



LA CORÉE EN AFRIQUE

Entre *soft power*
et intérêts économiques

Françoise NICOLAS

Janvier 2020

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Le **Policy Center for the New South**, anciennement OCP Policy Center, est un *think tank* marocain basé à Rabat, Maroc, qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales. À travers une perspective du Sud sur les questions critiques et les grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents, Policy Center for the New South offre une réelle valeur ajoutée et vise à contribuer significativement à la prise de décision stratégique à travers ses quatre programmes de recherche : agriculture, environnement et sécurité alimentaire, économie et développement social, économie et finance des matières premières, géopolitique et relations internationales.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l’Institut français des relations internationales (Ifri) et le Policy Center for the New South.

ISBN : 979-10-373-0118-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2020. Couverture : © African Development Bank, *Akinwumi Ayodeji Adesina, président de la Banque africaine de Développement et Dong Yeon Kim, Vice-Premier ministre de la Corée du Sud, KOAFEC, mai 2018.*

Comment citer cette publication :

Françoise Nicolas, « La Corée en Afrique. Entre *soft power* et intérêts économiques », *Études de l’Ifri*, Ifri, janvier 2020.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Françoise Nicolas est directrice du Centre Asie de l'Ifri, où elle travaille depuis 1990. Elle enseigne également à Langues' O, à Sciences Po Paris (programme Europe-Asie, campus du Havre) et à Sciences Po Lyon. Elle est également consultante auprès de la Direction des Affaires financières, fiscales et des entreprises (DAF) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), spécialisée sur les pays non-membres d'Asie du Sud-Est.

Auparavant, elle a été maître de conférences associé à l'Université de Paris-Est (Marne-la-Vallée) de 1993 à 2016, et a enseigné à l'Institut universitaire de Hautes études internationales de l'Université de Genève (1987-90), à l'École nationale des Ponts et Chaussées (1991-1995) et dans le cadre du MBA du Groupe HEC (2000-2002).

Françoise Nicolas est docteur en économie internationale de l'Institut universitaire de Hautes études internationales de l'Université de Genève (1990) et titulaire d'une licence ès sciences politiques (1985) et d'un diplôme de traduction de l'Université de Genève (1980). Elle a également étudié à l'Université de Sussex (1980-1981) et séjourné, comme *visiting fellow*, à l'Institute of Southeast Asian Studies de Singapour (1999) et au Korea Institute for International Economic Policy de Séoul (2004).

Résumé

- Les relations économiques entre la Corée et l'Afrique ont commencé à se développer à compter de 2006, année qui a marqué un tournant avec le lancement de l'année de l'amitié avec l'Afrique et l'Initiative coréenne pour le développement de l'Afrique.
- Aujourd'hui, bien que les flux d'aide coréenne à destination de l'Afrique soient en constante augmentation celle-ci reste un partenaire économique de second rang pour Séoul. Ni le commerce, ni les investissements directs étrangers (IDE) ne pèsent plus de 1,5 % du total du point de vue coréen.
- Les relations économiques entre la Corée et l'Afrique sont en outre concentrées sur un nombre limité de pays, mais les partenaires prioritaires de la politique de l'aide publique au développement (APD) ne sont pas les principaux partenaires commerciaux, ni les principaux destinataires des investissements coréens. Dès lors une explication mercantiliste de l'APD coréenne semble discutable.
- L'une des principales raisons de l'attractivité de l'Afrique pour la Corée est la détention de ressources naturelles (pétrolières, gazières et minières) et la structure des échanges entre les deux parties reflète des rapports de type Nord-Sud (matières premières contre produits manufacturés). En cela la Corée ne se démarque pas vraiment des autres pays industrialisés présents sur le continent africain.
- La Corée met largement en avant la singularité de sa trajectoire économique pour apparaître comme un partenaire différent, plus à même de contribuer au développement de ses partenaires africains, mais la réalité est tout autre.
- Tout d'abord, la singularité de l'économie coréenne tient aussi à l'héritage de l'État développeur, qui associe État et entreprises. Certaines pratiques héritées de cette époque demeurent très présentes, qui privilégient la défense des intérêts économiques nationaux. Il n'est pas sûr dans ces conditions que les retombées des interventions coréennes soient nécessairement bénéfiques pour les pays récipiendaires, dont les intérêts passent au second plan.

- D'autre part la Corée continue d'utiliser l'APD en Afrique comme instrument de *soft power* pour faire valoir l'exemplarité de son expérience de développement mais le décalage est important entre le discours et la réalité de l'expérience coréenne, ce qui entame la crédibilité du discours et son efficacité. Ainsi le mouvement des « nouveaux villages » que la Corée cherche à exporter vers l'Afrique demeure sujet à controverses. Sa contribution à la modernisation des campagnes par le biais de la responsabilisation est contestée et il n'est pas garanti que sa transposition au contexte africain soit appropriée.
- Enfin, certains autres facteurs viennent entraver l'apport positif potentiel de la Corée. Ainsi les scandales à répétition et autres dysfonctionnements dans les interventions des acteurs coréens, qu'ils soient publics ou privés, pèsent sur la crédibilité du pays sur le continent. De même la complexité de la structure de la politique d'aide et la diversité des objectifs poursuivis par les différents acteurs (la Korea International Cooperation Agency [KOICA] et l'Economic Development Cooperation Fund [EDCF] en tête) ne facilitent pas la mise en œuvre d'une stratégie cohérente vis-à-vis de l'Afrique.
- Vu le caractère encore récent de son engagement en Afrique la Corée y est encore en phase d'apprentissage. Des mesures prises récemment par l'administration Moon, comme la création de la Fondation Corée-Afrique, semblent aller dans le bon sens dans la mesure où elles devraient aider à l'approfondissement de la connaissance coréenne de l'Afrique et encourager l'implication du secteur privé.

Sommaire

INTRODUCTION	9
LA CORÉE EN AFRIQUE : DE LA DIPLOMATIE À L'ÉCONOMIE	11
Des objectifs au départ essentiellement diplomatiques.....	11
Le tournant de 2006 et l'institutionnalisation des relations Corée-Afrique ...	12
ÉTAT DES LIEUX DES RELATIONS ÉCONOMIQUES CORÉE-AFRIQUE	15
L'aide coréenne en Afrique.....	15
Le commerce Corée - Afrique.....	20
Les investissements directs.....	23
MULTIPLICITÉ DES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES ET LIMITES DU <i>SOFT POWER</i>	27
La quête de ressources naturelles.....	27
L'héritage de l'Etat développeur : la défense des entreprises coréennes.....	29
L'expérience de développement, un atout délicat à exploiter	30
L'instrumentalisation de l'APD en Afrique au service de la diplomatie coréenne	33
Les scandales à répétition : l'image écornée de la Corée en Afrique	33
CONCLUSION	37
RÉFÉRENCES	39

Introduction¹

Le continent africain est fréquemment présenté comme la dernière région encore en émergence pouvant offrir des perspectives de croissance prometteuses pour les entreprises en quête de relais de croissance, mais c'est aussi un espace où se développent de nouveaux jeux d'influence et où se joue une concurrence de plus en plus vive, notamment autour des ressources naturelles dont le continent est particulièrement bien doté. Alors que l'attention tend à se focaliser sur la présence et l'influence économique chinoise en Afrique, outre le Japon, un autre acteur asiatique cherche à jouer un rôle dans la région, à savoir la Corée du Sud. Depuis le milieu des années 2000, s'appuyant sur sa propre trajectoire économique pour promouvoir une approche fondée sur le partage d'expérience, le gouvernement sud-coréen a en effet lancé diverses initiatives (Forum Corée-Afrique, Conférence de coopération économique Corée-Afrique, Forum de coopération industrielle Corée-Afrique) et la présence des entreprises coréennes dans la région est de plus en plus visible. Au cours des toutes dernières années, la concurrence avec la Chine semble s'intensifier, tout au moins dans le discours, dans certains domaines comme la construction des infrastructures et la promotion du développement des villes intelligentes par exemple.

Cette étude se propose de faire un point sur les relations économiques entre la Corée du Sud et l'Afrique² et d'examiner en détail les instruments utilisés (tant publics – aide au développement – que privés – investissements directs) et les résultats observés. Au-delà des chiffres, il s'agira aussi de décrypter les objectifs poursuivis par les acteurs coréens et d'identifier les contours d'une éventuelle stratégie africaine de la Corée. Le caractère exceptionnel (sinon miraculeux) de la trajectoire économique coréenne en fait *a priori* un acteur différent des donateurs traditionnels, qui peut faire valoir des arguments séduisants pour les pays africains, mais il convient, derrière les discours sur le « partage d'expérience » et l'exceptionnalisme coréen, d'examiner la réalité de l'aide, de ses intentions et de ses effets. Par ailleurs, dans la logique de l'État développeur mercantiliste, le soutien public à des secteurs d'avenir identifiés comme

1. Cette étude s'appuie sur de nombreux entretiens réalisés en Corée au cours du printemps 2019 auprès de divers acteurs publics coréens (KOICA, EDCF, Korea-Africa Foundation) ainsi que des chercheurs et universitaires coréens (KIEP, Ewha Woman's University, Korea University).

2. La dernière étude sur ce même sujet date de 2014 (Darracq et Neville).

des relais de croissance potentiel pour les entreprises privées est une pratique courante en Corée, aussi les programmes d'investissement public-privé retiendront tout particulièrement l'attention. L'étude s'attachera enfin à évaluer le positionnement de la Corée par rapport à l'autre opérateur émergent sur le théâtre africain, à savoir la Chine.

Après un bref retour en arrière qui présentera le cheminement qui a conduit la Corée à s'intéresser à l'Afrique, l'étude passera en revue les différentes formes d'interactions économiques entre les deux partenaires (aide, commerce, investissements directs) avant d'analyser les motivations de l'implication croissante des acteurs coréens, tant publics que privés, sur le continent africain et de mettre en évidence les forces et les faiblesses de ce qui peut constituer une stratégie africaine de la Corée.

La Corée en Afrique : de la diplomatie à l'économie

Des objectifs au départ essentiellement diplomatiques

Au lendemain de la guerre de Corée, la priorité diplomatique est donnée par Séoul à sa relation avec les États-Unis, laissant peu d'espace pour un dialogue avec d'autres partenaires, *a fortiori* avec le continent africain alors en plein processus d'accession à l'indépendance.

Dans les années 1960, la Corée lancera une offensive diplomatique envers l'Afrique dans sa quête de soutiens au détriment de son voisin du Nord. À l'époque, la Corée du Sud pratiquait la politique dite d'une seule Corée, qui contraignait les pays africains à choisir entre Séoul et Pyongyang. L'aide était fournie par Séoul en échange de la reconnaissance comme seul représentant légitime sur la péninsule, mais la proximité idéologique de nombre de pays africains avec le régime communiste de Pyongyang, et l'aide tant économique que militaire fournie par cette dernière à ses partenaires africains, rendait la tâche délicate, ce qui conduira à l'abandon de la politique d'une seule Corée en 1973.

Les relations avec l'Afrique restent peu développées en raison de l'éloignement tant géographique qu'idéologique. En plein milieu de la compétition avec le rival du Nord pour la reconnaissance par les Nations unies, le président Chun Doo-hwan effectue une visite dans quatre pays africains (Kenya, Nigeria, Gabon, Sénégal) en 1982, mais la faiblesse des capacités financières (et aussi humaines) de la Corée du Sud l'empêche à l'époque de développer une véritable stratégie africaine. Finalement, les deux Corées accèdent simultanément à l'Organisation des Nations unies (ONU) le 17 septembre 1991. Dès lors, la Corée du Sud réduit son investissement politique, économique et sécuritaire en Afrique, d'autant qu'après la chute du Rideau de fer, les anciens pays du bloc soviétique constituent des partenaires *a priori* plus prometteurs (Kim, 2010).

À la fin des années 1990, la coopération avec les pays dits du Tiers Monde apparaît pourtant comme le moyen idéal de diversifier les débouchés des entreprises du pays, de permettre le développement de sa structure industrielle et d'assurer son approvisionnement en ressources

naturelles, notamment énergétiques. Toutefois, il faudra attendre encore une dizaine d'années pour que Séoul se tourne plus résolument vers le continent africain. Ce sera chose faite en mars 2006, avec la visite du président Roh Moo-hyun dans trois pays africains (Algérie, Égypte, Nigeria). Son objectif est alors triple : développer le *soft power* coréen en vantant son expérience de développement, garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques du pays, et permettre d'accroître les parts de marché des entreprises coréennes de construction qui avaient commencé à prendre pied au Moyen-Orient et en Algérie³. Avec cette visite, le président coréen poursuivait sans doute aussi un objectif diplomatique de plus court terme, à savoir l'obtention du soutien du plus grand nombre possible de pays africains à la candidature du Coréen Ban Ki-moon, alors ministre des Affaires étrangères et du Commerce, comme secrétaire général des Nations unies. L'opération réussira puisque celui-ci sera élu en octobre 2006, en grande partie grâce aux voix africaines⁴.

L'année 2006 sera marquée par le lancement de « l'année de l'amitié avec l'Afrique » puis de « l'Initiative coréenne pour le développement de l'Afrique ». Le gouvernement coréen promet alors d'accroître le montant de son aide à l'Afrique de manière substantielle, de partager son expérience du développement avec ses partenaires africains, et de transférer des technologies dans des domaines aussi divers que l'agriculture et les technologies de l'information et de la communication.

Le tournant de 2006 et l'institutionnalisation des relations Corée-Afrique

Dans le sillage de l'Initiative pour le développement de l'Afrique, la Corée va mettre en place divers mécanismes destinés à encadrer et institutionnaliser ses relations avec le continent. La structure institutionnelle des relations Corée-Afrique s'articule désormais autour de trois rendez-vous réguliers.

- Le Forum Corée-Afrique (Korea-Africa Forum – KOAF), qui doit se tenir tous les trois ans sous l'égide du ministère des Affaires étrangères (MOFA), vise à renforcer les partenariats et le partage des expériences de développement. Le premier KOAF, qui s'est tenu à Séoul en novembre 2006, a réuni 31 pays africains. À compter du second forum (2009), l'Union africaine est devenue co-organisatrice de l'événement

3. Entretien avec un chercheur coréen, expert des questions africaines, juin 2019.

4. L'annonce par Séoul d'un triplement de son budget d'aide à l'Afrique pour le porter à 100 millions de dollars d'ici 2008 a sans doute contribué à convaincre les gouvernements africains d'appuyer la candidature coréenne (Kim et Gray, 2016).

aux côtés du MOFA coréen. Deux autres forums suivront, à Séoul en 2012 puis en Afrique (Addis-Abeba) en décembre 2016⁵. Le KOAF est officiellement présenté comme un instrument dans la compétition avec la Chine et le Japon (Kim, 2019).

- La Conférence ministérielle sur la coopération économique entre la Corée et l'Afrique (Korea-Africa Economic Cooperation Conference – KOAFEC), qui se tiendra tous les deux ans sous l'égide du ministère de la Stratégie et des Finances, constitue un cadre permanent de coopération entre la Banque africaine de développement (BAD) et la Corée. L'objectif est de permettre de discuter des opportunités offertes par le marché africain aux entreprises coréennes du secteur privé et d'approfondir les liens commerciaux. La KOAFEC en est à sa sixième édition (la dernière en date s'est tenue en octobre 2018 à Séoul⁶). Ces conférences sont l'occasion de renouveler l'engagement de la Corée auprès du continent africain ; ainsi à l'occasion de la KOAFEC, qui s'est tenue à Séoul en octobre 2016, la Corée du Sud s'est engagée à apporter un soutien de 5 milliards de dollars à l'Afrique sur les cinq prochaines années⁷.
- Le Forum Corée-Afrique pour la coopération industrielle (KOAFIC) sous l'égide du ministère du Commerce et de l'Industrie (MOTIE) est un événement annuel organisé depuis 2008. Il réunit les ministres du Commerce des pays concernés mais ne semble pas très bien fonctionner. Le dernier s'est tenu en 2016.

À compter de 2006, l'aide publique au développement, notamment à destination de l'Afrique, va devenir un élément essentiel de la politique étrangère coréenne, quelle que soit l'administration.

Bien qu'il ne fût pas du même bord politique, le président Lee Myung-bak (arrivé au pouvoir en 2008) a poursuivi sur la même lancée que son prédécesseur et a effectué un voyage en Afrique en 2011 (Afrique du Sud, République démocratique du Congo et Éthiopie). Sous sa mandature, l'objectif de sécurité énergétique sera privilégié à travers ce que l'on a appelé une « diplomatie des ressources » (Kalinowski et Park, 2016) ; il a en outre lancé sa stratégie dite « Global Korea », inscrivant la politique

5. Le report de ce sommet (initialement prévu en 2015) a été dû à diverses difficultés rencontrées dans le pays initialement pressenti pour l'accueillir (Angola), puis par l'épidémie d'Ebola.

6. L'édition de 2014 a dû être reportée, d'un commun accord avec la Banque africaine de développement, en raison de la crise Ebola en Afrique de l'Ouest.

7. Le soutien se répartit de la manière suivante : 4 milliards de dollars pour des financements au prix du marché de la part de la Keximbank, 1 milliard de dollars de prêts concessionnels et 20 millions de dollars de dons pour l'assistance technique et le développement des capacités (KOAFEC Ministerial Conference Joint Declaration, 27 octobre 2016).

d'aide au développement dans cette vision d'une Corée qui cherche à accroître son influence internationale.

La présidente Park (élue en 2013) se rendra à son tour en Afrique en 2015 (Éthiopie, Kenya, Ouganda) et continuera sur la même voie en mettant l'accent sur la spécificité du modèle de développement coréen, notamment en matière de développement rural. S'inspirant du programme de « nouveaux villages » (Saemaul Undong) lancé par son père, Park Chung-hee, en 1970, elle cherchera à transposer cette expérience dans le cadre de l'aide au développement et poussera la mise en place de tels villages en Afrique (voir plus bas). Elle lancera aussi en 2016 un nouveau programme appelé « Korea Aid », dont l'objectif était de fournir des soins de santé, un soutien alimentaire ainsi que l'accès à des médias coréens à des communautés rurales isolées, notamment en Ouganda, en Éthiopie et au Kenya.

Après son éviction de la présidence en 2017, son successeur, Moon Jae-in, semble ne pas vouloir abandonner l'Afrique⁸ et l'une des premières mesures d'importance qu'il a prise a été la confirmation de la création⁹, en juin 2018, de la Korea-Africa Foundation. Cette agence, qui dépend du ministère des Affaires étrangères, a pour mission de développer les relations diplomatiques avec l'Afrique ainsi que les échanges entre secteurs privé et public. Sa création reflète clairement la volonté du gouvernement d'accorder plus d'attention à ses relations avec le continent africain.

De même, il a créé en 2018 la Korea Overseas Infrastructure and Urban Development Corporation (KIND), une agence gouvernementale qui a pour mission d'encourager les partenariats public-privé à l'international et de soutenir les entreprises coréennes dans toutes les étapes de la mise en œuvre d'un projet (planification, étude de faisabilité, évaluation de rentabilité). Or, cette agence vient d'ouvrir en juillet 2019 son quatrième bureau à Nairobi, le premier en Afrique.

Outre à travers des flux financiers (prêts et dons), la Corée dispense son aide par le biais de transferts de technologie et de connaissances, l'organisation de missions de formation et l'envoi de volontaires (World Friends Korea, organisés sur le modèle américain des Peace Corps).

8. Bien que sa priorité en matière de politique étrangère se porte clairement sur la Corée du Nord.

9. Le projet était en discussion avant son arrivée au pouvoir.

État des lieux des relations économiques Corée-Afrique

L'aide coréenne en Afrique

Compte tenu du faible niveau de développement de la majorité des pays africains, c'est avant tout à travers l'aide au développement que se concrétisent les relations bilatérales entre Corée et Afrique.

La **politique d'aide coréenne** s'appuie sur deux instruments distincts, d'une part le Fonds de coopération et de développement économique (Economic Development and Cooperation Fund – EDCF) créée en 1987, et d'autre part l'Agence coréenne de coopération internationale (Korea International Cooperation Agency – KOICA) créée en 1991. La politique de prêts concessionnels, qui est de la responsabilité du ministère des Finances, est mise en œuvre par le fonds EDCF géré par la Banque coréenne d'import-export (KEXIM). La politique de dons est définie par le ministère des Affaires étrangères puis mise en œuvre par la KOICA. Pas moins de 30 autres ministères ou agences publiques sont par ailleurs impliqués dans la politique d'aide au développement, essentiellement à travers le versement de faibles montants ou d'opérations de coopération technique (OECD, 2008, repris dans Nicolas, Pajon et Seaman, 2014).

L'aide publique au développement (APD) coréenne, qui comprend la somme des prêts et des dons octroyés par l'EDCF et la KOICA, a considérablement augmenté depuis le début des années 2000 alors que le pays cherchait à s'affirmer sur la scène internationale en tant que puissance moyenne. Elle a été multipliée par dix en une quinzaine d'années, passant de 212,07 millions de dollars en 2000 à 2,4 milliards de dollars en 2017¹⁰. L'APD coréenne est très majoritairement (à 70 %) de nature bilatérale¹¹.

10. Faisant de la Corée du Sud le 17^e donneur membre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

11. L'aide multilatérale est destinée à la Banque mondiale, les banques régionales de développement et la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII).

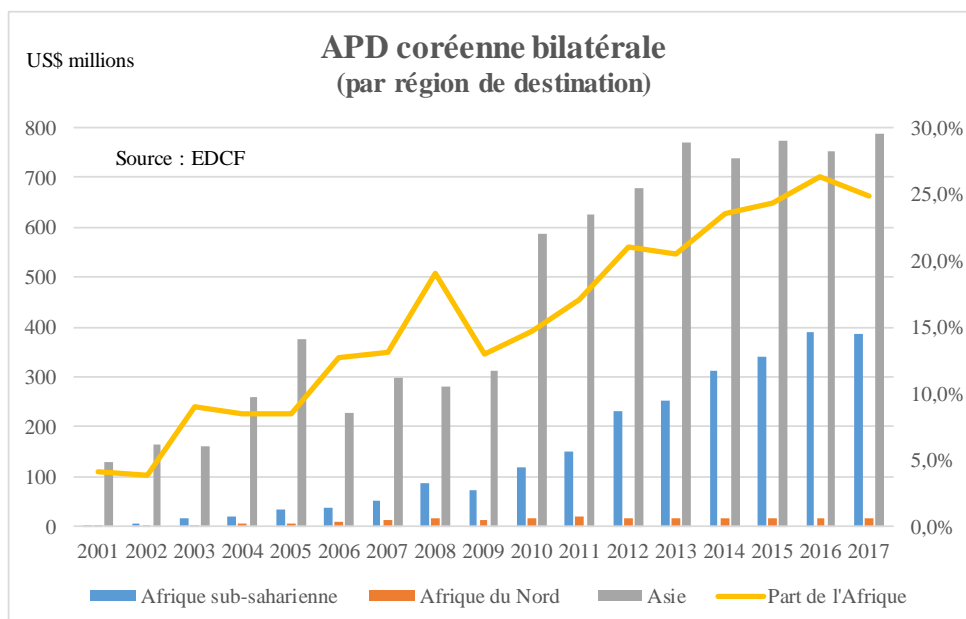
En outre, les dons y occupent une part désormais majoritaire. Les dons bilatéraux représentaient environ 20 % du total de l'APD bilatérale coréenne dans les années 1990, mais leur part s'est considérablement accrue au fil du temps, atteignant près de 64 % en 2017 (Rapport annuel EDCF, 2018).

Une autre des caractéristiques de l'APD coréenne (qu'il s'agisse des prêts ou des dons) est d'être assez largement liée, ce qui signifie que l'octroi des dons ou prêts s'accompagne de l'obligation de faire appel à des entreprises coréennes ou tout au moins limite l'ouverture des appels d'offres à des entreprises coréennes. Sous la pression du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, dont la Corée est membre depuis 2010, elle s'est toutefois efforcée d'accroître progressivement la part de l'aide déliée, qui est passée de 24,7 % en 2007 à 60 % en 2015, avant de retomber toutefois à 56 % en 2017¹². La part de l'aide déliée est de 42,9 % pour les prêts et 88,3 % pour les dons. Même si celle-ci a tendance à reculer, la part de l'aide liée demeure supérieure en Corée à ce qui est observé dans les autres pays membres du CAD de l'OCDE (OECD, 2018).

Dans le cadre de la deuxième phase de sa politique d'APD à moyen terme (2016-2020), la Corée s'est fixé pour objectif d'accroître la part de l'aide déliée à 55 % pour les prêts et 95 % pour les dons d'ici 2020 afin de se mettre en conformité avec les recommandations de la communauté internationale.

Parallèlement, à la hausse globale des flux d'APD coréenne, **les flux d'APD à destination de l'Afrique** se sont accrus depuis 2006, tant en termes absolus que relatifs (voir graphique ci-après). Dans le cadre de son engagement à appuyer les efforts de la communauté internationale pour atteindre les objectifs de développement du millénaire, la Corée a considérablement accru ses versements vers l'Afrique, qui concentre la plupart des pays pauvres très endettés. L'accent y est particulièrement mis sur la réduction de la pauvreté et la formation des capacités. La KOICA est présente sur le continent à travers des bureaux situés dans une quinzaine de pays africains.

12. Selon le Rapport annuel 2018 de l'EDCF.



Près de 25 % de l'APD coréenne est destinée aujourd'hui (2017) à l'Afrique¹³ ; cette part a été en hausse quasi constante depuis 2006, à l'exception d'un pic en 2008 (dû à une baisse de l'aide vers l'Europe et l'Asie centrale et méridionale).

Conformément au Plan à moyen terme d'aide publique au développement 2011-2015, le gouvernement coréen avait prévu d'allouer 25 % du total de ses dons et 20 % de ses prêts concessionnels à des partenaires africains. Si l'objectif est atteint pour les prêts, l'Afrique ayant recueilli un peu plus de 20 % du total en 2016, ce n'est pas le cas pour les dons, dont la part destinée à l'Afrique plafonne à 19 % (données OCDE).

L'APD coréenne en Afrique est en outre concentrée (à 70 %) sur les partenaires dits prioritaires – actuellement au nombre de sept : Ghana (11,9 % du total de l'APD vers l'Afrique en 2017), Rwanda (4,3 %), Mozambique (9,5 %), Sénégal (6 %), Éthiopie (12,2 %), Ouganda (7,5 %) et Tanzanie (10,2 %) ¹⁴. Trois de ces pays prioritaires figurent même parmi les dix principaux bénéficiaires d'APD coréenne (Éthiopie, Ghana, Tanzanie) en 2017, traditionnellement dominés par les pays d'Asie du Sud-Est (Vietnam, Myanmar, Cambodge, Laos, Indonésie). Rapportés à l'ensemble de l'APD coréenne, les flux vers ces pays demeurent toutefois marginaux ; chacun des trois principaux pays africains recueille moins de 3% du total, contre 11,2% pour le Vietnam, 4,6% pour le Myanmar et 4% pour le Cambodge.

13. L'objectif est d'atteindre 50%.

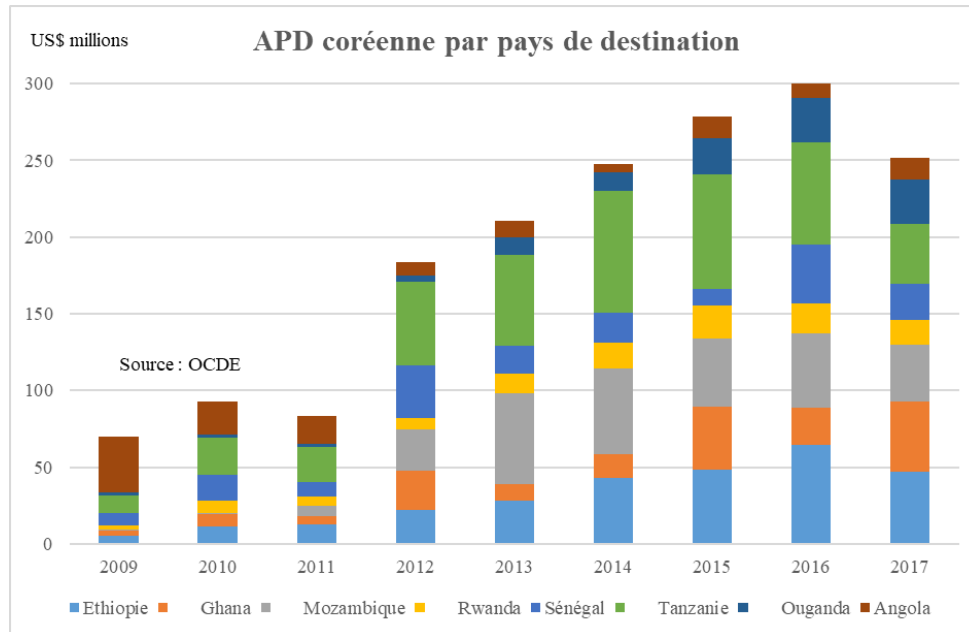
14. Cette liste des pays partenaires prioritaires est revue tous les cinq ans. La précédente liste comprenait 8 pays : Cameroun, Éthiopie, Ghana, Mozambique, Nigeria, RDC, Rwanda et Sénégal.

Selon le cas, la part des dons est supérieure à celle des prêts (75 % pour l'Éthiopie) ou inversement (22,8 % pour le Ghana), la ventilation dépendant *a priori* du niveau de développement du pays récipiendaire (l'Éthiopie est un pays à faible revenu alors que le Ghana est un pays à revenu intermédiaire inférieur). Dans le cas de la Tanzanie (pays à faible revenu) les deux formes sont à peu près équilibrées.

La sélection des sept pays prioritaires est jugée opaque et ne semble obéir à aucune logique particulière¹⁵. Des considérations politiques ont sans doute présidé à la désignation de l'Éthiopie, qui entretient de longue date une relation particulière avec la Corée du Sud en raison de la participation de bataillons éthiopiens aux côtés des troupes sud-coréennes pendant la guerre de Corée¹⁶. La présence au sein de la liste de pays à revenu intermédiaire peut aussi laisser penser que l'objectif d'accès au marché n'est pas exclu. La conviction généralement partagée en Corée que l'Afrique de l'Est est politiquement plus stable que l'Afrique de l'Ouest mais également plus accessible pour des raisons linguistiques explique aussi que la majorité des pays prioritaires soient situés à l'Est du continent. Enfin, la détention de ressources pétrolières ou gazières constitue l'explication la plus plausible en particulier pour l'inclusion du Mozambique. Ainsi l'accroissement de l'aide à ce pays est intervenu peu de temps avant la réalisation d'un vaste projet d'exploitation des ressources gazières *offshore*. Curieusement, toutefois, l'Angola ne figure pas dans la liste des partenaires prioritaires alors qu'il attire une part non négligeable des flux d'APD vers l'Afrique (3,8 % sur la période 2010-2017).

15. Entretien avec des chercheurs experts des questions de développement.

16. Le fait que le siège de l'Union africaine soit situé à Addis-Abeba a pu également jouer un rôle.



Le Cameroun et la RDC, qui figuraient jusqu'à récemment dans la liste des pays prioritaires mais qui ont perdu ce statut, continuent également d'attirer une part importante des flux avec respectivement 6,6 % et 3,8 % du total en 2017¹⁷.

La RDC figure notamment en première place des destinataires des dons octroyés par la KOICA en 2018 (avec 14,4 % du total de l'aide versée à l'Afrique, devant le Rwanda, qui pointe en deuxième position avec 12,6 %) ; les fonds versés pour la construction du musée national pour un montant de plus de 20 millions de dollars expliquent probablement ce classement.

Pour l'Afrique subsaharienne, l'aide se concentre sur la santé publique, l'alimentation en eau, l'éducation et le développement rural, alors que pour l'Afrique du Nord, les secteurs prioritaires sont les Technologies de l'information et de la communication (TIC), les systèmes administratifs et l'énergie industrielle (rapport annuel KOICA, 2018).

En termes de versements de prêts, la Tanzanie et le Mozambique figurent au 31 décembre 2018 parmi les dix principaux destinataires, avec respectivement 4,8 % et 3,3 % du montant total versé par l'EDCF¹⁸. Mais l'Angola, pourtant non prioritaire, occupe la troisième place en Afrique avec 2,6 % du total des prêts versés.

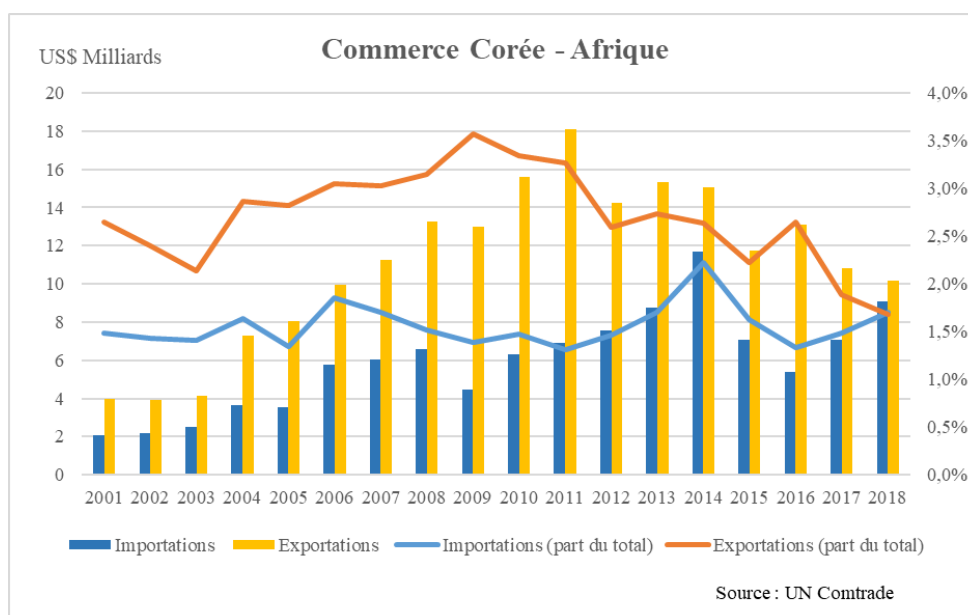
17. Chiffres EDCF, 2018.

18. Rapport annuel de l'EDCF, 2018.

Les prêts, qui reflètent plus vraisemblablement les intérêts stratégiques du donateur, portent essentiellement sur des projets d'infrastructures (transports et énergie en particulier). En matière d'infrastructure de transports, alors que l'accent était mis jusqu'à récemment sur la construction de routes, la tendance est aujourd'hui en faveur du financement des systèmes de transport, faisant notamment appel aux TICs. En outre, des efforts sont faits pour financer des projets intégrés et non plus seulement les infrastructures¹⁹.

Le commerce Corée-Afrique

La dynamique du commerce entre la Corée et l'Afrique contraste fortement avec celle qui ressort de l'observation de l'APD. Si les flux ont eu tendance à s'accroître jusqu'au début des années 2010, ils ont ralenti depuis, et de manière plus nette pour les exportations que pour les importations coréennes. Pour les premières un pic est atteint en 2011 et pour les secondes en 2014. La Corée demeure excédentaire vis-à-vis de l'Afrique, mais l'excédent s'est considérablement réduit.

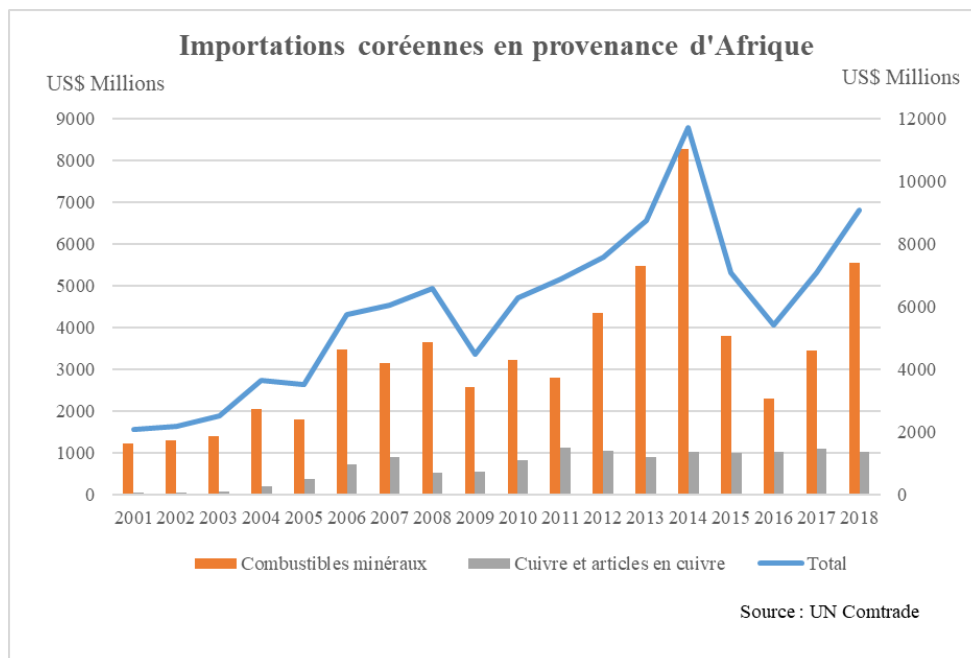


L'Afrique ne constitue pas non plus une destination très importante et la part de l'Afrique dans l'ensemble des exportations coréennes a chuté, passant de 3,5 % en 2009 à 1,5 % dix ans plus tard. L'explication mercantiliste selon laquelle l'aide aurait vocation à faciliter le commerce ne

19. Dans le cas du Sénégal par exemple, en plus de la construction d'un hôpital, l'EDCF se charge des services associés, de la fourniture des équipements et de la formation du personnel hospitalier. Entretien avec des représentants de l'EDCF, juin 2019.

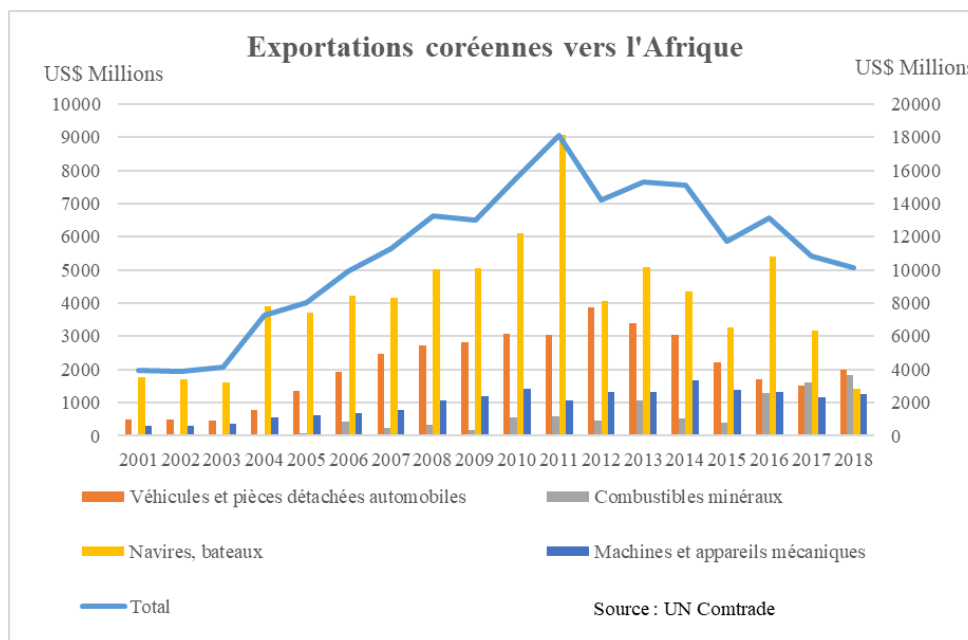
semble globalement pas tenir dans le cas des relations Corée-Afrique. Le commerce n'est en outre pas fait avec les pays récipiendaires de l'aide.

Un examen sectoriel du commerce entre les deux parties montre par ailleurs que la nature des échanges reflète des rapports de type Nord-Sud (et non pas Sud-Sud). L'essentiel des importations coréennes en provenance d'Afrique est constitué de matières premières, et notamment de pétrole (qui représentent, selon l'année, entre 41 % et 71 % de l'ensemble des importations en provenance du continent). En moyenne cette catégorie de produits représente environ 60 % du total. Les exportations coréennes sont par contre essentiellement constituées de produits manufacturés.

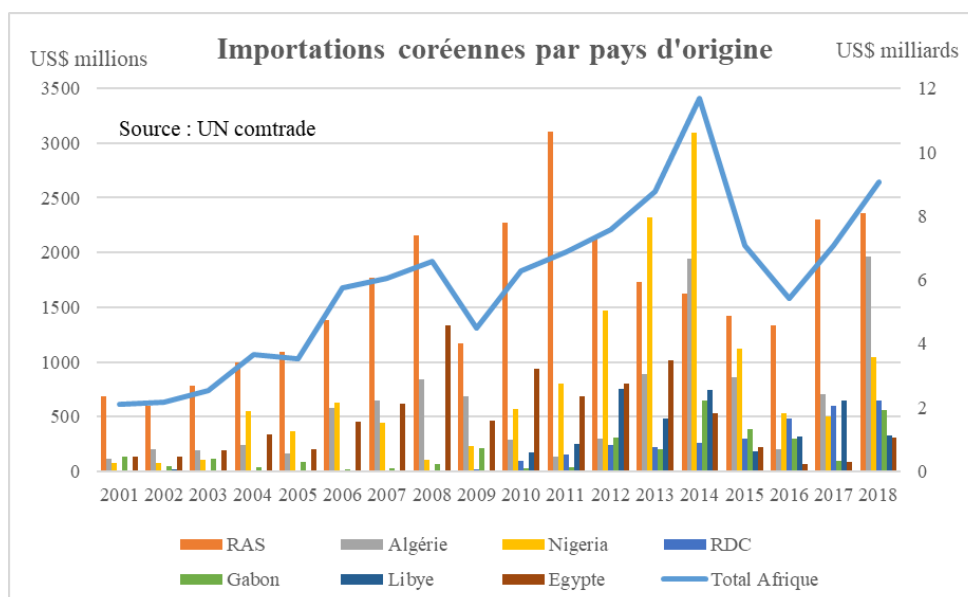


Tout comme les importations, les exportations coréennes vers l'Afrique sont fortement concentrées sectoriellement. Elles tendent tout d'abord à être dominées par les navires et autres engins flottants (cette catégorie représentant jusqu'à 50 % en 2011), même si au cours des dernières années, elles semblent plus diversifiées. Trois groupes de produits dominent aujourd'hui, à savoir les automobiles, les combustibles, les navires, avec environ 20 % chacun, devant les machines et appareils mécaniques²⁰.

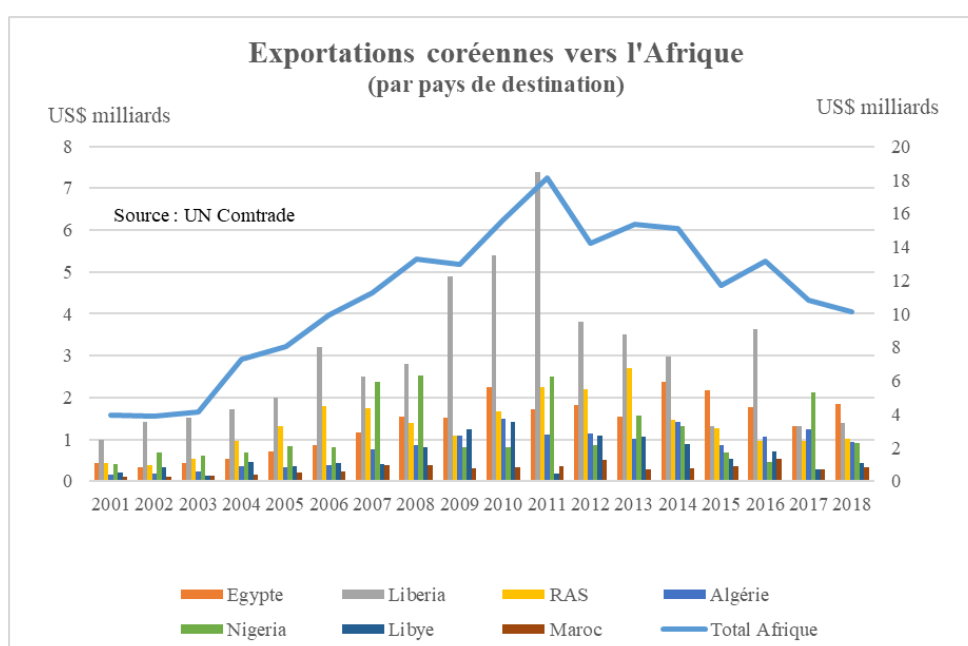
20. Samsung détient 35 % du marché des smartphones en Afrique (AfDB 2018 Horn of Africa).



La concentration des échanges est également perceptible sur le plan géographique. Depuis le début des années 2000, presque sans exception, le premier fournisseur africain de la Corée est l’Afrique du Sud, qui exporte essentiellement des produits du charbon, du minerai de fer ou encore du manganèse. Les autres fournisseurs sont majoritairement des pays producteurs de pétrole ou de gaz (Algérie, Nigeria, Gabon, Libye) ou encore d’autres minerais comme le cuivre ou le charbon (RDC). Depuis 2011, les importations africaines de la Corée proviennent essentiellement de sept pays qui représentent à eux seuls plus de 70 % du total.



De même, les exportations coréennes se concentrent sur un petit nombre de marchés. Les sept principaux pays de destination (Égypte, Liberia, Maroc, Afrique du Sud, Algérie, Nigeria, Libye) recueillent près de 74 % des exportations coréennes sur la période 2010-2018. Le Liberia a longtemps dominé en raison des ventes de navires battant pavillon libérien. À l'exception de ce pays, c'est vers les plus grosses économies du continent que la Corée exporte. Depuis 2011, ses exportations ont eu tendance à se diversifier mais l'importance du marché africain a globalement diminué.



Les investissements directs

À compter du début des années 2000, les investissements directs coréens à l'étranger ont repris. La dynamique d'internationalisation des entreprises a été relancée une dizaine d'années après la crise financière de 1997-1998 qui avait marqué un coup d'arrêt à la vague d'investissements directs à l'étranger (IDE), d'ailleurs probablement inconsidérée, vers toutes les destinations (Nicolas, 2001).

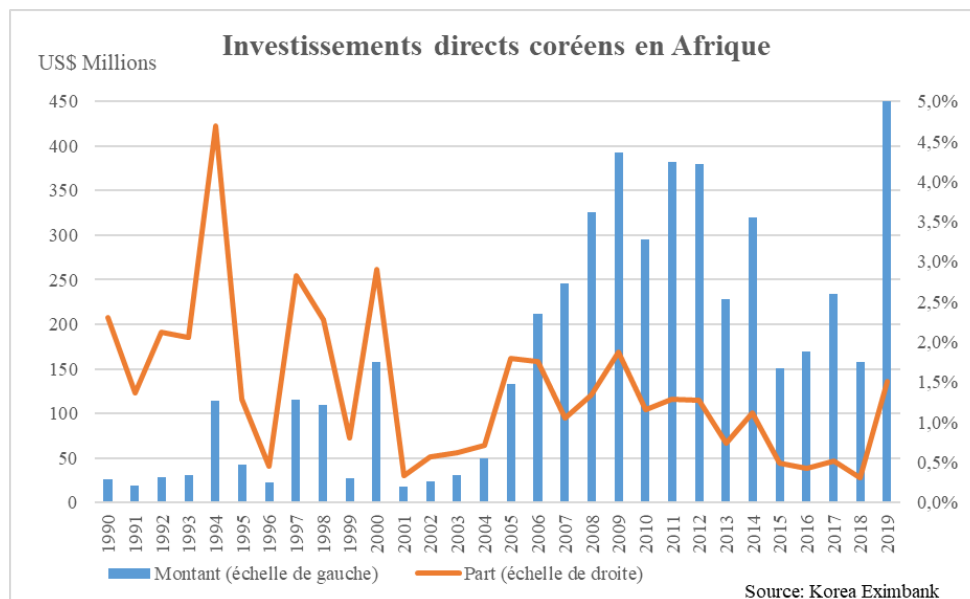
Les investissements directs en Afrique connaissent une forte croissance dans la deuxième moitié des années 2000 avant de ralentir à compter de 2014²¹. En termes relatifs toutefois, l'Afrique demeure une

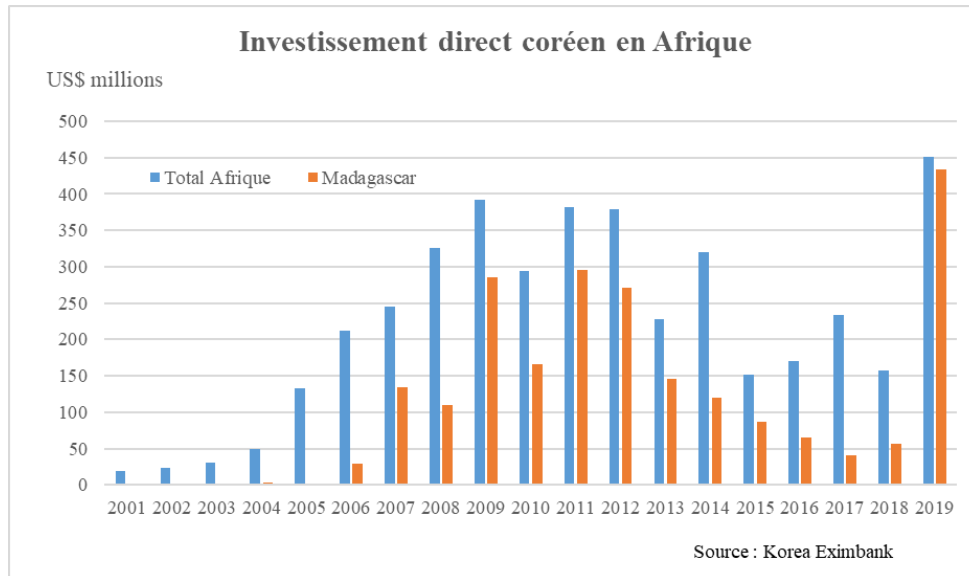
21. Ce ralentissement des IDE n'est toutefois pas propre à la Corée. La baisse des IDE a été particulièrement forte à destination des pays producteurs de pétrole.

destination vraiment marginale (avec à peine 1 % du total sur la période 2006-2018) comparée notamment à l'Asie (39 %), mais aussi l'Amérique du Nord ou l'Europe (respectivement 25 % et 17 %).

Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres régions du monde, la répartition géographique des IDE coréens en Afrique suggère qu'ils ne suivent pas nécessairement les flux d'aide. La dynamique est nettement différente et la destination géographique l'est tout autant. En effet, sur l'ensemble de la période 2006-2018, l'essentiel de ces investissements est concentré dans un seul pays, Madagascar.

Ce n'est qu'au cours des toutes dernières années (2014-2018) que l'on observe une tendance au rééquilibrage, avec l'émergence de l'Égypte et du Maroc comme destinations des IDE coréens. Toutefois, la très forte hausse observée en 2019 est à nouveau imputable à un investissement d'envergure dans le secteur minier (nickel) à Madagascar. La modestie des flux globaux d'IDE explique aussi qu'un seul investissement d'envergure puisse modifier la tendance.





Les IDE coréens sont concentrés dans le secteur minier, à Madagascar bien sûr, mais aussi en Libye, au Nigeria, en Afrique du Sud, en Algérie et même au Maroc. La concentration dans le secteur des ressources naturelles confirme ce que suggérait la structure des importations coréennes en provenance des pays africains, à savoir que l'Afrique est avant tout perçue comme une source de ressources naturelles, essentiellement énergétiques.

Les seuls pays qui accueillent de longue date des IDE coréens un peu substantiels dans le secteur manufacturier sont l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Ghana. Au cours des toutes dernières années (depuis 2016), ils ont été rejoints par l'Éthiopie²², la Guinée équatoriale ou encore le Maroc.

Les statistiques d'IDE ne rendent toutefois pas complètement compte de la réalité sur le terrain. Tout d'abord, l'Afrique est la destination de nombreux investissements privés dans le secteur manufacturier, mais qui sont vraisemblablement de montants trop modestes pour apparaître clairement aux côtés des investissements très capitalistiques réalisés dans le secteur minier ou pétrolier par exemple. De nombreux produits de consommation courante (produits blancs – réfrigérateurs, machines à laver, etc. – et bruns – téléviseurs, ordinateurs – en particulier) de fabrication coréenne sont fréquemment assemblés sur place et non pas importés (ou tout au moins pas de Corée, mais de sites de production situés dans des pays voisins sur le continent). Ainsi, Samsung et LG assemblent des téléviseurs dans des usines implantées en Afrique du Sud, et LG fait de même pour des machines à laver dans des usines implantées au Soudan ou en Égypte. Dans le secteur automobile, Hyundai possède une

22. Des entreprises textiles coréennes sont notamment présentes dans les zones industrielles publiques telles que celles de Bolé Lémi ou Adama à proximité d'Addis-Abeba (Nicolas, 2017).

unité de production au Soudan, et Hyundai et Kia ont des réseaux de distribution très développés à travers l'ensemble du continent. Tout récemment, c'est le Maroc qui a attiré des producteurs de pièces automobiles destinées aux constructeurs déjà établis, qui visent le marché européen.

Par ailleurs, la présence des grands groupes de construction est visible dans de nombreux pays. Les grandes entreprises de construction sont généralement impliquées dans des projets d'infrastructures bénéficiant d'un soutien de l'État (*via* la KOICA ou l'EDCF), c'est pourquoi leurs activités ne sont pas comptabilisées comme IDE.

Les sociétés sud-coréennes d'ingénierie et de construction ont développé des projets importants en Afrique. À titre d'exemple, Samsung Heavy Industries a construit et installé en 2018, pour le compte du groupe français Total, la plus grande unité flottante de production pétrolière (FPSO) au monde qui permettra de pomper le pétrole du champ *offshore* d'Egina au Nigeria, de le stocker et le décharger dans des tankers. Daewoo Engineering and Construction a achevé de son côté divers chantiers de construction (autoroute en Éthiopie, pont sur le Zambèze entre la Zambie et le Botswana), et Hyundai Engineering and Construction a décroché un contrat de construction d'un pont sur le Nil en Ouganda.

Dans le secteur des télécommunications, la compagnie privée Korea Telecoms (KT), la plus grande entreprise de téléphonie du pays, a développé au Rwanda le premier réseau de téléphonie mobile 4G LTE (Long Term Evolution) sur le continent africain. La 4G a vu le jour dans le pays en 2013 et a commencé à être commercialisée à partir de novembre 2014 suite à un accord entre le gouvernement et KT. Grâce à ce réseau, 95 % des Rwandais ont aujourd'hui accès aux services sans-fil rapides et haut débit. Cette réalisation, qui est passée par la formation d'une *joint-venture* entre KT et le gouvernement rwandais, constitue un autre exemple d'implication importante en Afrique par une entreprise coréenne privée, mais qui n'est pas comptabilisée comme IDE.

Le secteur des services n'est pas en reste ; ainsi Lotte Confectionary est devenu en 2016 la première entreprise du secteur alimentaire à entrer sur le marché africain avec des activités au Kenya.

Multiplicité des objectifs économiques et limites du *soft power*

L'APD constitue le principal instrument de la stratégie coréenne en Afrique. L'APD coréenne répond certes à des préoccupations humanitaires – notamment le souci de réduire la pauvreté –, mais contribue aussi incontestablement à la poursuite d'intérêts nationaux politiques et économiques (amélioration de l'image du pays sur la scène internationale, recherche de débouchés pour ses entreprises, recherche de la sécurité énergétique, etc.). Cette aide – toujours en grande partie liée – permet de faciliter l'accès de grandes entreprises coréennes à certains marchés publics (contrats de construction en particulier), mais aussi, dans une moindre mesure, de sécuriser l'accès du pays à des ressources pétrolières et gazières en particulier.

Parallèlement, elle est également conçue comme un instrument de *soft power*, permettant au pays de s'ériger d'une part en modèle pour le monde en développement, à commencer par l'Afrique, mais aussi de s'affirmer sur la scène internationale comme une puissance moyenne responsable et engagée, ce qui passe aussi par le soutien des pays africains.

La quête de ressources naturelles

La Corée a pratiqué jusqu'au début des années 2010 ce que l'on a appelé une « diplomatie des ressources », dont des consortiums entre entreprises publiques, entreprises contrôlées par l'État et entreprises privées étaient les principaux acteurs. L'objectif de cette stratégie, mise en place par le président Lee Myung-bak, était d'éviter de passer par le biais du marché en concluant des accords avec les gouvernements des pays détenteurs de ressources, qui permettaient aux opérateurs coréens d'acquérir, explorer, exploiter et distribuer les ressources en question. En dépit d'un soutien actif de la part du gouvernement²³, cette stratégie n'a pas connu le succès escompté. Ainsi par exemple la compagnie publique Korean National Oil Corporation (KNOC) n'est jamais parvenue à obtenir de licences

23. Qui passait notamment par une augmentation colossale des budgets des entreprises d'État : celui de KNOC a été multiplié par 17 entre 2005 et 2011 par exemple (Kim, 2012, p. 300).

d'exploration en Angola, en Guinée équatoriale ou encore au Gabon, alors qu'au Nigeria son accès à deux blocs pétroliers *offshore* a été bloqué (l'accord passé a été révoqué) en raison de manquement à certaines obligations contractuelles.

Aujourd'hui, bien que la diplomatie des ressources (telle qu'elle avait été définie sous l'ère Lee Myung-bak) ne soit plus à l'ordre du jour²⁴, l'objectif de sécurité énergétique continue de sous-tendre la présence coréenne en Afrique, mais aussi l'orientation de l'APD. Le choix de certains pays prioritaires le confirme ; le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda sont notamment riches en ressources pétrolières et gazières.

La société d'État KOGAS est engagée dans un projet de construction et d'exploitation d'une plate-forme pétrolière flottante au large des côtes du Mozambique. L'augmentation de l'aide octroyée au Mozambique n'est sans doute pas étrangère à la réussite de l'opération. Toutefois, l'APD ne peut apporter qu'un soutien indirect à la conclusion de contrats avec les gouvernements des pays détenteurs de ressources. Les obligations que lui impose son appartenance au CAD, contraignent la Corée à ne pas utiliser explicitement son APD à cette fin.

Comme cela a été indiqué plus haut, interpréter l'APD coréenne en Afrique comme l'extension d'une stratégie mercantiliste ne semble d'ailleurs pas pertinent tant les volumes d'échanges entre les deux parties sont faibles. En outre, les principaux destinataires de l'APD coréenne (Éthiopie, Ghana, Mozambique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Ouganda) ne coïncident pas avec les principaux partenaires commerciaux (Égypte, Liberia, Togo, Afrique du Sud, Algérie, Nigeria et Libye).

Ce qui est en revanche incontestable c'est d'une part que les importations coréennes en provenance d'Afrique sont largement dominées par les matières premières, notamment pétrolières, et d'autre part que les entreprises coréennes investissent principalement en Afrique dans le secteur des ressources naturelles. L'Afrique est donc avant tout perçue par Séoul comme un réservoir de ressources. On est bien loin du discours sur la singularité de la Corée comme partenaire de développement plutôt que comme fournisseur d'aide (Schwak, 2019, p.107). Finalement, le comportement de la Corée n'est pas fondamentalement différent de celui des autres économies et des autres donateurs.

24. Les pertes associées à cette politique se seraient élevées à 3 400 milliards de wons, soit 3,1 milliards de dollars. Source : S. Mundy, « South Korea Resource Drive Undone by Scandal », *Financial Times*, 12 avril 2015.

L'héritage de l'État développeur : la défense des entreprises coréennes

Les liens entre secteur privé et État dans le cadre de la politique d'APD étaient particulièrement importants sous la présidence Lee Myung-bak. S'ils se sont quelque peu distendus, ils demeurent bel et bien réels. La persistance de la pratique de l'aide liée en Corée le confirme. L'État apporte son soutien aux entreprises pour l'obtention de marchés publics, l'EDCF prêtant à des gouvernements étrangers pour financer des projets d'infrastructure qui font l'objet d'appels d'offres réservés aux entreprises coréennes. Cette pratique suggère en outre que les intérêts privés sont pris en compte dans la définition de la politique d'aide (Schwak, 2019, p. 111).

Les politiques de soutien aux exportateurs d'infrastructures coréennes s'inscrivent dans la tradition d'interventionnisme d'État et dans une logique de politique industrielle. Elles s'appuient sur l'héritage de l'État développeur mercantiliste, mais privilégient désormais le soutien de la compétitivité des entreprises locales sur le marché international.

Ces politiques se situent à l'intersection entre deux orientations politiques, à savoir :

- La volonté de trouver des relais de croissance à l'extérieur, alors que la demande locale en infrastructures s'essouffle et que le marché local est largement saturé.
- La volonté d'exploiter des avantages comparatifs développés progressivement par les entreprises locales et qui leur assurent une compétitivité incontestée en termes de savoir-faire.

Dans ce contexte, l'Afrique est perçue comme un marché prometteur où les entreprises peuvent se déployer alors que le marché domestique stagne.

Le secteur de la construction et de l'ingénierie, ou plus globalement des infrastructures, compte au nombre des secteurs activement soutenus par les pouvoirs publics coréens. En plus des « exportations » d'infrastructures, les entreprises coréennes cherchent également à exporter leur savoir-faire technique, principalement dans les projets industriels du secteur pétrolier (raffinage, stockage), gazier et pétrochimique, de la génération électrique ou encore du traitement de l'eau. La politique de promotion des exportations d'infrastructures fait l'objet d'un appui au plus haut niveau de l'État (président).

Dans le secteur de l'ingénierie et de la construction, toutefois, la concurrence chinoise est particulièrement rude aujourd'hui, ce qui risque de peser sur les perspectives des entreprises coréennes. Il n'est pas sûr

qu'elles parviennent à reproduire en Afrique le succès qu'elles ont connu au Moyen-Orient. Alors que six d'entre elles figuraient en 2011 parmi les vingt premières entreprises mondiales du secteur, à peine dix ans plus tard (2018), une seule est parvenue à se maintenir (Hyundai Engineering and Construction, qui ne pointe qu'à la 20^e place) ; trois autres entreprises figurent dans les 40 premières au monde (GS Engineering and Construction – 31^e place ; Samsung C&T – 35^e place ; Daewoo Engineering and Construction – 40^e place ²⁵). Dix-sept des quarante plus grandes entreprises sont chinoises.

Les entreprises coréennes de l'industrie lourde sont aujourd'hui quelque peu à la peine en Afrique. Les modalités du soutien ont évolué et les partenariats public-privé (PPP) sont désormais le moyen privilégié. Par ailleurs, les secteurs ciblés ont également évolué et l'accent est aujourd'hui mis sur les investissements liés aux TICs.

Les projets récents de développement de *smart cities* en Afrique constituent une illustration de cette nouvelle orientation. Mais ces projets constitueraient en réalité, selon certains, simplement une autre manière de vendre l'expertise en BTP coréenne²⁶. Au-delà des seules infrastructures, les projets incluent désormais un certain nombre de services (gestion de la circulation, signalisation notamment²⁷). Ainsi un protocole d'entente aurait été signé en février 2019 entre une société coréenne de développement de logiciels SR Post et la Kampala Capital City Authority (KCCA) pour examiner les conditions de développement de diverses initiatives associées au concept de *smart city* (gestion de la circulation, du parking, e-gouvernement, etc.). D'importantes limites existent toutefois à l'exportation de ces modèles, qui tiennent aux conditions locales, en particulier à l'irrégularité de l'approvisionnement en électricité par exemple.

L'expérience de développement, un atout délicat à exploiter

Le partage d'expérience constitue un argument-clé du discours de l'APD coréenne. Il faut en effet se souvenir que la Corée du Sud avait un PIB par tête comparable, voire inférieur, à celui de nombre de pays africains à la fin

25. Plus d'informations sur : www.enr.com.

26. Entretien avec des chercheurs coréens, juin 2019.

27. C'est notamment le cas du projet de développement d'un système de circulation intelligent (Intelligent Traffic System) à destination de Nairobi, qui a bénéficié d'un prêt de l'EDCF d'un montant total de 120 millions de dollars en 2018.

des années 1950. Ainsi au moment de l'indépendance du Ghana en 1956, les deux pays avaient tous les deux un PIB/tête d'environ 500 dollars. Soixante ans plus tard, le PIB sud-coréen est de l'ordre de 25 000 dollars alors que celui du Ghana (pourtant considéré comme une *success story* en Afrique subsaharienne) est de 1 650 dollars (le PIB/tête moyen en Afrique oscillant autour de 1 000 dollars). Dès lors, la réussite économique de la Corée est mise en avant comme un exemple à suivre et sa trajectoire rapide d'un pays récipiendaire d'aide à celui de donneur lui confère une forte légitimité.

Le discours sur le caractère exemplaire de la réussite économique coréenne est notamment porté par le ministère de la Stratégie et des Finances (MOSF) dans le cadre du programme dit de partage de connaissances (Knowledge Sharing Programme), mis en place en 2004 et animé par le Korea Development Institute (KDI). Dans le même esprit, la présidente Park Geun-hye défendait l'idée que la Corée pouvait jouer le rôle de pont entre les économies développées et en développement.

À l'occasion du 4^e forum de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)/Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Busan en 2010, le président de la KOICA a affirmé qu'il y avait plusieurs choses que la Corée pouvait partager avec le monde, notamment le mouvement des « nouveaux villages » (Saemaul Undong). Ce mouvement avait été lancé par le gouvernement du président Park Chung-hee en 1970 en vue de moderniser les campagnes en responsabilisant les communautés rurales pour qu'elles soient garantes de leur propre développement. Il s'appuyait sur les trois principes de diligence, auto-assistance et coopération. Le mouvement a ensuite été associé à la révolution verte dans la production de riz. En effet, outre aider les zones rurales à s'extraire de la pauvreté, il s'agissait également de leur permettre de produire pour satisfaire les besoins alimentaires de la population urbaine alors en plein essor.

Ce mouvement est devenu une marque de fabrique de la Corée et de son expérience de développement. Bien que les motivations politiques du programme et son impact sur le développement économique du pays soient demeurés sujets à controverse, l'administration Lee Myung-bak l'érigera en élément-clé de la réussite coréenne.

La KOICA a largement contribué au développement du mouvement à l'international en lançant le programme « Global Saemaul Undong » en 2013. Cette campagne d'exportation du modèle coréen prendra tout naturellement de l'ampleur avec l'accession au pouvoir de Park Geun-hye et recevra le soutien de diverses organisations internationales telles que le PNUD ou la BAD. Le premier projet verra le jour en Éthiopie. Plusieurs

projets ont ensuite été mis en place au Rwanda, en Ouganda ou encore au Kenya, et des villages sont actuellement en développement en Côte d'Ivoire, en RDC ou encore en Tanzanie. La Fondation Saemaul Undong est présente dans divers pays africains afin d'aider les populations à diversifier leurs sources de revenus et contribuer au développement communautaire.

Le discours autour du caractère exemplaire du mouvement Saemaul Undong est pourtant éminemment contestable. Tout d'abord, il semble très exagéré d'imputer la réussite coréenne en matière de développement, ne serait-ce que de son secteur agricole, à ce mouvement. Les conditions qui prévalaient à l'époque ont bien évidemment joué un rôle crucial. Par ailleurs, le fait qu'il ait été imposé par un régime dictatorial pose également problème. Quoi qu'il en soit, ériger cette expérience en modèle est plus que discutable.

Par ailleurs, l'exportation de ce mouvement vers l'Afrique est désormais associée au scandale qui a conduit à la destitution de la présidente Park. Sa conseillère personnelle, et confidente, Choi Soon-sil aurait en effet utilisé ce programme pour détourner des fonds à des fins d'enrichissement personnel, entamant de ce fait très directement l'image du programme et son caractère exemplaire. Curieusement pourtant, le président Moon Jae-in a tout récemment (octobre 2019) cherché à défendre ce programme et il devrait être maintenu sans même changer de nom²⁸.

Au-delà de l'exemple du développement rural, l'exportation du modèle coréen vers les pays africains relève en large partie de la mystification. En effet, le décalage est conséquent entre le modèle censé être exporté et la réalité du développement coréen. Les recommandations portent par exemple sur la promotion des petites et moyennes entreprises (PME)²⁹, alors que le développement économique coréen est essentiellement passé par les grands conglomérats horizontaux (*chaebols*). Plus généralement, l'accent est mis sur le développement du secteur privé alors que la Corée est un exemple d'État développeur, dans lequel l'État joue un rôle essentiel au détriment du secteur privé.

Une dernière question est de savoir si les interventions coréennes dans les pays africains se démarquent vraiment de celles des donateurs traditionnels et si elles vont effectivement contribuer au développement

28. « With spread of the Saemaul Undong, we are helping developing nations get confident of affluence by sharing our experience in economic development. [...] Going forward as well, [we] will continue support, as a responsible middle-power nation in the international community, so that the global community can be rich all together. », cité par Yonhap News Agency, 29 octobre 2019. Plus d'informations sur : <https://en.yna.co.kr>.

29. Voir Schwak, 2019, p. 7.

des pays récipiendaires. En fait rien n'est moins sûr. Du fait que l'APD coréenne privilégie en réalité la défense des intérêts nationaux (en soutenant ses propres entreprises, *via* notamment l'aide liée), elle a toutes les chances d'exercer des effets positifs limités sur les pays récipiendaires dans la mesure où ce sont les intérêts du donneur qui priment. Au Mozambique par exemple on peut légitimement se demander si, en encourageant la réalisation de méga-projets dans le secteur pétrolier par le biais de sa compagnie d'État KOGAS, la Corée n'agit pas au détriment d'une diversification de l'économie locale et probablement du développement du pays. De même, en contraignant le gouvernement rwandais à faire appel à des entreprises et sous-traitants coréens dans le cas du développement du réseau 4G, la Corée du Sud réduit les possibilités de voir se développer des liens en amont avec l'industrie locale (*backward linkages*) pourtant essentiels pour que s'enclenche une dynamique vertueuse.

L'instrumentalisation de l'APD en Afrique au service de la diplomatie coréenne

L'APD coréenne en Afrique a dès le début été largement instrumentalisée en vue de soutenir certains objectifs de la diplomatie coréenne. Le continent africain abritant plus de 50 pays, gagner leur soutien peut s'avérer extrêmement précieux lors de divers scrutins au sein des enceintes internationales. La Corée cherche en effet à jouer un rôle plus actif sur la scène internationale et à accroître son influence dans le dispositif onusien en particulier. Comme on l'a vu plus haut, l'élection de Ban Ki-moon au poste de secrétaire général des Nations unies en 2006 a été le fruit d'une campagne active sur le continent africain, appuyée par une nette augmentation de l'aide versée. De même, c'est après avoir annoncé, à l'occasion de la 4^e KOAFEC, le lancement d'un vaste plan d'aide de 60 millions de dollars en faveur de l'Afrique que la Corée est parvenue, grâce aux voix des pays africains, à faire pencher la balance en sa faveur pour accueillir le secrétariat du Green Climate Fund à Songdo (Kim, 2013).

Les scandales à répétition : l'image écornée de la Corée en Afrique

L'exercice du *soft power* coréen en Afrique a connu de nombreuses difficultés et l'image de la Corée y a souffert, au cours de la dernière décennie, de divers scandales. Le premier d'entre eux concerne l'accaparement des terres à Madagascar par Daewoo. En 2008, Daewoo Logistics avait obtenu un bail de 99 ans pour quelque 1,3 million d'hectares

à Madagascar³⁰ afin d'y cultiver du maïs et des palmiers à huile dont la production était destinée au marché coréen. Le terrain avait été accordé gratuitement à Daewoo en échange de la promesse de créer des emplois et d'aider le développement des infrastructures dans le pays. L'accord a suscité un tollé, conduisant non seulement à son annulation mais aussi à l'éviction du président malgache de l'époque. Cet épisode malheureux a laissé des traces et l'image de la Corée s'en est trouvée considérablement écornée.

Par la suite, divers scandales ont été notamment liés à l'administration du programme d'aide de la Corée. Tout d'abord, au plus fort de la mise en œuvre de la « diplomatie des ressources », l'administration Lee Myung-bak s'est trouvée empêtrée dans un scandale financier touchant plusieurs fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce (MOFAT), dont l'ancien ambassadeur coréen au Cameroun. Ceux-ci avaient en effet délibérément fait monter le cours des actions de la compagnie minière CNK Global, qui avait obtenu une concession dans une mine de diamants au Cameroun, en exagérant le potentiel de production. L'objectif était, ce faisant, d'empocher de confortables plus-values (Schwak, 2019, p. 115).

Les scandales n'ont toutefois pas cessé avec le départ du président Lee Myung-bak. Plus récemment, l'image de la Corée a encore pâti en Afrique d'un nouveau scandale associé à la présidente Park et portant sur le programme Korea Aid. La conseillère et confidente de l'ombre de la présidente Park, Choi Soon-sil, a été accusée d'avoir tiré parti du statut privilégié que lui conférait sa proximité avec la présidente pour faire verser de fortes sommes (plus de 17 millions d'euros) par des grandes entreprises³¹ à diverses associations qu'elle présidait, notamment les Fondations Mir et K-Sports, qui participaient au programme Korea Aid. Le directeur de la KOICA, qui avait refusé de financer les associations de Choi Soon-sil, s'était vu remplacer par l'un des associés de Choi (Kim, 2019, p. 2056).

En outre, la Corée s'est vue accusée en 2013 de se livrer à des pratiques de pêches illégales dans les eaux de l'Ouest africain, ce qui a conduit l'Union européenne à menacer d'inscrire la Corée sur la liste des pays interdits d'exporter du poisson vers le marché européen (Darracq et Neville, 2014).

30. Ce qui représentait près de la moitié des terres arables du pays.

31. Samsung, Lotte, Hyundai, Daewoo.

En dépit de ces divers épisodes qui pèsent sur la réputation de la Corée, des motifs d'optimisme demeurent, qui tiennent à la bonne image de marque de la Corée dans le secteur des TICs et à la très forte notoriété des marques coréennes. Selon le dernier classement *Brand Africa 100*, Samsung et LG figurent parmi les dix marques les plus admirées en Afrique (occupant respectivement la deuxième et dixième place³²).

Comme il est aujourd'hui fait grand cas du *smart development*, ainsi qu'en atteste le discours du vice Premier ministre et ministre de la Stratégie et des Finances Kim Dong-yeon à l'occasion de la KOAFEC d'octobre 2018, la Corée apparaît particulièrement bien placée pour se positionner dans ce domaine sur le continent.

32. Plus d'informations sur : www.brandafrica.org.

Conclusion

L'intérêt des autorités et entreprises coréennes pour l'Afrique est un phénomène encore récent et la présence de ces acteurs sur le continent demeure limitée, et en tout état de cause sans commune mesure avec celle de ses deux grands rivaux asiatiques, le Japon et la Chine. Même dans des secteurs comme le BTP, où elle disposait jusqu'à récemment d'avantages comparatifs, la Corée n'est pas en mesure de rivaliser avec la Chine par exemple.

Dès lors, le seul moyen pour Séoul de tirer son épingle du jeu en Afrique, est de faire valoir sa différence et sa singularité. C'est ce qu'elle a tenté de faire en jouant à la fois sur le caractère exemplaire de sa propre expérience de développement économique et sur sa proximité avec les pays africains. Cette stratégie a toutefois très rapidement atteint ses limites. Tout d'abord, il reste à démontrer que certaines des solutions, qui auraient amorcé la réussite économique du pays aient bel et bien joué un tel rôle (c'est par exemple le cas du mouvement des nouveaux villages). Par ailleurs, il n'est pas certain qu'elles soient vraiment pertinentes pour le contexte africain. Enfin, le décalage peut être important entre les conseils prodigués et la réalité des politiques observées en Corée. En d'autres termes, le partage d'expérience constitue un discours séduisant qu'il est néanmoins difficile de convertir en recommandations concrètes et pertinentes.

Et puis, le discours sur le partage d'expérience à destination des partenaires africains peine à dissimuler d'autres objectifs liés très directement aux intérêts économiques de Séoul. Loin d'être engagée dans une relation de caractère gagnant-gagnant avec ses partenaires africains, la Corée poursuit les mêmes objectifs que les autres pays industrialisés (quête de matières premières et promotion des activités de ses entreprises). En fin de compte, l'affirmation d'une différence fondamentale de l'approche coréenne de l'Afrique n'est pas vraiment convaincante. Le décalage entre l'exemplarité affichée et la succession de scandales et autres faits de corruption associés aux activités de certaines entreprises, voire des pouvoirs publics coréens, en Afrique ne fait qu'aggraver les choses.

À la décharge de la Corée, le caractère encore récent de son engagement en Afrique peut laisser penser qu'elle est encore en phase d'apprentissage et qu'elle apprendra de ses erreurs. Pour cela, toutefois,

encore faudrait-il d'une part qu'elle dispose d'une base de connaissances suffisamment solides sur l'Afrique, et d'autre part que le dispositif institutionnel traitant des questions africaines, en particulier *via* l'aide, fonctionne de manière optimale. Or, aucune de ces conditions n'est aujourd'hui remplie. Tout d'abord, le niveau de connaissance de l'Afrique est notoirement faible en Corée et le nombre de chercheurs travaillant sur cette région toujours très limité. Par ailleurs, le grand nombre des dispositifs mis en place et la fragmentation administrative dans la mise en œuvre d'une politique africaine constituent des obstacles de taille. La multiplicité des ministères impliqués (ministère de la Stratégie et des Finances [MOSF], ministère des Affaires étrangères [MOFA], ministère du Commerce et de l'Industrie [MOTIE]) et les tensions qui peuvent exister entre eux en raison de la diversité de leurs objectifs, rendent la définition d'une stratégie cohérente pour le moins délicate.

Il est encore trop tôt pour savoir si la nouvelle administration Moon sera en mesure de corriger le tir. En permettant de développer l'expertise sur l'Afrique et en encourageant le développement de nouveaux canaux d'interactions avec les partenaires africains, la Fondation Corée-Afrique, récemment mise en place, pourrait toutefois bien constituer un instrument essentiel pour la définition d'une nouvelle stratégie coréenne en Afrique.

Références

Darracq, Vincent et Daragh Neville (2014), « South Korea's Engagement with Sub-Saharan Africa: Fortune, Fuel and Frontier Markets », *Research Paper*, Africa Programme, Chatham House, octobre.

De Pontet, Philippe et James Clinton Francis (2011), « Korea-Africa: Emerging Opportunities », *Korea's Economy 2011*, vol. 27, KEI et KIEP.

Kim, Hyo-sook (2020), « Korea-Africa Forum (KOAF) – South Korea's Middle Power Diplomacy and Its Limitations », in Takuo, Iwata, *New Asian Approaches to Africa: Rivalries and Cooperations*, Vernon Press.

Kim, Joongi (2014), « The Formulation of Korea's Resource Policy: Resource Diplomacy, Public-Private Consortium and International Agreements », *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, vol. 9, n° 1, p. 287-329, <https://ssrn.com>.

Kim, Soyeun (2013), « Korea in Africa: A Missing Piece of the Puzzle? », *LSE Ideas: Emerging Powers in Africa*, p. 55, www.lse.ac.uk.

Kim, Soyeun et Kevin Gray (2016), « Overseas Development Aid as Spatial Fix? Examining South Korea's Africa Policy », *Third World Quarterly*, vol. 37, n° 4, p. 649-664.

Kim, Suweon (2019), « The Misadventure of Korea Aid: Developmental Soft Power and the Troubling Motives of an Emerging Donor », *Third World Quarterly*, vol. 40, n° 11, p. 2052-2070.

Kim, Tae-hyung (2010), « South Korea's Strategic Relationships with Sub-Saharan Africa: Energy Security and Beyond », *Korean Journal of International Studies*, vol. 8, n° 1, juin, p. 112-135.

Kim, Yejoo (2016), « South Korea's Changing Political Environment and Its Impact on Its Africa Policy », *African-East Asian Affairs/ The China Monitor*, n° 4, décembre, p. 126-151.

Lim, Eun-mie (2015), « Evolution of Korea's ODA Policy », *Vestnik Rudn – International Relations*, vol. 1, p. 15-23.

Nicolas, Françoise (2001), « A Case of Government-led Integration into the World Economy », in Sachwald, Frédérique (dir.), *Going Multinational: The Korean Experience of Direct Investment*, Routledge, Londres.

Nicolas, Françoise (2017), « Chinese Investors in Ethiopia: The Perfect Match ? », *Notes de l'Ifri*, Ifri-OCP Policy Center, Paris.

Nicolas, Françoise, Céline Pajon et John Seaman (2014), « La nouvelle diplomatie économique asiatique : Chine, Japon, Corée comme exportateurs d'infrastructures », *Asie. Visions*, n° 68, Ifri, Paris.

OECD (2018), *Development Cooperation Peer Review Korea 2018*, OECD, Paris.

Park, Jong-dae (2019), « Engineering Rural Development in Africa », in Park, J.-D., *Re-inventing Africa's Development: Linking Africa to the Korean Development Model*, Palgrave Macmillan, New York, p. 317-355.

Park, Hansol (2016), « The Motivations of South Korea's ODA to Africa », mimeo, Central Europe University, Budapest.

Park, Min-jung et Thomas Kalinowski (2016), « South Korean Development Cooperation in Africa: The Legacy of a Developmental State », *Africa Spectrum*, vol. 51, n° 3, p. 61-75, <https://nbn-resolving.org>.

Park Yongho et Kim Yejin (2018), « The Strategic Value of Africa as the New Market and Korea's Economic Cooperation with Africa », *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 11, n° 5, p. 236-248.

Schwak, Juliette (2019), « Nothing New under the Sun: South Korea's Developmental Promises and Neoliberal Illusions », *Third World Quarterly*, septembre.

Schwak, Juliette (2018), « Dangerous Liaisons? State-chaebol Cooperation and the Global Privatization of Development », *Journal of Contemporary Asia*, août.

Yoon, Mi-yung et Moon Chungshik (2014), « Korean Bilateral Official Development Assistance to Africa Under Korea's Initiative for Africa's Development », *Journal of East Asian Studies*, vol. 14, p. 279-301.



ifri

institut français
des relations
internationales