

La Chine en Afrique : Anatomie d'une nouvelle stratégie chinoise

Pierre-Antoine Braud, octobre 2005¹

En 2004, 20% des minerais extraits sur le continent africain ont été exportés vers la Chine ; 20% des importations chinoises de pétrole proviennent désormais des pays d'Afrique sub-saharienne². Bien que la Chine ne réalise que 2,4% de son commerce extérieur en biens manufacturés avec l'Afrique, de nouveaux types d'exportations chinoises – avec des produits à plus forte valeur ajoutée – sont apparus ces dernières années vers les pays africains : en l'espace de quatre ans, le volume des échanges a été multiplié par trois entre la Chine et l'Afrique sub-saharienne³. En 2005, 820 entreprises chinoises – un quart étant des compagnies privées – sont présentes en Afrique dans 49 pays, avec un volume d'investissement égalant celui réalisé dans les pays de l'ASEAN.

En une décennie, la Chine est ainsi devenue un partenaire de première importance au sud du Sahara, tandis que le continent africain présente des opportunités certaines pour trois aspects de la politique extérieure chinoise :

- 1) la sécurisation durable de l'accès aux matières premières nécessaires à la croissance chinoise ;
- 2) des essais pour étendre à des produits à plus forte valeur ajoutée la politique de « dépasser les frontières », dévolue par le gouvernement chinois à des multinationales naissantes ;
- 3) des appuis diplomatiques au sein des instances internationales contribuant à asseoir le rang international de Pékin.

Le développement de la présence chinoise en Afrique s'est amorcé au milieu des années 1990, dans le cadre de la volonté de Pékin de sécuriser ses approvisionnements en matières premières. Il n'existe initialement pas de priorité géographique à cette politique. Ce n'est qu'à partir de 1999, lors de réunions « inter-agences » à Pékin, qu'une réflexion stratégique semble être mise en place pour renforcer et diversifier une présence croissante sur un continent présentant des opportunités adaptées aux besoins et savoir-faire chinois.

Les pays africains où intérêts et investissement chinois sont les plus importants soulignent des « avantages comparatifs » dont bénéficie Pékin pour accroître sa présence internationale : la possibilité pour le régime chinois de fournir un « package » d'appui diplomatique, militaire, voire économique à des régimes africains dénoncés sur la scène internationale, du fait de conflits internes ou de « mauvaise gouvernance ». Intérêts économiques chinois et préoccupations politiques de dirigeants africains à la représentativité incertaine peuvent ainsi converger, s'ajoutant au rôle d'investisseur significatif qu'est devenue la Chine à l'échelle africaine. De plus, en se concentrant sur l'exploitation de matières premières – pétrole et minerais-, les investissements chinois restent dans le sillage des politiques économiques ayant prévalu au sud du Sahara : des économies de rente reposant sur des capitaux et des débouchés étrangers, reléguant l'importance de l'environnement économique et politique interne.

¹ A summary in English is enclosed at the end of the note.

² En 2004, l'Angola représente 11% des importations chinoises de pétrole, le Soudan 7%. En forte progression ces cinq dernières années, la part de l'Angola dans les importations chinoises de pétrole approche ainsi celle de l'Arabie saoudite (13%), et dépasse celle de la Russie (10%).

³ Soit 29,46 milliards de dollars. Pour la seule année 2004, ces échanges se sont accrus de 58,9% par rapport à 2003.

Bien que favorisant à court terme l'accroissement des revenus de gouvernements africains, le renforcement de la présence chinoise en Afrique pourrait ainsi perpétuer des gouvernances politique et économique ayant constitué un frein majeur à la croissance économique durable de ce continent.

Emergence de la Chine en Afrique: la rencontre d'opportunités africaines et d'« avantages comparatifs » chinois

En 1993, la Chine devient importateur net de pétrole. L'accroissement de la production nationale se heurte à un double obstacle. Les savoir-faire technologiques sont insuffisants pour exploiter les principales réserves du pays se situant dans une zone aux contraintes géologiques fortes ; le montant des investissements nécessaires à l'acheminement vers l'est du pays des hydrocarbures entrave une mise en valeur rapide. Contrainte additionnelle, les raffineries chinoises ne peuvent transformer que marginalement ce pétrole à teneur élevée en sulfure. De plus, l'importance de ces réserves ne permet pas d'en faire une alternative durable, les estimations initiales devant être revues à la baisse.

A ces contraintes économiques s'ajoute une dimension politique, qui vient façonner une politique énergétique toujours à l'œuvre : la crainte d'une dépendance en approvisionnements pétroliers. Marqué par les conséquences énergétiques de la rupture avec l'URSS dans les années 1960, Pékin semble convaincu que le gouvernement américain pourrait également mettre en pratique une politique d'« *energy containment* ». La croissance économique chinoise pourrait alors être remise en cause. Il s'agit dès lors pour Pékin de diversifier ces sources d'approvisionnements, sans recourir au marché international, mais en obtenant un contrôle durable de l'exploitation et de la production.

La politique de sécurisation des accès au pétrole, élargie ultérieurement à des matières premières jugées essentielles à la croissance chinoise⁴, conduit ainsi à restructurer, de 1994 à 1996, les compagnies pétrolières chinoises, ainsi que certaines institutions financières, afin de faciliter leur développement international : la Chinese National Petroleum Corporation (CNPC) et la Sinopec, société d'exploration pétrolière, deviennent les deux instrument principaux de cette volonté d'acquérir les droits d'exploration et d'exploitation de champs pétroliers, tandis que l'Eximbank (Export-Import Bank) vient soutenir la dimension financière de ces opérations.

Dès 1995, il est également décidé de réduire la place des importations provenant du Moyen-Orient, du fait de l'influence jugée prépondérante des Etats-Unis dans cette région⁵. Cette politique de diversification, considérée comme une « *déconcentration des risques* » par Pékin, conduit graduellement à privilégier trois zones principales. L'Asie centrale et la Sibérie russe sont conformes à la volonté d'éviter un « *containment* » énergétique, puisque la continuité terrestre permet d'éviter le détroit de Malacca, jugé vulnérable à une intervention américaine.

L'Afrique est la troisième zone d'internationalisation des compagnies pétrolières chinoises, tout particulièrement le Soudan, l'Angola voire le Nigéria. Une dimension technique prévaut : la qualité de ces pétroles à faible teneur en sulfure les rend adaptés aux raffineries chinoises. Au-delà de cet élément, les compagnies pétrolières chinoises, tardivement internationalisées, tendent initialement à se développer dans des pays où les *majors* occidentales n'étaient pas en situation prédominante – comme le Soudan⁶ –, des pays en conflit – comme l'Angola et le Soudan – ou en butte à des critiques internationales – le Nigéria du milieu des années 1990⁷.

Dans chacun de ces cas, le soutien en équipements militaires et en appuis diplomatiques à des pays critiqués par les pays occidentaux constitue un avantage comparatif essentiel pour les compagnies chinoises. La présence chinoise au Soudan témoigne ainsi de la possibilité de développer une « *relation spéciale* » avec un pays alors marginalisé, tout en soulignant des modalités

⁴ Notamment les minerais nécessaires à la croissance des infrastructures et industries chinoises, tels le cuivre, le fer, la bauxite.

⁵ Le Moyen-Orient représentait alors 56% des importations de pétrole de la Chine, pour représenter désormais autour de 40%.

⁶ Après avoir mené des explorations au Soudan, Chevron s'en était retiré au début des années 1980 en raison de la reprise de la guerre civile.

⁷ Notamment lorsque des dissidents furent exécutés en 1995.

récurrentes dans l'implantation chinoise. En 1997, la CNPC obtient, au sein d'une joint-venture⁸, les droits d'exploration et d'exploitation de deux champs pétroliers. Khartoum développe ainsi une relation durable avec un gouvernement pouvant l'approvisionner en armes⁹, alors qu'il doit faire face à un rapprochement entre le nouveau gouvernement éthiopien et la rébellion « sudiste » de la Sudanese People Liberation Army (SPLA)¹⁰. Recourant à un mécanisme réédité ultérieurement, la compagnie chinoise « importe » 2000 ouvriers chinois au Soudan pour construire l'oléoduc reliant la zone d'exploitation à Port Soudan, sur la mer Rouge. Prisonniers de droit commun obtenant ainsi une réduction de peines, ces 2000 personnes constituent une main d'œuvre des moins chers, profitables tant pour la CNPC que pour des responsables soudanais¹¹.

Cet investissement au Soudan souligne un second avantage, pour les dirigeants africains, des investissements chinois en Afrique. L'absence de rentabilité à court terme – cas du pétrole soudanais à la fin des années 1990 – n'est pas une entrave à un investissement. L'objectif politique – réduire la dépendance énergétique – dans lequel peut s'inscrire un investissement relègue en effet l'importance de la rentabilité à court terme¹².

Troisième élément devenu récurrent, la diversification des activités accompagnant le renforcement de la présence dans le secteur pétrolier : en 2000, la Sinopec obtient les droits d'exploitation d'un champ pétrolier soudanais ; l'Eximbank a ouvert à Khartoum sa première filiale en Afrique, soutenant des entreprises chinoises actives pour la construction de routes, de raffineries ou de centrales hydrauliques.

Si le Soudan représente désormais 7% des importations de pétrole de la Chine, l'Angola reste son premier fournisseur au sud du Sahara. La guerre civile angolaise, jusqu'en 2002, avait favorisé l'implantation chinoise, grâce aux exportations d'armes. La fin de ce conflit n'interrompt pas l'avantage que constitue pour Luanda sa relation avec la Chine. Outre la volonté angolaise de faire jouer la concurrence entre compagnies pétrolières internationales, Pékin peut recourir à un instrument financier classique. En octobre 2004, l'Eximbank a facilité l'obtention des droits sur un bloc off-shore en accordant un crédit à taux préférentiel de deux milliards de dollars. Tout comme au Soudan, ce prêt est amené à favoriser des entreprises chinoises de travaux publics et s'accompagne également de l'arrivée de main d'œuvre chinoise. Alors que les relations entre Luanda et les institutions financières internationales restent difficiles, un tel crédit acquiert une pertinence politique : les programmes de réfection des routes et de construction de logements s'inscrivent dans les préparatifs d'élections présidentielles en Angola.

A partir d'une préoccupation énergétique, les exemples angolais et soudanais témoignent ainsi d'un quadruple phénomène dans le renforcement graduel de la présence chinoise en Afrique : la possibilité qu'offre Pékin d'atténuer, voire de contourner, des pressions internationales par un appui politique, financier ou militaire ; une stratégie de moyen et long terme, reléguant le poids de la rentabilité à court terme qui permet de s'implanter sur des créneaux délaissés par les compagnies occidentales ; la synergie entre construction d'infrastructures et exploitation de matières premières ; un appui financier chinois favorisant *in fine* une diversification des activités de ses entreprises.

Une stratégie durable : la diversification de la présence chinoise sur le continent africain

Si l'exploitation pétrolière a donné lieu au premier investissement significatif d'entreprises chinoises en Afrique, le secteur minier et les travaux publics constituent deux autres domaines majeurs¹³. La

⁸ Incluant une compagnie malaisienne et, initialement, une compagnie canadienne. Cette structure facilite la levée de fonds sur les marchés financiers et l'acquisition de compétences techniques.

⁹ Deux entreprises chinoises sont les intervenants récurrents dans les livraisons d'armes en Afrique : Norinco et PolyTech.

¹⁰ Initialement proche du régime de Mengistu en Ethiopie, le SPLA réussit alors à nouer de bonnes relations avec le gouvernement de Meles Zenawi, qui a militairement renversé Mengistu.

¹¹ Une fois l'oléoduc achevé, cette main d'œuvre sera également utilisée au profit d'entreprises soudanaises proches du pouvoir.

¹² Le même phénomène s'est observé lors des premiers investissements chinois au Kazakhstan ou, actuellement, au Kirghizstan.

¹³ Auquel il convient d'ajouter l'exploitation forestière, 60% du bois africain étant actuellement exporté vers la Chine. Cet aspect pourrait soulever un enjeu environnemental : l'exploitation du bois en Afrique sub-saharienne s'émancipe généralement du souci de préservation ou de renouvellement de la flore.

présence dans le secteur minier répond aux mêmes impératifs que l'exploitation pétrolière : garantir un accès durable aux matières premières nécessaires à la croissance chinoise. Tout comme pour le pétrole, les entreprises chinoises se sont installées dans des pays délaissés par les compagnies occidentales, du fait de leur instabilité présumée, de leur image internationale ou de rentabilité à court terme insuffisante au vu des investissements en infrastructures nécessaires.

Si les relations héritées du mouvement des non-alignés ou de l'appui aux « *luttés révolutionnaires* » peuvent être mises en avant¹⁴, l'enjeu économique, et dans une moindre mesure, la convergence de positions au sein des organisations internationales¹⁵, restent prépondérantes.

L'appui de l'Eximbank, ainsi que le recours à des joint-ventures permettant de pallier de possibles carences technologiques ou capitalistiques, font partie des modalités récurrentes d'implantation. A cela s'ajoute la reprise de pratiques occidentales des années 1970, voire 1980 : projets et constructions d'« *éléphants blancs* », réalisations de prestige aux budgets de maintenance incertains : stades de dizaines de milliers de places – Mozambique, Centrafrique, Mali, Tanzanie, Congo-Kinshasa –, ou centres de conférences de prestige – Djibouti, Gabon –, afin de renforcer de bonnes relations avec les régimes en place¹⁶.

Cette palette d'instruments a permis un accroissement de la présence dans de nombreux pays africains : Zambie (cuivre et cobalt), République Démocratique du Congo (relance des contacts des années 1960 avec Laurent-Désiré Kabila et implantation au Katanga dans le cuivre et le cobalt avec réfection de route pour l'acheminer vers la Zambie), Ethiopie (travaux publics, avec le recours à des financements de la Banque mondiale), Mozambique (charbon et infrastructures pétrolières), Zimbabwe (infrastructures routières, charbon et ferrochrome), Guinée (bauxite – bien qu'une première tentative d'implantation ait échoué au profit d'une compagnie russe), Gabon (infrastructures ferroviaires et routières pour exploiter bois, manganèse et niobium), Centrafrique (projet dans l'uranium), etc.

Ponctuellement, les investissements chinois peuvent contribuer au développement du tissu industriel : ainsi en Zambie (usine de traitement du cuivre), en Guinée (projet d'usine d'aluminium) ou au Soudan (pétrochimie).

Parallèlement à cette exploitation, une diversification des zones de prospections – notamment dans le domaine pétrolier – perpétue l'approche initiale : vers des pays à l'image et la stabilité incertaine comme la Côte d'Ivoire¹⁷, vers des zones à rentabilité non avérée – Mali, Niger, Centrafrique –, mais également avec des pays aux réserves prouvées – accord en mars 2005 entre le Congo-Brazzaville et la Sinopec pour l'exploration de deux blocs off-shore.

S'ajoutant à une exportation de produits de consommation, les pays africains permettent également d'amorcer une politique d'exportations de produits à plus forte valeur ajoutée ; elle permet d'acquérir une expérience internationale dans de nouveaux domaines : centrales électriques (Soudan, Zimbabwe), centrales hydrauliques (Soudan, Ethiopie), télécommunications (Madagascar, Mozambique, Djibouti), voire aviation (Zimbabwe). Premier partenaire commercial en Afrique de la Chine, l'Afrique du Sud a également conclu en 2005 un accord de développement dans le nucléaire civil¹⁸.

Un double phénomène tend à indiquer une volonté d'ancrer dans la durée cette présence. Alors que la diaspora chinoise n'était que faiblement présente en Afrique – essentiellement à Madagascar et en Afrique du Sud –, le nombre de ressortissants chinois en Afrique est désormais de 130 000 et pourrait doubler dans les cinq années à venir. Un tel accroissement est favorisé par Pékin,

¹⁴ Ainsi avec l'Ethiopie ou le Zimbabwe. Dans ce pays, le parti de Robert Mugabe entretient des relations avec le PCC depuis la fin des années 1970, en réaction au choix de Moscou de soutenir un rival de Mugabe.

¹⁵ Ainsi, en 2004, les gouvernements zimbabwéen et chinois s'étaient coordonnés pour éviter que leur situation interne ne soit dénoncée au sein de la Commission des Nations Unies pour les Droits de l'Homme à Genève.

¹⁶ Ces contrats sont réalisés par des compagnies chinoises, avec des prêts fréquents de l'Eximbank. Des systèmes de rétro-commissions ne sauraient être exclus.

¹⁷ Dans le conflit en cours, l'armée gouvernementale a également bénéficié d'équipement d'origine chinoise.

¹⁸ Les échanges commerciaux entre Afrique du Sud et Chine représente 20% des échanges avec l'Afrique subsaharienne.

notamment par l'« exportation » de main-d'œuvre. Effet connexe, la présence de ressortissants chinois dans le petit commerce s'accroît significativement, notamment en Afrique de l'Ouest.

Depuis 2000, Pékin a également promu la création d'institutions sino-africaines : en octobre 2000 s'est tenu à Pékin le premier sommet du China-Africa Cooperation Forum (CACF), réunissant tous les trois ans chefs d'Etat et entrepreneurs ; une chambre de commerce sino-africaine a également vu le jour¹⁹, avec l'ouverture d'un bureau à Pékin et de cinq bureaux sur le continent africain. Ces rencontres sont ponctuées de conférences sino-africaines sur les droits de l'homme ou sur l'environnement.

Chacune de ces rencontres est une occasion pour les officiels chinois de promouvoir leur conception de l'ordre international – façonner un « *ordre international plus juste* »²⁰ et « *promouvoir la démocratisation des relations internationales* »²¹, rejet de l'ingérence dans les affaires intérieures –, tout en mettant en avant la volonté affichée de la Chine, « *plus grand pays du Tiers-Monde* », de favoriser une « *éradication de la pauvreté* » en invoquant une complémentarité entre le besoin de développement africain et l'internationalisation des compagnies chinoises²².

Toutefois, les caractéristiques de cette politique chinoise pourraient constituer à court comme à moyen termes une entrave à l'amélioration durable de la situation économique des pays africains.

La politique chinoise, facteur de perpétuation des entraves au développement ?

Sur le plan économique, les limites des relations sino-africaines pour favoriser la croissance économique de pays africains sont indéniables. Ainsi, alors que des accords préférentiels avaient favorisé l'émergence d'une industrie textile dans plusieurs pays africains et conduit des entreprises chinoises à investir dans ces pays afin de bénéficier de ces accords, le démantèlement des accords multifibres fragilise doublement cette tentative d'industrialisation et de diversification économique : la compétition avec les centres de production chinois s'accroît, des entreprises chinoises basées en Afrique tendent à regrouper leurs sites de production en Chine même²³.

Par delà cet exemple se profile l'enjeu du terme des échanges entre la Chine et l'Afrique. Tandis que la Chine exporte des produits manufacturés, elle importe essentiellement des matières premières – le pétrole représente 60% de ses importations. Les exportations chinoises fragilisent le tissu industriel au-delà du secteur textile de plusieurs pays et commencent à bouleverser les circuits commerciaux. En Afrique du Sud, des accusations de dumping sur les produits chinois sont énoncées dès 1998 par les associations d'entrepreneurs ; au Zimbabwe, en septembre 2004, la chambre de commerce a demandé l'instauration de tarifs douaniers spéciaux sur les produits chinois²⁴, ainsi qu'une lutte contre la contrefaçon qui serait menée par des entreprises chinoises ; en Afrique de l'Ouest, la contrefaçon de produits textiles européens ou africains est régulièrement dénoncée par les acteurs traditionnels de ce secteur²⁵.

Si les investissements chinois dans les secteurs miniers et pétroliers accroissent les rentrées financières des pays concernés, une telle situation évoque les années 1960 et 1970 : une économie de rente s'était mise en place autour de l'exportation de matières premières, sans que les bénéfices en résultant ne soient orientés vers une diversification des économies nationales ou une amélioration significative du cadre de vie des populations. Tout comme dans cette période, la relance d'une rente des matières premières paraît ponctuelle – en raison des réserves prouvées –, et peut nourrir une hausse des taux de croissance sans entraîner un développement durable.

¹⁹ Bénéficiant d'un soutien financier du PNUD.

²⁰ Discours du Président chinois lors du sommet de la CACF en octobre 2000 à Pékin.

²¹ Discours du Premier ministre chinois lors du sommet de la CACF en 2003 à Addis-Abeba.

²² *Ibid.*

²³ Notamment dans le cas du Nigéria ou de Madagascar. Dans ce dernier pays, le développement récent du secteur textile représente 29% du PIB et 30% des emplois salariés du secteur industriel.

²⁴ Le ministre concerné a rejeté cette demande en invoquant les liens historiques avec la Chine et son appui à la « *lutte de libération nationale* ».

²⁵ Ces ressentiments croissants envers la présence et les produits chinois ont débouché en 2004 sur des manifestations à Dakar.

En l'état actuel de la politique menée par Pékin, l'importance accrue de la Chine sur le continent africain pourrait avoir une double conséquence négative, liée aux caractéristiques des gouvernances africaines. La relance à court terme de rentrées fiscales supplémentaires peut permettre l'entretien, voire la relance, des pratiques clientélistes et de corruption. De plus, Pékin peut apparaître comme une alternative pour que certains dirigeants africains rejettent des changements de gouvernance demandés par des pays occidentaux.

Face à son isolement international, le régime Mugabe a ainsi développé une « *Look East policy* », profitable aux entreprises chinoises dans son pays, lui assurant un soutien politique extérieur bien qu'affaiblissant le secteur manufacturier de son pays ; en décembre 2003, le Premier ministre chinois déclarait ainsi que la Chine soutenait la politique zimbabwéenne d'« *amener une justice sociale par la réforme agraire* »²⁶. Au Soudan, lorsque les revenus pétroliers se sont accrus au début de la décennie, une faction du pouvoir soudanais y voyait un instrument pour échapper aux pressions internationales et continuer la guerre contre le SPLA, ralentissant ainsi l'achèvement des négociations. De même, dans le cas de l'Angola, le prêt accordé en 2005 par l'Eximbank permettait d'éluder les demandes des institutions financières internationales de transparence dans la gestion des revenus pétroliers. En Ethiopie, lorsque les interventions américaines en faveur d'élections transparentes en 2005 ont été jugées trop pressantes par Addis-Abeba, un document interne du parti au pouvoir promouvait un rapprochement avec Pékin comme alternative²⁷.

Entre relance d'une économie de rente, termes de l'échange inégaux et *benign neglect* voire appui à des régimes autoritaires, la politique chinoise en Afrique pourrait ainsi contribuer à maintenir des types de gouvernance politique et économique qui sont au cœur des entraves à la croissance économique du continent africain. Seule une modification significative des politiques publiques menées par les gouvernants africains pourrait faire de ces revenus supplémentaires un instrument d'amélioration de leurs environnements économiques.

²⁶ Une entreprise chinoise s'est également vue confier l'exploitation de 250 000 acres saisis à des Zimbabwéens blancs.

²⁷ Trois organisations américaines impliquées dans le suivi des élections furent alors expulsées.

Summary:

In the wake of new priorities in Chinese foreign policy, Africa has become a high-profile issue for Beijing. Chinese presence in Africa began to significantly increase in the mid-1990s, and a comprehensive Chinese strategy on the African continent was developed in the late 1990s. This policy of expansion into Africa has been dictated by what has become a key issue for Beijing since it became an oil importer in 1993: securing and diversifying access to energy resources to support internal economic growth, while reducing energy dependency. African countries have facilitated the implementation of China's policy, with oil producers offering a competitive market untapped by the major international oil companies, and governments anxious to benefit from a 'package' of aid, including the supply of weapons, diplomatic support, and financial assistance to countries facing internal conflicts or international criticism.

These initial opportunities paved the way for an enhanced Chinese presence in Africa and a more global policy: diversification of investments (in particular for the exploitation of raw materials), acquiring expertise in exporting products with higher added value, and developing diplomatic relations with African countries with a view to strengthening China as an international player. As a consequence of this combined political and economic approach, Chinese investments in Africa are now as high as in South-East Asia, while African countries – in particular Angola and Sudan – now account for 20% of Chinese oil imports.

To what extent this process favours sustainable development must nevertheless be questioned. Although they swell the coffers of governments, Chinese low-cost exports tend to weaken local industries and thus hinder the diversification of African economies. Moreover, this state of affairs contributes to maintaining types of governance that have been instrumental in hampering economic growth: authoritarian regimes whose wealth is based on incomes derived from the export of raw materials, favouring a lack of improvement in domestic economic environments.