
La Chine en Afrique et la question des parcs industriels

Thierry Pairault

张宏明、王洪一主编 [Zhang Hongming et Wang Hongyi (sous la direction de)], 非洲发展报告 n°19 (2016-2017) : 非洲工业化与中国在非洲产业园区建设 [Rapport sur le développement de l'Afrique, n°19 (2016-2017): l'industrialisation de l'Afrique et l'établissement par la Chine de parcs industriels en Afrique], 北京, 数额会科学出版社, 2017 (非洲黄皮书) .

Notons pour commencer que ce que nous nommons le plus souvent des ZES pour « zones économiques spéciales » [经济特区 *jingji tequ*] quel que soit leur statut précis, sont ici désignées par l'expression « parcs industriels [产业园区 *chanye yuanqu*]. Formellement, un parc industriel est une zone d'activité économique aménagée de telle sorte que la concentration des infrastructures et des entreprises réduise les coûts industriels, administratifs, environnementaux et sociaux¹. Il s'agit donc d'un concept plus large que celui de ZES qui serait réservé pour désigner des territoires qui mettent en place un système d'incitations fiscales, douanières et réglementaires pour attirer les investisseurs.

Le premier chapitre² – que nous résumons ci-dessous – constitue le cœur de ce rapport, car son auteur, Wang Hongyi³, tente de spécifier la coopération chinoise en Afrique en matière de parcs industriels ; il propose plusieurs typologies de ces parcs et en recense les difficultés de leur mise en œuvre par des opérateurs chinois.

1. LES PARCS INDUSTRIELS EN FONCTION DE LEUR NATURE

L'auteur distingue cinq formes qui sont de fait très classiques dans leur énoncé ; toutefois, sa présentation tend à minimiser le rôle du ministère [chinois] du Commerce (MOFCOM) dans la quatrième. Il apparaît immédiatement et très clairement que l'approche de l'auteur n'est pas de s'intéresser aux besoins et aux souhaits des pays africains, mais est en priorité de considérer l'Afrique comme un lieu d'activités pour les entreprises chinoises.

- Les **zones franches d'exportation** [出口自由区 *chukou ziyou qu*] dont la finalité exclusive est l'exportation intégrale des produits fabriqués en offrant des avantages aux entrepreneurs chinois. Il en serait ainsi du Eastern Industrial Park⁴ en Éthiopie, de

¹ Exception faite d'une formulation modernisée, cette définition ne diffère pas des définitions classiques : voir William Bredo, *Industrial estates – Tool for Industrialisation*, International Industrial Development Centre, Stanford Research Institute (Stanford University, International Industrial Development Center), Glencoe (Illinois), Free Press, 1960. p. 1 ; United Nations, *Establishment of Industrial Estates in under-developed countries*, New York, Dept. of Economic and Social Affairs, 1961. p. 1; United Nations, *Industrial estates, Policies, plans and progress – a comparative analysis of International experience*, New York, Dept. of Economic and Social Affairs, 1966, p. 3.

² 王洪一 [Wang Hongyi], « 中非共建产业园的现况、问题和对策 » [Bilan, problèmes et mesures pour les parcs industriels établis conjointement par la Chine et l'Afrique], 非洲发展报告, p. 001-028.

³ Chargé de recherches à l'Institut de recherche sur l'Afrique et l'Asie de l'Ouest de l'Académie des sciences sociales de Chine.

⁴ 埃塞俄比亚东方工业园 *Aisai'ebiya dongfang gongye yuan*.

la Zone TEDA de coopération économique et commerciale de Suez⁵ en Égypte ou du Parc industriel de Diamniadio⁶ au Sénégal qui, contrairement aux deux premières, n'est pas une initiative chinoise, mais qui a impliqué la China Geology Overseas Construction Group (CGCOC) dans sa conception et sa construction⁷.

- Les **ports francs** [自由港 *ziyou gang*] ou **zones de libre-échange** [自由贸易区 *ziyou maoyi qu*] qui, à la différence des zones de la précédente catégorie, permettent de produire pour le marché local en jouissant de droits de douanes réduits à l'importation des entrants. Ce serait le cas de la zone franche de Djibouti gérée par la China Merchants, de celle du port de Bagamoyo en Tanzanie et celle de Pointe Noire au Congo.
- Les **zones de transit** [自由转口区 *ziyou zhuan kou qu*] qui permettent de fractionner des cargaisons à livrer à de multiples destinataires répartis dans plusieurs pays sans payer de droits de douane. Les entreprises chinoises utiliseraient à cette fin les parcs industriels construits dans des villes portuaires d'Angola, du Mozambique et de Tanzanie. De fait, il semble difficile de les qualifier de « ZES 'chinoises' ».
- Les **zones de coopération économique et commerciale** [经贸合作区 *jing mao he zuo qu*] qui seraient la forme que les pays africains voudraient privilégier pour accueillir des entreprises chinoises souhaitant se délocaliser. En principe, cette dénomination est réservée aux zones homologuées par le MOFCOM. L'auteur cite trois zones dont les deux premières sont homologuées (la Zambia-China Economic and Trade Cooperation Zone (ZCCZ)⁸ et la Nigerian Lekki Free Trade Zone [China-Nigeria Economic and Trade Cooperation Zone]⁹), mais non la troisième (la Mauritius Jinfei Economic and Trade Cooperation Zone¹⁰).
- Les **zones de développement industriel de haute technologie** [高新技术产业开发区 *gao xin jishu chanye kaifa qu*] : l'Afrique du Sud en disposerait de plusieurs.

2. LES PARCS INDUSTRIELS EN FONCTION DE LEUR TAILLE

Sur une centaine de parcs industriels, l'auteur signale que seule une trentaine serait réellement opérationnelle à l'heure actuelle en particulier les plus grands. Il distingue trois sortes.

⁵ 埃及苏伊士经贸合作区 *Aiji suyishi jing mao he zuo qu*.

⁶ 塞内加尔加姆尼亚久国际化工产业园 *Saineijia'er jia mu ni ya jiu guoji hua gongye yuan*.

⁷ Voir le site de l'Agence d'Aménagement et de Promotion des sites industriels, <http://aproisi.sn/p2i.php>, http://www.chinafrique.com/Afrique/201802/t20180211_800117603.html.

⁸ 赞比亚中国经济贸易合作区 *Zanbiya zhongguo jingji maoyi he zuo qu*.

⁹ 尼日利亚莱基自由贸易区(中尼经贸合作区) *Niriliya lái jī zì yóu mào yì qū (zhōng ní jīng mào hé zuò qū)*.

¹⁰ 毛里求斯晋非(劲飞)经贸合作园区 *Maoliqiusi Jin-Fei (jin fei) jing mao he zuo yuan qu*.

- Les grands **parcs industriels nationaux** : l'épithète « national » ou plus exactement « de rang national » [国家级 *guojiaji*] se rapporte ici non une hiérarchie administrative africaine locale, mais à la nomenclature chinoise, en d'autres termes il s'agit d'« enclaves chinoises » comme celles sous la tutelle du MOFCOM qui accueillent beaucoup d'entreprises et qui seraient les porte-étendard emblématiques de la coopération sino-africaine.
- Les **parcs de taille moyenne** dont l'objet pour les entreprises chinoises serait de produire des biens consommés localement et dont la gestion serait concédée à une entreprise chinoise. L'exemple serait celui du Parc industriel Soluxe¹¹ situé à Djarmaya au Tchad. Ce parc a été initié en 2010 par une entreprise du Jiangsu pour « la transformation de plusieurs sous-produits pétroliers à savoir les récipients en plastique, les matériels de ménage en plastique et le gaz » – et non par la compagnie pétrolière chinoise CNPC contrairement à ce qu'affirme Wang Hongyi¹². L'auteur cite aussi le Groupe Haishan en Angola qui a participé à l'élaboration de la cité fantôme de Kilamba¹³, mais dont on ne retrouve pas les traces d'un parc industriel dont il aurait la gestion y compris sur son site¹⁴. En revanche, en Angola, il existe bien une zone économique spéciale à Bengo qui est une zone administrée par le ministère [angolais] de l'Économie¹⁵, mais non par une entreprise chinoise.
- Les **parcs de petite taille** destinés à accueillir des petites entreprises privées chinoises ainsi que les entreprises des petits entrepreneurs chinois de la diaspora locale. L'exemple donné ici est celui du Sino-Uganda Industrial Park dans le district de Mbale en Ouganda nommé en chinois 天唐工业园 *Tiantang gongye yuan* du nom de l'entreprise chinoise concessionnaire avec laquelle huit entreprises chinoises auraient signé des protocoles d'accord en vue de s'y installer¹⁶. De fait, cette entreprise « chinoise » est une entreprise ougandaise créée par un ressortissant chinois originaire du Hebei immigré en Ouganda depuis près de vingt ans¹⁷. La récupération politique apparaît sans équivoque aucune quand on lit le titre d'un communiqué de l'Agence

¹¹ 阳光工业园 *Yangguang gongye yuan*.

¹² Voir <http://waldar.over-blog.com/article-tchad-deby-pose-la-premiere-pierre-d-un-nouveau-parc-industriel-63880377.html>. Il semblerait que la première pierre n'ait été posée qu'en juin 2018 <https://www.journaldutchad.com/industrie-societe-chinoise-construit-parc-industriel/>.

¹³ Voir <http://www.focac.org/fra/zxxx/t646770.htm>.

¹⁴ Il y aurait une confusion entre le groupe immobilier Haishan enregistré à Wuhan (<http://www.haishann.com>) et le groupe immobilier Haishan (<http://www.hasan.cc/>) enregistré au Sichuan, tous deux utilisent les deux mêmes caractères 海山 pour se désigner en chinois même si parfois le second écrit Hasan (et non Haishan) en caractères latins. En Angola, elle prend le nom de China Huashi Group Representação em Angola 华实安哥拉投资公司.

¹⁵ Voir http://www.zee.co.ao/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=168

¹⁶ Voir <http://www.monitor.co.ug/News/National/Museveni-launches-Mbale-industrial-park/688334-4336218-x9brdu/index.html>.

¹⁷ Voir <http://www.tiantang-group.com/a/sy/>.

Chine nouvelle : *Uganda launches joint industrial park with China in Mbale*¹⁸. Cette formulation incite le lecteur à penser qu'il s'agirait d'un partenariat public-public signé par Pékin et Kampala dans le cadre d'une coopération sino-ougandaise, alors qu'il s'agit d'un partenariat ougandais public-privé même si son objet est d'attirer des petites entreprises chinoises.

3. LES PARCS INDUSTRIELS EN FONCTION DES ACTEURS

L'auteur signale pour commencer que les parcs industriels en Afrique dans lesquels la « Chine » [lire sans doute les entreprises chinoises] s'implique sont des parcs en partenariat le plus souvent avec les autorités ou des entreprises locales, mais en même temps sont des parcs dans lesquels les entreprises chinoises jouent le rôle principal dans la gestion et dont les acteurs sont notamment des entreprises chinoises. Il distingue là aussi trois situations :

- Les parcs initiés par des **capitaux publics** investis par entreprises chinoises (centrales ou locales) ou bien des gouvernements locaux chinois : ainsi la Zone TEDA de coopération économique et commerciale de Suez en Égypte dépend du gouvernement de la municipalité de Tianjin, tandis que le Parc de Chambishi¹⁹ dans la Cooper Belt en Zambie, elle est homologuée par le MOFCOM et dépend de la China Nonferrous Metal Mining Group²⁰ qui est l'une des actuelles 97 entreprises sous la tutelle directe du gouvernement central. Ajoutons ici la Mauritius Jinfei Economic and Trade Cooperation Zone²¹ qui dépend du gouvernement de la province du Shanxi.
- Les parcs initiés par des **entreprises de droit privé** [民营企业 *minying qiye*]²² parmi lesquels la Zone franche de Djibouti concédée à la China Merchants Ports (une filiale de droit privé d'une entreprise centrale donc à capitaux publics)²³ ou encore la Huajian International Light Industry City²⁴.

¹⁸ Voir http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/10/c_137029136.htm.

¹⁹ 谦比希园区 *Qianbixi yuanqu* ou encore Zambia-China Economic and Trade Zone 赞比亚中国经济贸易合作区 *Zanbiya Zhongguo jingji maoyi hezuo qu*.

²⁰ Plus connue sous son sigle CNMC, 中国有色矿业集团有限公司 *Zhongguo youse kuangye jituan youxian gongsi*.

²¹ 毛里求斯晋非（劲飞）经贸合作园区 *Maoliqiusi Jin-Fei (jinfei) jingmao hezuo yuanqu*. Il y a dans cette dénomination un jeu de mots inscrits entre deux groupes de caractères homophones : *Jin-Fei* désignant la relation entre la province du Shanxi et l'Afrique et *jinfei* évoquant le dynamisme.

²² Cette expression désigne des entreprises de droit privé à capitaux totalement, majoritairement ou minoritairement privés (publics). Air France, Total, Renault... répondent à cette définition.

²³ Voir Thierry Pairault, *La China Merchants à Djibouti : de la route maritime à la route numérique de la soie*, accessible en ligne à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01800608>.

²⁴ 华坚国际轻工业城 *Huajian guoji qingongye cheng*. Sur cette entreprise, voir Thierry Pairault, *Relire Lin Yifu : L'Afrique et le modèle chinois d'émergence*, contribution 35^e Journées du développement de l'Association Tiers-Monde, CREG Université Grenoble Alpes, les 30-31 mai & 1er juin 2018, accessible en ligne à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01799897>.

- Les parcs initiés par des **groupements commerciaux** : ici l'auteur suggère tantôt des groupements d'entreprises dans un parc industriel ou des implantations d'une même entreprise dans plusieurs parcs sans véritablement citer d'exemples.

4. LES PARCS INDUSTRIELS EN FONCTION DE LEUR APPROPRIATION

Ici encore l'auteur distingue trois catégories.

- Les parcs **entièrement détenus par des intérêts chinois** : l'auteur cite deux exemples, celui de la Zone Teda dont les droits fonciers sont détenus par l'exploitant chinois aux termes d'un bail emphytéotique de 93 ans et la zone de Touchroad à Djibouti²⁵ dont l'exploitant disposerait de certains droits régaliens comme la perception des impôts et taxes et la police.
- Les parcs **partiellement détenus par des intérêts chinois** : ce serait le cas le plus fréquent.
- Les parcs **entièrement détenus par des intérêts étrangers** : Ici, l'auteur fait une distinction entre les parcs entièrement détenus par des États africains à la gestion desquels participent des entreprises chinoises (Sénégal, Côte-d'Ivoire et Algérie²⁶) et les partenariats public-privé auxquels des entreprises chinoises participent.

La multiplicité des classifications proposées par Wang Hongyi souligne leur biais : toutes se focalisent sur un acteur – la Chine – et non sur leur finalité – l'industrialisation du continent africain. De ce point de vue, on peut reprendre une typologie que j'ai proposée ailleurs opposant trois schémas d'implantation des entreprises chinoises en Afrique :

- Les **parcs industriels chinois à l'étranger** ou, pour reprendre la terminologie chinoise, les « zones de coopération économique et commerciale à l'étranger » (ZCECE) : ce sont des zones homologuées par le ministère [chinois] du Commerce qui en confie la gestion à un opérateur chinois qu'il subventionne pour accueillir des entreprises chinoises qui reçoivent un aide financière pour s'installer. Ces zones sont une incarnation très particulière des zones économiques spéciales en ce sens que leur logique est inversée. Dans les deux cas, il s'agit de procurer des avantages fiscaux et autres à des investisseurs qui sinon s'abstiendraient. Mais si une ZES, au sens le plus classique, est une enclave organisée par le pays hôte sur son propre territoire pour

²⁵ Voir notre dossier *Djibouti et les routes électroniques de la soie* disponible à <http://pairault.fr/sinaf/index.php/publications/1248-djibouti-et-les-routes-electroniques-de-la-soie>.

²⁶ Ce dernier point est étonnant, car le parc Jiangling en Algérie n'a jamais vu le jour (voir Khadidja Benbrahim et Thierry Pairault, « L'Algérie et la question des ZES 'à la chinoise' », in Abderrezak Adel, Thierry Pairault et Fatiha Talahite (dir.), *La Chine en Algérie : Approches socio-économiques*, Paris, MA Éditions-ESKA, 2017, p. 87-100).

attirer des investisseurs étrangers, il n'en est pas de même d'une ZCECE. Cette dernière est une enclave chinoise organisée par une entreprise chinoise désignée par la Chine pour organiser sur le sol d'un pays tiers un territoire soumis de fait au droit chinois. Ces zones ont peu d'impact sur le tissu productif local et le pays d'accueil sait peu de choses sur ce qui s'y passe. En Afrique, elles sont au nombre de quatre, dont trois qui fonctionnent effectivement (en Égypte, en Éthiopie, au Nigeria et en Zambie)²⁷ ; une cinquième, la zone de Jiangling en Algérie, n'a jamais vu le jour précisément parce que le gouvernement algérien avait compris que les ambitions de l'opérateur chinois – un constructeur automobile qui voulait faire appel à des sous-traitants chinois – faisaient pièce aux objectifs algériens qui étaient de recourir à des sous-traitants algériens afin de promouvoir l'industrialisation du pays²⁸.

- Les **parcs industriels concédés** : ce sont des partenariats résultant d'une concession directe d'un pays africain hôte à une entité chinoise. Cette dernière peut être une entreprise chinoise à capitaux publics ou privés ; elle peut représenter ses propres intérêts ou ceux d'une province chinoise (comme la zone Jinfei à Maurice créée par la province du Shanxi). Cette entité recrute des entreprises chinoises qui veulent s'internationaliser en leur offrant un écosystème purement chinois à l'étranger. Les infrastructures développées dans ces parcs appartiennent au pays d'accueil. Ce modèle, même s'il semble mieux préserver les intérêts africains, reproduit de fait les mêmes inconvénients que le précédent et servira en priorité les intérêts du développement économique chinois.
- Les **parcs industriels classiques** : ce sont des zones économiques spéciales créées à l'initiative des pays d'accueil où les entreprises chinoises peuvent venir s'implanter au même titre que des entreprises originaires de tout autre pays (par exemple, Tanger-Med au Maroc ou COEGA en Afrique du Sud). Outre celles qui s'internationaliseraient de leur propre chef, ces entreprises chinoises sont souvent les sous-traitantes en Chine d'entreprises occidentales elles-mêmes implantées en Chine, mais qui se délocalisent en Afrique du fait d'un environnement économique et fiscal attrayant (Airbus, Renault, Peugeot...). Véritablement, ce modèle est celui qui est à l'origine de l'essor économique chinois que voudrait reproduire les pays africain ; il s'appuie sur des entreprises qui ont été sollicitées pour servir la stratégie de développement définie par le pays hôte qui reste fondamentalement maître de ses choix.

²⁷ Voir <http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhqzq/article01.shtml>.

²⁸ Voir Thierry Pairault, « L'insertion de la filière automobile chinoise en Algérie et au Maroc », *RIELF*, 2(2), 2017, p. 133-150, disponible à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01695880/document>.

5. LES PARCS INDUSTRIELS : DES OMBRES AU TABLEAU

Wang Hongyi souligne également les difficultés que rencontrent les entreprises chinoises dans leur délocalisation vers des parcs industriels africains.

- Concernant le pays hôte :
 1. L'environnement sécuritaire : très justement l'auteur remarque qu'investir est une activité à moyen et long terme et implique davantage de risque que les échanges commerciaux et les prestations de services. Il souligne que très rares sont les pays africains ayant connu de longues périodes de paix, d'où l'impossibilité pour ces pays de mener à bien leur industrialisation.
 2. L'environnement financier : la mauvaise santé financière des pays africains, des marchés financiers peu développés, de mauvaises notations, des taux d'intérêt élevés... tout fait craindre une dépréciation du capital investi
 3. L'environnement économique : ici l'auteur fait allusion à l'environnement juridique, aux obstacles au commerce, aux politiques fiscales, à la main-d'œuvre, à l'approvisionnement en électricité, à l'insuffisance du réseau de communication...
 4. L'environnement politique : l'auteur affirme que les pays africains, bien que formellement indépendants, sont toujours sous la tutelle des pays occidentaux qui bloqueraient le développement des parcs industriels en Afrique. En ce sens, la stratégie des nouvelles routes de la soie serait un défi lancé aux pays occidentaux, car la Chine n'a d'autre choix pour combattre leur influence et développer ses parcs industriels en Afrique.
 5. Le partage des profits : il serait difficile d'aboutir à un partage équitable des profits, car de nombreux pays africains ne tiennent pas leur parole ni ne respectent les accords qu'ils signent.
- Concernant l'opérateur chinois
 1. Les conditions de la concurrence sont loin d'être parfaites : une asymétrie de l'information, une concurrence entre les parcs industriels qu'ils soient implantés dans un pays ou plusieurs pays, une spécialisation trop étroite des parcs.
 2. La gestion des parcs exige un soutien financier que les banques chinoises ne savent pas pratiquer hors des frontières, ce qui fragilise l'opérateur. De surcroît, les opérateurs font souvent preuve d'une grande ignorance des besoins des industries manufacturières voire de la gestion même des parcs industriels.

3. Une grande méconnaissance de l'environnement politique, économique et social du pays où sont implantés les parcs.
 4. Une capacité limitée en matière de gestion : seule la Zone TEDA de coopération économique et commerciale de Suez disposerait d'une équipe adéquate pour remplir leur mission. Certains opérateurs se contenteraient de reproduire les plans et l'organisation de zones économiques chinoises sans même se préoccuper de l'adéquation de ces dispositions à l'environnement africain ni leur légalité. De surcroît, croyant aider les investisseurs chinois, ils proposent des solutions qu'ils appliqueraient en Chine.
- Concernant l'investisseur chinois
 1. L'internationalisation : en résumé, l'auteur constate l'impréparation des entreprises qui cherchent à s'implanter en Afrique dans un univers qui n'est ni chinois, ni vraiment occidental. D'où la nécessité de ces parcs qui fonctionnent en chinois selon le principe du « guichet unique »²⁹.
 2. L'indigénisation : les entreprises chinoises doivent oublier leurs comportements traditionnels tels que « l'âpreté au gain, le non-respect de la parole donnée, l'oubli de l'éthique »³⁰ et autres pour se soumettre aux pratiques sociales et juridiques locales.
 3. La conformité aux normes juridiques locales et autres : l'auteur note que la gestion par les ministères chinois de l'internationalisation des entreprises est très en retard par rapport au développement de la coopération sino-africaine, partant que les entreprises sont « indifférentes au respect des du droit et néglige leur responsabilité sociale »³¹.

Ces dernières remarques – très critiques voire acerbes – sur les pratiques des entreprises chinoises en Afrique, si elles étaient le fait d'un auteur occidental, seraient immédiatement taxées par la Chine d'attaques arrogantes émanant d'ex-puissances coloniales.

²⁹ 一站式服务 *yizhanshi fuwu*.

³⁰ 急功近利、忽视信用、见利忘义 *jigong jinli, hushi xinyong, jian li wang yi*.

³¹ 遵纪守法观念淡漠、社会责任不足 *zunji shoufa guannian danmo, shehui zeren buzhu*.