

CHRIS ALDEN ET GARTH SHELTON

**CAMARADES, PARIAS ET
HOMMES D’AFFAIRES :****MISE EN PERSPECTIVE DES RELATIONS ENTRE L’AFRIQUE
DU SUD ET LA CHINE**

CET ARTICLE ANALYSE LE CHANGEMENT DE NATURE DES RELATIONS ENTRE L’AFRIQUE DU SUD ET LA CHINE PENDANT LA PÉRIODE DE LA GUERRE FROIDE, LA CRISE CRÉÉE PAR LA QUESTION DES RELATIONS DIPLOMATIQUES APRÈS L’APARTHEID ET LE DÉVELOPPEMENT DE LIENS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DANS LA PÉRIODE ACTUELLE. IL MONTRE EN QUOI LE BOOM ACTUEL DES ÉCHANGES S’INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DES RELATIONS INFORMELLES ÉTABLIES PENDANT LA PÉRIODE DE L’APARTHEID.

L’Afrique du Sud et la Chine, qui n’avaient jadis l’une pour l’autre qu’un intérêt périphérique, ont développé une relation de plus en plus dynamique qui a intégré toutes les contradictions de leurs cadres politiques et économiques respectifs. Ces relations, qui reflètent à la fois le sentiment grandissant de leadership de l’Afrique du Sud sur le continent africain et un nouvel activisme de la Chine en Afrique, se sont accrues malgré la brève tentative de Pretoria de promouvoir la « double reconnaissance » de Pékin et de Taipei. Désormais, les deux pays se sont engagés dans un « partenariat constructif » – dont le boom actuel du commerce et des investissements constitue la pierre angulaire –, avec l’espoir de remodeler la nature des relations entre l’Afrique et l’Asie dans le siècle prochain.

LA PÉRIODE IDÉOLOGIQUE : 1960-1989

Les relations entre l’Afrique du Sud et la Chine, et les complications qui devaient en résulter après la fin de l’apartheid, ont leur origine dans la période idéologique de la guerre froide¹. Pendant la guerre de Corée, le nouveau gouvernement du Parti national essaya de se procurer un brevet d’anticommunisme auprès du bloc occidental en fournissant un escadron de pilotes de chasse, qui fut envoyé contre les forces militaires nord-coréennes et chinoises. En 1960, la

République populaire de Chine (que l'on appellera ci-dessous la RPC ou la Chine) rompit ses relations avec l'Afrique du Sud en invoquant le problème de l'apartheid, tandis que la République de Chine (que l'on désignera aussi Taiwan ou RC) maintenait ses liens consulaires avec Pretoria. À la fin des années 70, alors que l'Afrique du Sud et Taiwan étaient de plus en plus isolés de la communauté internationale, le principe d'une entente anticommuniste d'États désignés comme « parias » était en place. P. W. Botha, architecte d'une stratégie de déstabilisation régionale qui voyait la main de Moscou derrière les mouvements de libération, se rendit à Taiwan en 1980 et en 1986; Lee Teng-Hui, de la RC, fit de son côté une visite en Afrique du Sud en 1984. Le commerce s'intensifia, des accords militaires et culturels furent signés, des programmes d'entraînement à la contre-insurrection furent proposés aux forces de défense sud-africaines – certains suggèrent d'ailleurs qu'il y eut alors un échange de technologies nucléaires – et les firmes taiwanaises se mirent à investir dans les « bantoustans² ». Cela coïncida avec un allègement délibéré (mais marginal) de la législation discriminatoire de l'apartheid, parallèlement à l'attribution du statut de « blancs honoraires » aux Japonais et aux Chinois résidant en Afrique du Sud³.

Pendant que le Parti national développait des relations étroites avec Taiwan, le gouvernement de Pékin s'employait à préciser sa politique africaine. Dans la ligne du pari de Mao Zedong de supplanter l'Union soviétique comme centre de la révolution, la Chine s'était lancée en 1965 dans une campagne diplomatique agressive, destinée à créer ou à renforcer des liens avec les mouvements de libération et les États africains qui venaient d'accéder à l'indépendance. À cet objectif s'ajoutait l'idée que les États africains étaient en train de constituer un bloc de votes aux Nations unies, qui pouvait servir de levier dans la campagne menée pour remplacer la RC au Conseil de sécurité. Après avoir pris des premiers contacts avec l'ANC à la Conférence de Bandoeng, Pékin envoya le ministre des Affaires étrangères Zhou En-Lai effectuer une mission historique en Afrique en 1963-1964, période durant laquelle dix-sept États africains récemment indépendants réorientèrent leur diplomatie et reconnurent la Chine⁴.

1. Les relations officielles entre l'Afrique du Sud et la RC datent de la dynastie Qing, en 1905, à l'époque où le gouvernement impérial créa un consulat pour traiter de la question des travailleurs chinois amenés pour travailler dans les mines du Transvaal. Pour une discussion sur cette première période des relations, voir P. Snow, *The Star Raft: China's Encounter with Africa* (New York, Cornell UP, 1998) et M. Yap et D. Man, *Colour, Confusion and Concessions: the History of the Chinese in South Africa* (Hong Kong, Hong Kong UP, 1996).

2. J. Pickles, J. Woods, « Taiwanese investment in South Africa », *African Affairs*, 88 (353), oct. 1989, pp. 515-522.

3. M. Yap et D. Man, *Colour, Confusion and Concessions...*, *op. cit.*, pp. 410-418.

4. La décision du général De Gaulle de reconnaître diplomatiquement la Chine au détriment de Taiwan avait beaucoup fait pour préparer la voie à cet événement.

Cependant, les exigences du conflit sino-soviétique empêchèrent qu'un appui plus efficace fût fourni au mouvement de libération ; Pékin mit tout son poids derrière le Congrès panafricain (PAC) et aurait même fourni un soutien financier limité, ainsi qu'un appui diplomatique et un entraînement militaire, à cette organisation⁵. Après la conférence de Mogorogoro, où le Parti communiste sud-africain (SACP) et l'ANC créèrent une alliance formelle, l'appui soviétique à l'ANC exclut tout développement des relations avec la Chine. Cette situation devait changer avec l'émergence d'une nouvelle lutte armée sous les auspices de l'ANC au début des années 80 : lors de sa visite en Afrique en 1982-1983, le Premier ministre Zhao Ziyang déclara que Pékin était disposé à soutenir l'ANC au lieu du PAC⁶. Ce tournant se concrétisa lors de la venue d'une délégation ANC-SACP à Pékin en 1984, au cours de laquelle furent mis en place des liens de solidarité. En 1987, Pékin choisit d'élargir l'éventail de ses contacts au-delà de ceux qu'il entretenait avec l'ANC-SACP et de ses liens cachés avec le Parti national pour inclure l'opposition libérale blanche, le Parti progressiste fédéral, des membres du mouvement syndical et, à travers la Fondation sud-africaine, les principales sociétés commerciales sud-africaines.

En dépit de l'animosité idéologique et de ses manifestations sur la scène internationale, les relations souterraines entre l'Afrique du Sud et la Chine furent étonnamment substantielles, même au plus fort de la guerre froide. Transitant par le territoire britannique de Hong Kong, le volume du commerce chinois vers l'Afrique – constitué essentiellement de maïs et de minerais – fit de l'État paria le plus grand partenaire commercial de Pékin sur le continent africain⁷. En outre, des contacts ultrasecrets étaient pris avec la Chine en vue d'un commerce de produits allant de fournitures militaires à l'uranium ; ces contacts aboutirent à l'implantation d'une représentation d'Armscor (le fabricant sud-africain d'armes locales) à Pékin au début des années 80⁸. En même temps, le gouvernement chinois commença à utiliser le bantoustan du Bophutatswana comme un poste d'écoute et un point de contact avec l'État de l'apartheid⁹.

À la veille de la fin de l'apartheid, la profondeur et l'ampleur de l'engagement croissant de la Chine en Afrique du Sud témoignaient de l'importance qu'elle accordait à ce pays et à cette société en proie aux troubles. Que tout cela se fasse au mépris des impératifs idéologiques laisse à penser que, dans les dernières années de la guerre froide, Pékin avait placé les intérêts de l'État et du commerce au-dessus de ceux de la solidarité anti-apartheid. Les libéraux blancs, les dirigeants du monde des affaires et même le Parti national, en raison de l'histoire de ses contacts avec Pékin, avaient favorablement accueilli un tel pragmatisme commercial. À cette époque, ce fut l'ANC qui resta la plus ferme au niveau idéologique ; et l'on s'attendait à ce que, une fois au pouvoir, elle cesse négligemment de reconnaître Taiwan et lui préfère la Chine. Mais l'ANC allait,

après les élections de 1984, faire fi des impératifs de solidarité et créer une crise dans les relations entre l'Afrique du Sud et la Chine.

LA QUESTION DES « DEUX CHINE » : 1990-1997

La levée de l'interdiction de l'ANC et du Parti communiste en février 1990 puis, l'année suivante, l'abolition de la législation de l'apartheid marquèrent le début de relations ouvertes, sur tous les fronts, entre la Chine et l'Afrique du Sud. Les intérêts commerciaux et les relations politiques nouées avec une bonne part du spectre sud-africain, menés jusque-là prudemment (voire de façon clandestine), pouvaient désormais être traités publiquement. En fait, la hâte de Pékin à établir des liens commerciaux s'était manifestée aux dépens du maintien des sanctions que l'ANC imposait pendant la période de transition. En 1992, une représentation diplomatique semi-officielle avait été mise sur pied avec la création, à Pretoria et à Pékin, de « centres d'études » composés de diplomates. Plusieurs délégations de haut niveau se rendirent respectivement dans les deux pays ; le ministre chinois du Commerce extérieur et de la Coopération économique ouvrit un bureau à Johannesburg et le commerce – qui n'était plus freiné par le problème de l'apartheid – connut un bond sans précédent. Entre 1990 et 1994, le commerce bilatéral augmenta de 225 % (même s'il convient de rappeler que dans les statistiques d'avant 1990 le commerce n'était pas mentionné¹⁰). Dans tous les cercles, qu'ils soient nationaux ou internationaux, on s'attendait à ce qu'après les élections de 1994 l'ANC substitue la reconnaissance de Pékin à celle de Taipei. Lors d'un voyage à Taiwan en juillet 1993, Nelson Mandela déclara que la politique de l'Afrique du Sud à l'égard de la Chine était « liée aux politiques et aux décisions » d'organismes comme les Nations unies ; cette position fut reprise en écho par celui qui était alors le chef du bureau international de l'ANC, Thabo Mbeki, quatre mois avant les élections d'avril¹¹. Ce fut donc avec un grand étonnement que l'on vit la question de la reconnaissance diplomatique de la Chine repoussée dans un premier temps après les élections, puis expliquée de la manière suivante par Mandela

5. T. Lodge, *Black Politics in South Africa since 1945*, Londres, Verso, 1983, p. 304.

6. Voir I. Taylor, « China's foreign policy towards southern Africa in the "socialist modernisation's period" », *Working Paper Series*, n° 18, East Asia Project, University of the Witwatersrand, Johannesburg, déc. 1997.

7. S. Thomas, *The Diplomacy of Liberation : the Foreign Relations of the ANC since 1960*, Londres, IB Taurus, 1996, p. 162.

8. *Sunday Independent* (Johannesburg), 23 juin 1996 ; *Far East Economic Review*, 1^{er} janv. 1982.

9. Interview confidentielle.

10. *Business Day* (Johannesburg), 11 sept. 1996.

11. *Weekly Mail and Guardian* (Johannesburg), 3-9 déc. 1993.

lors d'une conférence de presse en avril 1995 : « Nous ne faisons aucune distinction entre les deux Chine [...]. Nous ne rompons pas nos relations diplomatiques à moins que le pays ait fait quelque chose qui nous oblige [à le faire] et qui justifie le fait de rompre de telles relations diplomatiques. Et nous n'avons aucune intention de dénoncer nos relations diplomatiques avec la RC¹². »

La question des « Deux Chine » – c'est ainsi que l'on en vint à appeler cette énigme diplomatique – fut le premier problème de politique étrangère que dut affronter le gouvernement postapartheid. Pendant plus de deux ans, ce fut un sujet de préoccupation pour les responsables de la politique étrangère, pour la presse libre, pour le monde des affaires et pour les nombreux groupes d'intérêts qui commençaient à émerger. La situation était d'autant plus confuse et déroutante que ce problème portait sur une région du monde où les Sud-Africains n'avaient que peu d'expérience concrète, et laissait donc le champ libre aux luttes d'influences¹³.

Les défenseurs de la cause de Taiwan invoquaient le bilan de la Chine en matière des droits de l'homme, la récente démocratisation de l'île et son rôle dans le soutien aux objectifs de développement de l'Afrique du Sud pour appuyer leurs demandes de maintien des relations diplomatiques avec Taïpei. Cette attitude contrastait avec les soucis de « *realpolitik* » de ceux qui réclamaient la reconnaissance de la Chine en se focalisant sur l'importance de Pékin en tant que membre du Conseil de sécurité de l'Onu, et sur les potentialités d'un marché de plus d'un milliard de consommateurs. Pour l'ANC, qui venait de prendre le pouvoir et entrait au gouvernement avec le mandat explicite d'incorporer les droits de l'homme dans la politique étrangère sud-africaine, des choix difficiles s'imposaient. Au cœur du débat sur la politique étrangère de l'Afrique du Sud postapartheid figurait une série de questions tournant autour du problème de « l'intérêt national » : quel était l'intérêt national, comment devait-on le définir et qui devait le définir ? Plus particulièrement, le débat sur la reconnaissance de la Chine révéla au nouveau gouvernement de Pretoria un nombre important de problèmes de politique étrangère qui semblaient contradictoires : l'importance relative accordée aux alliés traditionnels pendant la période de libération/et de paria ; la séparation entre les intérêts des partis politiques et ceux du gouvernement ; enfin, la question du rapport entre la définition de la politique étrangère d'un État et les droits de l'homme, la promotion du commerce ou les besoins de développement local.

Les difficultés à répondre à ces questions d'intérêt national étaient en partie dues à la nature floue du concept même d'intérêt national. Dans le cas de l'Afrique du Sud, la multiplicité des sources qui revendiquaient ce concept, les problèmes rencontrés dans la traduction des préoccupations de la lutte de libération en politiques d'État, la paralysie partielle des organismes de décision

et des bureaucraties pendant la période de transition et, enfin, la nature fluide de l'identité sud-africaine en gestation, tout contribuait à compliquer le processus de décision politique.

L'influence des groupes d'intérêts sur la politique étrangère contribua également à la difficulté du débat. Les activistes des droits de l'homme, habitués à partager la même perspective que les mouvements de libération pendant la lutte contre l'apartheid, se trouvèrent en désaccord avec l'ANC, opposant le bilan des droits de l'homme en Chine aux efforts vers une démocratisation de Taiwan. Des organismes universitaires et de recherche – depuis le traditionnel Institut sud-africain pour les affaires internationales jusqu'à la Fondation pour le dialogue mondial nouvellement créé – utilisèrent le nouveau contexte de liberté pour s'immiscer dans les controverses sur la politique étrangère¹⁴. Le monde du travail mit aussi tout son poids dans le débat : le Congrès des syndicats sud-africains (Cosatu), en particulier, traditionnellement affilié à l'ANC, commença par faire écho aux positions du gouvernement mais, au fur et à mesure que les conséquences du faible prix des produits chinois furent mieux perçues, il en vint à exprimer de plus en plus ses inquiétudes quant à une reconnaissance diplomatique de Pékin¹⁵. Les milieux d'affaires sud-africains, quant à eux, prirent sur la question des « Deux Chine » une position de plus en plus influencée par l'attrait croissant du marché chinois, en dépit des investissements taiwanais déjà présents en Afrique du Sud¹⁶.

Finalement, l'activisme adopté par les représentants de Taipei et de Pékin – un trait nouveau dans le contexte postapartheid – eut une influence inattendue dans le débat. Dans le cas de Taiwan, des personnages clés, au sein et en dehors de l'« *establishment* » politique (parmi lesquels plus de 200 parlementaires), se virent offrir des visites officielles et des *per diem* importants ; des conférences furent financées par le Bureau d'information du gouvernement de Taiwan et – ce fut un point très controversé – le parti du Kuomintang aurait accordé 10 millions de dollars à l'ANC en 1994¹⁷. Ces négociations furent encore

12. *Financial Mail* (Johannesburg), 12 août 1994.

13. Pour plus de précisions, voir C. Alden, « Solving south Africa's chinese puzzle: democratic foreign policy making and the "Two Chinas" Question », *South African Journal of International Affairs*, 5 (2), hiver 1998.

14. Le SAIIA et l'East Asia Project ont organisé ensemble une conférence sur les possibilités d'investissements en Chine en novembre 1994, tandis que la Fondation pour le dialogue global et le SAIIA ont édité un livre commun sur les actes de cette conférence, *South Africa and the Two Chinas' Dilemma* (Braamfontein, FDG/SAIIA, 1985).

15. *The Star* (Johannesburg), 7 fév. 1996.

16. K. Kuper, *The Two Chinas Debate in South Africa: a Political Economy Analysis of the Issues and Some Policy Proposals*, Department of Trade and Industry, Pretoria, déc. 1995, pp. 20-24.

17. *Weekly Mail and Guardian* (Johannesburg), 8-15 déc. 1995.

compliquées par les promesses d'aide au développement (s'élevant à 31 millions de dollars) faites par Taiwan lors de l'investiture de Mandela en mai 1994 et, deux années plus tard, par l'investissement engagé (représentant 18 milliards de dollars) par Jiang Zeming, lors de sa tournée africaine, dans le complexe minier de la « Cité du Dragon » – geste qui suscita la réaction du vice-Premier ministre de Taiwan qui annonça, en septembre 1996, un investissement dans une *joint venture* de 3,5 milliards de dollars¹⁸.

La nature transitoire de l'État lui-même, produit de la « révolution par la négociation » amorcée après 1990, contribua à compliquer la prise de décision sur la question de la reconnaissance. Alors que le département des Affaires étrangères s'était attelé à la double tâche de restructurer la bureaucratie de l'apartheid et de lancer des discussions publiques sur la rédaction d'un Livre blanc consacré à la politique étrangère, il s'avéra difficile de prendre des décisions aussi complexes. Le choix de Taiwan par les bureaucrates de l'« ancien régime » et les membres de l'ANC nouvellement influencés contrecarra les efforts des partisans de la reconnaissance de Pékin, en bloquant activement toutes les informations en faveur de la Chine destinées au bureau du Président¹⁹.

Pendant cette période, la diplomatie sud-africaine entreprit de faire auprès des représentants de Pékin la promotion de la formule imaginée par Taiwan pour réinventer son statut international : celle de la « double reconnaissance » (un processus identique eut lieu dans d'autres États africains, notamment au Sénégal, qui avait choisi de reconnaître Taiwan en 1996²⁰). Bien que pressé par un certain nombre d'États de reconsidérer sa position, le gouvernement sud-africain se reposa naïvement sur le prestige personnel de Mandela pour obtenir une prise en considération de cette solution. Cela entraîna des visites du comité ministériel des Affaires étrangères à Pékin et à Taipei, en juillet et en novembre 1995, pour discuter de l'unification de la Chine, qui furent suivies par celles du ministre Alfred Nzo, à Pékin en mars 1996 et à Taipei en juillet 1996, pour discuter des chances de succès d'un accord sur la « double reconnaissance ». Le refus sans équivoque de cette solution par Pékin amena le ministre des Affaires étrangères à proposer une révision de la position sud-africaine mais, en dépit de ces échecs, Mandela lui-même déclara en de nombreuses occasions que son gouvernement maintiendrait des relations diplomatiques avec Taiwan jusqu'aux élections de 1999²¹.

La décision de l'Afrique du Sud de renverser sa position sur la question de la reconnaissance fut annoncée, sans que personne ne s'y attende, le 27 novembre 1996 : Mandela déclara brusquement à la presse que le maintien de relations diplomatiques avec Taiwan était « incompatible » avec l'activisme croissant de Pretoria au sein des organisations internationales telles que l'OUA et l'Onu, et que l'abandon de la reconnaissance de Taiwan aurait lieu en décembre

1997. À l'arrière-plan du moment choisi pour cette annonce, il y avait le retour imminent de Hong Kong sous la souveraineté chinoise et l'incertitude qu'il faisait peser sur les intérêts commerciaux sud-africains dans la région, ainsi que la prise de conscience progressive, par les premiers cercles du gouvernement, que les ambitions de l'Afrique du Sud d'obtenir un siège au Conseil de sécurité de l'Onu serait contrecarrées par Pékin.

L'incertitude qui avait marqué les premiers temps de l'élaboration de la politique étrangère de l'ANC fit dès lors place à une assurance croissante dans la définition des intérêts sud-africains et dans leur mise en œuvre. Cela transparaît clairement dans la déclaration que fit, fin avril 1996, le vice-ministre des Affaires étrangères : « Bien que cela soit une préoccupation importante, la situation des droits de l'homme dans un pays donné n'est pas le seul élément à prendre en compte lorsqu'on décide d'établir des relations diplomatiques. L'intérêt national global de l'Afrique du Sud (en termes de facteurs commerciaux, de considérations historiques, de liens politiques, etc.), l'importance géopolitique d'un pays et son influence dans les affaires mondiales doivent être évaluées. L'Afrique du Sud peut décider de maintenir ou de créer des relations diplomatiques avec un pays – en dépit de son maigre bilan en ce qui concerne les droits de l'homme – parce que notre présence dans ce pays nous permettra d'y promouvoir les droits de l'homme et la démocratie²². »

ÉTABLIR DE NOUVELLES RELATIONS ?

L'ouverture de relations diplomatiques avec la Chine populaire, le 1^{er} janvier 1998, sembla annoncer une aube nouvelle dans les relations sino-sud-africaines. En témoignage du vif intérêt de la Chine pour l'Afrique du Sud, le ministre des Affaires étrangères Qian Qichen fut envoyé à la tête de la délégation devant assister à la cérémonie d'ouverture à Pretoria. Sa présence marqua le début de l'expansion rapide de toute une série de relations entre les deux pays. En mars 1998, le ministre chinois du Commerce extérieur envoya en Afrique du Sud une importante délégation composée de représentants officiels du ministère, d'hommes d'affaires et de journalistes : ce fut la délégation chinoise la plus importante, à l'exception de celle conduite l'année précédente par

18. C. Alden, « Solving south Africa's chinese puzzle... », art. cit., pp. 89-90.

19. Entretiens confidentiels avec des officiels de haut rang du département des Affaires étrangères (dates diverses).

20. R. Payne et C. Veney, « China's post-cold war african policy », *Asian Survey*, XXXVIII, n° 9, sept. 1998, p. 872.

21. *Business Day* (Johannesburg), 3 juil. 1996.

22. *Weekly Mail and Guardian*, 25 avril-1^{er} mai 1996.

Jiang Zeming aux États-Unis. La visite fut considérée comme un succès dans la mesure où elle suscita un grand nombre de contacts et la signature de mémorandums de bonne intelligence entre les sociétés sud-africaines et chinoises. Le ministre du Commerce et de l'Industrie, Alec Erwin, assura le suivi de l'opération en conduisant un mois plus tard la plus grande délégation sud-africaine jamais envoyée en Chine. En dépit des problèmes rencontrés pour obtenir des rendez-vous dans le secteur bancaire d'État chinois, la visite fut jugée positive dans la mesure où elle consolida les liens d'affaires entre les participants. Les principaux domaines d'intérêts économiques étaient le secteur minier, quelques industries et activités de transformation et l'exportation de produits primaires en provenance d'Afrique du Sud. Le résultat de cet activisme intense est que l'Afrique du Sud est aujourd'hui le principal partenaire commercial de la Chine en Afrique. En témoignent les chiffres du commerce extérieur de 1998, qui évaluent les exportations sud-africaines vers la Chine à 2,75 milliards de rands, tandis que les exportations de la Chine vers l'Afrique du Sud s'élevèrent à 6,16 milliards de rands – les investissements directs chinois en Afrique du Sud se situant à 150 millions de rands et les investissements sud-africains en Chine à 130 millions de rands²³. Nombre des investissements en provenance de Chine sont le fait des entreprises d'État qui cherchent à se revitaliser dans un contexte de transition accélérée vers l'économie de marché, alors que les principaux investisseurs sud-africains comprennent Iscor (fer et acier), SA Breweries (bière), Sasol et Sentrachem (produits chimiques). La création d'une Joint Economic and Technical Trade Commission et les discussions sur la clause de la nation la plus favorisée en février 1999, pendant la visite du vice-président Hu Jintao, soulignent la continuité de l'engagement et la vigueur des relations commerciales entre l'Afrique du Sud et la Chine.

Outre les visites officielles au niveau national, de plus petites délégations provinciales chinoises et sud-africaines (en particulier des provinces du Guangdong et du Fujian et des régions sud-africaines du Gauteng et de la province du Nord) se lancèrent dans leurs propres missions d'affaires afin d'explorer les possibilités en matière de coopération et d'évaluer les opportunités d'investissements. Assez ironiquement, la destination favorite de ces derniers fut le Kwa-Zulu-Natal, contrôlé par le Parti de la liberté de l'Inkatha, rival acharné de l'ANC. Selon les hommes d'affaires chinois, leur intérêt pour cette province s'expliquerait par l'absence de la Cosatu (la Confédération des syndicats sud-africains, inféodée à l'ANC militante), favorisant un marché du travail moins volatile. Une autre influence incontestable fut le choix qu'avaient fait, dans le passé, nombre de compagnies taiwanaises de s'installer dans cette même province. La coopération bi-latérale dans le domaine de la sécurité, en revanche, reste pour l'heure limitée. La nomination d'un attaché militaire chinois au début de 1998,

à la suite de la visite du ministre de la Défense Chi Haotian, a ouvert la voie au développement des relations, mais les espoirs placés par le gouvernement sud-africain dans l'achat, par la Chine, de ses systèmes d'armes se sont avérés irréalistes. Il est intéressant de noter que la coopération s'est étendue à la question controversée du commerce du nucléaire quand les officiels de Pretoria ont admis qu'ils avaient vendu à la Chine, en 1997, un équipement sophistiqué de leurs installations nucléaires « Pelindaba » récemment déclassées²⁴.

Le vice-président Thabo Mbeki, au cours d'une période qui fut généralement – et à juste titre – considérée comme un prélude à son accession à la présidence lors des élections générales de 1999, entreprit en avril 1998 une tournée très médiatisée de l'Asie du Nord-Est. Après avoir, dans son discours d'ouverture à l'université des Nations unies de Tokyo, présenté sa vision de la politique étrangère sud-africaine de l'après-Mandela, Mbeki s'est rendu en Chine pour y rencontrer personnellement le président Jiang Zeming ainsi que le Premier ministre Zhu Ronji²⁵. Les discussions furent dominées par des promesses de renforcement des liens économiques et politiques, les compagnies sud-africaines et chinoises mettant notamment l'accent sur l'identification des opportunités de développement du commerce bilatéral, des possibilités de création de *joint ventures* sur les marchés tertiaires en Afrique et des investissements directs par les compagnies sud-africaines et chinoises. Il faut souligner que, contrairement aux suppositions en vigueur parmi certains cercles sud-africains, la question des droits de l'homme fut explicitement exclue de l'ordre du jour de Mbeki (comme elle le fut lors de la visite d'adieu de Mandela en mai de la même année).

Contre toute attente, la situation des Taiwanais en Afrique du Sud – à l'exception de celle des diplomates de haut rang et de détails de protocole – resta pratiquement la même dans la période qui suivit la reconnaissance. Après une longue négociation tripartite entre Pretoria, Taipei et Pékin, l'ancienne ambassade de Taipei fut discrètement transformée en un Bureau de liaison. Néanmoins, les représentants taiwanais se plaignirent de l'absence de tout contact avec leurs homologues sud-africains, rappelant que Mandela avait promis une relation « au plus haut niveau possible²⁶ ». Du côté commercial, les relations se poursuivirent sans interruption notable, bien que, de nouveau, les lobbyistes protaiwanais firent pression en faveur d'un « South Africa-Taiwan Business Council » (sur le modèle de certaines organisations établies après d'autres

23. Department of Trade and Industry, Pretoria, South Africa, *The Star*, 25 janv. 1999. Les rapports publiés dans les journaux qui suggéraient que le commerce était plus élevé le faisaient en additionnant les chiffres de Taiwan avec ceux de la Chine.

24. BBC News, 16 déc. 1997.

25. T. Mbeki, « The african renaissance », discours à l'université des Nations unies, Tokyo, avril 1998.

26. Entretien avec Du Ling, représentant principal, Bureau de liaison de Taipei, 6 juil. 1999.

accords de reconnaissance) qui puisse servir de forum pour soutenir leurs intérêts. Les sociétés taiwanaises n'ont jamais été connues pour être particulièrement sensibles aux préoccupations du gouvernement (comme en témoigne l'incapacité patente de Taipei à stopper le flux d'investissements vers le continent) et, par conséquent, elles choisirent de poursuivre leur commerce avec l'Afrique du Sud davantage en fonction des perspectives de profit que des enjeux politiques. Cela dit – bien que l'ensemble des chiffres du commerce extérieur ait quelque peu baissé ces dernières années, les exportations sud-africaines vers Taiwan chutant de 3,69 millions de rands en 1997 à 2,96 millions en 1998, et les exportations taiwanaises vers l'Afrique du Sud se maintenant à environ 3,6 millions de rands²⁷ –, les faits laissent à penser que la montée de la criminalité et la baisse des incitations à investir, après la reconnaissance de la Chine, ont sans doute conduit certains hommes d'affaires à redéfinir leurs positions.

La période de désintérêt qui a caractérisé les relations sino-sud-africaines pendant la plus grande partie de ce siècle est maintenant révolue. Les Sud-Africains et les Chinois ont découvert que leurs relations reposaient à la fois sur l'expansion de leurs échanges commerciaux et sur leurs prétentions communes au leadership régional et international dans leurs aires géographiques respectives. Que cela se soit produit en dépit des orientations idéologiques héritées du passé révèle bien la radicalité des changements qui se sont produits ces dernières années dans la pensée officielle de ces États.

Pour Pretoria, la poursuite d'un projet de renaissance africaine – c'est-à-dire la vision de Mbeki d'un continent prospère au niveau économique et indépendant au niveau politique, dirigé implicitement (et de plus en plus explicitement) par l'Afrique du Sud – reste au cœur de la nouvelle politique étrangère à l'égard de la Chine. En tentant de se lier à des partenaires non traditionnels en Asie, en particulier la Chine, l'Inde et la Malaisie, les décideurs de la politique sud-africaine espèrent créer de nouvelles relations politiques et économiques susceptibles de former la base d'un condominium dynamique orienté vers le Sud. Un condominium qui pourrait être utilisé comme un groupe de pression défendant ses intérêts dans les forums internationaux et qui, en même temps, briserait le monopole des anciens pouvoirs coloniaux et des États-Unis en Afrique. Le déficit commercial croissant avec la Chine est un souci pour les officiels sud-africains, de même que le flux d'immigration illégale, mais il continue à être éclipsé par la promesse de partenariat.

Pour la Chine, l'accent nouveau mis sur l'Afrique et, notamment, l'importance toute particulière accordée à l'Afrique du Sud sont conformes à une stratégie plus large énoncée en 1996 par Jiang Zeming pendant sa visite à Addis-Abeba et par Hu Jitao, en 1999, lors de sa venue en Afrique du Sud²⁸. Nonobstant les justifications avancées par la politique étrangère chinoise

– préservation de la paix mondiale et promotion de la justice, réunification nationale et développement économique²⁹ –, il est clair que le but premier de ces nouveaux échanges sino-africains est de garantir une relation politique qui respecterait la volonté chère aux Chinois de non-ingérence dans les problèmes touchant à leur souveraineté et, simultanément, de contrecarrer les efforts de Taiwan pour obtenir une reconnaissance de la part des États africains et développer des liens économiques forts qui soutiennent son économie de marché tournée vers l'exportation. Ces objectifs font partie d'un effort plus général pour contrebalancer ce que les officiels chinois voient comme une influence et une intervention occidentale, et particulièrement celle croissante de l'Amérique, dans les affaires africaines³⁰.

La question de la démocratisation et des droits de l'homme – domaines sur lesquels l'Afrique du Sud de l'après-apartheid est engagée dans les forums internationaux – demeure un point potentiel de désaccord entre les deux États, tout comme l'est la question de la non-prolifération nucléaire. Ce fait a été souligné par le directeur général des Affaires étrangères nouvellement nommé, Jackie Selebi, qui identifia la Chine comme « un des pires violateurs mondiaux des droits de l'homme³¹ ». Cependant, au lendemain de la résolution du débat sur la reconnaissance, il ne semble pas que ces questions puissent contribuer de façon significative à mettre en péril cette relation naissante. Cela a été confirmé par la visite d'adieu de Mandela en Chine en mai 1999, au cours de laquelle celui-ci et Jiang Zeming identifièrent le commerce et l'investissement comme la pièce centrale d'un « partenariat constructif » entre les deux États³². C'est sur ce terrain que les deux pays espèrent jeter les fondations communes de la construction de leur propre nouvel ordre mondial ■

Chris Alden, London School of Economics
Garth Shelton, University of Witwatersrand

27. Sources : Department of Trade and Industry, Pretoria, 1999.

28. Discours du vice-président Hu Jintao, *African-Asian Society*, Johannesburg, fév. 1999.

29. R. Payne et C. Veney, « China's post-cold war african policy », art. cit., pp. 867-870.

30. *ChinAfrica*, n° 96, 1998, p. 14.

31. Entretien avec Jackie Selebi, *Global Dialogue*, Braamfontein, Foundation for Global Dialogue, 1998, p. 14.

32. *The Star* (Johannesburg), les 7 et 8 mai 1999.