

# GRID LINES

Partager les connaissances, les expériences et les innovations dans les partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures

## Le rôle émergent de la Chine en Afrique

Un nouvel acteur dans la configuration des aides financières à l'infrastructure

*Vivien Foster, William Butterfield, Chuan Chen et Nataliya Pushak*

**E**n 2006, proclamée « Année de l'Afrique » par la Chine, les engagements chinois au titre d'investissements dans l'infrastructure en Afrique subsaharienne ont quadruplé, pour atteindre plus de sept milliards de dollars. En 2007, la Chine a engagé 4,5 milliards de dollars de plus. Ces ressources pourraient fortement contribuer à faire face aux besoins d'investissement dans l'infrastructure africaine. Dans le secteur de l'électricité, où les besoins non satisfaits sont les plus importants, la Chine a investi 5,3 milliards de dollars, dont 3,3 milliards dans des projets qui augmenteront de 30 % la capacité de production d'hydroélectricité de la région s'ils sont menés à bien. Le rôle grandissant de la Chine en Afrique a suscité un vif débat. Une nouvelle étude fournit des chiffres concrets et une analyse solide.

Les échanges commerciaux entre l'Afrique subsaharienne et la Chine se sont chiffrés à 59 milliards de dollars en 2007, contre neuf milliards en 2001. Cette montée en flèche des échanges s'accompagne d'une augmentation des investissements chinois dans l'infrastructure africaine. Un examen des complémentarités économiques évidentes met en lumière le rôle de la Chine dans le financement des infrastructures de la région. Le lourd déficit d'infrastructures est l'un des obstacles au développement de l'Afrique. Le secteur du bâtiment chinois est l'un des plus prospères et les plus compétitifs du monde, à quoi s'ajoute une expertise particulière dans les travaux de génie civil, qui sont cruciaux pour le développement des infrastructures. L'expansion rapide de l'économie manufacturière chinoise crée une demande de pétrole et de produits minéraux qui est très supérieure aux ressources nationales. Le renforcement des infrastructures permettrait à l'Afrique, qui est déjà l'un des principaux exportateurs de ressources naturelles, de développer davantage son potentiel et d'accélérer ainsi son développement économique.

Les engagements de la Chine au titre du financement des infrastructures africaines, qui tournaient

autour de 500 millions de dollars par an au début des années 2000, ont fortement augmenté depuis 2003. De l'ordre de 1,3 à 1,7 milliard de dollars par an durant la période 2004–2005, ils ont atteint sept milliards de dollars en 2006 avant de reculer légèrement, à 4,5 milliards de dollars, en 2007 (figure 1). Au moins 35 pays africains ont reçu des financements chinois ou examinent actuellement des possibilités de financement. Et bien qu'environ la moitié des projets représentent des engagements financiers de moins de 50 millions de dollars, le montant engagé dans un projet peut être très élevé. Dans près d'une demi-douzaine de cas, l'engagement de la Chine dépasse un milliard de dollars.

### Structure des prêts chinois

L'approche adoptée par la Chine en matière d'aide financière est différente de celle des donateurs traditionnels et s'inscrit dans le phénomène plus large de la coopération économique sud-sud. Contrairement à la traditionnelle aide publique au développement, les financements ne sont pas acheminés par le biais d'une institution de développement mais par la Banque d'import-export de Chine. La grande majorité des financements chinois affectés à l'infrastructure africaine sont des prêts de la Banque d'import-export. Compte tenu de la logique de promotion des exportations, l'aide financière est généralement liée à la participation d'entrepreneurs chinois.

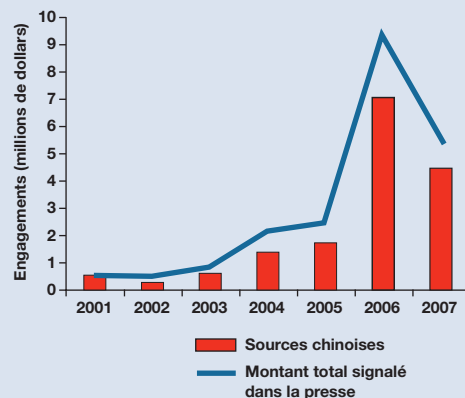
Dans plus en plus de cas, les prêts accordés par la Banque d'import-export en faveur de l'infrastructure utilisent une structure de financement connue sous l'appellation de « modalité angolaise », en vertu de

Vivien Foster est économiste en chef au Département du développement durable de la Banque mondiale pour la Région Afrique, William Butterfield a été consultant auprès de la Banque mondiale, Chuan Chen était précédemment professeur de génie civil à l'Université de Tsinghua et Nataliya Pushak est consultante auprès de la Banque mondiale.

**FIGURE 1**

**Forte croissance des apports financiers de la Chine**

Engagements annuels de la Chine en faveur de projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne, 2001–2007



Source : Banque mondiale – PPIAF : Base de données sur les projets financés par la Chine, 2008.

laquelle le remboursement s'effectue sous la forme de ressources naturelles (figure 2). Dans ce type d'arrangement, qui est de plus en plus utilisé pour les pays qui ne peuvent pas fournir de sûreté adéquate pour garantir leurs engagements d'emprunt, les fonds ne sont jamais transférés directement au gouvernement. Un accord-cadre est passé avec le gouvernement pour la réalisation d'un programme d'investissement dans les infrastructures. Le gouvernement bénéficiaire attribue ensuite le marché à une entreprise chinoise de construction et le projet est financé par un crédit ouvert par la Banque d'import-export. Parallèlement, il attribue à une compagnie pétrolière chinoise des droits qui lui permettent de produire le pétrole ou les autres ressources naturelles qui serviront à rembourser le prêt. Plus de trois milliards de dollars de projets d'infrastructure utilisent la Modalité angolaise comme mécanisme de financement, dans des pays tels que l'Angola, la République du Congo, le Gabon, le Ghana, la Guinée et le Nigéria, et sont garantis par des ressources comme le pétrole, le fer, la bauxite et le cacao.

### Modalités de financement

Les conditions et modalités de la Banque d'import-export de Chine sont convenues à l'échelle bilatérale, le degré de concessionnalité dépendant de la nature du projet. En moyenne, les prêts chinois offrent un taux d'intérêt de 3,1 %, un différé d'amortissement de quatre ans et une échéance de 13 ans. Ces paramètres varient cependant considérablement d'un pays à un autre, les taux d'intérêt allant de 1 à 6 %, les périodes de grâce, de deux à dix ans et les échéances, de cinq à 25 ans. D'après la définition d'un accord de crédit à l'exportation établie par

l'OCDE, l'élément don de ces prêts est de 18 % en moyenne, alors qu'il doit être d'au moins 35 % pour considérer un prêt comme un financement concessionnel. Les conditions financières étant très variables selon les pays, un certain nombre de prêts chinois dépassent le seuil de concessionnalité.

L'élément don des prêts accordés par des créanciers privés en Afrique subsaharienne est de 5 % en moyenne, alors qu'il atteint 54 % dans le cas des créanciers publics.

### Flux financiers par secteur

Sur la période 2001–2007, les engagements financiers chinois dans des projets d'infrastructure africains se sont pour l'essentiel répartis à part égale entre deux principaux secteurs, l'électricité (notamment l'hydroélectricité) et les transports (surtout les chemins de fer), suivis par les télécommunications (principalement pour la fourniture de matériel). Le secteur des adductions d'eau est celui marqué par le plus faible degré d'activité. Un examen de l'aide financière chinoise par secteur indique une concentration dans les types de projets qui contribuent à renforcer le potentiel de production de l'économie.

#### Électricité

En Afrique, ce secteur est de loin celui qui accuse le plus gros déficit d'infrastructures. La capacité de production et l'accès des ménages à l'électricité représentent environ la moitié des niveaux observés en Asie du Sud et près du tiers de ceux observés dans la région Asie orientale et Pacifique. L'activité chinoise dans ce secteur est concentrée dans la construction de grands ouvrages hydroélectriques. À la fin de 2007, la Chine avait fourni plus de 3,3 milliards de dollars pour la construction de dix grands projets hydroélectriques. Une fois achevés, ces projets fourniront une capacité totale de production de plus de 6 000 mégawatts, soit une part appréciable de la capacité de production hydroélectrique de 17 000 mégawatts dont dispose l'Afrique à l'heure actuelle. Il n'est cependant pas certain que les deux projets hydroélectriques prévus en Guinée et au Nigéria, qui représentent 60 % des engagements, se concrétiseront.

En dehors du secteur de l'hydroélectricité, la Chine a également contribué à la construction de centrales thermiques, les plus importantes ayant été réalisées au Soudan, où une capacité thermique supplémentaire de plus de 1 400 mégawatts a été créée grâce aux aides financières chinoises, et au Nigéria, où la Banque d'import-export de Chine finance la construction de trois centrales thermiques d'une capacité combinée de 800 mégawatts.

#### Secteur ferroviaire

La première intervention majeure de la Chine dans le secteur des infrastructures africaines a été la construction de la ligne ferroviaire entre

**La « modalité angolaise » consiste à utiliser les ressources naturelles pour rembourser les prêts à l'appui du développement des infrastructures**

la Tanzanie et la Zambie dans les années 70. Les dernières années ont été marquées par un regain d'activité de la Chine dans le secteur ferroviaire africain, avec des engagements financiers de l'ordre de quatre milliards de dollars. Les projets portent sur la remise en état de plus de 1 350 kilomètres de lignes ferroviaires existantes et la construction de plus de 1 600 kilomètres de nouvelles voies.

Les plus grands marchés ont été conclus au Nigéria, au Gabon et en Mauritanie. Au Nigéria, la Banque d'import-export de Chine s'est engagée à fournir un milliard de dollars pour la construction du réseau ferroviaire de transport en commun d'Abuja et 2,5 milliards de dollars pour la réfection de 1 315 kilomètres de voies sur la ligne Lagos-Kano. Elle s'apprête par ailleurs à financer la construction de la ligne ferroviaire Belinga-Santa Clara, au Gabon, soit 560 km de voies, dans le cadre d'un financement de trois milliards de dollars principalement destiné à l'exploitation de la réserve de minerai de fer de Belinga. En Mauritanie, la construction de 430 km de voies ferrées entre Nouakchott et les gisements de phosphate de Bofal est financée par un prêt de 620 millions de dollars de la Banque d'import-export de Chine.

### Secteur routier

La Chine a financé des projets routiers sur l'ensemble du continent africain. Selon les données recueillies, 18 projets ont bénéficié d'investissements chinois pour la construction ou la réfection de plus de 1 400 km de routes, mais la valeur globale des fonds alloués aux projets routiers confirmés, soit environ 550 millions de dollars, est sensiblement inférieure à celle relevée pour le secteur de l'électricité et le secteur ferroviaire. En fait, seulement deux projets de plus de 100 millions de dollars ont été financés par la Chine ; tous deux se situent en Angola et relèvent en partie d'une ligne de crédit ouverte en 2004 par la Banque d'import-export de Chine.

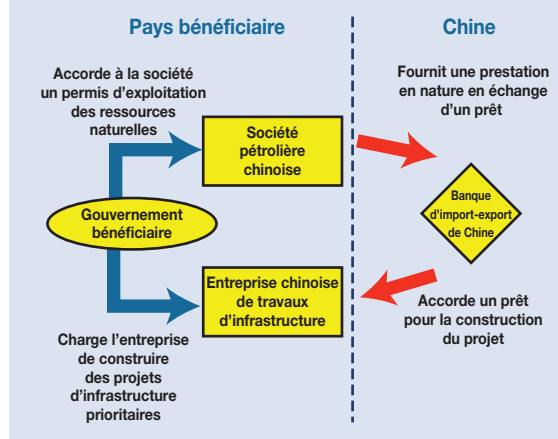
### Télécommunications

La participation de la Chine à ce secteur concerne principalement la vente d'équipement aux prestataires de services. Les ventes prennent parfois la forme de contrats commerciaux ordinaires entre des fabricants chinois et des opérateurs publics et privés d'Afrique. Dans certains cas toutefois, les financements intergouvernementaux sont liés à l'achat de matériel chinois par les sociétés publiques de télécommunications.

C'est en Éthiopie qu'a été réalisé de loin le plus grand projet de télécommunications. Le projet du Millénaire pour l'Éthiopie, d'une valeur de 1,5 milliard de dollars, prévoit la mise en place du réseau fédérateur national de téléphonie et le déploiement du réseau mobile en zones rurales. Un autre exemple saillant est le projet national de construction de la dorsale de communication du Ghana, qui a pour objet la réfection et l'expansion des installations de téléphonie fixe du pays. La

FIGURE 2

Comment fonctionne la « modalité angolaise »



Les apports de capitaux chinois offrent à l'Afrique une importante opportunité de développement

banque d'import-export chinoise finance à hauteur de 31 millions de dollars, dans le cadre d'un prêt concessionnel, ce projet de 70 millions de dollars mis en œuvre par le ministère des Communications.

### Eau et assainissement

La majorité des projets d'adduction d'eau et d'assainissement sont de moindre envergure et visent à répondre aux besoins sociaux immédiats. Les engagements dans ce secteur se chiffrent à quelque 320 millions de dollars, dont 60 % sont allés à des projets en Angola. Le plus grand projet mentionné se situe à Maurice, où la Banque d'import-export de Chine a fourni 64 millions de dollars pour la construction d'une station d'épuration et du réseau de distribution d'eau en 2007. Les projets d'adduction d'eau financés par la Chine comprennent quelques petits barrages construits au Cap-Vert et au Mozambique, qui ne visent pas la production d'hydroélectricité.

### Flux financiers par pays

D'après les engagements dont le montant a pu être confirmé, la Chine a financé des projets d'infrastructure dans 27 pays d'Afrique subsaharienne. En dépit de ce rayonnement apparent, les financements sont très concentrés géographiquement. Quatre pays (le Nigéria, l'Angola, l'Éthiopie et le Soudan) absorbent environ 70 % des apports financiers chinois, le Nigéria représentant à lui seul presque 30 %. Parmi les autres pays, la Guinée, le Ghana et la Mauritanie ont également bénéficié d'aides financières appréciables, de l'ordre de 0,8 à un milliard de dollars chacun.

### Nigéria

L'intervention de la Chine au Nigéria représente un engagement financier total de 5,4 milliards de

dollars. Les activités ont démarré en 2002 avec l'accord concernant l'exécution de la première phase du projet national de téléphonie rurale, quand ZTE et Huawei, les deux géants chinois des télécommunications, ont activement prospecté en vue des projets de fourniture d'équipement et de déploiement de réseaux de téléphonie fixe et mobile dans le pays. En 2005, la banque d'import-export chinoise a signé un accord de financement pour la construction de centrales thermiques à Papalanto, Omotosho et Geregu. L'année 2006 a été marquée par une augmentation notable des contributions de la banque d'import-export chinoise, avec presque cinq milliards de dollars approuvés pour la réalisation de projets, parmi lesquels figurent d'importants projets de construction et de réfection de lignes ferroviaires et le projet hydroélectrique de Mambilla d'une capacité de 2 600 mégawatts. Ces grands projets ferroviaires et hydroélectriques approuvés en 2006 sont en cours de réexamen par les pouvoirs publics, et leur réalisation est encore incertaine à ce jour.

## Angola

En 2004, la Banque d'import-export de Chine a accordé à l'Angola une ligne de crédit de deux milliards de dollars dont la moitié a été affectée à la réparation des infrastructures endommagées pendant les 27 années de guerre civile. Le prêt était garanti par un contrat de livraison à la Chine de 10 000 barils de brut angolais par jour, premier exemple majeur de ce qui a par la suite été appelé « modalité angolaise ». D'après le Centre d'études chinoises de l'Université de Stellenbosch (Afrique du Sud), le taux d'intérêt de ce prêt, qui était initialement de l'ordre de 1,5 à 1,7 %, a été ramené à 0,25 % ; il est assorti d'un différé d'amortissement de trois ans et d'une période de remboursement de 15 ans (Corkin, 2006). En 2007, la banque d'import-export chinoise a octroyé un autre prêt de deux milliards de dollars qui devrait être intégralement affecté aux besoins d'infrastructure.

## Éthiopie

L'engagement de la Chine en Éthiopie s'élève au total à 1,6 milliard de dollars. Les activités ont démarré en 2002 avec des projets dans les secteurs électrique et routier. Mais l'axe principal de l'investissement chinois dans le pays reste le secteur des télécommunications. En 2006–2007, la Chine a approuvé des financements au titre du projet du Millénaire pour l'Éthiopie, pour la construction de la dorsale de transmission à fibre

optique sur l'ensemble du pays et l'expansion du réseau GSM, soit 8 500 000 nouvelles connexions selon les estimations. Le projet est financé dans le cadre d'accords de crédit à l'exportation signés avec le fournisseur.

## Soudan

Depuis 2001, la Chine a accordé au Soudan plus de 1,3 milliard de dollars pour aider le pays à faire face à ses nouveaux besoins d'infrastructure. Entre 2001 et 2007, le Soudan a construit des centrales thermiques au charbon et au gaz avec l'aide financière de la Chine, créant une capacité thermique supplémentaire de plus de 1 400 mégawatts. Le projet de production d'électricité de loin le plus prestigieux est le barrage de Merowe, dont la construction a démarré au début de 2004. Cet énorme projet hydroélectrique de 1,2 milliard de dollars était la plus grande opération internationale à laquelle la Chine avait jamais participé à l'époque où les contrats ont été signés (même si elle a été depuis supplantée par le projet hydroélectrique de Mambilla au Nigéria).

## Conclusion

L'Afrique subsaharienne reste à la traîne derrière les autres régions en développement, selon la plupart des indicateurs types du développement des infrastructures. C'est pourquoi les dirigeants africains ont appelé la communauté internationale à appuyer davantage leurs efforts dans ce domaine. Dans l'ensemble, ils ont accueilli favorablement la nouvelle approche adoptée par la Chine en matière d'aide au développement, qui évite toute ingérence dans les affaires intérieures et met l'accent sur le partenariat et la solidarité entre les pays en développement. Le nouveau rôle de la Chine pose des défis aux gouvernements et aux acteurs de la société civile. Mais en dépit des problèmes potentiels, le financement chinois offre à l'Afrique une importante opportunité de développement car il atteint une échelle suffisamment importante pour contribuer de manière tangible à la satisfaction des vastes besoins d'infrastructure du continent.

## Références

- Corkin, Lucy, 2006, « China's Interest and Activity in Angola's Construction and Infrastructure Sector ». Centre d'études chinoises, Université de Stellenbosch.
- Foster, Vivien, William Butterfield, Chuan Chen et Nataliya Pushak, 2008. *Building Bridges : China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*. Série Tendances et options stratégiques. Washington, DC. PPIAF (Publié en français sous le titre *Passerelles : Le rôle croissant de la Chine dans le financement des infrastructures en Afrique subsaharienne*).



## GRIDLINES

Gridlines diffuse les connaissances nouvelles sur les partenariats public-privé et présente une vue d'ensemble d'un large éventail de projets dans différentes régions du monde. Les notes précédentes sont disponibles sur le site [www.ppiaf.org/gridlines](http://www.ppiaf.org/gridlines). Gridlines est une publication du PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility), un mécanisme d'assistance technique multidonateurs. Le PPIAF fournit des services d'assistance technique et de diffusion du savoir à l'appui de l'action menée par les responsables politiques, les organisations non gouvernementales, les établissements de recherche et d'autres entités pour formuler et mettre en œuvre des stratégies visant à tirer pleinement parti des possibilités de participation privée au secteur des infrastructures. Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du PPIAF, de la Banque mondiale ou de toute autre organisation apparentée.