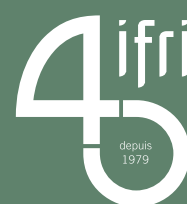




OCTOBRE
2022



Les influences chinoises en Afrique

2. Mythes et réalités des relations économiques

Alicia GARCIA HERRERO
Alain KARSENTY
Johanna MALM
Thierry PAIRAULT

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.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0598-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : Chantier chinois de développement urbain et industriel en périphérie d'Addis-Abeba, Ethiopie © Stanley Dullea/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Alicia Garcia Herrero, Alain Karsenty, Johanna Malm et Thierry Pairault,
« Les influences chinoises en Afrique. 2. Mythes et réalités des relations
économiques », *Études de l'Ifri*, Ifri, octobre 2022.

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

Auteurs

Alicia Garcia Herrero, Économiste, professeure adjointe, Hong-Kong Business School.

Alain Karsenty, Socio-économiste, chercheur, CIRAD.

Johanna Malm, Chercheuse indépendante, membre du Stockholm Observatory for Global China.

Thierry Pairault, Directeur de recherche émérite, Centre d'études sur la Chine moderne et contemporaine (CNRS/EHESS – UMR 8173).

Résumé

La Chine et l'Afrique entretiennent des relations fortes depuis la vague des indépendances africaines des années 1960. Néanmoins, les échanges sino-africains ont connu un essor sans précédent depuis la fin des années 1990 et ont été accompagnés de la montée d'un discours sur le partenariat « gagnant-gagnant » entre la Chine et l'Afrique. Pour de nombreux gouvernements africains, la Chine représente une alternative viable aux bailleurs de fonds et aux partenaires commerciaux traditionnels de l'Afrique. De même, la Chine voit de nombreuses opportunités dans le développement de ses relations avec l'Afrique, notamment en termes de matières premières et de stratégie d'influence sur le plan international.

Néanmoins, ces relations suscitent aussi des controverses importantes et révèlent que la « Chinafrique » se caractérise, non pas par une interdépendance mutuelle, mais plutôt par une asymétrie économique et financière renouvelée de l'Afrique à l'égard de la Chine. À rebours d'une conception monolithique de la « présence de la Chine » en Afrique, ce dossier insiste sur les multiples « influences chinoises » sur le continent à travers les relations économiques, politiques, diplomatiques et sécuritaires entre les deux espaces. À travers une perspective historique, ce dossier met ainsi en lumière la diversité des acteurs et des secteurs de coopération impliqués dans ces échanges.

Cette étude se focalise sur le deuxième axe de ce dossier, c'est-à-dire la dimension économique des relations sino-africaines. Elle met en lumière la diversité des acteurs économiques chinois et de la politique chinoise en matière de commerce, d'investissements et de prêts en Afrique. À travers une approche sectorielle et géographique, elle explore le marché des matières premières, l'investissement en République démocratique du Congo et le secteur forestier en Afrique centrale.

Executive summary

China and Africa share a strong relationship since the wave of African independences in the 1960s. Nevertheless, China-Africa trade has experienced an unprecedented surge since the late 1990s and has been accompanied by the rise of a discourse of "win-win" partnership between China and Africa. For many African governments, China represents a viable alternative to Africa's traditional donors and trading partners. Similarly, China sees many opportunities in developing its relationship with Africa, including the exploitation of raw materials and international influence.

Nevertheless, these relations are also highly controversial. "Chinafrica" is not characterized by mutual interdependence, but rather by a renewed economic and financial asymmetry between Africa and China. In contrast to a monolithic conception of "China's presence" in Africa, this paper insists on the multiple "Chinese influences" on the continent through the economic, political, diplomatic and security relations. Through a historical perspective, this paper highlights the diversity of actors and sectors of cooperation involved.

This note focuses on the second axis of a dossier, the economic dimension of China-Africa relations. It highlights the diversity of Chinese economic actors and Chinese trade, investment, and loans policies in Africa. Using a sectoral and geographical approach, it explores the raw materials market, investment in the Democratic Republic of Congo and the forestry sector in Central Africa.

Sommaire

INTRODUCTION 6

Par Thierry Vircoulon et Elisa Domingues dos Santos

**EN AFRIQUE, « LA CHINE FAIT ÇA »,
« LES CHINOIS FONT CI » 8**

Par Thierry Pairault

**ECONOMIC RELATIONS BETWEEN AFRICA AND CHINA:
WHAT TO WATCH FOR? 20**

Par Alicia Garcia Herrero

**THE CHINESE PRESENCE IN DR CONGO'S MINING SECTOR:
FROM GREENFIELD TO BROWNFIELD INVESTMENTS 28**

Par Dr. Johanna Malm

**LES ENTREPRISES FORESTIÈRES CHINOISES EN AFRIQUE
CENTRALE 34**

Par Alain Karsenty

Introduction

Thierry Vircoulon & Elisa Domingues dos Santos

La présente étude s’inscrit dans un dossier thématique composé de trois publications collectives élaborées dans le cadre de l’Observatoire de l’Afrique centrale et australe du Centre Afrique subsaharienne de l’Ifri et en partenariat avec la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées.

Compte tenu du poids des intérêts chinois dans l’économie politique des régimes africains et du caractère novateur de la relation sino-africaine sur la scène internationale, le Centre Afrique subsaharienne de l’Ifri a organisé un séminaire en ligne de trois séances, qui se sont tenues les 7, 14 et 21 avril 2021. Celles-ci ont réuni 15 experts français et étrangers travaillant sur des thématiques variées dans des universités, des *think tanks*, des organisations non gouvernementales (ONG) et des entreprises situées en Afrique, en Extrême-Orient, en Europe et en Amérique. Depuis 2016, l’Observatoire fournit des analyses régulières afin d’évaluer les évolutions locales et régionales des enjeux politiques, économiques et sécuritaires dans un espace qui va de la Centrafrique à l’Afrique du Sud et ne compte pas moins de 24 pays. L’objectif de ce séminaire était de décrypter la complexité des rapports sino-africains dans une période de fortes interrogations et de débats académiques et politiques. Les discussions se sont articulées autour de trois axes.

Par la contribution de trois auteurs, le premier axe a permis de dresser une analyse de l’intensification rapide des relations sino-africaines au cours des trente dernières années, qui a mené à l’élaboration d’une architecture de coopération diversifiée entre la Chine et l’Afrique¹. Cette deuxième publication porte sur les dimensions économiques prépondérantes de la relation sino-africaine. Ainsi, Thierry Pairault, directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique (CNRS/EHESS), s’attache à

1. Lire : J.-P. Cabestan, E. Domingues dos Santos *et al.*, « Les influences chinoises en Afrique. 1. Les outils politiques et diplomatiques du “grand pays en développement” », Études de l’Ifri, novembre 2021, disponible sur : www.ifri.org.

déconstruire l'image essentialisante d'une Chine monolithique en dressant un panorama des différents acteurs en présence avec leurs intérêts et stratégies variés. Alicia Garcia Herrero, de la Hong-Kong Business School, et économiste chez Natixis, expose la réalité des activités de la Chine en matière commerciale, d'investissements et de prêts en Afrique. Pour sa part, Johanna Malm, chercheure indépendante et auteure d'une thèse de doctorat à l'université de Roskilde au Danemark, met en évidence l'évolution de la stratégie d'investissement chinoise dans un pays à haut risque comme la République démocratique du Congo. Enfin, Alain Karsenty du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) analyse la montée en puissance des entreprises chinoises dans le secteur forestier en Afrique centrale et leurs techniques d'exploitation de ces forêts.

En Afrique, « la Chine fait ça », « les Chinois font ci »

Thierry Pairault

« La Chine a fait ça », « les Chinois ont fait ci »... Il y a une essentialisation de la Chine et des acteurs chinois qui obère notre compréhension des relations sino-africaines – que ce soit pour les louer ou les diaboliser. Cette vision confond une multiplicité d’approches, autant que d’acteurs, en une stratégie fantasmée. D’où une nécessaire marque du pluriel pour parler de ces présences chinoises en Afrique.

Il y a d’abord des acteurs institutionnels qui peuvent s’affronter au sein même des ambassades. Il existe ainsi des divergences entre représentants du ministère des Affaires étrangères, qui subordonnent le commercial au politique, et ceux du ministère du Commerce qui, inversement, subordonnent le politique au commercial. Cette lutte a été particulièrement sensible après la réforme institutionnelle de 2003 qui, de fait, octroya une certaine prééminence au ministère du Commerce sur celui des Affaires étrangères¹. Cette rivalité entre le commercial et le politique se retrouve aussi dans les rapports entre les représentants du ministère des Affaires étrangères et ceux de l’ExIm Bank de Chine dépendant du ministère des Finances : les premiers encouragent l’attribution de prêts à taux bonifiés alors que les seconds préfèrent octroyer des prêts à des taux commerciaux. Ces frictions en Afrique peuvent s’exprimer à travers des

1. En 2003, le ministère du Commerce intérieur est fusionné dans le ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique donnant naissance au ministère du Commerce (MOFCOM pour Ministry of Commerce) et marquant ainsi l’orientation volontairement extravertie donnée à son action. Le MOFCOM reçoit la même année pour mission de collecter les informations relatives aux investissements directs chinois à l’étranger. De surcroît, cette même année est marquée par la naissance du Comité chargé du contrôle et de la gestion des actifs d’État (généralement désigné par son acronyme anglais SASAC signifiant State-Owned Assets Supervision and Administration Commission) dont l’une des missions est, en concertation avec le MOFCOM, de constituer les grandes entreprises publiques chinoises des champions de l’économie chinoise à l’étranger. Voir aussi L. Corkin, « Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank », *Journal of Current Chinese Affairs*, n° 4, 2011, p. 61-90.

affrontements politiques – et donc des stratégies opposées – au niveau du gouvernement central en Chine. Ces différends institutionnels peuvent prendre d’autant plus d’importance que la Commission nationale pour la réforme et le développement² dépend des informations parcellaires que les acteurs institutionnels lui font remonter, quand ce ne sont pas les informations – biaisées par la force des choses – que les entreprises bénéficiaires lui fournissent.

Les entreprises et leurs stratégies, aussi diverses que variées, dépendent tant de leur statut que de leur recherche de marchés sans que nous puissions les réduire à l’observation d’un grand plan si ce n’est une certaine volonté de s’internationaliser (*zhouchuqu*) comme les y incite le gouvernement chinois. Notons que cette internationalisation ne fait pas automatiquement de ces entreprises des multinationales ni des entreprises mondialisées dans la mesure où le chiffre d’affaires qu’elles réalisent à l’étranger reste marginal dans leur chiffre d’affaires total. Parmi les grandes entreprises publiques dépendant du gouvernement central, on peut distinguer celles qui sont effectivement mandatées par le gouvernement chinois pour garantir l’approvisionnement en matières premières de celles qui sont à la recherche de marchés, comme les grandes entreprises du BTP qui n’ont d’autres objectifs que de réaliser des profits. Il y a ensuite les entreprises publiques provinciales dont la loyauté va d’abord aux gouvernements locaux qui renforcent leur pouvoir grâce aux bénéfices qu’elles réalisent.

On trouve aussi de grandes entreprises privées ou supposément privées comme Huawei qui, au début des années 2000, s’était opposée à la volonté du gouvernement chinois d’imposer des normes téléphoniques proprement chinoises pour la vente à l’étranger d’équipements téléphoniques³. Certes, dans la conjoncture actuelle, marquée par la guerre économique sino-américaine et l’autoritarisme intransigeant du Parti communiste chinois, il n’est pas certain que des entreprises comme Huawei puissent encore jouir d’une aussi grande autonomie décisionnelle, comme le montrent les déboires récents de

2. La Commission nationale pour la réforme et le développement (National Development and Reform Commission – NDRC) – souvent considérée comme un gouvernement dans le gouvernement – est censée surveiller, coordonner et réglementer tous les projets chinois d’investissement en Chine et à l’étranger et, à ce titre, donne son autorisation pour les grands projets africains auxquels les entreprises chinoises peuvent participer.

3. Interview, Pékin, octobre 2008.

Jack Ma (ancien P.-D.G. et inventeur d'Alibaba⁴). Les PME privées sont potentiellement autant d'électrons libres. Pensons à l'entreprise Haite qui avait le projet de constituer une zone économique spéciale à Tanger, mais qui, malgré le soutien initial de la Banque marocaine du commerce extérieur, y échoua faute sans doute de recevoir le soutien de Pékin⁵.

Les autorités chinoises chiffrent le nombre d'entreprises chinoises actives en Afrique entre 3 000 et 4 000⁶. La différence avec le nombre énoncé par le rapport McKinsey en 2017 (10 000 entreprises chinoises en Afrique)⁷ résulte d'une confusion. Les entreprises précitées sont des entreprises chinoises (ou leurs filiales) de droit chinois – donc enregistrées en Chine –, tandis que le rapport McKinsey inclut aussi des petites entreprises privées de droit local africain (donc juridiquement et statistiquement non chinoises) dirigées par des ressortissants chinois dont l'allégeance à Pékin peut être inversement proportionnelle à l'autonomie dont ils jouissent.

Bilan de l'activité économique des acteurs chinois

L'analyse des données statistiques chinoises, ainsi que celles des institutions internationales, montre clairement que les entreprises chinoises en Afrique n'interviennent pas spécifiquement comme investisseurs, contrairement au cliché répété à satiété. Elles agissent comme prestataires de services, clients et fournisseurs de marchandises. Le montant de ces activités commerciales (services et marchandises) est en moyenne 80 fois plus important que celui effectivement investi en Afrique⁸. En 2019, le montant de l'investissement direct chinois en Afrique a été de 2,7 milliards de dollars, ce qui représente à peu près la valeur de la participation de Dong Feng dans PSA : un même montant

4. Voir la série d'articles que *The Guardian* consacre au personnage (www.theguardian.com) ou encore à James Kynge, Henny Sender et Sun Yu. Lire aussi « 'The Party Is Pushing Back': Why Beijing Reined In Jack Ma and Ant », *Financial Times*, 5 novembre 2020.

5. T. Pairault, « China in Africa: Phoenix Nests Versus Special Economic Zones », *C.C.J. Occasional Papers*, n° 7, décembre 2018.

6. Wang Shuang, « Baiwan Zhongguoren zai Feizhou chuanye, zhongguo qiye ruhe zai feizhou yingde shengli? » [De très nombreux Chinois créent des entreprises en Afrique, comment les entreprises chinoises peuvent-elles faire des profits?], *Zhongwai guanli* [Gestion chinoise et étrangère], 28 août 2020, disponible sur : <https://finance.sina.com.cn>.

7. I. Yuan Sun, K. Jayaram et O. Kassiri, « Dance of the Lions and Dragons: How Are Africa and China Engaging, and How Will the Partnership Evolve? », McKinsey Global Institute, Washington D.C., juin 2017, disponible sur : www.mckinsey.com.

8. Calculs de l'auteur à partir des données du MOFCOM, disponibles sur : <http://fec.mofcom.gov.cn>.

pour, d'un côté, une seule entreprise chinoise investissant dans une unique entreprise étrangère, et de l'autre, plusieurs entreprises chinoises investissant dans les 54 pays africains⁹.

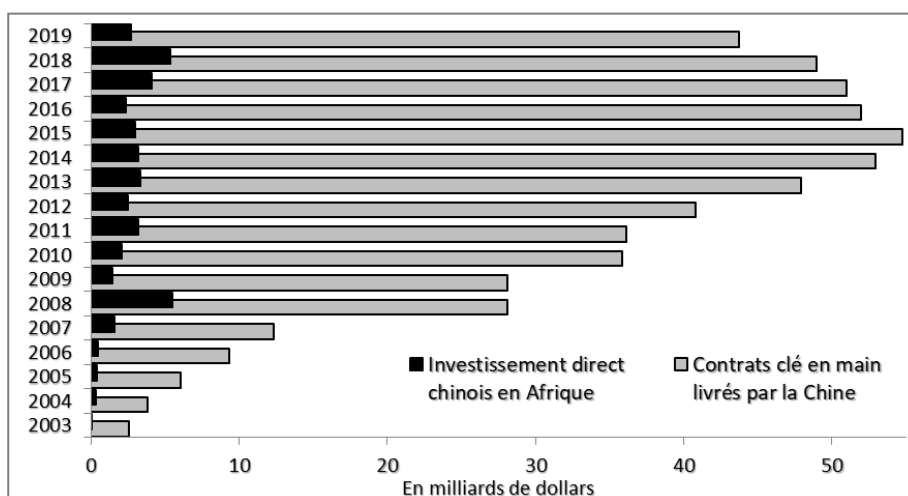
Ces chiffres permettent de révéler la confusion classique faite par des acteurs de secteurs variés entre investissement, financement et prestation de services. Les organismes internationaux (Fonds monétaire international [FMI], Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]...) ont donné une définition claire de ce qui doit être considéré comme un investissement¹⁰. C'est une définition à laquelle la Chine adhère et qui est rappelée chaque année dans le communiqué statistique du Ministère du Commerce (MOFCOM) sur l'investissement direct chinois à l'étranger. Afin de rendre la confusion plus évidente et donner à l'investissement son rôle exact, il est utile de comparer, dans le graphique 1 ci-après, le montant de l'investissement avec les prestations de services fournies (dont l'indicateur est le chiffre d'affaires des contrats de construction à l'étranger réalisés la même année).

Ainsi, selon ce graphique, en 2019, le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises de construction chinoises était plus de seize fois supérieur au montant investi par la Chine en Afrique. Il ne s'agit pas d'une exception, mais d'un état de fait : les investissements de la Chine en Afrique constituent une dépense pour la Chine et non un revenu pour le pays africain hôte. En revanche, le paiement de services est une dépense (en même temps qu'un investissement) pour le pays africain client, mais un revenu pour la Chine. Compte tenu de cette différence, ces deux activités illustrent chacune à leur manière la présence de la Chine en Afrique. Elles montrent clairement que la Chine est un prestataire de services plutôt qu'un investisseur, et que l'Afrique est un client plutôt qu'un partenaire.

9. *Ibid.*

10. L'investissement direct étranger (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 des 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 » [OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2003, n° 1, p. 193 (encadré VI-I)].

Graphique 1 – Investissement et prestations de services



Source : Calculs de l'auteur à partir de l'Annuaire statistique chinois, www.stats.gov.cn et des communiqués statistiques du MOFCOM, <http://fec.mofcom.gov.cn>.

La conséquence de la faiblesse de l'investissement chinois en Afrique est que la Chine ne participe que très marginalement à son industrialisation. Au niveau mondial, les investissements industriels de la Chine à l'étranger ne représentent que 21 % de ses investissements à l'étranger et vont de préférence dans les pays occidentaux tant à la recherche de techniques que de profits¹¹. En Afrique, les investissements industriels chinois se font dans des activités intensives en main-d'œuvre. Elles sont donc peu capitalistiques et peu industrialisantes, n'impliquant que de très limités transferts de technologies. Le 14^e plan quinquennal (publié le 13 mars 2021)¹² évoquait d'ailleurs la crainte d'une désindustrialisation anticipée en Chine et invitait donc les acteurs économiques à consolider le secteur industriel. Il s'agissait en réalité de la réaffirmation d'un principe énoncé dès 2015 : « que le secteur manufacturier renforce la nation » (*zhizao qiang guo*)¹³. Cette orientation est de surcroît cohérente avec une volonté affichée par le 14^e plan d'une robotisation accélérée des activités à forte intensité de

11. Shangwubu [MOFCOM], « Zhongguo duiwai touzi fazhan baogao » [« Rapport sur le développement de l'investissement chinois à l'étranger (2019) »], 2021, disponible sur : <http://images.mofcom.gov.cn>.

12. « Zhonghua renmin gongheguo guomin jingji he shehui fazhan di shisi ge wu nian guihua he 2035 nian yuanjing mubiao gangyao » [Le 14^e plan quinquennal pour le développement économique et social national de la République populaire de Chine et les grandes lignes de la vision pour 2035], disponible sur : www.gov.cn.

13. « 2015 Niandu Zhongguo zhizao qiangguo fazhan zhishu fabu » [« Publication de l'indice de développement de la puissance manufacturière en Chine en 2015 »], disponible sur : www.gov.cn.

main-d'œuvre conduisant en particulier à interrompre d'éventuelles délocalisations réimportatrices. La coopération avec l'Allemagne en vue de la quatrième révolution industrielle s'explique aussi par ce souci d'une « révolution robotique » (*jiqiren geming*) rendue prioritaire par Xi Jinping en 2014¹⁴. En effet, non seulement elle élèvera la productivité des travailleurs que des salaires devenus très élevés auraient sinon rendus non compétitifs. Mais elle permettra aussi d'ignorer le défi démographique d'une population trop rapidement vieillissante, faute d'avoir mis au monde une jeune génération numériquement assez importante pour justifier une économie tirée par la consommation. Aussi, n'est-il pas étonnant qu'il ne soit plus que rarement fait état d'une exportation des capacités de production industrielle et de la création subséquente de 85 millions d'emplois hors de Chine¹⁵. La guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis conforte également un recentrage annoncé en juillet 2020 qui va dans le même sens : cette stratégie dite de « circulation duale » (*shuang xunhuan*)¹⁶ ne peut qu'accroître l'autonomie de la Chine et donner le sentiment d'un confinement économique, voire d'un repli sur soi dans une conjoncture politique relativement adverse pour elle.

Ainsi, les entreprises chinoises investissent peu en Afrique. En revanche, elles y font du commerce et construisent des infrastructures pour le compte des gouvernements africains qui, eux, investissent dans ce domaine, à l'aide de financements chinois (voir graphique 2 ci-après). On peut dès lors s'interroger sur la place des pays africains dans la stratégie des Nouvelles routes de la soie.

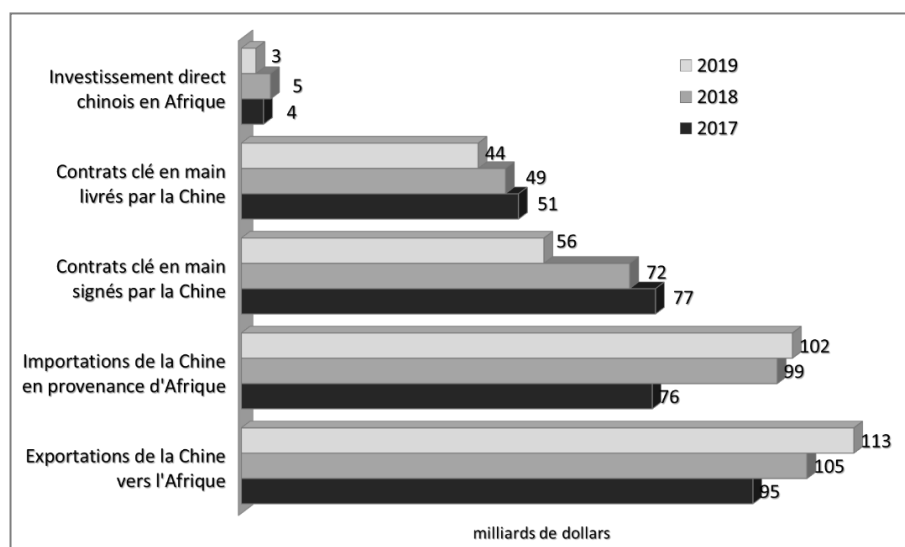
14. Discours prononcé le 9 juin 2014 lors de la 17e Conférence des académiciens de l'Académie chinoise des sciences et de la 12e Conférence des académiciens de l'Académie chinoise d'ingénierie, disponible sur : www.xinhuanet.com.

15. Déclaration d'Helen Hai (ambassadrice de bonne volonté de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel) qui annonce « 85 millions d'emplois pour l'Afrique » lors du Forum Africa 2017 qui s'est tenu les 7-9 décembre 2017 à Charm el-Cheick, forum organisé par le ministère égyptien des Investissements et de la Coopération internationale et l'Agence régionale des investissements du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA). Voir F. Omari Ochelle, « Why African Countries Should Emulate China's Development Model », Ventures Africa, 15 décembre 2017, disponible sur : <https://venturesafrica.com>.

16. L'expression « circulation duale » exprime une stratégie de politique économique lancée en mai 2020 lors d'une réunion du comité permanent du Bureau politique du Parti communiste chinois. Elle vise à stimuler le développement du marché intérieur (circulation intérieure) en même temps qu'elle réduirait le rôle du marché extérieur (circulation extérieure), partant elle permettrait un certain découplage de l'économie chinoise jugée trop dépendante de l'extérieur. Lire Han Jie et Liu Kaixiong, « Lizu guonei da xunhuan, cujin "shuang xunhuan", zhongguo mouhua xin fazhan geju you he shenyi? » [« Quelles sont les implications du nouveau modèle de développement de la Chine, basé sur son circuit intérieur et la promotion d'un "double circuit"? »], Agence Chine nouvelle, 4 août 2020, disponible sur : www.xinhuanet.com.

Graphique 2 – Bilan des relations économiques sino-africaines (2017-2019)

Source : Calculs de l'auteur à partir de l'Annuaire statistique chinois, www.stats.gov.cn et



des communiqués statistiques du MOFCOM, <http://fec.mofcom.gov.cn>.

Les routes de la soie tant terrestres que maritimes s'inscrivent dans la lignée des routes traditionnelles du commerce entre l'Asie et l'Europe. La route maritime dans sa forme actuelle est née au XIX^e siècle. Elle est l'héritière de la route des porcelaines fréquentée par les marchands arabes et indiens. Elle a ensuite été prolongée en Méditerranée, puis au-delà, jusqu'en Europe du Nord, grâce à l'ouverture du canal de Suez en 1869. L'un des premiers animateurs de la route maritime moderne est l'ancêtre¹⁷ de la CMA-CGM qui a été à l'origine de la création de Djibouti (1888) et du chemin de fer Djibouti-Addis-Abeba (1897). Ces routes n'ont donc pas été inventées par Xi Jinping en 2013. Mais elles ont été instrumentalisées à partir de cette date afin d'aider la Chine à pallier la crise de son modèle de croissance. Depuis la crise asiatique de 1998, et surtout depuis le début des années 2000, les responsables chinois ont tenté, avec un succès très limité, de réformer le modèle économique hérité de Deng Xiaoping. Ils ont essayé de transformer le moteur de leur économie, c'est-à-dire de substituer une croissance tirée par le marché intérieur à une croissance tirée par les marchés extérieurs¹⁸.

17. Il s'agit des Messageries maritimes créées à Marseille en 1855 qui, après une première fusion en 1977 puis une seconde en 1996, ont donné naissance à la CMA-CGM (Compagnie maritime d'affrètement – Compagnie générale maritime).

18. La stratégie de « circulation duale » n'est qu'un avatar de ces tentatives de réforme d'une économie jugée trop extravertie par les hiérarques chinois.

D'où l'appel de Xi Jinping à Davos en 2017 en faveur d'une mondialisation libérale qu'il est presque possible d'interpréter comme un appel de détresse¹⁹. La stratégie des Nouvelles routes de la soie est donc une initiative pour mieux pénétrer les marchés européens (essentiellement l'Union européenne). En effet, ceux-ci sont le premier débouché pour les produits chinois devant les pays d'Asie du Sud-Est et les États-Unis.

Le commerce de marchandises conteneurisées entre la Chine et l'Europe représente 15 % du commerce chinois (dont 94 % empruntent la voie maritime) tandis que celui à destination de l'Afrique ne représente que 4 %. De fait, tous modes de transport confondus (maritime, aérien et terrestre), l'Afrique ne pèse que 3 % du commerce mondial et 3 % du commerce chinois de marchandises²⁰. Ainsi, du point de vue micro-économique (celui des entreprises chinoises), l'Afrique peut offrir des marchés importants. En revanche, d'un point de vue macro-économique (celui de la nation chinoise), c'est loin d'être le cas. Y compris en ce qui concerne l'accès aux matières premières, l'Afrique est très dépendante de la Chine. De son côté, la Chine s'est constitué une vaste palette de fournisseurs alternatifs pour ces mêmes matières premières. Elle ne sera donc jamais réellement dépendante de l'Afrique.

Le tableau 1 ci-après résume cette situation à partir des exportations de minerais et métaux, d'une part, et de combustibles, d'autre part. Seuls l'Afrique du Sud et l'Angola pourraient éventuellement prétendre jouer un rôle significatif, étant donné la relative dépendance de la Chine à leur égard. De fait, l'évolution récente des relations entre l'Australie et la Chine montre que cette dernière ne craint pas de remettre en cause sa supposée dépendance à l'égard de la première pour son approvisionnement en fer – ce qui en l'occurrence pourrait se faire pour le plus grand bénéfice (à court terme du moins) de certains pays africains comme la Guinée. Ici encore, le 14^e plan quinquennal réaffirme clairement la volonté d'instaurer des chaînes industrielles qui respectent le principe de « la Chine d'abord » (*yi wo wei zhu*). Dans le cadre d'une division internationale du travail inégale, ce principe ne fait que renforcer

19. « Xi Jinping chuxi shijie jingji luntan 2017 nian nian hui kaimu shi bing fabiao zhuzhi yanjiang » [« Xi Jinping assiste à la cérémonie d'ouverture de la réunion annuelle 2017 du Forum économique mondial et prononce un discours liminaire »], 17 janvier 2017, disponible sur : www.gov.cn.

20. Calculs de l'auteur à partir de la base de données en ligne de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) disponible sur : <http://unctadstat.unctad.org>.

l'Afrique dans son rôle de fournisseur de matières premières à côté d'autres régions et pays « ressource » (*ziyuan guo*)²¹.

Tableau 1 – Exportations africaines de matières premières à destination de la Chine (2019)

Source : Calculs de l'auteur à partir de la base de données en ligne de la CNUCED,

Produits	Pays	en % de cette catégorie de produits en provenance d'Afrique	en % des importations totales chinoises de cette catégorie	rang parmi les pays d'où proviennent ces produits
Minerais et métaux	Afrique du Sud	42%	4%	5
	Congo RDC	17%	2%	9
	Zambie	13%	1%	13
	Guinée	10%	1%	19
	Total	81%	—	—
Combustibles	Angola	49%	7%	4
	Congo	12%	2%	17
	Libye	10%	1%	19
	Gabon	7%	1%	23
	Total	78%	—	—

<http://unctadstat.unctad.org>.

La leçon que nous pouvons en tirer est qu'il existe une substantifique asymétrie dans les rapports entre l'Afrique comme continent et la Chine en tant que nation. Si la Chine est économiquement importante pour l'Afrique, l'Afrique ne l'est pas pour la Chine. En revanche, les pays africains se révèlent politiquement importants pour la Chine.

L'importance politique de l'Afrique pour la Chine

Pour cerner l'importance politique de l'Afrique pour la Chine, il est nécessaire de se plonger dans l'histoire de la fin du XX^e siècle. En 1989, après les massacres de la place Tian'anmen, les pays occidentaux prennent des sanctions contre la Chine. Ce fut un électrochoc pour les responsables chinois de l'époque, comme en atteste la « Petite histoire du parti communiste chinois » dans une version corrigée

21. Shao Yu, « Dang Shanghai zi mao qu yujian jinrong cheng » [« Quand la zone franche de Shanghai rencontre la ville financière »], *Aisixiang*, 15 avril 2015, disponible sur : www.aisixiang.com.

publiée en 2021 pour en célébrer le centenaire²². Dès lors, s'instaure progressivement un discours bifront : un message économique assez libéral qu'illustre, par exemple, le discours prononcé à Davos par Xi Jinping (cf. *supra*) ; et un message politique volontiers anti-occidental qui s'est consolidé au fil du temps pour s'épanouir ces dernières années, comme en ont récemment témoigné les mercuriales de certains diplomates chinois désormais qualifiés de « loups guerriers²³ ». D'un point de vue politique, cela s'est traduit dès le début des années 1990 par une instrumentalisation du vieux thème de l'humiliation nationale et une révision des manuels d'histoire, par une réinvention du confucianisme, par une réactivation du tiers-mondisme et par l'approfondissement des liens avec les pays en développement à commencer par les pays africains²⁴. L'Afrique compte 54 pays ayant chacun une voix à l'Assemblée générale des Nations unies (Eswatini excepté, 53 pays reconnaissent pour l'heure Pékin) – c'est-à-dire près d'un tiers des voix qui peuvent voter les décisions. D'où une réécriture de l'histoire que manifeste la parution, en 1999, d'un ouvrage retraçant cinquante années de diplomatie chinoise²⁵ où l'Afrique apparaît en héros grâce auquel la République populaire de Chine a pu remplacer la République de Chine (Taïwan) au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU). En réalité, comme le montrent les archives de l'ONU, le soutien des pays africains fut tardif et ne s'exprima effectivement que quand l'éviction de Taïwan fut devenue inéluctable.

Aujourd'hui, la Chine est simultanément à la tête de quatre agences onusiennes : l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Union internationale des télécommunications (UIT). C'est aussi le seul pays à n'avoir jamais cumulé autant de directions simultanément, ce qui est d'autant plus important que ces quatre agences sont éminemment symboliques. Les directions de la

22. « Zhonggong zhongyang xuanchuan bu » [« Département de propagande du Comité central du Parti communiste chinois »], *Zhongguo gongchandang jian shi* (2021 nianban) [*Petite histoire du Parti communiste chinois* (édition 2021)], Pékin, Renmin chubanshe, 2021. Voir le compte rendu qu'en fait le journal Pingguo [Apple Daily] de Hong Kong le 12 avril 2021 : <https://hk.appledaily.com>.

23 . Voir M. Julienne et S. Hanck, « Diplomatie chinoise : de l'« esprit combattant » au « loup guerrier » », *Politique étrangère*, vol. 86, n° 1, 2021, p. 103-118.

24. Voir le cours d'Anne Cheng au Collège de France, le 21 janvier 2021, disponible sur : www.college-de-france.fr.

25. Wang Taiping, « Xin zhongguo waijiao 50 nian » [« 50 ans de diplomatie de la Chine nouvelle »], Pékin, Beijing chubanshe, 1999.

FAO et de l'ONUDI soulignent l'implication de la Chine dans les questions de développement, d'industrialisation et d'aide aux pays pauvres. Les directions de l'OACI et l'UIT montrent aussi la Chine comme un pays techniquement innovant dans des domaines sensibles, partant ayant réussi sa mutation de pays arriéré en pays technologiquement avancé. Si la présence de la Chine à la tête de l'UIT prend tout son sens dans la course, non plus à la 5G, mais à la 6G que Huawei entend pouvoir commercialiser dès 2030²⁶, celle à la tête de l'OACI est encore plus significative avec le lancement d'une route aérienne de la soie et après les déboires du Boeing 737 Max. La route aérienne de la soie est un projet inauguré par le conglomérat AVIC (Aviation Industry Corporation of China) afin de promouvoir l'exportation d'équipements, d'infrastructures et de services aéronautiques chinois dans les pays le long des nouvelles routes de la soie²⁷. C'est un projet industriel qui a fortement besoin du soutien de l'État chinois pour l'obtention des divers certificats qui établissent la navigabilité du matériel et des équipements exportés et à cette fin est inscrit dans le 14^e plan quinquennal. Parmi le matériel exportable, il y a le COMAC C919 destiné aux mêmes marchés que ceux de l'Airbus A320 et du Boeing 737 Max. Si le C919 n'est pas encore certifié et doit suivre la procédure ordinaire, en revanche, le Boeing 737 Max a été autocertifié par le constructeur lui-même. Il y a là une asymétrie que la Chine pourrait réussir à remettre en question grâce à sa direction de l'OACI.

Dans sa lutte contre Boeing, la Chine a reçu le soutien de l'Éthiopie (le meilleur « élève » africain de la Chine, dirons-nous) qui a été aussi le premier État à déclasser le Boeing 737 Max. C'est aussi l'Éthiopie qui, grâce au soutien de la Chine, lui a succédé à la tête de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) où elle aurait fait preuve d'une certaine partialité dans la gestion de la crise du Covid-19. C'est aussi l'Éthiopie qui devrait prendre bientôt la tête de l'ONUDI en la personne d'Arkebe Oqubay, un artisan de la réforme économique de l'Éthiopie et compère de Lin Yifu (ancien économiste en chef à la Banque mondiale (2008-2012) et grand VRP pour l'Afrique des entreprises chinoises).

26. Phate Zhang, « Huawei Aims to Make 6G Commercially Available by around 2030 », CnTechPost, 12 avril 2021, disponible sur : <https://cntechpost.com>.

27. Gao Jianghong, « Quanguo zhengxie weiyuan wuximing: Jianyi jiang "kongzhong si lu" naru "yidai yilu" changyi guihua » [« Wu Ximing, membre du Comité national de la Conférence consultative politique du peuple chinois : Il est recommandé d'inclure la 'route aérienne de la soie' dans la stratégie des nouvelles routes de la soie »], 21 *Shiji jingji baodao* [Le Rapporteur économique du 21^e siècle], 4 mars 2021, disponible sur : <https://m.21jingji.com>.

Conclusion

En d'autres termes, en soutenant économiquement et financièrement les pays africains, la Chine se constitue une clientèle de pays tributaires qui lui permettent de construire son image et d'exercer un pouvoir politique certain : l'instrumentalisation de l'Afrique contribue directement à la renaissance de cette Chine puissante que les dirigeants chinois appellent de tous leurs vœux.

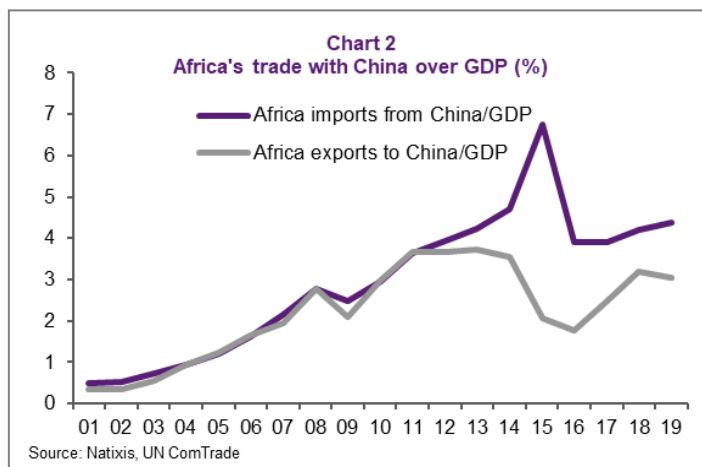
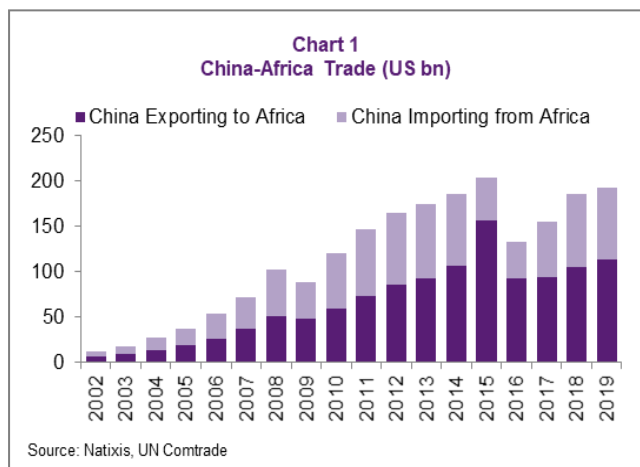
Economic Relations between Africa and China: What to Watch for?

Alicia Garcia Herrero

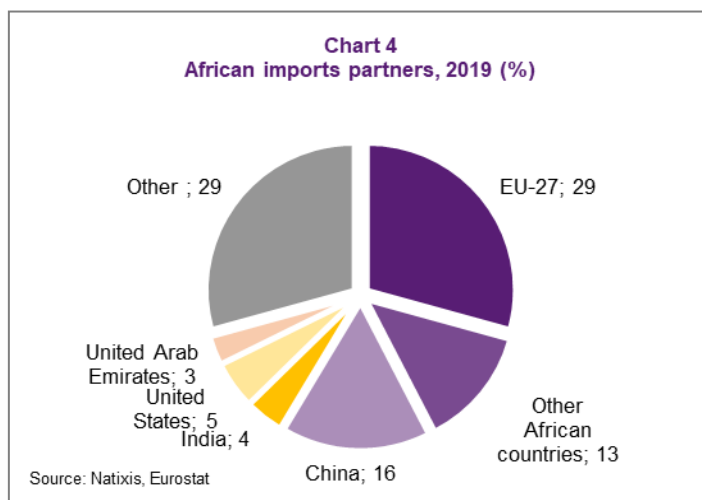
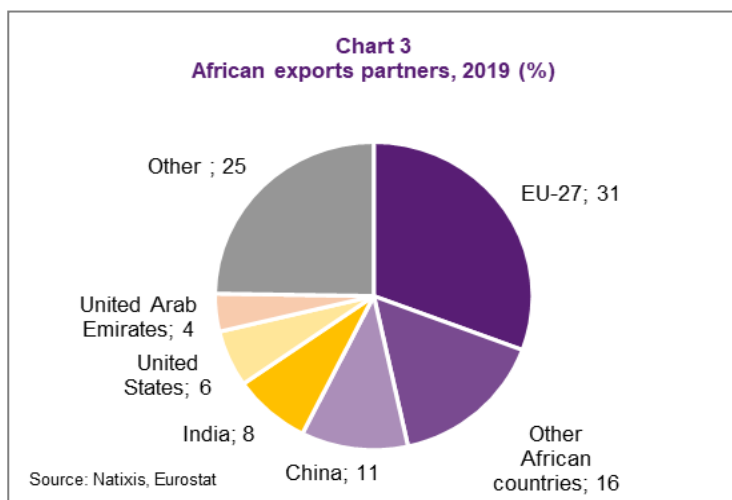
Political relations between China and Africa have been longstanding ever since the Maoist era. However, economic relations are more recent. Bilateral trade between China and Africa, as well as, to a lesser extent, foreign direct investment (FDI), have ballooned. Furthermore, Chinese lending into Africa, mainly project finance, has increased very rapidly in the last 5-7 years. Below is an account of where we stand for trade, FDI and lending from China into Africa and some policy conclusions.

Trade

China's entry into the World Trade Organization has largely spurred the trade exchanges with Africa, first with a surge of exports for Africa, especially after China engaged in a large stimulus package in 2008. However, more recently African exports have suffered after the collapse of commodity prices in 2015 (Chart 1 & 2). Overall trade flows between Africa and China peaked in 2015 at nearly 200 US billion, though mainly driven by China's exports to Africa. The so-called "Chinese engine of growth" amongst commodity exporters has fuelled Africa's exports but much less so recently. A slowing China, on the other hand, leads to a fall in demand for much valued African commodities such as copper, iron ore and oil – the key input for infrastructure constructions. As China's growth slows down, imports from Africa have been scaling down. In fact, Africa's exports to China have dropped from 3.6% of total GDP in 2011 to 3% in 2019 (Chart 1).

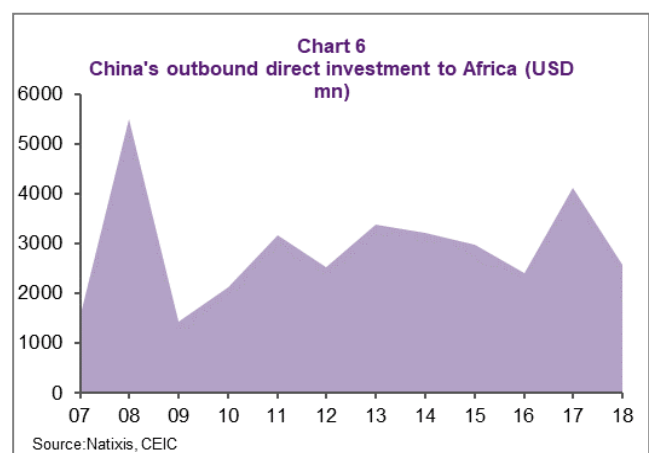
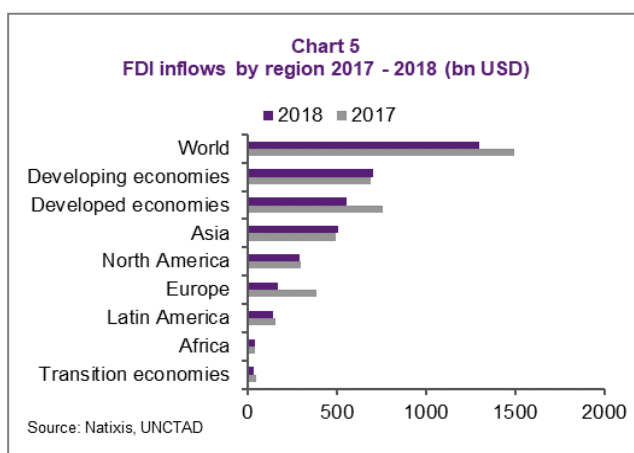


China's demand for resources took off a decade ago, when the country's economic model was very reliant on heavy industrial production and the explosively growing private property market stimulated the wealthier citizens' demand for a richer diet. As a result, bilateral trade between China and Africa grew exponentially during this period. In 2019, China has become the fourth largest destination for African exports, and the fourth largest source in value to African imports (Chart 3 & 4). Trade flows with China are an important source of income for Africa. The total bilateral trade accounts for 50% of Africa's GDP, making it vulnerable to shifts in China's demand and commodity prices. It is quite clear that, trade-wise, China is a significant strategic priority for Africa.



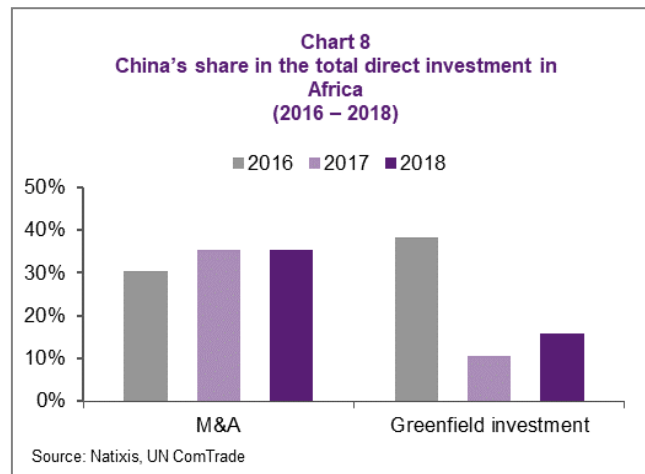
Foreign direct investment

China is not as important for foreign direct investment into Africa as it is for trade. This is an issue as Africa receives the least FDI out of all regions in the world, except for Central Asia, even if it is the continent with the fastest growing population (Chart 5). The inward FDI per capita, the population trend and the current level of development signal the needs for future FDI inflows. This justifies a keen interest in better understanding China's role in Africa's inward FDI.

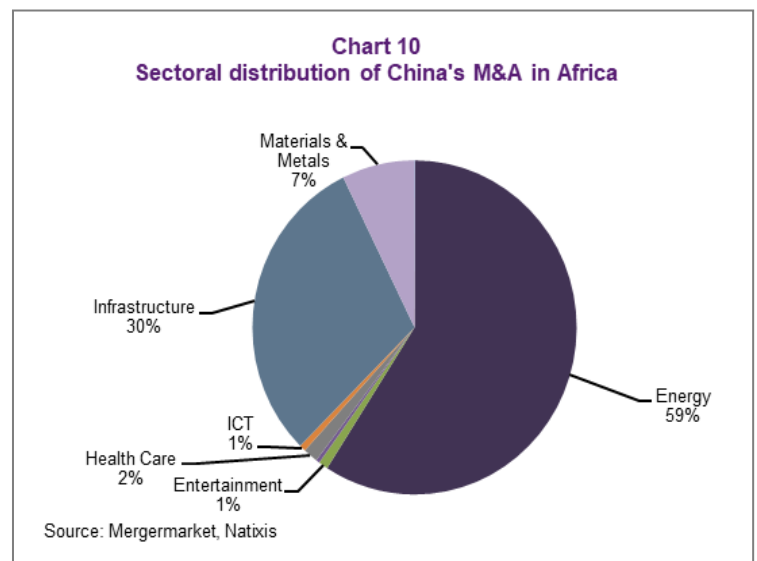
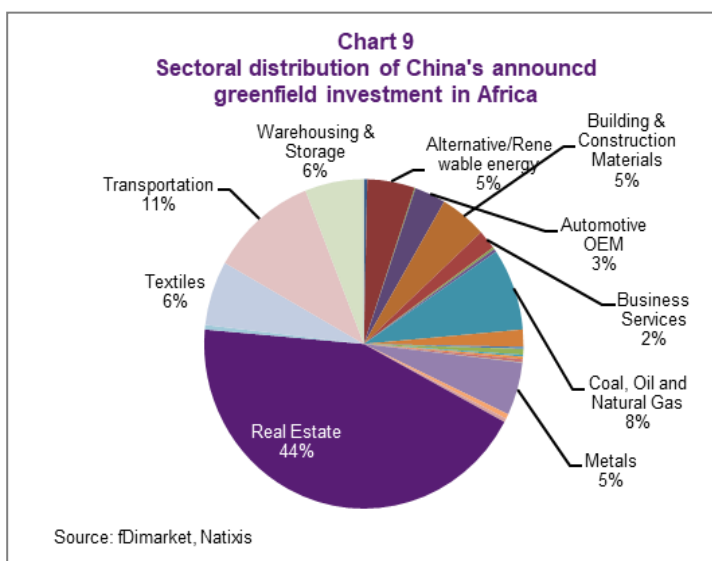


China's outbound direct investment to Africa peaked at 5.5 billion USD in 2008 when the global financial crisis marked the beginning of China's race for investment in Africa (Chart 6). The financial crisis struck the global investment confidence and caused a slump in 2009. Notably, the Belt and Road Initiative sparked the investment again during 2015 and 2017. While many of the analysts focus on China's landmark M&A deals in Africa, especially in the energy and metals spaces, the reality is that China's project finance in African countries is nearly ten times as large.

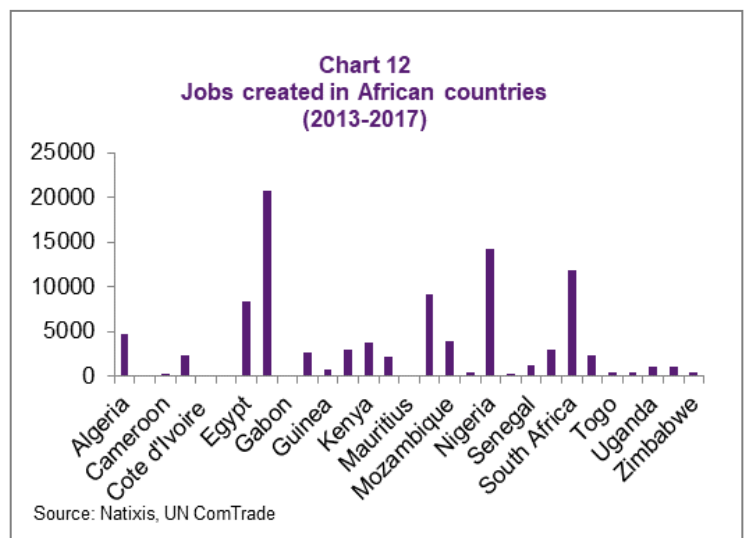
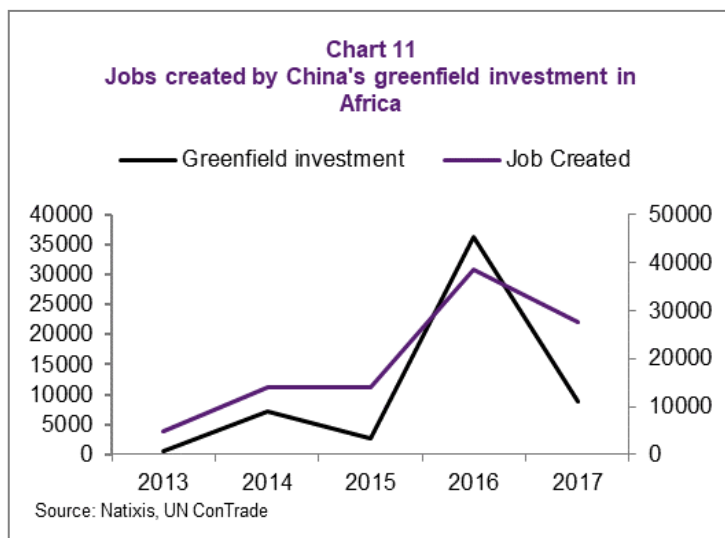
It is fair to say that China is catching up in accumulating outward FDI into Africa, however FDI is not the most important part of China's financing to Africa but rather infrastructure financing. In fact, the stock of inward FDI accumulated by China so far is well below that of the EU and this is true for Africa as well. In fact, European countries like the Netherlands, France and the UK are very large FDI investors into Africa (Chart 7). Still, China and Netherlands are the only two countries who witnessed a growth in FDI stock in 2018 compared to that of 2014 but the Netherlands tends to record investment from other European countries due to tax reasons.



Another important aspect of China's investment in Africa is its particular sectoral composition. M&A continues to be a relatively small part of Africa's inward FDI, with greenfield investment, where the parent company builds its local operations from scratch, dominating the scene (Chart 8). In sectoral focus, the major portion of China's greenfield investment lies in real estate sector, followed by textiles and transportation (Chart 9). Whilst for M&A projects, the major field is in energy, followed by infrastructure sector (Chart 10). The sectoral distribution reveals that the investment projects, M&A and project finance focus more on the access to resources and use China's excess capacity in construction and transportation.



On this basis, it is not surprising to see that job creations of Chinese FDI into Africa through greenfield investment (due to lack of available data) is lower on average than that of China's greenfield investment into other regions of the world (Chart 11 & 12). Greenfield investment in the traditional sector creates more jobs than M&A.



All in all, China stands out as a lender, particularly in project finance. When looking at the sectoral composition, there is a clear preference for strategic sectors, especially energy and infrastructure for both M&A and greenfield investment. There, is however, much less emphasis in investing in labor-intensive sectors, such as manufacturing.

Lending and Africa's mounting debt

The unprecedented pandemic hit the globe in 2020, causing tremendous economic losses to the world. Beyond the global health crisis, Emerging Market (EM) countries are also facing mounting debt problems. Whilst the governments are undergoing severe deficits stemming from massive stimulus, this section focus on Africa's debt service and the Covid-19 Debt Service Suspension Initiative (DSSI). On 15th April, 2020, senior G20 finance officials announced an agreement to provide debt-service postponement on sovereign obligations for the poorest members of the International Monetary

Fund and World Bank.¹ Among the 73 eligible countries at the time the program was announced to, 38 are from sub-Saharan Africa.

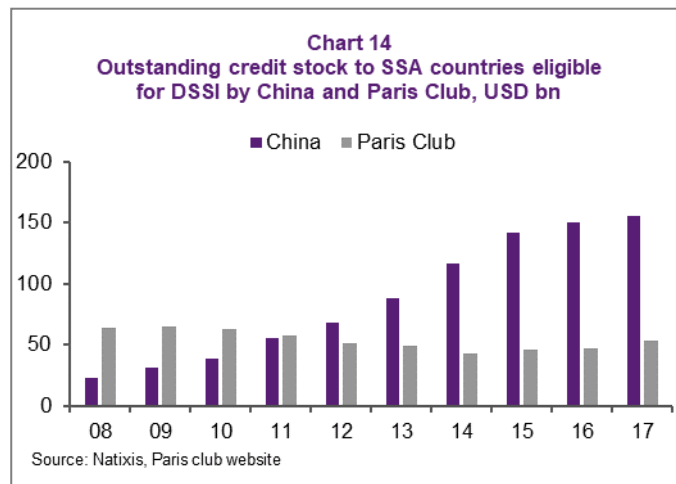
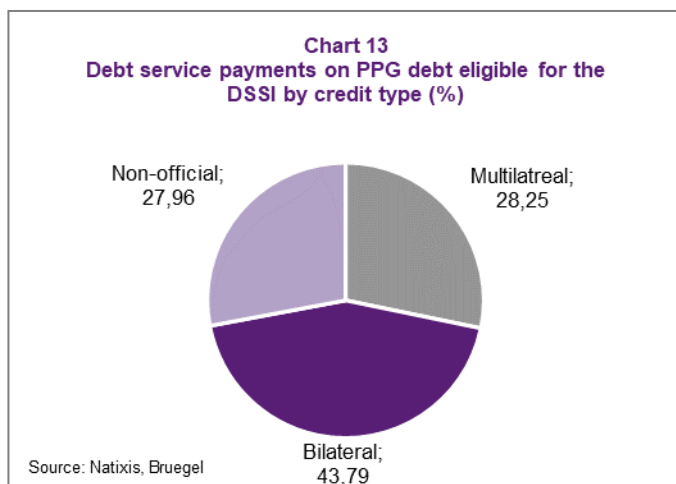
The DSSI postpones principal and interest repayments until December 2021 now (after several extensions). The initiative was seen as a quick way to free up fiscal and foreign exchange resources for vulnerable countries, in parallel with IMF support. As this agreement came from the G20 (as compared to the G7), debt thus relieved goes beyond that held by members of the Paris Club. The most important of the newer official creditor is China, which has agreed in principle to act on equivalent terms to other official creditors. This is the first time China has agreed to join Paris Club members in such an initiative.

Current World Bank estimates point towards a maximum of 11.5 billion USD of payment relief to be provided by official bilateral creditors, within and outside of Paris Club. Of this amount approximately 6.6 billion USD would benefit countries in sub-Saharan Africa.² That said, even if all eligible sub-Saharan African countries were to apply, only a minority of the debt service payments would be postponed, as bilateral payments represent 44% of the total due in the current DSSI reference period (Chart 13).

What role has China played in the DSSI? Beyond boosting demand for commodities through its recovery, which saved the day for commodity exporters including many countries in sub-Saharan Africa, China is also among the largest creditors in the emerging world (Chart 14). Since 2011, China has become the largest creditor of sub-Saharan African countries and by 2017, the stock of debt owed by sub-Saharan African countries to China amounted to roughly three times that of countries who participate in the Paris Club.

1. "G-20 Surveillance Note: Covid-19 – Impact and Policy Considerations", International Monetary Fund, accessed August 25, 2022, www.imf.org.

2. "Debt Service Suspension Initiative," The World Bank, accessed September 2, 2022, www.worldbank.org.



Participation by the fullest range of Chinese creditors in the DSSI, notably the Chinese policy banks, is therefore an important factor in terms of the amount of debt that will be relieved. However, this will depend on which Chinese entities are considered official creditors for the purposes of the DSSI. Such information is not easily available from either Chinese or borrower sources. China's state-driven economic model makes it harder to distinguish between official and private sector creditors in its overseas transactions. Semi-official Chinese press reports have so far clarified that 'preferential loans' – a large part of China's lending to emerging economies – are to be considered private. They are therefore excluded from the relief under the DSSI, even if the amounts are included in World Bank debt service data.

To get a rough idea of creditor identity, we used data on Chinese loan commitments to African countries gathered by the China-Africa Research Initiative (CARI) at the School of Advanced International Studies (SAIS).³ Between 2000 and 2017, 25% of Chinese commitments originated from the China Development Bank, which represents the lower bound for unaccounted-for Chinese debt in the DSSI. Yet, using the World Bank IDS database⁴ – which is based on information provided by debtors and used to estimate the potential impact of the standstill – we find that 80% of debt service payments due to China from Sub-Saharan Africa from May to December 2020 are declared as official and only 20% as non-official. This rough estimation might carry significant implications for the delivered relief under DSSI.

3. See : www.sais-cari.org/data.

4. See : www.worldbank.org.

Conclusion

China's economic ties with Africa have not only increased together with China's growing size in the global economy but even beyond. This might be related to China-Africa long standing South-South relations, but also to China's thirst for commodities. Challenges exist on every front. For trade, the relation is increasingly unbalanced in China's favour, with the ultimate question as to whether Africa will be able to finance its growing trade deficit. For FDI, the key issue is that it is clearly not enough, not only from China, but also globally and, most importantly not really geared to creating employment. In fact, China's FDI in Africa remains very small and that into the manufacturing sector in Africa is even more so. For China's outward FDI into Africa to be sustainable, such shifts are clearly needed, so that more jobs can be created. As for China's massive increase in lending to Africa, especially for project finance, the key issue now is how Africa is going to repay the mounting debt, especially after the huge negative shock from Covid. That said, a key initiative in which China and African debtor countries have engaged, under the aegis of the G20, namely DSSI, is insignificant in terms of the actual outcome, which is essentially just a delay in payments for a few countries until December 2021. It seems clear that China's lending in Africa, as it is already happening, will need to go through bilateral negotiations for restructuring. This may create some tension in the overall economic relations.

The Chinese presence in DR Congo's Mining Sector: From Greenfield to Brownfield Investments

Dr. Johanna Malm

The Democratic Republic of Congo's strategic importance

Democratic Republic of Congo (DRC), or perhaps most notably cobalt, is of immense strategic importance to China. It has been so ever since the start of China's going global era. As we shall see, China has changed the strategy it uses to secure access to key minerals. But this change doesn't mean that the strategic importance has diminished – on the contrary. The DRC's strategic importance to China was stressed in January 2021 this year when the Chinese Foreign Minister Wang Yi visited Kinshasa and the DRC signed on to the BRI.¹

From « greenfield » to « brownfield »

China's strategic interest in the DRC's minerals manifested itself clearly for the first time in 2007 when the Sicomines agreement was signed.² The agreement was unprecedented in the DRC, because it directly linked the country's mining sector to the financing of infrastructure. Previously, the country benefitted from the mining sector through mining royalties³ and tax payments only, and infrastructure reconstruction was financed via the state budget. In practice, however, because of the war, not much such reconstruction had taken place. The Sicomines agreement changed this.

1. Wang Yi, "China Welcomes the DRC as Its 45th Partner in Africa in BRI Cooperation", Chinese Ministry of Foreign Affairs, 2021, www.mfa.gov.cn.

2. J. Jansson, "The Sicomines Agreement Revisited: Prudent Chinese Banks and Risk-Taking Chinese Companies", *Review of African Political Economy*, No. 40, 2013, p. 135.

3. Mining royalties are fees imposed by a government on mining projects.

The agreement was structured such that China would fund large-scale infrastructure reconstruction in the DRC through the extension of a loan for which reimbursement was to be secured by the profits from a mining venture. Specifically, the loan was to be extended by the China Export Import (Exim) Bank to a consortium of Chinese and Congolese companies, named la Sino-Congolaise des Mines (Sicomines). Sicomines would be a debtor and as such responsible for repaying the loan, using the profits from the mine. The credit line from China Exim Bank to Sicomines made provision for infrastructure refurbishment, estimated at about 6.5 billion USD, and for the financing of a mining venture in the DRC's Lualaba province, estimated at about 3 billion USD.⁴ This was a direct investment – a greenfield venture.

The agreement in its original form stirred up controversy for a number of reasons. The amounts involved were significant in relation to the DRC's gross domestic product (GDP) in 2006, valued at 14.5 billion USD.⁵ The IMF and a number of Western donors claimed this debt would be unsustainable, given the DRC's debt burden of 13.1 billion USD at the time.⁶ In addition, the Sicomines agreement included a state guarantee. This meant that in the event Sicomines failed to pay back the loan using profits from the mining venture, the Congolese state would step in to repay the loan. This was considered controversial because it deprived the IMF and the World Bank of their preferred creditor status and, it was argued, gave the Sicomines mining venture a competitive advantage in relation to other lenders and investors.

The Sicomines agreement was also seen as undermining the ongoing Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) debt relief process. After the 2006 elections, one of the international community's top priorities was to ensure debt relief for the DRC so that the war-torn country could get a fresh macroeconomic start.⁷ This was viewed as pivotal in achieving long-term stability in the country. However, the fact that the DRC had now signed up for a Chinese credit line that would potentially saddle the country with several billion dollars'

4. J. Malm, "When Chinese Development Finance Met the IMF's Public Debt Norm in DR Congo", Doctoral dissertation, Roskilde University, 2016.

5. World Bank, "Congo, Dem. Rep.", 2020, <https://data.worldbank.org>.

6. "IMF Executive Board Approves US\$551 Million PRGF Arrangement for the Democratic Republic of the Congo and US\$73 Million in Interim HIPC Assistance", Press Release 09/455, IMF, Washington D.C., December 11, 2009.

7. J. Malm, "When Chinese Development Finance Met the IMF's Public Debt Norm in DR Congo", *op. cit.*

worth of debt blocked the debt relief process altogether. The reason for this was that it would be politically impossible for the DRC's creditors to forgive the country's debt if it contracted sizeable amounts of debt from China. Among the DRC's bilateral donors, the former colonial power, Belgium, was the most active in protesting the agreement. Representatives of the Belgian government even travelled to China to discuss it.

A major political controversy ensued throughout 2008. The Congolese parliament claimed that it had not been informed about the existence of the agreement prior to its signature, while ordinary Congolese, along with local and foreign civil society organisations, widely debated the agreement. China took an active stance during the controversy, mainly through its ambassador to the DRC, Wu Zexian, who participated in interviews to defend the agreement.⁸

After several rounds of political discussion and negotiation, including an in-person meeting between the DRC's then President Joseph Kabila and the IMF's managing director Dominique Strauss-Kahn, it was agreed that the DRC could keep the 'China deal' while also getting HIPC debt relief.⁹ However, the IMF stipulated that the agreement had to be downsized and the Congolese state guarantee on the mining component removed. While China argued that these conditions increased its exposure, the demands were eventually met. The infrastructure financing facility was capped at 3 billion USD and the state guarantee on the credit line for the mining venture removed.¹⁰ The Congolese state guarantee on the infrastructure loan was maintained, however, putting that part of the agreement on par with the DRC's other agreements with development finance institutions such as the World Bank and the African Development Bank.

The controversy gave Kabila an opportunity to exercise 'China-powered' agency *vis-à-vis* both China and the country's other external donors. On the one hand, Kabila knew that China – with its booming economy, 'going-out' policy and long-term plan to secure access to natural resources – was prepared to make compromises to secure the Sicomines agreement. On the other hand, Kabila probably also came to realise that the IMF and traditional donors with major stakes in that organisation, such as the US and France, had political stakes in

8. J. Jansson, "The Sicomines Agreement Revisited: Prudent Chinese Banks and Risk-Taking Chinese Companies", *op. cit.*

9. J. Malm, "When Chinese Development Finance Met the IMF's Public Debt Norm in DR Congo", *op. cit.*

10. *Ibid.*

the HIPC debt relief process and would go far to make sure that the HIPC completion point was reached. This was therefore a window of foreign policy opportunity for Kabila.

Sicomines was (and remains) a significant Chinese greenfield investment into the DRC's mining sector, and as such became fraught with more operational risk the Chinese companies involved had thought. After the agreement was renegotiated and HIPC debt relief was granted, most observers assumed that the 'China contract' was now going to be implemented according to plan. However, reality turned out to be more complicated. In the years following the settlement of the Sicomines controversy, the Chinese stakeholders involved in the agreement encountered various challenges in its implementation. This culminated in China Exim Bank pulling out of the deal in 2012, having judged that the operational risks in the DRC were too high.¹¹ As a result, the two Chinese state-owned companies involved – China Railway Engineering Corporation and Sinohydro – were left on their own in the DRC with about 1 billion USD worth of loans extended towards infrastructure projects and mining.¹² Even though China Exim Bank eventually came back to the table that same year, after discussions had started with the Bank of China and China Development Bank to replace it as a financier, the bank's temporary withdrawal highlights the insecurity faced by Chinese companies in the DRC.

A further aggravating factor is the fact that the prices of copper and cobalt have fluctuated significantly since 2008.¹³ There is thus a risk that the profits from the Sicomines joint venture might not be enough to pay back the loan. The Congolese state guarantee was a safeguard in this respect, given the DRC's weak economy and history of debt arrears. It was thus far from certain that the guarantee would help the Chinese get their money back if raw material prices were to plummet. In sum, the Chinese stakeholders involved in the Sicomines agreement have since 2010 acquired first-hand experience of the difficulties involved in doing business in the DRC.

Other Chinese state-owned companies and banks that might have considered initiating similar financing arrangements have probably observed the developments around Sicomines and decided

11. J. Jansson, "The Sicomines Agreement Revisited: Prudent Chinese Banks and Risk-Taking Chinese Companies", *op. cit.*

12. *Ibid.*

13. Trading Economics, 2022. See especially the details on copper: <https://tradingeconomics.com>; and cobalt: <https://tradingeconomics.com>.

not to pursue such initiatives. Indeed, no large-scale Chinese loans linked to mining ventures and destined to finance infrastructure of a public goods character (such as roads, hospitals and schools) have been extended to the DRC since Sicominex. While Chinese economic activity in the DRC was still significant between 2010 and 2019, it did not consist of the kind of financing offers that would have provided the Congolese regime with an opportunity to exercise ‘China-powered’ agency vis-à-vis other external actors. In the strategically important mining sector, the Chinese presence has instead grown through brownfield investment, i.e. acquisitions, rather than through direct investments backed by large scale Chinese government loans. The first of two significant Chinese acquisitions during this period was made by China Molybdenum Co. Ltd when it acquired the DRC’s largest copper producer, Tenke Fungurume, from US company Freeport-McMoran Inc. in 2016. The second major Chinese acquisition was regarding Canadian Ivanhoe’s Kamoakakula copper project in Kolwezi. Chinese Zijin Mining Group became a partner in the project in 2015, and owned a 39.6% stake as of April 2021.¹⁴ However, none of these investments includes a development finance vehicle destined to finance public infrastructure.

Reflecting changes in China’s foreign policy generally

The absence of large-scale, state-backed development finance initiatives in the DRC after the Sicominex agreement reflects an overall shift in China’s strategy in Africa. China has gradually come to place less emphasis on state-backed mega deals, focusing more on spurring investment by private Chinese companies in Africa. Indicative of this, during the Forum on China-Africa Cooperation in 2018 President Xi Jinping made a commitment to extend 60 billion USD in financing to African countries, but only 50 billion USD was allocated (in the form of Chinese state funds) to grants, loans and import financing.¹⁵ The remaining amount is what the Chinese

14. “The China Price”, *Africa Confidential*, Vol. 60, No. 18, September 13, 2019, www.africa-confidential.com; “Kamoakakula Project”, Ivanhoe Mines, 2020, www.ivanhoemines.com; “Zijin Increases Ivanhoe Stake”, *Mining Journal*, October 9, 2019, www.mining-journal.com; C. Jamasmie, “Ivanhoe’s Giant Kamoakakula Copper Project in DRC Keeps Getting Bigger”, *Mining.Com*, February 5, 2020, www.mining.com.

15. D. Brautigam, “China’s FOCAC Financial Package for Africa 2018: Four Facts”, The China-Africa Research Initiative, September 3, 2018, www.chinaafricarealstory.com; People’s Republic of China, Ministry of Commerce, “Elaboration on the Eight Major Initiatives of the FOCAC Beijing Summit”, September 19, 2018, <http://english.mofcom.gov.cn>.

government encourages Chinese companies to invest in Africa between 2019 and 2021. This indicates that the Chinese private sector is now expected to take a more prominent role, as well as a bigger share of the risks and rewards, in China–Africa relations. This adjustment in China’s approach to Africa was also reflected in statements made by Yang Jiechi, Xi’s Africa envoy, during his 2019 trip to Africa.¹⁶ For example, during Yang’s meeting with Nigerian President Muhammadu Buhari, no new loans to Nigeria were discussed. However, the two stressed the importance of more Chinese companies’ investing in Nigeria.¹⁷

Conclusion

China’s evolving approach to the DRC reflects its own learning journey in international politics. Between 2007 and 2009, China was bullish, replicating the approach used by Japan in China in the 1980s, extending resource-backed loans for infrastructure construction. This turned out to be a difficult model to deploy in the DRC, however, because of the high risks involved in operating in the country. Since 2010, China has remained engaged in the DRC, but with a more cautious and risk averse approach. This mirrors the changes in China’s foreign policy as a whole. Its ambition to be seen as a responsible international actor has grown stronger. Chinese companies have adjusted their strategies, having learned from the risks that they were exposed to during their early ventures overseas. The fact that Chinese companies have grown their presence in the DRC’s mining sector through brownfield rather than greenfield investment after Sicominex is also a reflection of this trend.

16. “The China Price”, *op. cit*

17. “Yang Jiechi Meets with Nigerian President Buhari”, People’s Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, September 6, 2019, www.fmprc.gov.cn.

Les entreprises forestières chinoises en Afrique centrale

Alain Karsenty

Les entreprises asiatiques ont fait leur entrée en force dans les années 1990, au Cameroun, au Gabon et Guinée équatoriale. En Asie du Sud-Est, des entreprises issues de grands conglomérats ont exploité intensivement et sans souci de durabilité les forêts à diptérocarpacées, ces grands arbres au tronc droit et régulier, si appréciés par l'industrie du contreplaqué. Alors que les règles légales de gestion forestière prévoient des cycles de coupe espacés d'une trentaine d'années afin de permettre le renouvellement de la forêt exploitée, la plupart des entreprises ont transgressé ces règles, surexploité les massifs boisés en anticipant que, compte tenu de l'intensité des prélèvements et des dégâts, il n'y aurait qu'un seul cycle de coupe. Cette pratique a laissé sur le continent asiatique des forêts fortement dégradées, ce qui a fourni des arguments aux autorités gouvernementales influencées par des lobbies agro-industriels pour convertir ces écosystèmes forestiers à d'autres usages. Par la suite, le développement du palmier à huile sur les vestiges de nombreuses forêts dégradées a été accompagné d'un doublement du prix de la tonne d'huile entre 2000 et 2010 (pour atteindre des sommets à partir de 2020). Les conglomérats ont des portefeuilles de sociétés adaptés à cette transition d'usages : exploitation forestière, palmier à huile, plantations d'arbres à croissance rapide pour la pâte à papier... L'exploitation des forêts naturelles fournit ainsi la base de l'accumulation de capital. Les accointances avec les gouvernements facilitent aussi la conversion des forêts dégradées en terres agricoles.

Au début des années 1990, c'est une puissante société malaisienne, Rimbunan Hijau (RH), qui développe des activités dans les trois pays cités¹. La société est fondée en 1973 par un Malaisien

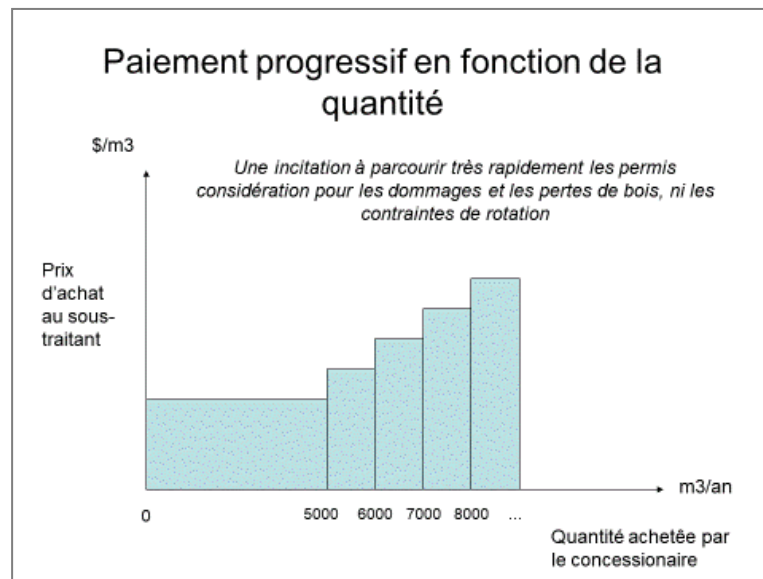
1. L. Debroux et A. Karsenty, « L'implantation des sociétés forestières asiatiques en Afrique centrale – Rimbunan Hijau au Cameroun », *Bois et Forêts des Tropiques*, n° 254, 1997.

d'ethnie chinoise, comme la plupart des acteurs économiques malaisiens opérant dans la filière bois. RH se diversifie, adoptant des domaines aussi variés que la plantation de palmiers ou les télécommunications. Elle opère sous le nom de Shimmer International en Guinée équatoriale et au Cameroun, dès le milieu des années 1990. Au Gabon, elle crée trois filiales, afin de contourner la règle qui limite à 600 000 hectares (ha) la surface que peut détenir une seule société. Au Cameroun, où RH s'est établie en 1995, sa société Shimmer a exploité plusieurs licences à travers des filiales créées pour l'occasion ou en sous-traitance d'attributaires camerounais. Debroux et Karsenty² décrivent les objectifs et les pratiques de l'exploitant. Deux caractéristiques frappent : le relatif manque d'attention à la qualité des grumes (bois non transformés) exploitées et la vitesse d'exploitation.

- Les exploitants asiatiques coupent plus de bois que leurs homologues européens car les marchés qu'ils approvisionnent, et notamment le marché chinois, sont demandeurs de bois de toute qualité.
- La vitesse d'exploitation est en partie liée à la sous-traitance et à une caractéristique spécifique des relations contractuelles entre le management de l'entreprise et ses sous-traitants.

En 1994, le Worldwatch Institute notait qu'au Sarawak l'exploitation s'effectuait sur certains chantiers « 24 heures sur 24 à l'aide d'énormes projecteurs qui illuminent la forêt ». En Indonésie, j'ai pu constater en 1993 que de grandes sociétés n'exploitaient pas elles-mêmes leurs concessions mais confiaient à des entreprises sous-traitantes la coupe de différentes parties du permis. Les contractants devaient livrer un quota minimum de bois à un prix convenu d'avance, censé couvrir le coût de production. Les volumes au-dessus du quota étaient achetés à des prix supérieurs par la société concessionnaire, voire à un prix croissant selon le schéma ci-après :

2. *Ibid.*



Si les modalités exactes des arrangements contractuels peuvent varier d'une entreprise à l'autre, le recours à la sous-traitance avec des quotas de livraison élevés ou des incitations financières, semble assez systématique. Les entreprises chinoises en Afrique centrale le pratiquent ainsi couramment. Les sous-traitants sont soumis à une pression quotidienne pour livrer du bois ou pour maximiser la production, si le contrat prévoit qu'ils peuvent conserver le bois au-dessus du quota. Ceci rend improbable le respect d'une des règles de base de la foresterie : la rotation. Celle-ci conduit à n'exploiter qu'une assiette annuelle de coupe puis à la laisser en régénération pendant 25 ou 30 ans.

RH n'est pas restée au Cameroun, un pays qui met en place en 1996-1997 un mécanisme d'allocation compétitive (enchères) pour les permis et qui restreint à partir de 1999 l'exportation des grumes. La firme se concentre sur la Guinée équatoriale, dont les forêts naturelles d'okoumé, essence de déroulage présente au Gabon et Congo-Brazzaville, ainsi que l'absence de contrainte d'aménagement, sont appréciées.

Quelques acteurs notables

En Guinée équatoriale, Shimmer (RH) est l'entreprise dominante, mais elle sous-traite une partie de ses permis à des entreprises chinoises. Une autre grande entreprise malaisienne, Taman Industries, va s'installer au Sud Congo, autre région d'okoumé. Les entreprises chinoises vont investir la région très peu de temps après,

dès 1995 au Gabon³. Elles vont obtenir des concessions ou racheter des entreprises européennes, comme la société familiale française SBL (rachetée par des intérêts chinois publics) ou le français GEB (racheté par Shengyang). Les intérêts de la société familiale Thanry sont rachetés par Vicwood au Cameroun, Congo et Centrafrique. D'autres entreprises chinoises rachètent également des permis attribués discrétionnairement (sans appel d'offres) à des opérateurs africains proches des pouvoirs en place. Ainsi, Wanpeng a racheté en 2019 une concession liée au Général Amisi en République démocratique du Congo (RDC). Au Congo, Wanpeng a acquis 80 % des parts de la société Christelle SARL, détenue par la fille du président Sassou Nguesso⁴. Wanpeng, un conglomérat spécialisé dans le fret maritime, l'import-export de ciment et d'acier, a des filiales d'exploitation forestière dans 10 pays africains (dont la Guinée équatoriale en plus des deux Congo), mais n'apparaît guère dans les statistiques de production et d'exportation.

Au Gabon, Hua Jia est une filiale de la société publique China International Forestry Group Corporation, mais dont les trois quarts du capital seraient détenus par le conglomérat privé Yihua (santé, tourisme...⁵). Deji Group, conglomérat contrôlé par le magnat Xu Gong De, a deux sociétés au Congo (SICOFOR et CDWI) et deux au Gabon (SSMO et SBM). De nombreuses autres sociétés chinoises dominent le paysage forestier du Gabon (plus de 60 % des concessions sous contrôle chinois), du Sud-Congo et de la RDC. Au Nord-Congo et en République centrafricaine (RCA), elles contrôlent environ 25 % des surfaces⁶. Il n'y a qu'au Cameroun que la présence chinoise est un peu moins marquée, alors que les opérateurs vietnamiens, souvent illégaux, ont pris une importance significative dans le commerce du bois ces dernières années.

Les raisons de la puissance et les méthodes

Les entreprises forestières chinoises, lorsqu'elles appartiennent à des conglomérats, disposent de moyens financiers significatifs et d'un vaste marché en Chine. Les opérations sont souvent réalisées sur la

3. A. Karsenty, « The Contemporary Forest Concessions in West and Central Africa: Chronicle of a Foretold Decline? », *Forestry Policy and Institutions Working Paper*, n° 34, FAO, 2016.

4. Voir ici : www.globalwitness.org.

5. Environmental Intelligence Agency, <https://us.eia.org>.

6. Données personnelles recueillies auprès des différentes personnes ressources dans les pays concernés.

base de commandes préfinancées par les clients. Cela permet de disposer de solides trésoreries quand la demande est soutenue. Au contraire, cela peut poser problème quand les acheteurs baissent leurs commandes, comme pendant la crise du Covid-19, puisqu'il y a des effets immédiats sur la trésorerie.

Les sociétés asiatiques sont venues en Afrique d'abord pour y récolter et commercialiser des grumes. La Chine importait, en 2018, 11 millions de mètres cubes (m³) de grumes tropicales⁷ et la montée en puissance des firmes asiatiques n'y est pas pour rien. Les entreprises chinoises se sont pliées en apparence aux obligations de construire des unités de transformation. Mais celles-ci sont souvent des « usines-alibis » opérant très en deçà de leurs capacités et établies pour obtenir des quotas d'exportation des grumes⁸.

En 2010, le gouvernement gabonais, constatant son incapacité à faire respecter les quotas d'exportation des grumes, décide d'interdire l'exportation de bois non transformé. Les entreprises chinoises se sont adaptées et ont investi dans des unités de transformation, notamment dans la zone franche près de Libreville, même si plusieurs scandales récents de grumes exportées frauduleusement dans des containers impliquaient des sociétés chinoises. Après 2010, les exportations (déclarées) de grumes du Gabon se sont tariées mais, par effet de substitution, elles se sont envolées en Guinée équatoriale, au Cameroun et au Congo⁹. Les ministres des forêts de ces pays se sont regroupés dans le cadre de l'organisation sous-régionale de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) en 2020, et ont décidé d'interdire l'exportation de grumes dès 2022. En 2021, compte tenu des difficultés budgétaires de ces pays, cette mesure d'interdiction a été reportée à 2023.

En 2019, un rapport de l'ONG Environmental Investigation Agency¹⁰, comprenant de nombreux entretiens *off-the-record* avec des responsables de plusieurs sociétés chinoises au Gabon et au Congo, a apporté des éclairages inédits sur certaines pratiques.

7. Voir ici : www.itto.int.

8. Données personnelles recueillies auprès des différentes personnes ressources dans les pays concernés.

9. A. Karsenty, « Bois tropicaux », in: P. Chalmin (dir.), *Cyclope 2015 : les marchés mondiaux. "Pour qui sonne le glas ?"*, Paris, Economica, 2015, p. 451-457.

10. Environmental Intelligence Agency, <https://us.eia.org>.

- Les taux de rentabilité seraient de l'ordre de 30-40 %, et beaucoup plus les bonnes années.
- Les entreprises pratiquent systématiquement des prix de transfert, en vendant notamment le bois sous-facturé à des sociétés tierces basées le plus souvent à Hong Kong, lesquelles facturent au client final le vrai prix. Ainsi, les sociétés échappent très largement à l'impôt sur les bénéfices dans les pays africains.
- Les sociétés diminuent leur profit en vendant le bois localement à de nombreuses petites sociétés faisant de l'import-export, souvent africaines, chargées de les exporter. Ceci afin de diluer les profits et la visibilité dans les chiffres d'exportation.
- Les plans d'aménagement, pourtant obligatoires dans tous les pays (sauf Guinée équatoriale), n'ont pas été réalisés, ou quand ils l'ont été (ce qui est rare), ils ne sont pas appliqués.
- La corruption des agents des différents services de l'État est systématique. Elle est utilisée pour ne pas avoir à appliquer les règlements et ne pas être sanctionné pour les activités illégales.

Parmi les sociétés chinoises qui désormais dominant la filière en Afrique centrale, on doit distinguer celles à capitaux d'État (comme SBL au Gabon, ou Sunry-Sunly, filiale de China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation [COFCO]) et les entreprises privées, souvent constituées par d'anciens employés des entreprises d'État chinoises opérant dans l'économie forestière au Gabon. Le gouvernement de Pékin est de plus en plus attentif à l'image renvoyée par les activités d'exploitation des ressources naturelles par des sociétés chinoises, notamment en Afrique. La Chinese State Forestry Administration a publié dès 2007 des directives à destination des entreprises forestières opérant à l'étranger¹¹, afin que celles-ci se conforment aux lois et règlements locaux.

C'est au Gabon que les choses pourraient évoluer. Les sociétés asiatiques ont leur propre syndicat, l'Union des forestiers industriels asiatiques du Gabon (UFIAG). Mais quatre entreprises chinoises ont rejoint l'Union des forestiers industriels du Gabon et aménagistes (UFIGA), le syndicat dominé par les sociétés européennes, engagé pour l'aménagement, la légalité et la certification. Autre facteur susceptible de modifier les pratiques de certains opérateurs asiatiques, le président Bongo a annoncé en 2018 que la certification forestière

11. Voir ici : <https://surumer.uni-hohenheim.de>.

FSC¹² deviendrait obligatoire dès 2022 (repoussé à 2025)¹³.

Il y a également une dimension géopolitique à prendre en considération dans l'évolution des pratiques. Le gouvernement gabonais s'appuie, pour ses projets agro-industriels et d'infrastructure, sur la firme Olam (fondée par des Indiens de Singapour), et semble jouer la carte de l'Inde dans le domaine du bois (une grande partie des industries installées dans la zone franche sont issues de ce pays). La volonté du gouvernement gabonais actuel est de ne conserver que quelques très grandes sociétés alimentant en grumes les zones industrielles spéciales. Une bonne partie des entreprises chinoises sont clairement visées par l'obligation de certification FSC. Aucune entreprise asiatique en Afrique centrale n'est actuellement en capacité d'obtenir une telle certification, mais certaines ont obtenu des certificats de légalité ou travaillent à en obtenir. On peut penser que les entreprises à capitaux publics chinois vont tenter de se couler dans le moule de l'aménagement et aller vers la certification, si toutefois elles parviennent à contrôler le travail de leurs sous-traitants. Mais, si la ligne du gouvernement gabonais ne varie pas, de nombreuses entreprises privées chinoises vont partir. Avec la crise du Covid-19 et l'arrêt des commandes quelques mois durant, plusieurs entreprises chinoises ont déjà quitté le Gabon (même si certaines sont revenues).

Conclusion

L'interdiction d'exportation des grumes dans la zone CEMAC, si elle entre effectivement en vigueur en 2023 ou un peu plus tard, ne devrait pas trop bouleverser la présence des entreprises chinoises dans le secteur forestier, même si certaines pourraient quitter un secteur devenu moins lucratif. Mais, malgré quelques entreprises certifiées pratiquant une assez bonne gestion, la ressource forestière se dégrade et la « rente de forêt primaire » est en voie d'épuisement. En Asie du Sud-Est, les conglomérats ont activement contribué à la conversion des forêts naturelles dégradées en plantations agricoles. Comme les gouvernements africains voient dans l'agrobusiness un levier majeur de « l'émergence », il est possible qu'une nouvelle histoire, encore plus défavorable aux forêts africaines, commence.

12. Forest Stewardship Council, certification indépendante considérée comme la plus exigeante.

13. Gabon National News : www.gabonnationalnews.com.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org