

La diplomatie économique du Japon en Afrique

Un bilan de l'ère Abe, entre priorités stratégiques et réalités de terrain



Céline PAJON

Décembre 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 : 979-10-373-0278-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2020

© Photo de couverture : Japanese Prime Minister Abe Shinzo addresses TICAD VI (Photos GCIS)

Comment citer cette publication :

Céline Pajon, « La diplomatie économique du Japon en Afrique. Un bilan de l'ère Abe, entre priorités stratégiques et réalités de terrain », *Notes de l'Ifri*, Ifri, décembre 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

Auteure

Céline Pajon est responsable des activités Japon au Centre Asie de l'Ifri où elle est chercheuse depuis 2008. Elle est également *Senior Fellow* au Japan Program de la Vrije Universiteit Brussel (VUB) et chercheuse associée au Canon Institute for Global Studies (CIGS) à Tokyo. Ses travaux portent sur la politique étrangère et de défense du Japon, ainsi que sur l'évolution géostratégique de la région indo-pacifique.

Céline Pajon est diplômée de l'Institut de hautes études internationales de Genève et de Sciences Po Lyon. Elle a étudié au Japon, à l'université de Waseda et à l'université d'Osaka.

Ses dernières publications incluent : « What Would Suga's Indo-Pacific Strategy Look Like? », *Commentary*, ISPI, 5 octobre 2020 ; (avec Masashi Nishihara, dir.), « East Asia Security in Flux: What Regional Order Ahead? », *Études de l'Ifri*, mai 2020; « Japan in the 2019 G20 and G7 Summits: A Key Partner for Europe? », *Global Policy*, Essay, mai 2020.

Résumé

Durant son mandat (2012-2020), le Premier ministre Shinzo Abe s'est évertué à démontrer le fort intérêt du Japon pour l'Afrique, s'engageant notamment sur un soutien financier d'un total de 60 milliards de dollars lors des sommets de la Tokyo International Conference on African Development (TICAD) en 2013 et 2016 et dévoilant sa vision pour « un Indo-Pacifique libre et ouvert » (« Free and Open Indo-Pacific » – FOIP) lors de la TICAD VI à Nairobi. Pour autant, Shinzo Abe n'entretient pas avec l'Afrique de lien particulier. Il a simplement décliné les priorités stratégiques fixées pour son gouvernement dans le cadre de sa politique africaine.

Il s'agissait d'abord de redynamiser l'économie du Japon, par la recherche de leviers de croissance à l'international : l'Afrique est en 2013 un continent en pleine expansion économique. La priorité est d'y mobiliser massivement les investissements privés et de rattraper le retard du Japon sur le marché africain, face aux autres acteurs asiatiques et occidentaux. Tokyo a donc cherché à passer d'une politique centrée sur l'aide publique au développement (APD), dont le budget ne cesse de se contracter, à une approche basée sur les investissements privés, à travers une série de mesures incitatives déployées dans le cadre de sa diplomatie économique.

Shinzo Abe a également souhaité marquer le retour du Japon sur la scène internationale, *via* un fort activisme diplomatique. Or, la rivalité systémique avec la Chine, qui s'exacerbe après 2012 devient un facteur structurant de sa politique étrangère. Pékin est le premier partenaire commercial de l'Afrique depuis 2009 et son influence politique sur le continent s'étend à mesure qu'il déroule ses Nouvelles routes de la soie dès 2013. Dans ce contexte, le Japon cherche à regagner du terrain face à la Chine en proposant une alternative, notamment à travers sa vision pour « un Indo-Pacifique libre et ouvert ».

En 2020, les objectifs de Tokyo en termes d'investissements en Afrique ne semblent toutefois pas avoir été tenus et on observe un écart important entre le discours politique et la réalité du terrain. Bien que des progrès soient enregistrés, les entreprises japonaises restent très réticentes à investir sur un continent dont elles connaissent mal les problématiques et qui leur semble lointain et dangereux. L'approche quelque peu dirigiste du gouvernement à l'égard des entreprises semble donc trouver ses limites sur

le terrain africain. Dans ces conditions, le discours sur la rivalité avec la Chine semble également difficile à incarner.

Le sommet de la TICAD VII (2019), en mettant en évidence les difficultés du gouvernement japonais à mobiliser un grand volume d'investissements privés en Afrique sur une période courte, pourrait marquer la fin d'un cycle. La déclinaison sur le terrain africain de la stratégie gouvernementale en matière de diplomatie économique (dans ses dimensions commerciales et géopolitiques) d'abord destinée à l'Asie, a donc montré ses limites. En particulier, le discours politique a eu tendance à placer la coopération nippo-africaine dans le cadre de la rivalité stratégique entre le Japon et la Chine, qui n'est pas de même nature en Afrique qu'en Asie. Ce discours a créé des attentes et a déformé la réalité de la coopération japonaise en Afrique, qui s'établit sur une base prudente et dans une stratégie de long terme.

Le Japon pourrait donc revenir à une approche plus pragmatique, en renonçant à des annonces ambitieuses mais en se concentrant plutôt sur des mesures permettant de construire sur le plus long terme une base d'investissements solide en Afrique.

Sommaire

INTRODUCTION	6
PRIORITÉS STRATÉGIQUES : ATTIRER LES INVESTISSEURS EN AFRIQUE, SE POSITIONNER FACE À LA CHINE.....	8
Devenir un investisseur de poids en Afrique.....	8
La rivalité avec la Chine jusqu'au continent africain	13
RÉALITÉS ÉCONOMIQUES : DÉFIS DU TERRAIN AFRICAIN, HIATUS ENTRE INTÉRÊTS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES	17
Les effets positifs des mesures sur les investissements	17
Des investissements qui restent toutefois en deçà des attentes	19
La rivalité avec la Chine au prisme de la réalité de terrain	22
CONCLUSION	26

Introduction

Durant son mandat (2012-2020), le Premier ministre Shinzo Abe s'est évertué à démontrer le fort intérêt du Japon pour l'Afrique¹. Tokyo s'est engagé sur un soutien financier de plus de 60 milliards de dollars lors des sommets de la Tokyo International Conference on African Development (TICAD) en 2013 et 2016. Ce sommet Japon-Afrique se tient désormais tous les trois ans et il est organisé pour la première fois sur le continent africain en 2016 à Nairobi. C'est à cette occasion que le Premier ministre Abe a dévoilé sa vision pour « un Indo-Pacifique libre et ouvert » (« Free and Open Indo-Pacific » – FOIP), ancrant volontairement l'Afrique dans la grande stratégie japonaise pour la région. Shinzo Abe a également effectué pas moins de quatre tournées sur le continent africain, un record sans précédent pour un Premier ministre japonais². Pour autant, il n'entretient pas de lien particulier avec l'Afrique. Il a simplement décliné les priorités stratégiques fixées pour son gouvernement dans le cadre de sa politique africaine. En particulier, Abe a souhaité marquer le retour du Japon sur la scène internationale, *via* un fort activisme diplomatique.

Réinvestir l'Afrique est important à plus d'un titre. Il s'agit d'abord de rattraper le retard du Japon sur le marché africain, face aux autres acteurs asiatiques et occidentaux. Tokyo cherche à passer d'une politique centrée sur l'aide publique au développement (APD), dont le budget ne cesse de se contracter, à une approche basée sur les investissements privés. La mobilisation du milieu des affaires nippon est donc centrale pour étendre la présence économique japonaise sur ce marché prometteur, mais aussi pour continuer de sécuriser des ressources énergétiques et minérales stratégiques. L'autre motivation du gouvernement Abe relève de sa rivalité

Cette étude s'appuie sur des entretiens réalisés en décembre 2020 en visioconférence avec des experts et praticiens japonais de la coopération Japon-Afrique. L'auteure remercie vivement les personnes qui ont accepté de partager leur expertise et leur expérience avec elle. Sa gratitude va tout particulièrement à l'experte qui a facilité ces mises en contact.

1. Cette note traitera principalement de la relation du Japon avec l'Afrique subsaharienne, les relations avec le Moyen-Orient relevant de dynamiques plus spécifiques marquées par la sécurisation des sources d'hydrocarbures. Voir par exemple : www.asiasociety.org. Ces deux régions font d'ailleurs l'objet de sections différentes dans le Rapport annuel sur la diplomatie japonaise : *Diplomatic Bluebook 2020* sur le site du Ministère des Affaires étrangères du Japon (MOFA) : www.mofa.go.jp.

2. Il s'est d'abord rendu au Mozambique, en Côte d'Ivoire et en Éthiopie en janvier 2014, puis en Égypte, en Jordanie, en Israël et en Palestine en janvier 2015, et enfin au Kenya en août 2016. En janvier 2020, il se rend en Arabie Saoudite, à Oman et aux Émirats arabes unis.

systémique avec la Chine, qui s'exacerbe après 2012. Pékin est le premier partenaire commercial de l'Afrique depuis 2009 et son influence politique sur le continent s'étend à mesure qu'il déroule ses Nouvelles routes de la soie dès 2013, un grand projet de financements aux infrastructures. Dans ce contexte, le Japon cherche à regagner du terrain face à la Chine en proposant une alternative.

Pour autant, les objectifs de Tokyo ne semblent pas avoir été tenus et on observe un écart important entre le discours politique et la réalité du terrain. Le budget d'aide publique n'a pas été redressé et, bien que des progrès soient enregistrés, les entreprises japonaises restent très réticentes à investir sur un continent dont elles connaissent mal les problématiques et qui leur semble lointain et dangereux. En 2018, les exportations japonaises en Afrique se sont établies à 7 milliards de dollars, soit moitié moins qu'en 2008. Dans ces conditions, le discours sur la rivalité avec la Chine semble difficile à incarner sur le terrain africain. Sur le plan sécuritaire, la grande part de la contribution nipponne à la sécurité en Afrique reste discrète³, et l'inclusion pleine et entière du continent africain dans la stratégie indo-pacifique japonaise reste à confirmer.

Sous le gouvernement Abe, plusieurs hiatus peuvent être identifiés : entre le discours africain du Japon et la réalité de l'engagement japonais d'une part ; entre les ambitions de Tokyo et ses moyens d'autre part. La diplomatie économique⁴ du Japon en Afrique sous Abe poursuit en effet deux objectifs : l'un purement économique, l'autre d'ordre géopolitique. Dans le premier cas, c'est la rentabilité qui préside à la décision d'investir, alors que dans le second cas, c'est la logique politique qui prédomine. Cette étude doit permettre de dresser un bilan plus réaliste de l'engagement japonais sur le continent africain en mettant en miroir les ambitions stratégiques du gouvernement (Partie 1) et la réalité du terrain (Partie 2).

3. Ce sujet a été abordé dans une note précédente : C. Pajon, « Japan's Security Policy in Africa: The Dawn of a Strategic Approach? », *Asie.Visions*, n° 93, Ifri, mai 2017.

4. M. Okano-Heijmans, *Economic Diplomacy: Japan and the Balance of National Interests*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp. 17-51.

Priorités stratégiques : attirer les investisseurs en Afrique, se positionner face à la Chine

Le gouvernement Abe s'est rapidement fixé des priorités stratégiques, qui ont été déclinées dans le cadre de sa politique africaine. Il s'agit d'abord de redynamiser l'économie afin que le Japon reste « une puissance de premier rang⁵ ». Cela passe par la recherche de leviers de croissance à l'international, et l'Afrique est en 2013 un continent en pleine expansion économique. La priorité est d'y mobiliser les investissements privés nippons. Il s'agit également d'adopter une « diplomatie avec une vision panoramique du monde⁶ », qui doit permettre de faire avancer les intérêts du Japon sur la scène internationale, y compris en Afrique. La rivalité avec la Chine constitue un facteur structurant de cette politique étrangère, d'autant que Pékin dévoile en 2013 son grand projet des Nouvelles routes de la soie.

Devenir un investisseur de poids en Afrique

Le regain d'intérêt du gouvernement japonais pour l'Afrique participe notamment de la stratégie de croissance adoptée par le gouvernement Abe en 2013. La recherche de nouveaux marchés à l'international, notamment pour l'exportation d'infrastructures et la sécurisation des ressources naturelles, doit permettre la relance de l'économie japonaise⁷. La stratégie prend acte de la « forte concurrence » sur les marchés des pays émergents, encourage à prendre des mesures pour favoriser un climat d'investissement favorable, et favoriser les partenariats publics-privés (PPP) au sein desquels le gouvernement jouera un rôle de facilitateur. En Afrique, la stratégie note que les « entreprises japonaises se retrouvent loin derrière les entreprises occidentales et chinoises » en termes de part de marché⁸, aussi, le

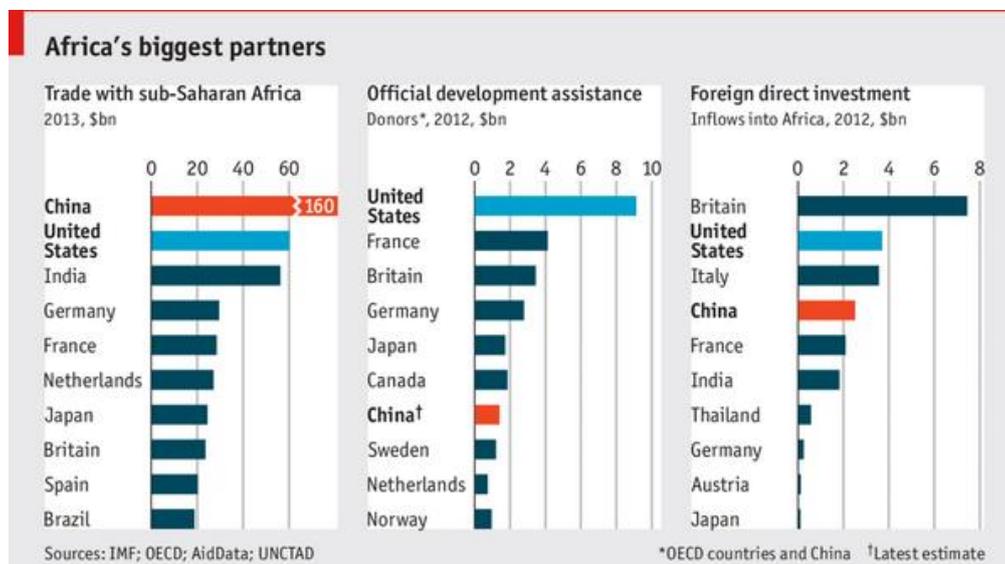
5. S. Abe, « Japan Is Back », Discours au Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 22 février 2013.

6. « Japan's Foreign Policy that Takes a Panoramic Perspective of the World Map », *Japan Diplomatic Bluebook 2016*, disponible sur le site du MOFA : www.mofa.go.jp.

7. « Japan Revitalisation Strategy-Japan is Back », 14 juin 2013, sur le site du Cabinet du Premier Ministre, disponible sur : www.japan.kantei.go.jp.

8. En 2013, le Japon représente 3 % du commerce de l'Afrique, quand la Chine en représente 10 %.

gouvernement doit-il s'efforcer d'attiser l'intérêt du secteur privé japonais pour prendre pied sur un marché de consommateurs en pleine expansion⁹.



Economist.com/graphicdetail

Source : The Economist, 5 août 2014.

La sécurisation des ressources naturelles, et notamment des ressources énergétiques reste une préoccupation importante dans un contexte post-Fukushima (2011). Tokyo cherche également à diversifier ses sources de matériaux stratégiques alors que la Chine a restreint ses exportations de terres rares à la suite de frictions maritimes en 2010¹⁰.

La politique africaine du gouvernement Abe est marquée par la transformation de la TICAD : conçue en 1993 comme un forum de coordination centré sur l'aide au développement¹¹, elle est aujourd'hui une plateforme de rencontre entre les milieux d'affaires japonais et africains. Cette « New TICAD », s'appuie sur l'entreprise et l'entrepreneuriat, l'investissement et l'innovation¹². Le mouvement s'était amorcé dès la TICAD IV en 2008, à la faveur de l'embellie économique qui fait s'envoler les taux de croissance en Afrique, tirés par le prix élevé des matières premières. Pour la première fois, un Premier ministre japonais (Yasuo Fukuda) intervient lors de la TICAD et annonce un doublement de l'APD, notamment pour financer des infrastructures et faciliter les investissements

9. La croissance moyenne s'est élevée à 4,3 % par an entre 2000 et 2017. La population africaine devrait s'élever à 2,5 milliards d'habitants en 2050, contre 1,3 milliard en 2019.

10. J. Seaman, « Rare Earths and China: A Review of Changing Criticality in the New Economy », *Notes de l'Ifri*, Ifri, janvier 2019, p. 16.

11. Lors de sa création en 1993, le Japon est apparu comme un pionnier, allant à rebours de la « fatigue de l'aide » ressenti par les grands donateurs en Afrique. Le Japon est alors le plus grand fournisseur d'APD au monde.

12. Discours d'ouverture de Shinzo Abe lors de la septième conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD VII), à Yokohama, le 28 août 2019, disponible sur : www.mofa.go.jp.

privés¹³. L'attention portée par Shinzo Abe à la relance économique permet d'appuyer cette dynamique. En 2013, la TICAD V à Yokohama met en place un plan d'action quinquennal axé sur des mesures incitatives à l'égard du secteur privé¹⁴.

Les investissements privés doivent prendre le relais de l'aide publique, autour de laquelle s'est structurée la relation nippo-africaine, car le budget d'APD est en baisse structurelle depuis plus de vingt ans. L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), qui gère l'aide publique, reste toutefois un acteur clé qui peut revendiquer un vaste réseau, notamment dans une trentaine de pays africains, et un potentiel de financement important. Depuis 2015, Tokyo a élargi sa conception de la coopération au développement, cherchant activement à associer contributions publiques et investissements privés¹⁵. Shinzo Abe innove en emmenant des représentants d'entreprises avec lui dans ses tournées africaines, une pratique inédite jusqu'alors. Pour la TICAD VI à Nairobi en 2016, il est accompagné de représentants de 75 sociétés et s'engage sur une aide trisannuelle de 30 milliards de dollars pour l'Afrique – dont 20 milliards de dollars doivent être couverts par des investissements privés. La sécurisation des investissements privés est donc indispensable pour tenir la promesse de soutien financier que le Japon fait à l'Afrique.

Les acteurs publics de la diplomatie économique en Afrique

Le gouvernement Abe a été particulièrement actif pour renouveler la diplomatie économique japonaise, en combinant l'aide au développement, les financements publics et les assurances commerciales pour faciliter les activités des acteurs privés nippons à l'étranger, y compris en Afrique. Cette approche s'appuie souvent sur le partage d'information et la mise en relation avec les acteurs locaux pertinents. Au plus haut niveau, les responsables politiques jouent un rôle important pour mettre en place des partenariats économiques et stratégiques, ainsi que des accords d'investissements pour encadrer les activités des entreprises¹⁶. Cette stratégie a pour cible prioritaire

13. La quatrième conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD IV) établit un cadre pour « un siècle de croissance africaine » : Communiqué de presse, 30 mai 2008, sur le site de l'ONU : www.un.org.

14. *Yokohama Action Plan 2013-2017*, Yokohama, 3 juin 2013, disponible sur : www.mofa.go.jp.

15. Ce principe est au cœur de la charte pour la coopération au développement adoptée en 2015. « Décision du Conseil des ministres sur la Charte de la coopération au développement », Tokyo, 10 février 2015, disponible sur : www.mofa.go.jp.

16. Par exemple en 2014, Shinzo Abe se rend au Mozambique et signe une série d'accords de coopération économique, notamment dans les secteurs gaziers, miniers et dans les infrastructures de transport, pour un montant de 577 millions de dollars.

les pays asiatiques, partenaires économiques traditionnels du Japon, en pleine croissance et avec des besoins élevés en infrastructures¹⁷. Elle est déclinée sur le terrain africain.

La prise de décision stratégique est centralisée à Tokyo et notamment au sein du Cabinet du Premier ministre. L'influence des diplomates du ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI) auprès du Premier ministre Abe est de notoriété publique¹⁸. Ils auraient favorisé une diplomatie économique particulièrement active et le pilotage par le bureau du Premier ministre d'activités clés, comme l'exportation d'infrastructures.

Afin de répondre à la demande de soutien de la part des entreprises¹⁹, confrontées à un environnement des affaires africain compliqué par l'instabilité et l'opacité politique et réglementaire, des infrastructures lacunaires et une main-d'œuvre inadéquate, le gouvernement met en place un certain nombre de mesures pour les accompagner, faciliter leur installation et leurs transactions, et mieux couvrir les risques liés à l'investissement. Ainsi, la vision de reconquête économique en Afrique portée par le gouvernement Abe est mise en œuvre par les institutions publiques japonaises mobilisées sur la coopération internationale.

Le Ministère des Affaires étrangères (Ministry of Foreign Affairs – MOFA) est décisionnaire sur l'aide publique au développement et donne les grandes orientations diplomatiques. La JICA, qui gère l'aide publique, intervient dans la mise en place de certains partenariats public-privés (PPP), notamment pour le soutien à l'installation d'entreprises dont les activités visent les objectifs de développement durables de l'Organisation des nations unies (ONU)²⁰. C'est le cas par exemple pour les entreprises d'agroalimentaire Kagome au Sénégal et Ajinomoto au Ghana²¹. L'agence a également renforcé le partage d'information vers les entreprises japonaises concernant les projets financés par l'APD, en Afrique et ailleurs. En conséquence, la part de l'aide non liée qui a bénéficié aux entreprises nippones a fortement augmenté, de 20 à 70 %, sur la période 2012-2017²².

17. H. Yoshimatsu, « Japan's Export of Infrastructure Systems: Pursuing Twin Goals through Developmental Means », *The Pacific Review*, vol. 30, n° 4, 2017, p. 7.

18. « METI Loosens Grip on Levers of Power as Balance Shifts under Suga », *The Japan Times*, 28 septembre 2020, disponible sur : www.japantimes.co.jp.

19. « Aiming for Expanded Business Opportunities in Africa: From a JETRO Survey », *Special Report: Taking in the Dynamism of Africa*, JETRO, avril 2013, disponible sur : www.jetro.go.jp.

20. I. Ohno et S. Uesu, « A New Partnership Between Business and Development: A Case Study of Ethiopia's Industrial Development », in S. T. Otsubo et C. S. Otchia (dir.), *Designing Integrated Industrial Policies – Volume II: For Inclusive Development in Africa and Asia*, Routledge, 2021, p. 211.

21. E. Kubo, « JICA's Partnership with Private Sector for SDGs in Africa », 2017, disponible sur : www.ab-network.jp.

22. « OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020 », Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Paris, octobre 2020, disponible sur : www.oecd.org.

L'aide publique permet également de bâtir un climat d'investissement favorable. La JICA s'attache par exemple à former les ressources humaines en Afrique, afin de favoriser l'autonomie des pays africains, mais aussi venir en appui des activités des entreprises nippones sur le continent²³. L'initiative ABE (« African Business Education Initiative for Youth ») lancée en 2013 et renouvelée en 2019, doit permettre la formation de plus de 4 000 jeunes africains au Japon d'ici 2025.

La JICA intervient aussi dans le montage financier pour la construction d'infrastructures qui facilitent l'installation des entreprises japonaises (*via* des zones économiques spéciales ou de parcs d'activités), tout en soutenant l'exploitation des ressources minières et énergétiques indispensables pour le Japon. À ce titre, l'exportation d'infrastructures est une priorité pour le gouvernement Abe et bénéficie de sa propre stratégie, destinée d'abord aux pays asiatiques dont les besoins sont énormes et où le Japon est déjà bien implanté. En Afrique, l'effort est porté sur trois grands projets de connectivité : le Corridor de Nacala qui relie la République démocratique du Congo, le Malawi et la Zambie avec le port de Nacala au Mozambique qui connecte les zones d'exploitation de matières premières aux ports. Le « East Africa Northern Corridor » qui relie les pays voisins au port de Mombasa au Kenya et le « West Africa Growth Ring » qui connecte le Burkina Faso, le Ghana, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Nigeria établissent des réseaux de transports et des zones de développement industriel²⁴. En 2016, Tokyo décide d'assouplir les conditions pour le financement des infrastructures, afin de rendre la procédure plus rapide (de cinq ans à un an et demi) et permettre des prêts en euros²⁵. Les plafonds pour les fonds public-privés sont aussi relevés pour permettre les investissements dans de grands projets.

La Japan Bank for International Cooperation (JBIC) intervient également sur le financement aux infrastructures, en fournissant des prêts, des fonds propres et des garanties pour les investissements dans les ressources énergétiques et minérales, et la promotion des opérations commerciales japonaises dans les pays en développement. Elle a par exemple lancé un programme de financement (équivalent à 7 milliards de dollars sur la période 2013-2018) intitulé FAITH 2 (« Facility for African Investment and Trade Enhancement 2 ») afin de favoriser la diversification

23. Voir « Initiatives de la JICA en Afrique », mars 2019, disponible sur : www.jica.go.jp.

24. H. Ara, « The Corridor Development Approach in Africa and the Role of the Private Sector », JICA, 2018, disponible sur : www.jica.go.jp.

25. « Japan to Rework Financing Rules to Boost Infrastructure Exports », *Nikkei Asian Review*, 20 mai 2016.

économique et l'industrialisation en Afrique²⁶. L'engagement financier le plus important de JBIC en Afrique concerne le Mozambique, pour le développement du chemin de fer et du port de Nacala, qui doit permettre de transporter et d'exporter le charbon issu de la mine de Moatize exploitée notamment par Mitsui. Dans le secteur des ressources naturelles, le budget de la Japan Oil, Gas and Metals National Corp. (JOGMEC) pour les investissements et les garanties de prêt est doublé en 2016, et son plafond d'investissements dans le gaz naturel et les projets énergétiques est relevé.

La couverture des risques est un enjeu particulièrement important sur ce type de projets d'infrastructures, dont le retour sur investissement est tardif et soumis à de nombreux risques. Par ailleurs, le climat des affaires compliqué en Afrique a conduit le gouvernement à offrir un soutien renforcé. La compagnie d'assurance publique Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) couvre ainsi depuis 2016 les risques liés aux attaques terroristes et aux catastrophes naturelles. Elle est autorisée dès 2017 à assurer des projets d'infrastructures en dollars, notamment au Mozambique.²⁷ La banque d'investissement JBIC offre aussi des garanties pour couvrir les risques politiques, économiques, sécuritaires²⁸.

La Japan External Trade Organization (JETRO), qui a huit bureaux en Afrique²⁹, joue enfin un rôle important d'appui aux entreprises notamment en leur fournissant des informations sur l'évolution du marché africain et des opportunités d'investissement.

Au-delà des considérations strictement économiques, la seconde priorité de la coopération japonaise en Afrique est de renforcer la position du Japon face à la Chine.

La rivalité avec la Chine jusqu'au continent africain

Faire face à la montée en puissance de la Chine est considéré par les décideurs japonais comme le plus grand défi pour l'archipel. Pour Tokyo, l'expansion maritime de Pékin est une menace directe pour sa souveraineté sur les îles Senkaku, en mer de Chine de l'Est. Plus fondamentalement, la

26. « Reinforcing JBIC Facility for African Investment and Trade Enhancement (FAITH 2) », 29 août 2016, disponible sur : www.jbic.go.jp.

27. « Most Japanese Companies Finance Overseas Projects with Dollars, but NEXI Had Only Provided Trade Insurance in Yen – A Mismatch That Could Result in Losses if the Home Currency Strengthened Against the Greenback » ; « Japan Readies Dollar-Denominated Trade Insurance », *Nikkei Asian Review*, 23 novembre 2017.

28. « JBIC pour l'Afrique », novembre 2019, disponible sur : www.jbic.go.jp.

29. Le JETRO a ses bureaux au Kenya, en Afrique du Sud, au Nigeria, en Côte d'Ivoire, en Éthiopie, au Mozambique, au Maroc et en Égypte.

Chine est vue comme un rival stratégique alors qu'elle cherche à remettre en question les normes de l'ordre international libéral et à imposer ses propres standards, notamment à travers son initiative des Nouvelles routes de la soie – un grand projet de financement aux infrastructures de portée quasi mondiale³⁰. Le facteur chinois structure donc largement la politique étrangère du Japon, y compris en Afrique.

La présence chinoise en Afrique a explosé depuis quinze ans, laissant le Japon loin derrière : la Chine est devenue le premier partenaire commercial du continent en 2009 (200 milliards de dollars d'échanges en 2014, contre 27,5 milliards de dollars pour le Japon). Près de 3 000 entreprises chinoises opèrent désormais sur le continent (contre moins de 800 pour le Japon) et depuis 2013 Pékin s'est engagé à fournir de l'aide pour un montant deux fois supérieur à celui du Japon (120 milliards de dollars en tout). Tokyo s'inquiète donc de son retard, mais aussi de l'influence politique grandissante de Pékin en Afrique.

Pour Tokyo, l'expansion économique de la Chine, notamment à travers ses Nouvelles routes de la soie, progresse au détriment des droits humains et de la bonne gouvernance, nourrit les cas de surendettement et permet à Pékin d'obtenir des soutiens sur des questions liées à ses intérêts fondamentaux, y compris les différends territoriaux en mer de Chine du Sud³¹. Un autre point sur lequel la Chine s'oppose aux intérêts diplomatiques du Japon en Afrique, concerne les efforts de Tokyo pour réformer le Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU) et obtenir un siège de membre permanent. En effet, recueillir l'appui des 54 pays africains à la réforme du CSNU est la priorité politique du Japon en Afrique depuis de nombreuses années³². Pékin s'est constamment et catégoriquement opposé au projet du Japon. Enfin, Tokyo s'inquiète de l'expansion de la présence militaire chinoise en Afrique (opérations de maintien de la paix de l'ONU, renforcement des capacités des forces armées, opérations de lutte contre la piraterie), et notamment de la base de Djibouti mise en place par Pékin en 2017. Le Japon,

30. Voir la partie sur le positionnement du Japon (pp.70-78) dans A. Ekman (dir.), « La France face aux Nouvelles routes de la soie chinoises », *Études de l'Ifri*, Ifri, octobre 2018.

31. En 2016, la Chine s'est par exemple vantée du soutien de 60 pays (dont de nombreux pays africains) à sa contestation de la compétence du Tribunal arbitral de La Haye. Ce dernier a statué en sa défaveur dans le différend territorial qui l'oppose aux Philippines sur l'archipel Spratly. « AMTI Leadership, Arbitration Support Tracker », Asia Maritime Transparency Initiative, CSIS, disponible sur : www.amti.csis.org.

32. Lors de la TICAD 2016 au Kenya, le Premier Ministre Abe débute son discours en évoquant la réforme du Conseil de Sécurité de l'ONU : « You in Africa have a right as a matter of course to demand that the internationale community better reflect your views. Africa should send a permanent member to the United Nations Security Council by 2023 at the very latest. Reform of the United Nations Security Council is truly a goal that Japan and Africa hold in common. I call on everyone here to walk together towards achieving it. Can I have your approval of ta? ». Discours d'ouverture de Shinzo Abe lors de la sixième conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD VI), Nairobi, 27 août 2016.

à son tour, a annoncé en octobre 2016 l'expansion de sa propre base à Djibouti, établie en 2011³³.

Le Japon réagit à la présence accrue de la Chine en Afrique en reproduisant l'activisme chinois, tout en s'en dissociant. En 2014, Tokyo a décidé de renforcer la visibilité et l'importance de la TICAD en la tenant une fois tous les trois ans (plutôt que tous les cinq ans) et alternativement en Afrique et au Japon, à l'image du sommet chinois du Forum sur la coopération Chine-Afrique (FOCAC), fondé en 2000. Dans le même temps, Tokyo souligne les caractéristiques de sa propre contribution au développement africain en s'inscrivant en faux contre les pratiques chinoises. Ainsi, le Japon fait valoir que le forum TICAD, contrairement au FOCAC, est véritablement multilatéral, co-organisé par des institutions telles que le Programme des nations unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et l'Union africaine. De plus, le Japon ne pouvant rivaliser avec les montants déboursés par la Chine en Afrique, il met en avant la qualité de son offre, plutôt que la quantité. Tokyo fait valoir que ses infrastructures sont plus solides et durables, car des ingénieurs et des agents locaux sont impliqués dans la construction et formés pour entretenir les routes et autres installations. L'approche du Japon est donc de proposer une offre différenciée, basée sur la qualité, la formation des ressources humaines et l'appropriation locale. La promotion des « infrastructures de qualité » est d'ailleurs au cœur de la stratégie japonaise d'exportation aux infrastructures³⁴.

Enfin, en 2016 l'annonce par Shinzo Abe lors de la TICAD VI à Nairobi de son approche pour un « Indo-Pacifique libre et ouvert » (FOIP) positionne clairement l'Afrique dans la grande vision stratégique du Japon³⁵. FOIP est conçue comme une alternative aux Nouvelles routes de la Soie chinoises et s'appuie sur trois piliers : la prospérité économique favorisée par la connectivité, la défense de l'État de droit, et le maintien de la liberté et de la sécurité maritime. Concrètement, les efforts du Japon en Afrique devaient porter sur le soutien au *nation-building*, le financement aux infrastructures, et la promotion des échanges et investissement entre l'Asie et l'Afrique³⁶. Le « Partenariat étendu pour des infrastructures de qualité » (« Expanded Partnership for Quality Infrastructure ») lancé en 2016 prévoit ainsi 200 milliards d'investissements dans les infrastructures (en Asie et au-

33. « Japan to Expand Djibouti Military Base to Counter Chinese Influence », *Reuters*, 13 octobre 2016.

34. Meeting of the Management Council for Infrastructure Strategy, 23 mai 2016, disponible sur : www.japan.kantei.go.jp.

35. Discours d'ouverture de Shinzo Abe lors de la sixième conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD VI), Nairobi, 27 août 2016, disponible sur : www.mofa.go.jp.

36. « A New Foreign Policy Strategy: Free and Open Indo-Pacific Strategy », MOFA, 2017, disponible sur : www.sydney.au.emb-japan.go.jp.

delà) sur cinq ans³⁷. Le concept FOIP offre un narratif géopolitique concurrent de celui de la Chine et permet de communiquer stratégiquement sur les activités du Japon dans la région. Repris par les grandes démocraties présentes dans la zone indo-pacifique (États-Unis, Inde, Australie, France), il permet de rechercher des synergies et partenariats, par exemple avec l'Inde. Tokyo et Delhi présentent ainsi le projet de Couloir de croissance Asie-Afrique (Asia Africa Growth Corridor) en mai 2017, visant à développer conjointement des projets d'infrastructures et de connectivité en Afrique.

Ce discours sur la rivalité entre le Japon et la Chine en Afrique trouve son origine dans la vision géostratégique portée par le gouvernement Abe, mais elle a également été largement nourrie par les médias, qui replacent quasi systématiquement les initiatives nippones en Afrique dans le cadre d'une supposée compétition avec Pékin³⁸. Le message envoyé par le gouvernement selon lequel le Japon devrait se poser comme une alternative à la Chine jusqu'en Afrique crée de fortes attentes. Il n'est toutefois pas corrélé aux intérêts, moyens et contraintes des acteurs qui peuvent réaliser cette vision. En conséquence, un décalage se fait jour entre les objectifs affichés et les réalisations, en demi-teinte.

37. Sommet du G7 Ise-Shima, « Expanded Partnership for Quality Infrastructure » 2016, disponible sur : www.meti.go.jp.

38. M. Hirono, « Asymmetrical Rivalry Between China and Japan in Africa: To What Extent Has Sino-Japan Rivalry Become a Global Phenomenon? », *The Pacific Review*, 2019, pp. 16-17.

Réalités économiques : défis du terrain africain, hiatus entre intérêts politiques et économiques

Les mesures prises par le gouvernement japonais ont permis l'arrivée de nouveaux investissements privés en Afrique. Toutefois ces mesures se sont révélées insuffisantes face à la complexité du terrain africain et aux réticences des entreprises japonaises à investir sur un continent lointain, qui ne figure pas au cœur de leurs priorités. Il existe donc un hiatus entre les priorités politiques du gouvernement et les intérêts et capacités du secteur privé pour y répondre. Enfin, le discours sur la rivalité avec la Chine s'avère non pertinent, voire contre-productif dans le cadre de la coopération économique en Afrique. Ainsi, Tokyo devrait revenir après Abe à une approche plus pragmatique, pariant sur une expansion économique sur le moyen et long terme.

Les effets positifs des mesures sur les investissements

Aujourd'hui 796 sociétés japonaises sont actives en Afrique, contre 520 en 2010. Si des entreprises sont venues s'installer en Afrique, elles l'ont fait dans des pays déjà bien connus du secteur privé japonais, comme le Kenya (+ 45 % d'investissements entre 2016 et 2019³⁹). Les bastions traditionnels des investissements nippons en Afrique subsaharienne sont en effet l'Afrique du Sud et les pays d'Afrique de l'Est (en particulier le Kenya, l'Éthiopie, l'Ouganda, le Mozambique et la Tanzanie), région géographiquement et linguistiquement plus accessible que l'ouest du continent. L'Afrique du Sud concentre aujourd'hui un tiers des entreprises japonaises (275) et la moitié des transactions d'affaires, viennent ensuite l'Égypte (49), le Kenya (47) et le Maroc (45).

Les entreprises japonaises présentes en Afrique relèvent, depuis les années 1980, du secteur de l'automobile et des motocycles (Toyota, Nissan,

39. L. Lewis et J. Aglionby, « Japan Renews Africa Investment Push as Rivals Surge Ahead », *Financial Times*, 28 août 2019, disponible sur : www.ft.com.

Honda, Yamaha...), des engins de construction (Komatsu), et des mines et hydrocarbures dans lesquelles les grandes maisons de commerce comme Mitsui, Mitsubishi ou Sumitomo détiennent des actions. Aujourd'hui, les secteurs d'activité sont relativement plus diversifiés, de l'agro-alimentaire (Ajinomoto au Nigeria) à la peinture industrielle (Kansai Paint). Kansai Paint est identifié comme un des grands succès d'investissements nippons ces dernières années : il a commencé à investir en Afrique du Sud en 2011 et a racheté trois entreprises (au Kenya, Ouganda et Tanzanie) en 2017. L'entreprise s'est appuyée sur la main-d'œuvre locale pour vendre ses produits, mobilisant peu d'expatriés japonais.

Selon l'enquête menée par le JETRO en 2019 auprès des entreprises nippones en Afrique, un tiers des entreprises relève désormais du secteur manufacturier⁴⁰. En 2019, 80 % des entreprises japonaises qui s'implantent en Afrique le font en effet en raison des perspectives offertes par le marché africain : le Kenya, le Nigeria et l'Afrique du Sud sont les trois pays perçus comme les plus attractifs depuis cinq ans. L'enquête du JETRO montre que l'attrait pour les ressources naturelles n'est plus une motivation que pour 14 % des entreprises (contre 30 % en 2007), la perspective de s'inscrire dans un programme financé par l'APD motive seulement 14 % d'entre elles (contre 24 % en 2007).

Pour autant, le commerce des matières premières reste essentiel et constitue la plus grande part des exportations africaines vers le Japon (charbon et gaz du Mozambique, nickel de Madagascar, fer et platine d'Afrique du Sud) quand l'Afrique importe des voitures et de l'électronique japonais⁴¹. Ainsi, les investissements japonais dans les ressources minières et les hydrocarbures ont pu se maintenir grâce aux mesures gouvernementales, malgré les risques liés à la volatilité des prix. La chute des prix des matières premières en 2015 avait par exemple causé d'énormes pertes à Sumitomo qui avait investi dans les mines de nickel à Madagascar⁴². La diversification des sources d'approvisionnement, notamment en matière de gaz naturel liquéfié (GNL) – le Japon est le premier importateur de GNL au monde⁴³ – a motivé des investissements d'ampleur sur de nouveaux gisements au large du Mozambique. Mitsui et l'agence gouvernementale

40. « Étude sur la situation des entreprises japonaises implantées en Afrique (Exercice financier 2019) », Organisation japonaise du commerce extérieur (JETRO), mars 2020.

41. P. Mesmer, « À la traîne en Afrique, le Japon veut se distinguer de l'activisme chinois », *Le Monde*, 28 août 2019.

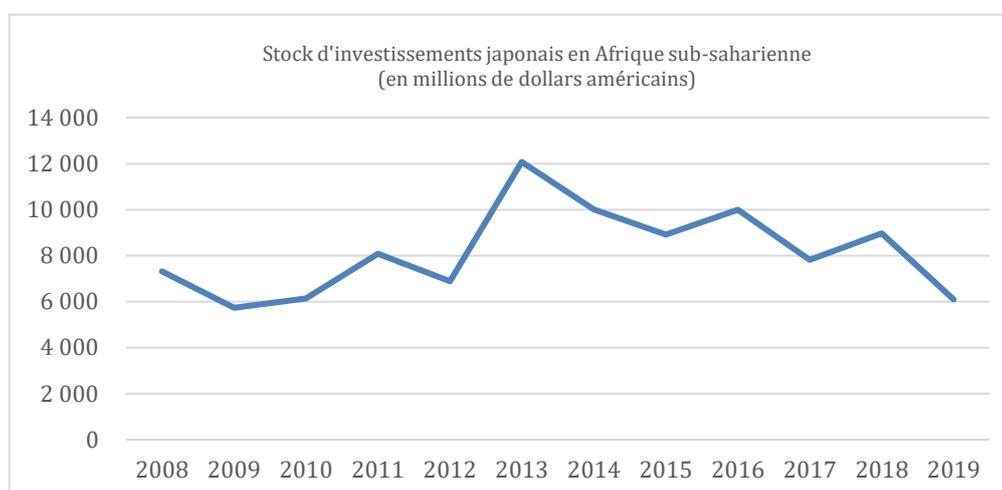
42. B. Polle, « Madagascar : les pertes s'accumulent pour les actionnaires de la mine de nickel géante d'Ambatovy », *Jeune Afrique*, 15 janvier 2016.

43. L'archipel dépend du GNL pour 40 % de sa production d'électricité et en importe la majorité de l'Australie, du Qatar et de la Malaisie.

JOGMEC ont récemment annoncé l'achat de 20 % des parts du gisement gazier *offshore* du nord-est du Mozambique⁴⁴.

Des investissements qui restent toutefois en deçà des attentes

Malgré certains progrès et succès, à l'échelle du continent, les investissements japonais sont en baisse depuis 2013 (6 milliards de dollars en 2019, contre 12 milliards en 2013), tout comme la valeur des échanges commerciaux (14 milliards de dollars en 2018 contre 25 milliards en 2013), qui restent déséquilibrés.



Compilation de l'auteur. Source : Jetro.

Ainsi, lors de la TICAD VII en août 2019, le Premier ministre Abe a dû renoncer à fixer un montant spécifique d'investissements pour les trois années à venir, mentionnant simplement que le gouvernement japonais « mettra tout en œuvre » pour que les investissements privés surpassent les 20 milliards de dollars⁴⁵. Le montant promis sur la période 2016-2019 semble loin d'avoir été atteint. Pourtant, le ministère des Affaires étrangères nippon affirme le contraire, estimant que le montant des investissements privés aurait atteint les 25,6 milliards de dollars, dépassant l'objectif fixé à 20 milliards. En 2019, le ministère a en réalité modifié la façon de mesurer l'investissement, passant d'une base nette à une base brute, ce qui a considérablement augmenté le montant total. Le MOFA estime en effet que l'investissement net n'inclut pas certains fonds tels que les dividendes versés par les filiales africaines à la société mère au Japon (comme lorsque les

44. « Japan Inc. to Invest \$14bn in LNG Development in Africa », *Nikkei Asian Review*, 2 juillet 2020.

45. Discours d'ouverture de Shinzo Abe lors de la septième conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD VII), *op. cit.*

entreprises acquièrent des actions d'entreprises africaines et génèrent des bénéfices)⁴⁶. De fait, les prises de participation dans des sociétés déjà bien implantées sur le marché africain sont une des manières pour les entreprises japonaises d'étendre leurs activités sur le continent tout en réduisant les risques. En 2012, Toyota Tsusho acquiert la société française CFAO pour prendre pied en Afrique de l'Ouest et en 2015, Mitsubishi achète des parts de la firme d'agroalimentaire singapourienne Olam, qui opère sur l'ensemble du continent.

Plusieurs facteurs expliquent que la réalité des investissements soit en deçà des attentes.

Le premier facteur tient à la perception du continent africain par les entreprises japonaises. L'Afrique reste en effet un continent géographiquement et culturellement lointain, perçu comme risqué et dangereux par les sièges des sociétés à Tokyo. Il n'est pas une cible prioritaire pour le milieu des affaires japonais qui se déploie d'abord largement en Asie, aux États-Unis, en Europe et en Russie et au Moyen-Orient. En outre, le terrain africain est déjà bien connu et couvert par les Européens, et plus récemment, les Chinois. Enfin, le climat d'investissement est toujours problématique. Les entreprises japonaises en Afrique sondées par le JETRO en 2019 recensent leurs principales difficultés : les problématiques d'application du cadre légal et réglementaire (pour près de 80 % des sondés), l'instabilité politique et sociale (75 %), les questions financières et de taux de change (67 %), le manque de formation des ressources humaines locales (60 %), les infrastructures défectueuses (57 %)⁴⁷. L'aversion au risque des sociétés japonaises ne les pousse donc pas à investir sur le continent.

Ces perceptions ont été confortées dans une certaine mesure par la conjoncture économique qui se dégrade à partir de 2015 avec notamment l'effondrement du prix des matières premières, touchant durement certains investissements (comme Sumitomo à Madagascar), et en décourageant d'autres. Ainsi, seules quarante nouvelles entreprises japonaises ont pris pied en Afrique entre 2016 et 2019⁴⁸. L'épidémie de fièvre Ebola en 2015-2016 met en évidence le risque sanitaire et l'inadéquation des infrastructures de santé. Enfin, les attaques terroristes de janvier 2013 à In Amenas, en Algérie, au cours

46. R. Yoshida, « Abe Pledges to Push Japanese Investment in Africa But Steers Clear of Target at TICAD », *The Japan Times*, 28 août 2019.

47. « Étude sur la situation des entreprises japonaises implantées en Afrique (Exercice financier 2019) », *op. cit.*

48. O. Caslin, « L'Afrique, un enjeu national pour le Japon », *Jeune Afrique*, 8 août 2019, disponible sur : www.jeuneafrique.com.

desquels dix expatriés japonais ont été tués, ont provoqué un choc⁴⁹ et ont encore renforcé les craintes quant à la sécurité des employés nippons⁵⁰.

Un second facteur tient à la difficile transposition du modèle appliqué par le Japon en Asie sur le terrain africain. La coopération étroite entre les autorités publiques et le secteur privé qui a permis (et permet encore) aux entreprises japonaises de s'étendre dans les pays asiatiques s'est révélée difficile à mettre en œuvre sur le terrain africain⁵¹. Cet effort de concertation, de consultation et de partenariat public-privé est en priorité porté sur le marché asiatique. Par ailleurs, la main-d'œuvre africaine, moins qualifiée et parfois plus chère qu'en Asie, complique l'installation de l'industrie manufacturière qui veut s'appuyer sur des chaînes d'approvisionnement locales. Les entreprises japonaises ont tendance à aborder les pays africains avec la même grille d'analyse que pour les pays asiatiques, ce qui conduit à des incompréhensions et des déceptions.

Un troisième facteur, mis en évidence par la difficulté à attirer les investissements privés dans les projets d'infrastructures, est celui du hiatus entre les priorités gouvernementales et les intérêts économiques des entreprises. La promotion des infrastructures en Afrique répond à trois objectifs : favoriser le développement de l'Afrique (et faciliter l'installation des entreprises japonaises), rattraper le retard face à la Chine, et favoriser la connectivité dans le cadre de la vision FOIP. Ainsi l'une des priorités de la diplomatie économique japonaise en Afrique est la réalisation de grands projets d'infrastructure, soutenus par le secteur privé. Traditionnellement, les infrastructures sont financées par l'APD, et il s'est révélé compliqué d'engager des PPP. L'instabilité juridique freine en effet les investissements sur des projets dont la rentabilité s'établit sur le long terme et la dégradation de la situation sécuritaire dans certains pays (Mozambique) accroît encore les risques. Par ailleurs, le marché des infrastructures est déjà largement occupé par les Chinois⁵² et dans ce contexte, les entreprises japonaises ne sont pas compétitives. Il leur est par exemple inenvisageable d'employer des centaines d'expatriés japonais pour réaliser les travaux, et la main-d'œuvre

49. J. McCurry, « In Japan, Sadness and Frustration over Algeria Hostage Crisis », *Global Post*, 28 janvier 2013.

50. À la suite, le gouvernement japonais décide de renforcer son réseau de collecte de renseignement en Afrique et autorise ses Forces d'autodéfense (FAD) à effectuer des missions d'évacuations de ressortissants. Voir C. Pajon, « Japan's Security Policy in Africa: The Dawn of a Strategic Approach? », *op. cit.*

51. I. Ohno et S. Uesu, « A New Partnership Between Business and Development: A Case Study of Ethiopia's Industrial Development », *op. cit.*, p. 208 et H. Dempsey, « Japan Inc's Frustrations in Africa Demand a New Approach », *Tokyo Review*, 3 septembre 2019, disponible sur : www.tokyoreview.net.

52. D. Dollar, « Understanding China's Belt and Road Infrastructure Projects in Africa », *Brookings*, septembre 2019.

locale n'est pas toujours assez qualifiée⁵³. Contrairement à Pékin, Tokyo est dans l'impossibilité de contraindre ses entreprises à venir investir à perte, contre leur gré.

La rivalité avec la Chine au prisme de la réalité de terrain

Si la rivalité avec la Chine est une approche diplomatique structurante pour le gouvernement Abe, elle s'applique difficilement au terrain africain, plus distant que l'Asie. Si le Japon parvient à promouvoir des normes et standards internationaux face aux pratiques chinoises dans le domaine du financement aux infrastructures, la concrétisation de la vision FOIP en Afrique est plus difficile à mettre en œuvre. Enfin, la politisation de la coopération avec l'Afrique est remise en question par les acteurs économiques.

Le Japon s'est positionné avec succès comme un « entrepreneur normatif » afin de faire reconnaître et adopter ses standards pour le financement aux infrastructures au niveau international. Tokyo a travaillé au sein de l'OCDE, de la Banque mondiale et des Sommets G7 et G20 pour promouvoir des critères stricts d'évaluation pour les investissements dans des « infrastructures de qualité » (transparence, soutenabilité économique, sociale et environnementale...). Lors du Sommet du G7 d'Ise-Shima en 2016, le Japon présente son « Partenariat étendu pour des infrastructures de qualité » (200 milliards de dollars sur cinq ans) et fait adopter les « Principes pour la promotion des investissements dans des infrastructures de qualité⁵⁴ ». Ces principes seront adoptés par le G20 en 2019 à Osaka.⁵⁵ Cette approbation internationale a renforcé la légitimité de son approche face aux pratiques chinoises dans le cadre des Nouvelles routes de la soie. Toutefois, sur le terrain africain, l'apport des infrastructures financées par la Chine pour améliorer la connectivité et soutenir la croissance du continent est largement reconnu, même si ses limites ont récemment été mises en évidence⁵⁶. L'accent mis sur la qualité de l'offre d'infrastructure aide également Tokyo à justifier ses prêts liés et l'utilisation de la technologie et de la construction japonaises lors de la mise en œuvre de son programme d'APD. Les principes de qualité incluent notamment l'attention portée à la

53. Entretiens par visioconférence avec des experts et des praticiens japonais de la relation Japon-Afrique, décembre 2020.

54. « G7 Ise-Shima Principles for Promoting Quality Infrastructure Investment », juin 2016, disponible sur : www.mofa.go.jp.

55. « Japan to Propose G-20 Aid Rules to Check China's Belt and Road », *The Nikkei Asian Review*, 18 mars 2019, disponible sur : www.asia.nikkei.com.

56. T. Pairault, « China's Infrastructure-Heavy Model for African Growth Is Failing », *The Diplomat*, 30 juillet 2020.

rentabilité du projet et la soutenabilité de la dette pour les pays concernés. La question du surendettement – favorisé par l’offre de prêts chinoise, peu regardante sur les conditions – est régulièrement soulevée par le Japon dans les instances internationales. Lors du sommet TICAD 2019, le Japon propose ainsi de former à la gestion du risque et de la dette des officiels de 30 pays africains dans les trois prochaines années, non seulement pour aider les pays africains à être plus vigilants quant aux offres de prêts commerciaux de la Chine, mais également car les problématiques de surendettement limitent d’autant la capacité de Tokyo de prêter aux pays africains concernés⁵⁷. Pour autant, lors de la TICAD, le Président de la Banque africaine de développement dément la volonté de la Chine d’attirer l’Afrique dans la spirale du surendettement et appelle le Japon et la Chine à ne pas entrer en compétition, mais plutôt à jouer un rôle complémentaire pour financer les infrastructures en Afrique⁵⁸.

La vision pour « un Indo-Pacifique libre et ouvert », dévoilée à Nairobi par Shinzo Abe, doit inclure pleinement l’Afrique⁵⁹. Pourtant, plusieurs experts et praticiens japonais estiment que cette approche ne concerne que marginalement le continent africain, et implique principalement les pays du littoral est-africain sur les problématiques de sécurité maritime et d’économie bleue. Le Japon participe en effet activement au renforcement des capacités maritimes de la région, notamment à la suite de son implication dans les opérations internationales de lutte contre la piraterie dans le golfe d’Aden. Depuis 2013, le Japon fournit par exemple une assistance à la Somalie pour les procédures d’application de la loi maritime⁶⁰. En 2015, Tokyo a offert deux patrouilleurs maritimes aux garde-côtes djiboutiens et a assuré la formation du personnel⁶¹ ; en 2019, Tokyo livre 17 patrouilleurs maritimes aux garde-côtes kenyans⁶². En termes de connectivité, les deux corridors de l’Est africain (« East Africa Northern Corridor et Nacala Corridor ») apparaissent dans les documents officiels sur la stratégie FOIP du Japon⁶³. En particulier, l’extension du port de Mombasa

57. R. Yoshida, « TICAD Closes with Effort by Japan to Differentiate Its African Investment Projects from China’s », *The Japan Times*, 30 août 2019.

58. T. Kajimoto, « African Lender Says China Not Trying to Lead Region into ‘Debt Trap’ », *Reuters*, 30 août 2019.

59. Dans son discours à la TICAD VII, Shinzo Abe réitère que le Japon souhaite travailler avec le continent « pour sauvegarder l’Indo-Pacifique, qui connecte l’Afrique et l’Asie, en tant que bien commun international centré sur l’État de droit », Discours d’ouverture de Shinzo Abe lors de la septième conférence internationale de Tokyo sur le développement de l’Afrique (TICAD VII), *op. cit.*

60. « Somali Officials Attend Maritime Law Enforcement Training in Japan », 1^{er} juin 2014, disponible sur : www.jica.go.jp.

61. « Djibouti Receives New Patrol Boats », *DefenseWeb*, 8 décembre 2015.

62. P. Kenyette, « Kenyan Maritime Police Receives 17 Patrol Boats from Japan », *Military Africa*, 17 octobre 2019, disponible sur : www.africanmilitaryblog.com.

63. « Towards Free and Open Indo-Pacific », Gouvernement du Japon, novembre 2019, disponible sur : www.mofa.go.jp.

au Kenya est présentée comme l'un des projets phares : elle doit permettre de multiplier par 2,5 la capacité du port en termes de *containers* et la construction de routes d'accès doit permettre le désenclavement des pays situés à l'intérieur des terres. Des limites existent toutefois sur la capacité du Japon à s'impliquer sur des grands projets d'infrastructures dans la région.

La vision FOIP devait permettre le développement de coopération avec des partenaires, comme l'Inde. Le projet de Couloir de croissance Asie-Afrique (AAGC) présenté par Delhi et Tokyo en 2017 a toutefois fait long feu⁶⁴. Présenté comme une alternative aux Nouvelles routes de la Soie chinoises, il s'agissait de stimuler les partenariats privés nippo-indiens pour soutenir la connectivité et l'investissement en Afrique. Pour autant, la coopération entre milieux des affaires japonais et indiens en Afrique, motivée par de stricts intérêts économiques, se poursuit.

Enfin, le discours sur l'Indo-Pacifique libre et ouvert et la rivalité avec la Chine ne semble pas séduire l'ensemble des partenaires africains du Japon. La Déclaration de Yokohama à la suite de la TICAD de 2019 mentionne laconiquement : « Nous prenons bonne note de l'initiative d'un Indo-Pacifique libre et ouvert annoncée par le Premier ministre Shinzo Abe lors de la TICAD VI à Nairobi. » Dans la version japonaise de la déclaration conjointe, l'expression a été traduite dans une tonalité plus positive (« prendre note favorablement »⁶⁵).

La rivalité du Japon avec la Chine en Afrique peut en réalité être qualifiée au mieux d'« asymétrique⁶⁶ » : le sentiment de rivalité est ressenti par le Japon, il ne l'est pas par la Chine. En outre, Tokyo n'est pas en mesure de s'aligner avec les capacités de la Chine en Afrique, que ce soit sur des montants d'aide, d'investissements et d'échanges commerciaux, ni même pour le nombre d'expatriés (8 000 Japonais vivent en Afrique, contre 1,5 à 2 millions de Chinois). Il n'existe donc pas de concurrence économique directe sur le continent africain. En réalité, une coopération avec les entreprises chinoises semblerait même plus bénéfique, aux yeux de nombre d'observateurs et de praticiens japonais de la relation Japon-Afrique : les domaines d'expertise sont souvent complémentaires, de nombreuses entreprises japonaises sont présentes en Chine et entretiennent des réseaux performants, et les biens qu'elles produisent en Chine sont eux-mêmes déjà exportés en Afrique. Sur le plan des infrastructures, une division du travail

64. C. Pajon et I. Saint-Mézard, « Asia–Africa Growth Corridor at the Crossroads of Business and Geopolitics », *East Asia Forum*, 8 novembre 2018.

65. R. Yoshida, « TICAD Closes with Effort by Japan to Differentiate Its African Investment Projects from China's », *The Japan Times*, 30 août 2019.

66. M. Hirono, « Asymmetrical Rivalry Between China and Japan in Africa: To What Extent Has Sino-Japan Rivalry Become a Global Phenomenon? », *op. cit.*

est envisageable, avec des maisons de commerce japonaises sous-traitant la construction de certaines infrastructures basiques à des entreprises chinoises, plus compétitives, comme elles l'ont déjà fait avec des entreprises coréennes. Malgré les 52 accords de coopération signés en 2018 lors du premier Forum Chine-Japon pour la coopération sur les marchés de pays tiers, il semble qu'aucun projet concret n'ait encore vu le jour en Afrique. Ainsi pour certains acteurs de la relation nippo-africaine, « le discours sur la rivalité Chine-Japon en Afrique n'est ni justifié, ni utile⁶⁷ », et la politisation de la coopération économique avec l'Afrique génère des frustrations, notamment dans le milieu des affaires⁶⁸.

67. Entretiens par visioconférence avec des experts et des praticiens japonais de la relation Japon-Afrique, décembre 2020.

68. H. Dempsey, « Japan Inc's Frustrations in Africa Demand a New Approach », *op. cit.*

Conclusion

Le sommet de la TICAD VII (2019), en mettant en évidence les difficultés du gouvernement japonais à mobiliser un grand volume d'investissements privés en Afrique sur une période courte, pourrait marquer la fin d'un cycle. Si le déploiement de la diplomatie économique japonaise a eu quelques résultats positifs, il n'a pas été suffisant pour tenir les promesses engagées par Tokyo. La déclinaison sur le terrain africain de la stratégie gouvernementale en matière de diplomatie économique (dans ses dimensions commerciales et géopolitiques) d'abord destinée à l'Asie, a donc montré ses limites. En particulier, le discours politique a eu tendance à placer la coopération nippo-africaine dans le cadre de la rivalité stratégique entre le Japon et la Chine, qui n'est pas de même nature en Afrique qu'en Asie. Ce discours a créé des attentes et a déformé la réalité de la coopération japonaise en Afrique, qui s'établit sur une base prudente et dans une stratégie de long terme.

Le Japon pourrait donc revenir à une approche plus pragmatique, en renonçant à des annonces ambitieuses mais en se concentrant plutôt sur des mesures permettant de construire sur le plus long terme une base d'investissements solide en Afrique.

Le partenariat avec des pays tiers possédant des réseaux d'affaires importants sur le continent africain est encouragé pour faciliter l'implantation des entreprises japonaises et leur permettre d'y étendre leurs activités tout en limitant les risques⁶⁹. Au cours des mois précédant la TICAD VII, le JETRO a organisé des Forums pour la promotion des investissements en Afrique en France et en Grande-Bretagne, afin d'identifier des partenaires⁷⁰. Des entreprises françaises, britanniques, indiennes ou turques ont également été invitées pour la première fois au Sommet TICAD en août 2019. La prochaine TICAD se tiendra en Tunisie en 2022, une occasion de développer les partenariats avec les pays européens. Une seconde priorité est d'encourager les petites et moyennes entreprises (PME) et les jeunes entrepreneurs, plus enclins à investir sur un terrain neuf et moins connu comme l'Afrique. Le secteur du numérique, l'innovation et l'investissement dans les *start-ups* africaines, notamment au Kenya sont

69. La référence en la matière reste le mariage de Toyota Tsusho avec le groupe français CFAO en 2012, qui a permis son expansion en Afrique occidentale et au Maghreb et la diversification de ses activités.

70. O. Caslin, « Le Japon cherche des appuis à Paris pour s'implanter en Afrique », *Jeune Afrique*, 8 mars 2019.

également identifiés comme des domaines porteurs pour l'avenir. Enfin la TICAD est véritablement devenue une plateforme de réseautage et de rencontre entre les milieux d'affaires japonais et africains qui s'avère essentielle pour nourrir, sur le plus long terme, les investissements et les échanges. La TICAD VII en 2019 a clairement été menée par le secteur privé, le gouvernement ne jouant plus qu'un rôle d'appui. Une foire a réuni 160 entreprises japonaises qui ont exposé leurs produits aux invités africains. La moitié était constituée de PME. L'établissement d'un Comité permanent Japon-Afrique mêlant acteurs publics et privés et doté d'un secrétariat doit permettre de créer des liens pérennes entre les milieux d'affaires tout en incluant les acteurs publics⁷¹.

Une approche plus réaliste et pérenne doit donc émerger avec l'accent mis sur les PME et les *start-ups*, l'innovation, le travail en coopération avec des partenaires locaux ou tiers. Les jeunes entrepreneurs, moins sensibles au risque, sont aujourd'hui les plus enthousiastes à investir en Afrique. Les jeunes volontaires de la JICA envoyés en Afrique s'attachent de manière durable au continent. Côté africain, l'initiative ABE doit permettre de former plus de 3 000 jeunes au Japon qui seront sans doute à l'avenir des appuis précieux pour les entreprises japonaises sur le continent. Cela présage d'un vivier de personnes aptes à faire fructifier la relation Afrique-Japon sur le plus long terme.

En attendant, la pandémie de COVID-19 a précipité le retour de nombreux expatriés japonais et sans doute durement affecter les perspectives d'investissement à l'avenir, le Fonds monétaire international (FMI) prévoyant une récession de plus de 3 % en 2020 pour l'Afrique subsaharienne⁷². La démission brutale de Shinzo Abe en septembre 2020 a également soulevé des inquiétudes sur l'implication du prochain chef de l'exécutif dans la relation avec l'Afrique. Le nouveau Premier ministre Yoshihide Suga s'est pour le moment concentré sur la gestion de la crise liée au COVID-19 et n'a pas encore pu imprimer sa marque en matière de politique étrangère. La tournée africaine de son ministre des Affaires étrangères Toshimitsu Motegi début décembre s'est donc inscrite dans la continuité de la ligne Abe. Motegi s'est rendu en Tunisie, qui accueillera la prochaine TICAD en 2022, au Mozambique, pays clé pour l'approvisionnement en GNL et pour les infrastructures avec le port de Nacala, en Afrique du Sud, partenaire traditionnel du Japon et en charge de la présidence tournante de l'Union africaine en février 2021, et sur l'île

71. S. Hayashi, « Japan's One-Stop Shop for Africa Projects Aims to Match China », *Nikkei Asian Review*, 7 mars 2019.

72. « Japanese Firms' Africa Expansion Hit by COVID-19 and Abe Exit », *Japan Times*, 21 septembre 2020.

Maurice, victime d'une marée noire due à un pétrolier japonais. Lors de son passage au Mozambique, le ministre des Affaires étrangères nippon a évoqué la vision pour « un Indo-Pacifique libre et ouvert », recueillant le soutien de Maputo et a offert une aide de 24 millions de dollars visant notamment à équiper les garde-côtes⁷³. Au-delà des annonces, si le Japon veut développer une approche plus stratégique du continent, il devra maintenir l'intérêt politique et économique vis-à-vis de l'Afrique sur le long terme et renforcer son expertise dans les affaires africaines.

73. « Japan Foreign Minister Vows to Promote Investment in Mozambique », *The Mainichi Shimbun*, 12 décembre 2020.



Institut français
des relations
internationales