

La Chine en Afrique : un fournisseur de marchandises et un prestataire de services plutôt qu'un investisseur

21 August 2018

Thierry Pairault

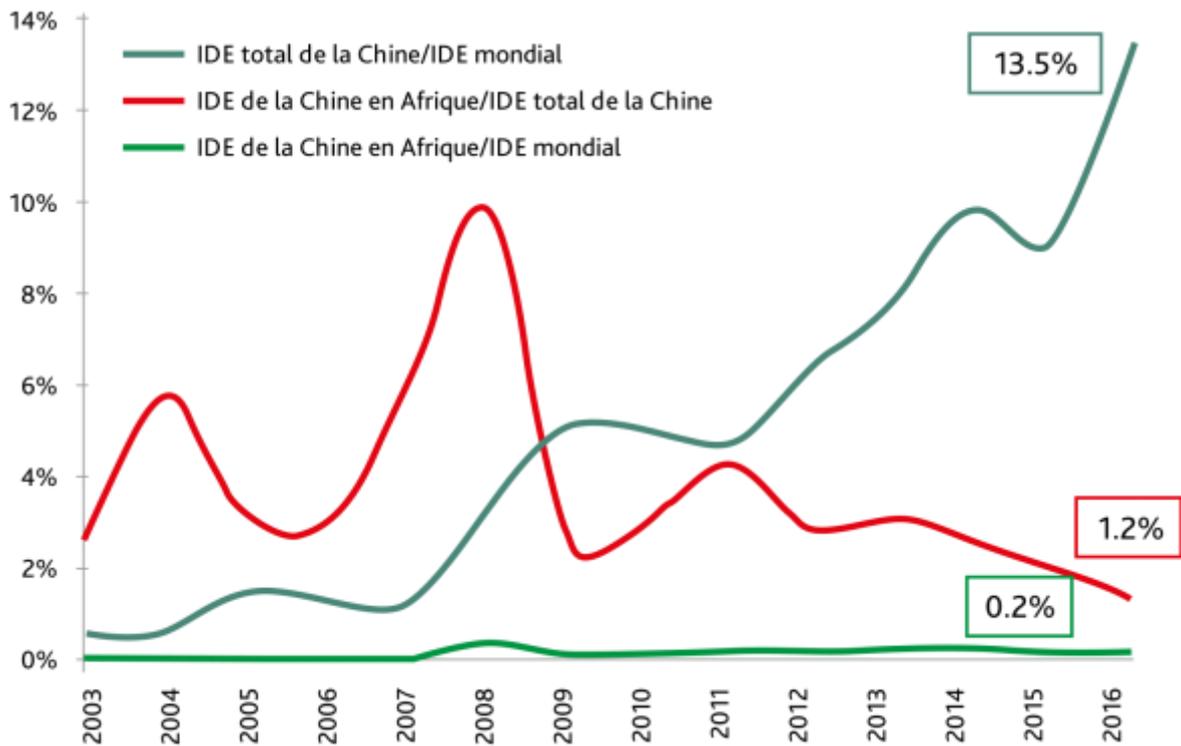
Alors qu'au sein de la communauté du développement et au-delà, le sentiment général est que la Chine investit lourdement en Afrique, les données factuelles font ressortir le contraire. Comment expliquer ce décalage et quelle est la réelle nature de l'implication économique de la Chine sur le continent ?

Les statistiques officielles de l'investissement direct à l'étranger (IDE) de la Chine sont difficiles à interpréter. Cet article se concentre sur certaines tendances et tente des comparaisons, qui sont moins susceptibles d'être influencées par le penchant des entreprises chinoises pour les places financières offshore (en premier lieu Hong Kong), qui attirent près des trois-quarts de leur IDE total. Les tendances reflétées par les chiffres du ministère chinois du Commerce (MofCOM) montrent qu'en plus d'être modeste, l'investissement chinois en Afrique est en baisse : les flux d'IDE de la Chine vers l'Afrique se sont élevés à 2,4 milliards US\$ en 2016 contre 2,9 milliards S\$ en 2015 et 3,2 milliards US\$ en 2014 (une baisse de 19 pourcent en 2016 et de 7 pourcent en 2015), après un recul de 5 pourcent en 2014 par rapport à 2013, qui marquait leur second point culminant après celui enregistré en 2003.

En 2016, l'IDE de la Chine dans l'ensemble de l'Afrique représentait 14,1 pourcent du montant des investissements chinois aux états-Unis, 83,6 pourcent des investissements chinois au Canada et un montant égal à celui des investissements chinois en Allemagne.

Si la part de l'IDE chinois dans l'IDE mondial a régulièrement augmenté depuis 2003 pour atteindre 13,5 pourcent du montant total des flux mondiaux d'IDE en 2016, la part des IDE chinois en Afrique affiche une baisse régulière depuis 2011 et représente désormais 1,2 pourcent seulement de l'IDE total de la Chine et 0,2 pourcent de l'IDE total à l'échelle mondiale (voir figure 1).

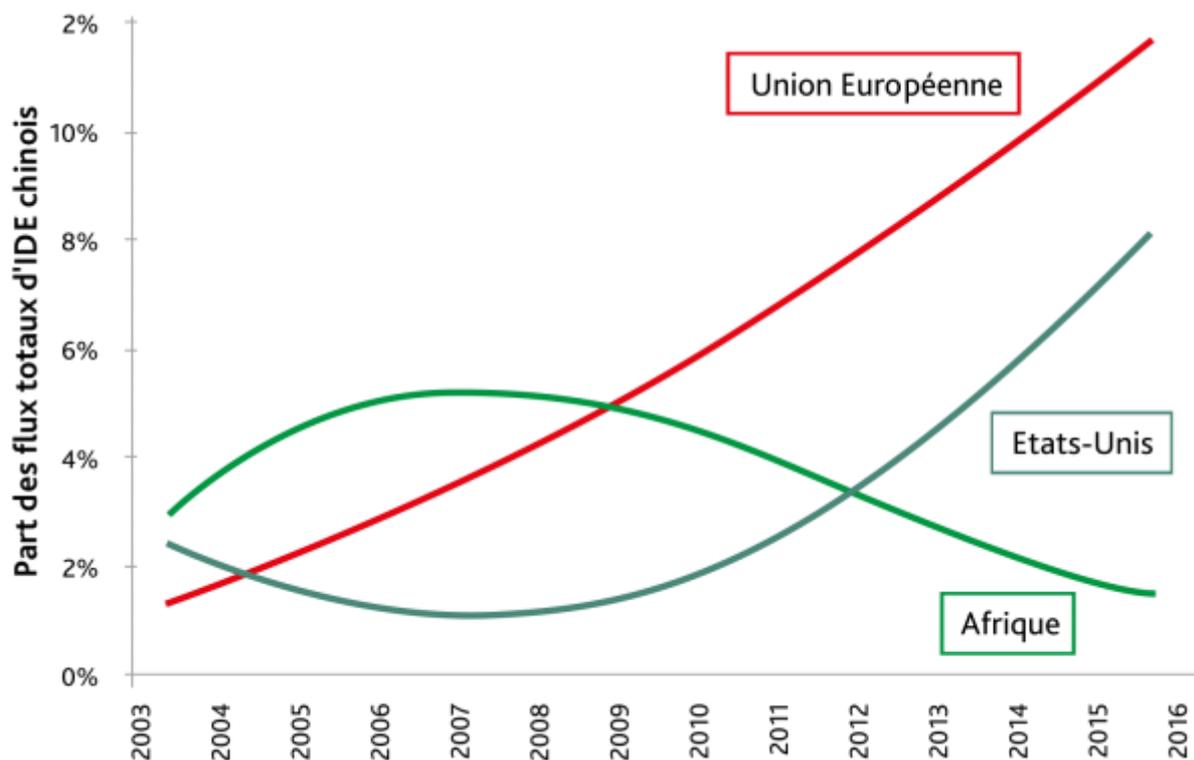
Figure 1 - Comparaison des flux annuels d'IDE en provenance de Chine (2003-2016)



Sources : MofCOM, CNUCED

D'autres statistiques du MofCom illustrent encore davantage cet abandon stratégique de l'Afrique par les flux d'IDE chinois : la part des investissements chinois en Afrique n'atteint plus ses sommets antérieurs, alors qu'elle est en augmentation régulière vers l'Union européenne et les États-Unis (figure 2).

Figure 2 – Comparaison des flux d'IDE chinois par destination (2003-2016)



Source : MOFCOM

Au-delà de ces comparaisons, un fait d'actualité décrit encore mieux l'ampleur actuelle des flux d'IDE chinois en Afrique. En janvier 2017, suite aux critiques du nouveau président des États-Unis Donald Trump, le constructeur automobile Ford Motor Company a abandonné son projet de construction d'une usine d'une valeur de 1,6

milliards US\$ au Mexique. À lui seul, ce projet représentait les deux-tiers de l'investissement chinois en Afrique en 2016, juste pour une usine dans un pays pour une seule entreprise. Cela nous amène à la question suivante : comment concilier le sentiment que l'Afrique investit lourdement en Afrique avec des chiffres qui démontrent exactement le contraire ?

Les liens économiques entre la Chine et l'Afrique : en quoi consistent-ils ?

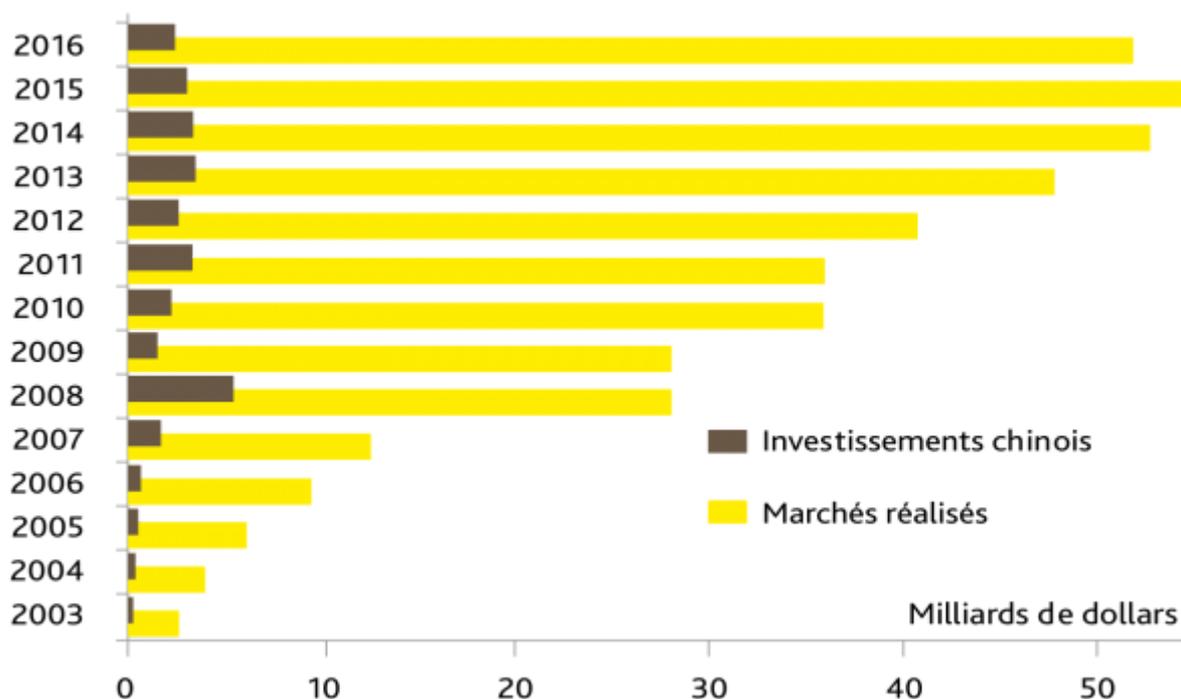
Une fois de plus, nous sommes confrontés à la confusion classique entre investissement, financement et prestation de services. Les organismes internationaux (Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques et autres) donnent une définition précise de ce qui constitue un investissement. C'est la définition suivie par la Chine, qui est rappelée dans le [dernier bulletin statistique du MofCOM](#) :

« L'IDE est une activité par laquelle un investisseur résidant dans un pays obtient un intérêt durable et une influence significative dans la gestion d'une entité résidant dans un autre pays. Cette opération peut consister à créer une entreprise entièrement nouvelle (investissement de création) ou, plus généralement, à modifier le statut de propriété d'entreprises existantes (par le biais de fusions et d'acquisitions). Sont également définis comme des investissements directs étrangers d'autres types de transactions financières entre des entreprises apparentées, notamment le réinvestissement des bénéfices de l'entreprise ayant obtenu l'IDE, ou d'autres transferts en capital. »[1]

La Chine n'investit pas dans les infrastructures en Afrique, mais construit et finance certains investissements africains dans les infrastructures.

Pour faire la lumière sur cette confusion et redonner à l'investissement sa juste place, il est possible de comparer le montant des investissements à la valeur des services fournis, en utilisant le chiffre d'affaires des contrats de construction à l'étranger comme indicateur de celle-ci.[2] La figure 3 montre qu'en 2016, le chiffre d'affaires des entreprises chinoises de construction était plus de 25 fois supérieur au montant des investissements chinois en Afrique. Ces chiffres ne sont pas l'exception, mais la règle.

Figure 3 - La Chine en Afrique : investissements et marchés réalisés



Sources : MofCOM, Bureau national des statistiques

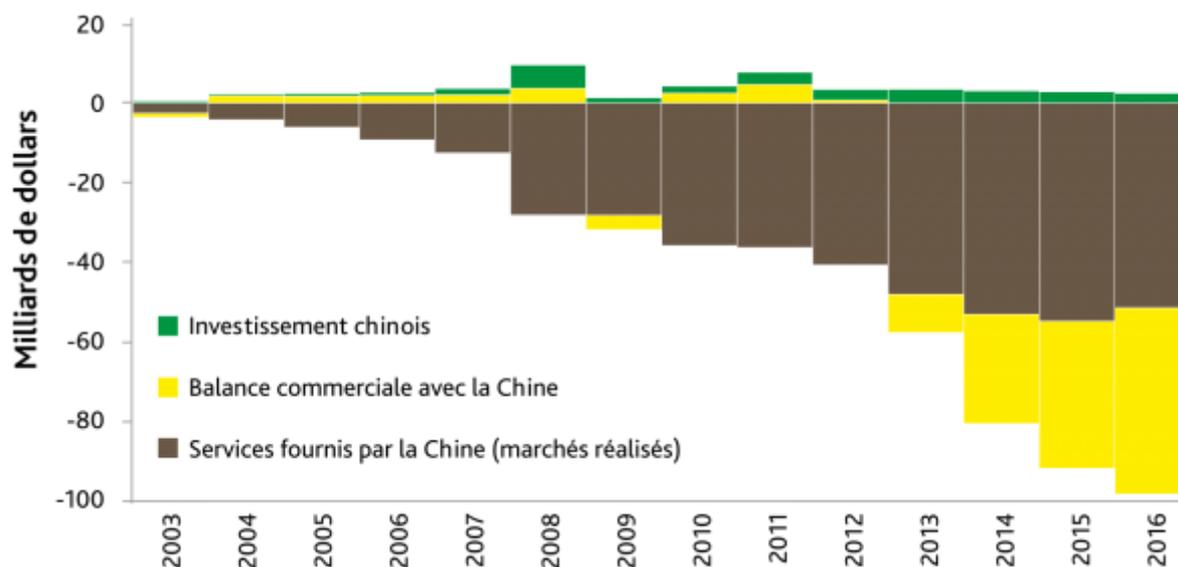
Il convient de préciser que l'investissement chinois en Afrique est une dépense pour la Chine, mais non un revenu pour le pays africain d'accueil. De son côté, le paiement de services est une dépense (et dans le même temps un investissement) pour le pays africain client et un revenu pour la Chine. Si l'on garde cette différence à l'esprit, ces deux activités illustrent, chacune à sa manière, la présence de la Chine en Afrique. Elles montrent clairement que la Chine est davantage un prestataire de services qu'un investisseur, que l'Afrique est davantage un client qu'un partenaire. Cette conclusion est encore plus évidente si l'on ajoute aux services les produits chinois achetés par les pays africains ou, plus exactement, au déficit commercial croissant de l'Afrique avec la Chine sur les marchandises.

Certains pays africains se sont engagés dans des projets majeurs d'infrastructures qu'ils financent au moyen d'emprunts, donc au prix d'une dette *a priori* légitime, mais qui est de plus en plus aggravée par l'apparition de déficits commerciaux croissants. Pendant une longue période, allant approximativement de 1995 à 2012, la balance commerciale de l'Afrique lui a été favorable, affichant même un large excédent de 2003 à 2012 (à l'exception de 2009). En revanche, les quatre années de 2013 à 2016 ont été marquées par des déficits commerciaux croissants. Au début, sur la période 1995-2010, le solde commercial de l'Afrique avec la Chine était soit légèrement déficitaire, soit légèrement excédentaire, mais depuis 2013, le déficit commercial s'est tellement aggravé qu'il a atteint 46 milliards US\$ en 2016, ce qui équivaut au déficit commercial de l'Afrique avec le reste du monde.

Cette situation s'explique en grande partie par la composition des exportations et des importations africaines combinée au ralentissement économique mondial et à la chute des prix des matières premières qui en a résulté. Depuis 2012, les exportations africaines de minerais, minéraux, métaux et combustibles[3] ont chuté de deux-tiers, tant vers la Chine que vers le reste du monde. Dans le même temps, les importations africaines de produits manufacturés ont considérablement augmenté jusqu'en 2015 (+29 pourcent dans le cas des produits chinois), pour baisser ensuite fortement à partir de l'année suivante.[4] Les importations de cette même catégorie de produits en provenance d'autres pays ont connu une forte baisse (-15 pourcent) sur la même période par rapport à 2012. Combinées, ces évolutions contribuent toutes à une situation dans laquelle, en 2016, le déficit de l'Afrique vis-à-vis de la Chine était égal à son déficit vis-à-vis de l'ensemble des autres pays, alors que le volume des échanges commerciaux de l'Afrique avec la Chine ne représentait que 15 pourcent du volume de ses échanges avec le reste du monde.

Que montrent les trois types de statistiques (investissement, services et balance commerciale) ? Dans la figure 4, pour une année donnée, le montant des investissements chinois en Afrique et celui des excédents commerciaux de l'Afrique avec la Chine sont représentés du côté positif de l'abscisse. Du côté négatif, on trouve le coût des services fournis par la Chine pour une année donnée – que les gouvernements africains payent comptant ou de manière échelonnée (dans le cadre de prêts de l'EXIM Bank chinoise, par exemple) – et les déficits commerciaux de l'Afrique avec la Chine.

Figure 4 - La Chine en Afrique : investissements, marchés réalisés et flux commerciaux (2003-2016)



Sources : MofCOM, CNUCED

La figure 4 illustre, de manière claire, la nature des relations économiques de la Chine avec l'Afrique prise dans son ensemble. Avant d'y être un investisseur, la Chine y est surtout un prestataire de services et aussi un fournisseur de biens auprès duquel l'Afrique s'est endettée : en 2016, le montant des investissements chinois représentait 2 pourcent de la dette générée la même année par la prestation de services par des entreprises chinoises et le déficit commercial avec la Chine.

Réajuster les attentes

Les pays africains doivent se pencher sur les faits - uniquement les faits objectifs, sans se demander si la présence chinoise en Afrique est appropriée ou non, efficace ou non, souhaitable ou non – et tenir compte avant tout de ce que la Chine fait en réalité et prévoit de faire. La Chine n'est pas la solution miracle qui résoudra la casse-tête du développement africain. Comme de nombreux autres experts et dirigeants africains, Lamido Sanusi, émir de l'États de Kano au Nigeria et ancien gouverneur de la banque centrale du pays, n'affirme pas autre chose lorsqu'il appelle les pays africains à être proactifs et à mettre la Chine au service de leur stratégie de développement pour que « la romance soit remplacée par une réflexion économique pragmatique ». [5]

Rêver que la Chine investisse et crée des dizaines de millions d'emplois industriels en Afrique est irréaliste. « Si seulement c'était aussi facile », soupire l'ambassadeur Shinn dans un [commentaire](#) en ligne qui fustige le discours d'Helen Hai, directrice générale de l'initiative *Made in Africa*, lors du sommet *Africa 2017* à Charm El-Cheikh, et l'enthousiasme déraisonnable qu'il a suscité.

Pour commencer, prenons par exemple les conclusions d'un [rapport](#) publié en décembre 2017 par le *Center for New Structural Economics* de l'université de Pékin et l'*Overseas Development Institute*. Elles indiquent clairement que très peu d'entreprises chinoises confrontées à la hausse des coûts dans le domaine des industries légères (confection, maroquinerie, petit électroménager, jouets, etc.) envisagent de se délocaliser. Même pour celles qui le font, le rapport constate que l'Afrique ne semble pas faire figure de destination privilégiée. Il recommande par conséquent : « La première [implication pour les gouvernements des pays d'accueil potentiels], et la plus importante, est la nécessité de faire preuve de réalisme quant au potentiel global de transfert d'emplois – le nombre d'emplois "sortants" n'est pas très important ».

En deuxième lieu, il y a les chiffres publiés par le MofCOM. Selon ces statistiques, les entreprises chinoises implantées dans l'un des 99 parcs industriels agréés par le MofCOM dans 44 pays du monde entier ont créé en moyenne 59 emplois chacune. Il faudrait par conséquent un nombre considérable d'entreprises chinoises pour créer les dizaines de millions d'emplois dont rêvent certains.

Troisièmement, il y a l'automatisation et la volonté politique d'une utilisation systématique de l'intelligence artificielle. Le coût relatif de l'automatisation a des chances d'être modeste par rapport à la valeur qu'elle est susceptible de générer, ce qui rend la délocalisation du travail peu compétitive même si elle devait s'effectuer vers des pays dans lesquels les coûts de main d'œuvre sont très bas.[6]La *stratégie Made in China 2025* ne prévoit d'ailleurs pas la délocalisation de lignes de production devenues non rentables, mais encourage plutôt leur remplacement par des lignes automatisées qui transforment complètement la structure de la production, voire l'intégralité du secteur industriel dans lequel cette production s'inscrit.

Le plan est ambitieux et repose sur une idée simple. Par conséquent, si la Chine vendait ses lignes de production obsolètes et peu rentables à des pays africains, il y aurait un risque que ceux-ci se heurtent rapidement à la concurrence des nouvelles lignes de production chinoises, sachant que les conditions actuelles de délocalisation et de commercialisation en Afrique ne sont en aucune manière comparable à celles qui existaient en Chine dans les années 1980-2000. D'où la question des zones économiques spéciales (ZES) chinoises, qui forment le deuxième volet du discours sur le rêve africain. Il existe en fait plusieurs types de ZES qui méritent d'être examinés.

Il y a d'abord les ZES ordinaires : il s'agit des zones franches, également appelées zones de libre-échange, zones industrielles d'exportation, zones franches industrielles, etc. Elles sont définies par les pouvoirs publics d'un pays en vue d'accueillir des entreprises issues d'autres pays (préférentiellement développés) dans le cadre de conditions privilégiées sur le plan fiscal, juridique, administratif et migratoire. Elles répondent à un double objectif : d'une part, attirer des investisseurs étrangers sélectionnés dans le cadre d'une stratégie de développement et, d'autre part, promouvoir les exportations, en particulier de produits industriels. La plupart de ces ZES se trouvent dans des pays en développement, y compris en Chine.

Le deuxième type de ZES est celui des « ZES chinoises », à savoir les Zones de coopération économique à l'étranger agréées par le ministère chinois du Commerce. À la différence des ZES ordinaires, elles forment des enclaves chinoises en territoire étranger, subventionnées et financées par le gouvernement chinois pour accueillir des entreprises chinoises qui produisent pour le marché local en bénéficiant de conditions privilégiées. À l'heure actuelle, il en existe trois de cette nature en Afrique avec des résultats plus ou moins satisfaisants selon les rapports disponibles. Une quatrième aurait dû être mise en place en Algérie, mais ce fut un échec évident. Il y avait dès le départ une contradiction entre les ambitions algériennes et chinoises, sachant qu'il est difficile de faire concorder les objectifs de développement d'un gouvernement africain avec ceux du gouvernement chinois. De plus, du point de vue africain, il n'y a pas de raison que ces enclaves répondent au besoin d'internationalisation des entreprises chinoises – comme le proclame le MofCom – au lieu d'avoir pour priorité le développement économique du pays d'accueil africain.

Il y a en troisième lieu les ZES « sous-traitées ». Il s'agit de zones franches dont la gestion est sous-traitée à un pays étranger (une concession).[7] Lorsque le bénéficiaire est une entreprise chinoise, on aboutit à une situation très proche du cas précédent, à une exception près, qui est importante : l'acteur qui octroie la gestion n'est pas le gouvernement chinois, mais un gouvernement africain. Djibouti en a fait la cruelle expérience après avoir concédé la gestion de son port et de sa zone franche à DP World. Aujourd'hui, China Merchants Port a plus ou moins repris le flambeau à titre d'essai, et devrait encourager des entreprises chinoises à s'installer dans la zone franche désormais placée sous sa responsabilité. Ce changement pourrait redonner un coup de fouet à l'économie djiboutienne, qui compte peu d'emplois manufacturiers, mais les avantages sociaux à court terme pourraient être largement plus importants que les avantages économiques à moyen terme, ce qui fait que les retombées en matière de développement risquent de ne pas être à la hauteur de celles qui avaient été rêvées.[8]

Du point de vue africain, le seul choix rationnel est le modèle de la ZES ordinaire (celui que la Chine a adopté avec succès dans les années 80), selon lequel le pays d'accueil est l'opérateur, libre de sélectionner les

entreprises étrangères, non pas en fonction de leur nationalité, mais de leurs objectifs de développement à moyen et long terme. Même dans ce cas, il est utile de rappeler l'avertissement de Samir Amin :

« Cette stratégie a un nom – et ce n'est pas un hasard – : le "redéploiement". Activement soutenue par la Banque mondiale, le FMI et les autres instances des États capitalistes développés, elle fait passer pour un "nouvel ordre" la multiplication de nouvelles enclaves – les "zones franches". Évidemment cette stratégie réduit au minimum le rôle de l'État local, consigné dans les fonctions d'une administration chargée simplement de la police de la force de travail exploitée. »[9]

Les pays africains peuvent (et doivent) tirer parti des expériences de la Chine, de sa présence sur le continent et de son appétit pour les matières premières, mais ils doivent garder les « yeux ouverts », pour reprendre les termes de la *mise en garde* de l'ancien ministre nigérian des finances Ngozi Okonjo-Iweala.

Cet article reprend et développe une note publiée sur le blog de la China-Africa Research Initiative.

Auteur : Thierry Pairault, Directeur de recherche au CNRS et au Centre d'études sur la Chine moderne et contemporaine de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).

[1] *Perspectives économiques de l'OCDE*, n°1, 2003. De plus, pour être considéré comme un investissement direct, l'investissement doit représenter au moins 10 pourcent du capital de l'entreprise. Il s'agit autrement d'un investissement de portefeuille (par conséquent plus souvent spéculatif).

[2] Les statisticiens chinois utilisent le terme de « projets sous contrat » (*chengbao gongcheng*) et de « montant du chiffre d'affaires réalisé » (*wancheng yingye'e*). Les « projets sous contrat à l'étranger » désignent les activités dans lesquelles des projets de construction sont confiés à des entreprises chinoises.

[3] Classes 3 + 27 + 28 + 67 de la CITC de la CNUCED

[4] Classes 6 + 7 + 8 - 667 – 68 de la CITC de la CNUCED

[5] Lamido Sanus, « Africa Must Get Real about Chinese Ties », *Financial Times*, 11 mars 2013

[6] C'est tout au moins ce qu'affirment deux rapports de McKinsey publiés en janvier et décembre 2017, respectivement intitulés *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity* et *Where Machines Could Replace Humans—and Where They Can't (yet)*.

[7] Une concession accorde à un opérateur un droit d'utilisation de longue durée de l'ensemble des actifs de service public qui lui sont alloués, y compris l'entière responsabilité de leur fonctionnement et des investissements, mais l'autorité publique conserve la propriété des actifs concernés.

[8] Les ZES de l'Éthiopie ne connaissent qu'un succès limité. Il existe une ZES purement chinoise (agrée par le MofCom) et plusieurs zones sous-traitées à des opérateurs privés chinois. Voir ma contribution au symposium international sur l'émergence organisé à Grenoble en mai-juin 2018 : *Relire Lin Yifu : L'Afrique et le modèle chinois d'émergence*, <https://cecmc.hypotheses.org/40333>.

[9] Samir Amin. « Le nouvel ordre économique international, quel avenir? », *Revue Tiers Monde* 21, n°81 (1980): 43.

TAG: AFRICA, CHINA, DEVELOPMENT, INVESTMENT

This article is published under Passerelles, Volume 19 - Number 5
