

Le Portugal et l’Afrique lusophone

Des relations post-coloniales complexes

Benjamin AUGÉ

Les anciennes colonies portugaises ont été parmi les dernières du continent à obtenir leur indépendance, entre 1974 et 1975¹. Certaines l’ont acquise à l’issue de guerres de libération (Angola, Mozambique et Guinée-Bissau), d’autres de façon plus pacifique (Cap-Vert et Sao Tomé-et-Principe). Après le coup d’État du 25 avril 1974 à Lisbonne contre la dictature salazariste, consécutif à la « révolution des œillets », la dictature de l’*Estado Novo* était mise à bas et remplacée par des dirigeants démocrates qui allaient accéder aux revendications d’indépendance.

Lorsque les colonies portugaises sont parvenues à se libérer de la tutelle de Lisbonne, les dirigeants des nouveaux États souverains ont dû affronter une profonde pénurie de ressources humaines. En effet, entre 500 000 et 700 000 *retornados* portugais² ayant occupé les postes de l’administration coloniale, ainsi que des fonctions essentielles dans le secteur privé, sont repartis au Portugal. De plus, le départ du colonisateur a laissé place à des longues guerres civiles en Angola (1975-2002) et au Mozambique (1976-1992), détruisant les infrastructures des deux pays.

Ce texte se propose d’analyser la relation Portugal/Afrique, de nature très différente selon les pays. Sur le plan économique par exemple, la plupart des pays lusophones africains se situent très loin derrière le Portugal avec un produit intérieur brut (PIB) de 238 milliards de dollars américains (Mds USD courants³) en 2019 contre 1,98 pour le Cap-Vert, 1,34 pour la Guinée-Bissau, 15,29 pour le Mozambique et 418 millions pour Sao Tomé-et-Principe.

À l’inverse, l’Angola s’est retrouvé dans une situation quasi post-post-coloniale avec un PIB qui s’est rapproché de celui de l’ancienne puissance coloniale, atteignant les trois quarts de la richesse portugaise en 2014. Par relation post-post coloniale, nous entendons le fait que le Portugal, en grande difficulté économique après la crise financière de

Benjamin Augé
est chercheur associé
au Centre Afrique
subsaharienne de l’Ifri et
rédacteur en chef adjoint
du site d’information *Africa
Energy Intelligence*.

ISBN : 979-10-373-0296-0

© Tous droits réservés, Paris,
Ifri, 2021.

Comment citer cette publication :

Benjamin Augé,
« Le Portugal et l’Afrique
lusophone. Des relations
post-coloniales
complexes », *L’Afrique en
questions*, n° 60, Ifri,
19 janvier 2021

Ifri

27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél. : (0)1 40 61 60 00
E-mail : accueil@ifri.org

Site internet
www.ifri.org

2008 (et qui allait esquisser un rebond seulement à partir de 2018), était à la recherche de capitaux parmi ses alliés et son ancien domaine colonial (africain, brésilien et chinois [Macao]) et des opportunités pour une partie de sa population active en Angola. En effet, à l'issue de la guerre civile de 2002, l'Angola a connu une rapide expansion économique jusqu'au milieu des années 2010. Ces liens économiques sont donc loin d'être anecdotiques, l'Afrique demeurant la deuxième zone de débouché, en volume, pour les produits d'exportation portugais⁴ après l'Union européenne (UE).

La politique africaine du Portugal se décline en trois axes. Le premier est mené *via* l'UE et les organismes régionaux comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), *via* les organismes panafricains (Union africaine) et *via* la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP). Le deuxième axe se traduit par une coopération économique et politique avec les anciennes colonies dont l'économie (Guinée-Bissau, Cap-Vert, Sao Tomé-et-Principe, Mozambique) et la population (exceptée le Mozambique) sont relativement faibles. Le dernier axe se tisse avec l'Angola avec lequel les liens économiques, politiques et culturels sont particulièrement denses. Nous discuterons ici de la nature et des ressorts de ces différentes relations avec ces pays africains, et les moyens dont les acteurs publics et privés portugais disposent aujourd'hui pour peser sur le continent.

Les instruments de la politique africaine du Portugal

Le Portugal a des moyens relativement modestes pour mener sa politique africaine. Au ministère des Affaires étrangères, le directeur Afrique dispose d'une équipe restreinte de sept diplomates faisant partie de la Direction générale des affaires politiques.

Le Portugal peut s'appuyer sur un réseau diplomatique de 18 ambassades en Afrique, dont 13 en Afrique subsaharienne (contre 42 pour la France et 38 pour l'Allemagne⁵). Mis à part ses cinq anciennes colonies, Lisbonne n'est présente que dans les plus importantes économies du continent (Afrique du Sud, Kenya, Nigeria, Éthiopie) ou encore dans quelques pays proches de pays lusophones (Zimbabwe, République démocratique du Congo, Namibie et Sénégal). Le Portugal est par ailleurs membre observateur de la CEDEAO.

De la même façon que l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et le Commonwealth sont des vecteurs d'influence sur le continent pour la France et le Royaume-Uni, la CPLP est un instrument d'influence du Portugal. Cependant, si le siège de l'institution se trouve à Lisbonne, le leadership de l'organisation est partagé avec l'Angola et le Brésil. Cette institution, créée en 1996, est un espace de promotion de la langue portugaise et un cadre d'entraide politique. Un pilier économique devrait par ailleurs être ajouté aux objectifs de l'institution : il devait être officialisé lors du sommet de septembre 2020 de Luanda mais il a été reporté à juillet 2021 suite à la pandémie de COVID-19.

Conscient de la modestie de ses moyens, Lisbonne élabore de plus en plus sa politique africaine par le biais des coopérations aux niveaux continental et régional. Le pays a par exemple toujours été à l'avant-garde de la coopération entre l'UE et l'Union africaine (UA). Il a, à ce titre, été à l'initiative du premier sommet UE/UA qui s'est tenu au Caire en 2000, puis du deuxième sommet organisé à Lisbonne en 2007 durant la présidence portugaise de l'UE. La plupart des membres du CPLP passent d'ailleurs par le Portugal pour relayer leurs doléances à l'UE. Dans le document expliquant les priorités de sa présidence de l'UE (janvier-juin 2021), le Portugal évoque à 26 reprises l'Afrique et promet de participer activement au sixième sommet UE/UA. De plus, en avril 2021, le Portugal organisera à Lisbonne, conjointement avec la Banque européenne d'investissement, un forum de haut niveau Europe-Afrique sur l'économie et les investissements verts⁶.

Des relations spéciales avec l'Angola

L'Angola a un statut à part dans la politique étrangère du Portugal. Cette relation a été forgée par de profonds liens historiques, familiaux et culturels entre les élites des deux pays, une relation qui a survécu à la guerre de libération comme à la guerre civile. La période coloniale a donné lieu à un métissage luso-angolais, très représenté dans les élites angolaises. Les métis sont très présents dans l'administration et l'économie angolaise.

L'Angola était le troisième partenaire commercial de Lisbonne jusqu'à la crise de 2008⁷. Suite à cette crise, des entreprises portugaises de télécommunications, des banques et des sociétés pétrolières se

retrouvent alors rachetées ou investies par des hommes et femmes d'affaires angolais⁸. L'Angola (30 millions d'habitants), qui connaît alors une croissance soutenue liée au prix du baril de pétrole et au niveau de production, atteint un PIB de 145 Mds USD en 2014 tandis que le Portugal, alors en plein marasme économique, tombe à 199 en 2015. Selon les chiffres officiels de l'observatoire de l'émigration portugais, 92 783 Portugais travaillent alors en Angola en 2017 contre seulement 7 014 en 2000⁹.

Cette situation ne dure cependant pas, les deux économies se mettent ensuite à diverger : en 2019, le Portugal atteint un PIB de 238 Mds USD alors que le PNB angolais s'effondre à 88 Mds USD. Au niveau de la richesse par habitant, les chiffres sont encore plus éloquentes avec un passage de 5 408 à 2 790 USD par habitant en Angola entre 2014 et 2019. L'Angola traverse depuis 2016 une violente crise économique – notamment due à la baisse de la production pétrolière et des prix du baril. Le pays doit faire appel au Fonds monétaire international, en empruntant en 2018 3,7 Mds USD. L'Angola présente, début 2020, un endettement de 120 % de son prix national brut, l'un des pires ratios du continent, et sa monnaie, le Kwanza, voit sa valeur s'effondrer¹⁰.

Si l'ambassade du Portugal à Luanda paraît modeste avec ses cinq diplomates, la relation politique et les interpénétrations économiques luso-angolaises demeurent très fortes. Le Portugal a, pendant les dix dernières années, tenté d'étouffer certains scandales liés à cette intrication économique.

En 2013, la justice portugaise lance une enquête contre le vice-président de l'époque Manuel Vicente pour présomptions de corruption dans la Banque BCP-Millennium, dont les grands actionnaires sont les Chinois de Fosun et les Angolais de Sonangol, lorsque Vicente était encore le président de la société pétrolière Sonangol (1999-2012). À l'arrivée du président Joao Lourenço au pouvoir en Angola en 2017 – après le règne de 39 ans d'Eduardo Dos Santos¹¹ –, l'Angola a exercé une pression très forte pour que le dossier judiciaire soit instruit à Luanda. Le procès s'est ouvert au Portugal en janvier 2018 mais Lourenço a obtenu son transfert en Angola en mai 2018, ce qui a ouvert la voie à l'organisation d'une visite officielle au Portugal du 22 au 24 novembre 2018.

La relation politique et économique entre l'Angola et le Portugal se distingue de celles entretenues avec les autres anciennes colonies en

Afrique. Pour ces dernières, on peut davantage parler de relations de coopération avec des pays en développement.

Quant à la politique à l'égard des pays africains non lusophones, les moyens qui sont alloués par le gouvernement portugais demeurent également très limités. Certains jouent tout de même un rôle politique non négligeable comme le Sénégal, qui est un poste d'observation indispensable du Portugal afin d'appréhender au mieux le dossier bissau-guinéen. Dakar est également une capitale régionale qui compte une importante diaspora cap-verdienne (25 000 personnes).

Le Mozambique, quelles promesses pour les compagnies portugaises ?

Si l'Angola n'est plus la destination phare des travailleurs et des firmes portugaises qui ont largement pâti de l'effondrement des prix du baril depuis 2016, le pays demeure néanmoins la tête de pont des investissements portugais en Afrique.

Les principales firmes portugaises sont actives en Angola ou au Mozambique dans la construction avec Elevo (également au Cap-Vert et au Gabon), Mota Engil ou encore Teixeira Duarte, ainsi que dans les télécommunications avec VisaBeira, dans le pétrole avec Galp et dans la production d'énergie, la mobilité électrique, l'ingénierie et les transports avec Efacec.

Ces firmes observent avec attention l'évolution du Mozambique, futur grand producteur de gaz – dont le PIB est encore aujourd'hui cinq fois plus faible que celui de l'Angola¹² et où le PIB par habitant est l'un des plus modestes du continent (503 USD en 2019). Depuis 2010, le Mozambique a découvert de gigantesques réserves de gaz dans le domaine maritime de la province de Cabo Delgado¹³ (frontalière avec la Tanzanie). Les multinationales Total et ENI développent depuis 2017 les gisements et les premiers mètres cubes devraient être commercialisés dès 2022. L'insécurité persistante en raison de la présence d'une insurrection djihadiste dans le Nord pourrait toutefois ralentir le calendrier.

Futur géant de la liquéfaction du gaz, le Mozambique est susceptible de devenir un important terrain d'opportunités pour des firmes portugaises implantées de longue date dans le pays. Ce dernier pourrait dans les prochaines années attirer une petite partie de la main-d'œuvre qualifiée en partance d'Angola.

Conclusion

Le Portugal est conscient de ses faiblesses du fait d'un petit marché domestique et de la succession de crises économiques qui ont limité ses moyens financiers et sa capacité à déployer des ressources humaines dans la représentation diplomatique. Cependant, cette situation économique a forcé nombre de firmes de construction portugaises à se projeter à l'international, favorisant la création de géants dans le secteur des bâtiments et des travaux publics. Ces firmes ne dépendent pas du soutien de l'État portugais et elles ont su acquérir depuis des décennies des parts de marché notamment en Afrique lusophone. Politiquement, l'attention du Portugal en Afrique reste focalisée sur ses anciennes colonies et leur environnement immédiat et principalement sur l'Angola avec qui la relation demeurera prioritaire et ce même si la situation économique y est aujourd'hui très difficile. Le regard reste également tourné vers le Mozambique où les premiers revenus significatifs du gaz sont attendus à l'horizon 2030.

1. Pour aller plus loin : « Situation depuis janvier 1961 dans les territoires administrés par le Portugal », *Présence Africaine*, 1963/1 (N° XLV), p. 136-157.
2. Les chiffres fluctuent en fonction des sources. La fourchette basse de 500 000 est mentionnée dans : « Partir pour revenir : le cas de *retornadas* portugais », 2016, <https://histpublic.hypotheses.org>.
3. Les chiffres de PIB et de PIB par habitant de ce texte sont exprimés en US dollars courants. Les sources sont « Les données ouvertes de la Banque mondiale ».
4. Voir le site du ministère des Affaires étrangères portugais : www.portaldiplomatico.mne.gov.pt.
5. G. Faleg et C. Palleschi, « African Strategies: European and Global Approaches towards Sub-Sahara Africa », *ISS Chaillot Paper*, n° 158, 2020, p. 26.
6. Voir le programme de la présidence portugaise de l'UE 2021 : www.2021portugal.eu.
7. Entretien de l'auteur avec un diplomate à Lisbonne, janvier 2020.
8. Certains hommes et femmes d'affaires angolais ont largement investi au Portugal l'argent accumulé lors du boom pétrolier post-guerre civile, comme la fille de l'ancien président José Eduardo Dos Santos, Isabel Dos Santos, présente dans la banque Banco Português de Investimento et Banco BIC Portugês, l'énergie et le pétrole avec Galp et les télécommunications avec Unitel. Une grande partie de l'*intelligentsia* du MPLA au pouvoir depuis l'indépendance en Angola a acquis des biens immobiliers à Lisbonne et y vit une partie du temps.
9. Pour aller plus loin : <http://observatorioemigracao.pt> ; I. Dos Santos, « L'Angola, un Eldorado pour la jeunesse portugaise ? », *Cahiers d'études africaines*, n° 221-222, 2016, p. 29-52.
10. En 2015, 100 kwanzas équivalaient à un dollar contre 653 au moment de la rédaction de ces lignes (déc. 2020).
11. *La Lettre du continent*, « ANGOLA : João Lourenço droit dans ses bottes », 12 décembre 2018.
12. Ce phénomène n'est pas encore visible dans les chiffres officiels. Il y avait 20 fois plus de Portugais en Angola en 2017 qu'au Mozambique selon l'observatoire de l'émigration portugais : <http://observatorioemigracao.pt>.
13. B. Augé, « Mozambique : les défis sécuritaires, politiques et géopolitiques du boom gazier », *Études de l'Ifri*, Ifri, août 2020.