

« 谁能熬过这个冬天，谁就能吃到肉
Qui survivra à l'hiver pourra manger de la viande »

[中国工程大军安哥拉十年：掘金战后重建，直面枪口与石油凛冬](#)

Dix ans en Angola : l'armée d'ingénierie chinoise fait face à l'hiver pétrolier
澎湃新闻 The Paper, 3 mars 2017.

La relation Chine Angola reposait dans la dernière décennie sur un modèle « ressource contre infrastructure », mis en péril dès les années 2010 par la chute du cours du baril. Les financements chinois « sans conditions politiques », s'ils ont permis la reconstruction de l'infrastructure angolaise et la naissance d'échanges économiques florissants entre les deux pays, ont aussi généré une critique considérable. Associés aux malversations de l'ère Dos Santos, ils ont assis la mainmise de sa caste politique et encouragé la dépendance de l'économie au seul secteur pétrolier aujourd'hui lourde de conséquences. Cette aide liée a également permis à la Chine d'acquérir une position économique et financière dominante : l'empire du milieu possède ainsi 56% de la dette nationale et canalise plus de 60% des exportations de pétrole.

Le « changement de modèle » invoqué depuis 2010 et resté à l'état de vœu pieux sous le précédent mandat, entre lentement dans les faits avec l'élection du nouveau président João Lourenço, désireux d'encourager l'investissement privé international et la diversification économique. L'activité des entreprises chinoises dans le pays, durement touchée par la crise, est aujourd'hui en pleine mutation. Si une ouverture du marché se réalise en Angola, la relation privilégiée entre les deux pays, l'expérience et les réseaux de relations chinois les placent dans une position avantageuse.

Plan de la synthèse

Le cadre initial : les « modalités angolaises »	2
Fonctionnement	2
Enjeux	2
Autres véhicules	3
Réalizations	3
La remise en cause du modèle	3
L'annonce d'un « nouveau modèle »	3
La chute du cours du baril	4

* La version complète du rapport (106p.) est aujourd'hui en cours de relecture par les services de DG Trésor. Elle peut être transmise à titre personnel en cas de demande à l'adresse : lucie.senechalperrouault@hotmail.fr

Le recours massif à la main d'œuvre chinoise	4
Effets d'annonce et réalité de terrain	5

Le cadre initial : les « modalités angolaises »

Fonctionnement

La fin du conflit civil angolais (1975-2002) donne une nouvelle dynamique aux relations Chine-Angola, rendues malaisées par le rôle ambigu de l'empire du milieu vis-à-vis du parti d'opposition UNITA. Le MPLA au pouvoir, à la tête duquel le président Eduardo José Dos Santos, est en besoin cruel de financements pour reconstruire l'infrastructure du pays. Le FMI impose des réformes économiques structurelles à l'octroi d'un prêt. La Chine et l'Angola entrent alors en négociation pour des financements sans condition de réforme économique ou politique.

Le 2 mars 2004, la Banque d'Import-Export Chinoise (Exim Bank China) réalise le premier accord cadre pour la mise à disposition de 2 milliards de dollars pour financer le programme national de reconstruction. Trois autres accords entre 2007 et 2010 montent le total des lignes de crédit réalisé sur la décennie à 7,5 milliards USD. La banque publique a mis à disposition près de 9 mds USD au gouvernement angolais entre 2004 et 2018. L'encours sur ces prêts est de 7,7 mds USD.

Les prêts concédés par l'Eximbank sont garantis par la vente d'une quantité pré-déterminée de barils auprès d'importateurs chinois. Le produit de la vente est placée sur un compte séquestre au sein de l'Eximbank, pour être ensuite versé directement aux entreprises de construction d'État chinoises chargées de projets entrant dans le cadre du plan de reconstruction nationale. Ils sont décidés en amont par une commission mixte, le *Grupo de Trabalho Conjunto* composé de représentants du Ministère des Finances angolais et du Ministère chinois des Affaires étrangères.

Enjeux

Le mécanisme « ressource contre infrastructure » ou « modèle angolais », notamment utilisé au Soudan du Sud, au Congo, au Sénégal et au Ghana, offre des garanties de sécurité à la banque chinoise, les deniers n'entrant jamais dans le système financier du pays bénéficiaire et le remboursement à mesure de l'avancement des projets étant garanti par les exports de matière première. Ce partenariat se veut avant tout pragmatique. Il se présente comme un véritable « mariage de raison » fondé sur des affinités objectives. La Chine, qui a lancé depuis 1999 sa politique d'internationalisation des entreprises nationales « *Going Out* », cherche aussi à sécuriser ses approvisionnement en pétrole. Côté angolais, le gouvernement dos Santos a pu obtenir les fonds nécessaires à l'exécution de son programme de reconstruction sans s'embarrasser d'un programme de réformes politiques et économiques.

Au plan diplomatique, Pékin utilise avec succès l'Afrique comme terrain de compétition dans sa lutte d'influence avec Taiwan. Dans ses discours officiels, dont le FOCAC de septembre 2018, la Chine souligne son attachement au principe de « non intervention ». Son « modèle » ou sa « voie spéciale » d'une croissance économique non fondé sur le libéralisme économique et politique est bien reçu. Réaction critique aux sanctions internationales de l'après Tian'an men, cette approche correspond aussi à son récit national d'ancien pays colonisé aujourd'hui en développement et leader du tiers monde non-aligné avec lequel elle partagerait une « communauté de destins ». Elle présente les prêts concédés à l'Angola comme « sans attaches politiques », fondés sur le développement commun « gagnant-gagnant » à pied d'égalité. Par contraste elle dénigre une aide occidentale dont elle raille le caractère désintéressé au plan économique, l'accusant au contraire d'être politiquement invasive.

Les déplacements officiels sont fréquents d'un côté comme de l'autre. Le partenariat sino-angolais se renforce à travers la signature de divers accords politiques, diplomatiques, économiques, culturels et sociaux. En particulier, les deux pays signent en 2010 un accord de partenariat stratégique.

Autres véhicules

D'autres véhicules que la CEXIM sont usités. Mis en place en 2005, le *China International Fund*, fond privé dans le secteur de la construction basé à Hong Kong, émet un crédit de 2.6 milliards de dollars au profit du gouvernement angolais. L'estimation des montant va néanmoins jusqu'à 9,8 milliards USD. L'implication des élites dirigeantes, l'opacité totale vis-à-vis de la gestion de ces prêts directement assumée par un *Gabinete de Reconstrução Nacional* (GRN) ne répondant que la présidence et l'interruption des projets de construction dès 2007 soulève des accusations importantes de malversation. La China Sonangol, société parente du CIF née de la fusion avec la société pétrolière nationale Sonangol a vu transiter l'essentiel des exportations en pétrole vers les cocontractants chinois, pour lesquels elle a joué le rôle de véritable courtier.

La China Development Bank (CDB) réalise 3 accords cadre entre 2009 et 2015, mettant a disposition un montant total de 19 milliards USD, dont 10 au capital de la compagnie pétrolière angolaise Sonangol. L'encours sur ces prêts est de 15,5 milliards. Trois accords-cadres principaux conclus avec l'ICBC ont mis a disposition 5,5 mds USD pour les projets de centrales électriques de Soyo et Caculo Cabaça ainsi que la nouvelle ville de Kilamba Kiayi, une trentaine d'autres accords existent. Plus de 700 millions USD en ont été tirés. En aout 2018, d'autres négociations sont en cours auprès de l'ICBC pour un montant de 1,3 milliards et l'Eximbank pour un montant de 1,5 milliards.

Réalisations

Les prêts concédés par des banques chinoises ont permis la mise a bien de centaines de projets de diverses échelles: routes (plus de 5 mds USD), voies de chemin de fer (3,5 mds USD), ports (notamment Barra do Dande et Cabinda mds USD), aéroports (notamment Bom Jesus 3,5 mds USD) centrales d'énergie, logements et villes (plus de 5 mds USD pour les « nouvelles villes » autour de la capitale Luanda), voiries (2,5 mds), approvisionnements en eau (2,75 mds USD) approvisionnement en électricité : (1 md USD) Centrales électriques (notamment Caculo Cabaça 4,5 mds USD, Soyo 1 md USD).

Les constructeurs d'état chinois ont aussi été actifs dans les domaines des télécommunications et de l'agrobusiness. Ce dernier domaine est présenté comme une priorité depuis le partenariat stratégique entre les deux pays signé en 2010. Des entreprises Chinoises ont été chargées par le ministère Angolais de l'agriculture de la construction de 7 fermes de 1 500 à 12 000 hectares, pour un total de plus de 600 millions USD, ainsi qu'un centre de démonstration agricole. La rétrocession de ces projets au fond souverain angolais s'est avérée un échec, les deux parties affichent aujourd'hui une volonté de dynamiser les échanges dans le secteur, notamment l'investissement privé.

La remise en cause du modèle

L'annonce d'un « nouveau modèle »

Les autorités chinoises annoncent dès l'orée des années 2010 que « modèle angolais » doit être réorienté. D'un côté comme de l'autre, un « changement de modèle » est annoncé, un leitmotiv aujourd'hui systématiquement employé lors des allocutions publiques impliquant les deux États. Le maître mot est celui de la diversification des échanges, tant en termes de secteurs, que de forme. Il s'agit d'encourager l'investissement privé de petite et moyenne échelle dans une approche plus

intégrative plutôt qu'avoir recours à de grands constructeurs d'état pour des projets déterminés. Des secteurs d'investissements tels que l'agriculture, la pêche et les mines sont mis en avant.

Cette rhétorique correspond au message global que propage la Chine en Afrique, à partir du FOCAC de 2015, vigoureusement repris lors de l'édition de cette année. La viabilité économique de l'échange pétrole contre infrastructure est largement compromise. En raison d'un climat d'affaires particulièrement difficile, la population chinoise en Angola passe de 270 000 à 50 000 ressortissants entre 2012 et 2018.

La chute du cours du baril

La chute du cours du pétrole en 2014 a bouleversé l'équilibre du troc « ressource contre infrastructure », entraînant un rééchelonnement du paiement des dettes existantes auprès des banques publiques chinoises, soit 14 milliards USD entre 2004 et 2014, et un recours massif à de nouvelles lignes de crédit : on approche aujourd'hui des 20 milliards USD auprès des banques publiques chinoises, près de 5 milliards auprès de l'ICBC. La Chine possède aujourd'hui 56% de la dette nationale Angolaise, pour un montant total de 21,5 milliards USD, sans compter les prêts contractés auprès du China International Fund, et ceux contractés par la compagnie nationale pétrolière Sonangol. L'économie angolaise est donc particulièrement dépendante de la stabilité de la croissance chinoises et d'une bonne relation entre les deux pays.

Côté pétrole, l'or noir n'est plus une monnaie d'échange avantageuse pour la Chine qui accapare déjà plus de 60% des exports de l'Angola. La garantie des prêts étant dépréciée, la sécurité financière des investissements sur ce modèle n'est pas garantie. Sur les 3 prêts réalisés auprès de la CBD, un seul est garanti en pétrole, ce n'est le cas d'aucun des prêts de l'ICBC.

Côté infrastructure, le domaine de la construction l'augmentation de coûts de la main d'œuvre chinoise et une compétition internationale accrue rend le secteur moins attractif. Le gouvernement angolais est en outre régulièrement en état de cessation de paiements, obligeant les banques à émettre de nouvelles lignes de crédit pour permettre aux entreprises d'état de poursuivre leurs activités. Pékin a donc tout intérêt à faire reposer le risque de l'investissement sur l'entrepreneuriat chinois privé actif dans d'autres domaines.

Le recours massif à la main d'œuvre chinoise

Le recours massif à la main d'œuvre chinoise qui, dans les années 2000, était justifiée par les coûts et le caractère urgent de la reconstruction, n'est pas viable sur le long terme. Largement critiquée, elle a coupé la population locale du processus de reconstruction et créé un « précédent » pour des conditions de travail précaires alors même que le taux de chômage dans le pays est restée aux alentours de 25% tout au long de la décennie. La sécurité de la communauté chinoise en Angola pose problème. Les travailleurs chinois, jusqu'alors essentiellement des employés des grandes entreprises d'État, pour la plupart non qualifiés, sont isolés au plan géographique et interpersonnel de la population locale et cible privilégiée d'exactions : on recense 100 cas d'enlèvement et 20 morts sur l'année 2017 année. En dehors de la crise économique, la décennie 2010 signe aussi pour un certain nombre de travailleurs chinois impliqués dans les travaux du GRN la fin du traitement de faveur qui avait été mise en place par les personnalités les mieux placées du régime dos Santos.

Le départ volontaire d'une grande partie de la population immigrée chinoise n'est pas nécessairement une mauvaise chose pour les autorités sur place, débordées par l'afflux massif de travailleurs expatriés dans les années 2000. Elles souhaitent effectuer un saut qualitatif vers une immigration choisie d'entrepreneurs de haut niveau : l'activité économique chinoise est en pleine transformation.

Effets d'annonce et réalité de terrain

La rhétorique du changement de modèle déployée en Angola correspond au discours chinois sur le continent africain. En réponse aux critiques internationales, Xi Jinping a ainsi insisté lors du dernier FOCAC de septembre 2018 sur le développement local, les offres de formations et le développement du secteur agricole. La Chine cherche à inscrire cette relation bilatérale dans le cadre de ses forum et initiatives globales : le FOCAC, mais aussi les nouvelles routes de la soie et les BRICS.

Le changement de modèle annoncé vers une plus forte intégration des entreprises chinoises privées dès le milieu des années 2010 a longtemps fait figure de vœu pieux. Entre 2010 et 2015, si des bases sont posées pour la mise en place d'un nouveau modèle plus diversifié et favorable à l'investissement privé, on ne peut parler que d'une « posture », du moins pour la partie angolaise. En 2016, les prêts de la CEXIM pour le financement du port de Caio et de l'ICBC pour le financement de la centrale de Caculo Cabaça contribuent à alimenter les montages financiers des enfants du président, respectivement Filomeno dos Santos et Isabel dos Santos. L'accord de convertibilité entre les monnaies de 2015 reste au point mort. Une fois les infrastructures réalisées, la transmissions aux autorités angolaises est un échec (lotissements devenus villes fantômes, projets de fermes laissés à l'abandon, hôpitaux et écoles inusitées...).

La nouvelle équipe gouvernementale Angolaise de Joao Lourenço élu à l'automne 2018 donne des signes encourageants quant à la gestion économique du pays : rationalisation des dépenses et des recettes publiques, nouvelle politique de change, réformes ambitieuses du cadre législatif, reprise des discussions avec le FMI pour un programme de soutien financier.

Les agendas politiques tant en Chine sous Xi Jinping qu'en Angola avec le nouveau président élu Joao Lourenço s'alignent aussi sur le thème de la lutte contre la corruption qui a atteint un niveau alarmant dans les relations entre les deux pays. Les lignes de crédit allouées à la reconstruction du pays ont été largement détournées par l'élite angolaise. Elles ont ainsi alimenté un vaste réseau de corruption impliquant des personnalités d'État (Kopelipa, Vicente, Isabel et Filomeno dos Santos), et étrangères (Pierre Falcone, Xu Jinguang « Sam Pa ») au sein de montages financiers centrés autour du China International Fund - CIF et de la China Sonangol, au détriment des intérêts financiers et politiques de Pékin. À son arrivée au pouvoir, Lourenço a impulsé une opération de nettoyage audacieuse en s'attaquant aux symboles du népotisme de l'ère dos Santos. Se comparant volontiers à Deng Xiaoping il semble aujourd'hui s'efforcer de limiter la corruption dans des proportions congrues afin de favoriser un essor économique et d'assurer le maintien du MPLA au pouvoir.

Dans le même temps, on assiste à une mutation de l'activité privée chinoise en Angola, davantage tournée vers la demande locale. Les investissements directs chinois en Angola ont véritablement explosé ces dernières années, passant de 2 millions USD en 2004 à 1,214 milliards USD en 2014. La voie expresse de Luanda en direction de Viana est ainsi monopolisée par des entreprises et centres commerciaux chinois, tournés vers la demande locale.

La Chine est en très bonne position pour obtenir un traitement privilégié pour ses entreprises et ses ressortissants : au plan institutionnel elle bénéficie d'une relation bilatérale bien rôdée, elle tient le haut du pavé dans les négociations politiques et bénéficie aussi d'une connaissance de terrain sans précédent (travaux d'infrastructure réalisés partout dans le pays, participation au sondage géologique, tests agricoles) et dans de nombreux secteurs (agriculture, pêche, distribution). Les systèmes de coopération privilégiée mis en place sous les gouvernements dos Santos - lignes de crédit, accord sur les contrats de travail, accord sur la convertibilité des monnaies, présence de la banque de Chine sur place bientôt en

opération– devraient se révéler très utiles pour tirer le meilleur parti du nouveau cours économique sous le gouvernement Lourenço.