



**HAL**  
open science

# Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique

Thierry Pairault

► **To cite this version:**

Thierry Pairault. Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 2013, 1er semestre / Spring 2013 (13), 27 p. halshs-00838950

**HAL Id: halshs-00838950**

**<https://shs.hal.science/halshs-00838950>**

Submitted on 26 Jun 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thierry Pairault

## Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique

---

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

---

### Référence électronique

Thierry Pairault, « Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique », *Revue de la régulation* [En ligne], 13 | 1er semestre / Spring 2013, mis en ligne le 21 juin 2013, consulté le 24 juin 2013. URL : <http://regulation.revues.org/10195>

Éditeur : Association Recherche & Régulation

<http://regulation.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://regulation.revues.org/10195>

Document généré automatiquement le 24 juin 2013.

© Tous droits réservés

Thierry Pairault

# Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique

## Introduction

- 1 La majorité des études sur la présence chinoise en Afrique tendent indirectement à opposer une approche par les petites voire les très petites entreprises privées (Liu, Wang, 2008 ; Gu 2009 ; Bourdarias, 2009) à une approche par les grandes entreprises publiques Ramasamy *et al.*, 2012 ; Quer *et al.*, 2012 ; Davies, 2010 ; Kaplinsky, Morris, 2009) – les études adoptant la seconde approche étant par la force des choses plus nombreuses que celles adoptant la première puisque les entreprises publiques sont à l'avant-garde de l'ouverture de la Chine et de sa présence en Afrique. Dans cette recherche nous privilégierons aussi les entreprises à capitaux publics. En revanche nous nous focaliserons sur une catégorie spécifique, celle que constituent fin 2012 les 117 entreprises publiques sous la tutelle directe du gouvernement central (c'est-à-dire les « entreprises centrales », *zhōngyāng qǐyè* abrégé en *yāngqǐ*) puisque celles-ci détiennent en moyenne 80 % du stock d'investissement direct chinois à l'étranger. C'est leur importance économique – tant en Chine qu'à l'étranger – conjuguée à leur proximité avec le pouvoir central qui justifient que ces entreprises soient distinguées des autres entreprises publiques, soient examinées spécifiquement et soient interrogées sur leur rôle comme vecteur *effectif* de la politique chinoise en Afrique.
- 2 Ce choix impose à son tour que l'environnement institutionnel des entreprises centrales soit explicité et que la place que leur attribue le gouvernement chinois soit précisée. D'emblée on notera une quasi-absence de travaux portant sur ces entreprises centrales que tentent de combler des études exploratoires qui, surtout diffusées en 2010 et 2011, ont formé la collection relativement discontinuée des « Rapports sur le développement des entreprises centrales »<sup>1</sup>. Pour les sujets qui nous préoccupent ici, l'intérêt de ces publications est de montrer que les auteurs – des universitaires chinois – sont relativement dépourvus d'informations qui ne soient pas déjà disponibles sur le site ou dans les publications tant du ministère chinois du Commerce, que du Comité chargé du contrôle et de la gestion des actifs d'État, voire sur les sites des entreprises centrales elles-mêmes.
- 3 Le fait que toutes ces sources soient en chinois est un avantage certain pour le chercheur. La très grande majorité des études occidentales sur les relations sino-africaines utilisent des données chinoises de deuxième sinon même plus souvent encore de troisième ou quatrième main. Or l'analyse de ces données exigerait pour être objective, que les traductions respectent les nuances initiales et surtout ne renvoient pas à un référentiel occidental qui peut ne pas être celui des statisticiens et chercheurs chinois qui les ont collationnées. Plus encore, les études chinoises publiées en Chine peuvent révéler des préoccupations scientifiques en même temps que politiques autres que celles des chercheurs occidentaux et des institutions auxquelles ils appartiennent (en particulier le FMI, l'OCDE...). Ces derniers se soucieront prioritairement de la présence chinoise et de son impact sur la société et l'économie des pays africains, voire sur celles des pays occidentaux, tandis que les premiers se soucieraient davantage de l'impact sur la société et l'économie de la Chine. Le livre de Michel Beuret et Serge Michel est en ce sens typique (Beuret, Michel, 2008). Cet ouvrage pionnier, en adoptant pour titre « La Chinafrique », renvoie *ipso facto* le lecteur à un référentiel franco-français qui l'enferme dans une vision pré-calibrée des relations avec l'Afrique et le détourne d'une évaluation objective de la présence chinoise sur ce continent. Ce genre de discours égotiste n'est bien entendu pas l'apanage de l'Occident et c'est précisément l'intérêt de leurs pendants chinois que de nous offrir une représentation alternative à usage proprement chinois<sup>2</sup>.
- 4 C'est donc en regardant dans ce miroir chinois que nous construirons notre réponse à la question : dans quelle mesure la stratégie d'investissement en Afrique des entreprises

centrales reflète-t-elle celle du gouvernement chinois lui-même ? Successivement donc, nous évoquerons la résurgence stratégique du concept d'entreprise à capitaux publics sous tutelle du gouvernement central (les entreprises centrales). Puis nous nous interrogerons sur le degré de leur autonomie tel que l'exprime leur stratégie d'investissement direct à l'étranger. Enfin nous illustrerons leur stratégie à travers leurs activités africaines.

## 1. Les entreprises centrales et leur renouveau

- 5 La très grande majorité des études sur les « entreprises d'État » et/ou les « entreprises privées » chinoises ont ceci de commun que leurs auteurs ont exploité des annuaires statistiques chinois et des textes obligeamment présentés à leur curiosité scientifique sans s'interroger sur la pertinence des traductions. Nous parlons de pertinence et non de qualité car une traduction littéralement correcte peu faire référence à des réalités dissemblables selon que l'on est le lecteur ou le traducteur. Ainsi l'expression « entreprise privée » (*sīyǒu qǐyè*) n'existe ni en droit chinois, ni dans les catégories statistiques chinoises. En revanche, il existe des « entreprises gérées privativement » (*sīyíng qǐyè*) qui sont de *petites* entreprises privées (voir *infra*). Il existe aussi une autre expression non homologuée mais d'usage courant ; elle aussi est traduite par « entreprises privées » mais signifie précisément « entreprises gérées par une ou plusieurs personnes » (*mǎnyíng qǐyè*), or cette dernière expression dans son acceptation la plus courante inclut des entreprises à capitaux partiellement publics !
- 6 Aussi pour spécifier cette catégorie spécifique que sont les « entreprises centrales », commencerons-nous par préciser ce que sont les « entreprises d'État » et quel est le contexte de leur réforme. De fait, on préférera parler ici d'entreprise publique ou d'entreprise à capitaux publics plutôt que d'entreprise d'État et on donnera à ces expressions le sens que retient la Commission européenne : toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics [État et collectivités territoriales – c'est nous qui soulignons] peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent<sup>3</sup>.

### 1. 1. La réforme des entreprises publiques depuis 1978

- 7 Le terme chinois généralement employé pour désigner les entreprises publiques est *guóyǒu qǐyè*, il est traduit en anglais par l'expression *state-owned enterprises*. Il est ambigu à plus d'un titre. *Stricto sensu*, il désigne des entreprises régies par l'article 82 du code civil chinois, (Liang *et al.*, 1996, p. 519-520) qui sont des entreprises sous le régime de la propriété dite du « peuple entier » et comme telles relèvent du droit public pour leur gestion. *Lato sensu*, il qualifie également des entreprises de droit privé régies par la loi sur les sociétés de capitaux de 1993 (Liang *et al.*, 1996, p. 266-311), parmi lesquelles on distingue des sociétés à capitaux totalement publics, des sociétés holding à capitaux publics et des sociétés avec participation (majoritaire ou minoritaire) de capitaux publics. C'est pourquoi le terme *guóyǒu qǐyè* (mot-à-mot entreprises appartenant à l'État / à la Nation) est souvent, soit remplacé par celui de *guóyíng qǐyè* (entreprises gérées par l'État / par la Nation) soit, mieux encore, par la troncature *guóqǐ* qui marque le rapport à l'État/Nation en évitant toute référence à une appropriation<sup>4</sup>. En revanche toute ambiguïté disparaît quand est créé le 6 avril 2003 sous le commandement direct du gouvernement central le 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 : le nom de la SASAC fait référence à des *actifs* d'État (*guóyǒu zīchǎn*) et non à des entreprises. De même, la charte du 13 mai 2003 qui fixe les règles de contrôle et de gestion des actifs d'État détenus par les entreprises omet de spécifier ces dernières (Guówùyùàn [Conseil des affaires de l'État], 2003).
- 8 La naissance de la SASAC marque une évolution dans la réforme des entreprises publiques que l'on résume par ses trois étapes :
- De 1978 à 1988, l'objectif principal avait été de « séparer la gestion de l'État de la gestion de l'entreprise » (*zhèng qǐ fēnkāi*), c'est ainsi que progressivement les entreprises (ou plus exactement ce qui n'était alors que des unités de production) ont pu se doter de la personnalité comptable puis de la personnalité juridique.

- De 1988 à 2002, l'objectif de la réforme est alors devenu de « séparer la gestion de l'État de la gestion des actifs » (*zhèng zī fēnkāi*) afin que la définition des politiques macro-économiques ne soit pas conditionnée par des préoccupations à court terme relatives à la gestion des actifs.
- La nouvelle période qui s'ouvre à partir de 2003 devrait conduire à « séparer la gestion des actifs de la gestion des entreprises » (*zī qǐ fēnkāi*) pour encourager la mutation juridique de celles-ci et les conduire vers une introduction en bourse (Lú, 2011, p. 5-9).

9 À la suite de ces réformes, l'entreprise publique a acquis un nouveau statut juridique.

## 1. 2. L'entreprise à capitaux publics dans le droit

10 Ce que recherchèrent les dirigeants chinois ne fut pas tant la privatisation d'un secteur d'État que la dématérialisation d'actifs « appartenant au peuple entier » : de détenteur de biens matériels tangibles, le peuple représenté par l'État devenant détenteur de droits sur ces biens ou sur leur contrepartie quand ils étaient vendus, échangés, fusionnés... Pour réussir cette opération il importait donc que l'État ne privatisât (*sīyǒu huà*) pas les entreprises sous sa tutelle. Et, pour paraphraser Jean Jaurès à propos des sociétés de capitaux, le gouvernement chinois put ainsi s'affranchir de sa propriété tout en retenant le bénéfice (Jaurès, 1902, p. 255).

**Tableau 1. Textes juridiques définissant différents types d'entreprise<sup>5</sup>**

ENTREPRISES RELEVANT DE L'ARTICLE 6 DE LA CONSTITUTION		Droit public
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprises industrielles propriété du peuple entier (1988)</li> <li>• Entreprises collectives de bourgs et de villages (1991)</li> <li>• Entreprises collectives rurales (1990)</li> </ul>		
-----		
PETITES ENTREPRISES PRIVÉES		Droit privé
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprises individuelles (1986)</li> <li>• Sociétés de personnes de plus de huit salariés (1988)</li> <li>• Entreprises coopératives (1997)</li> </ul>		
ENTREPRISES RELEVANT DE LA LOI SUR LES SOCIÉTÉS DE CAPITAUX (1993)		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociétés à responsabilité limitée (1993)</li> <li>• Sociétés anonymes par actions (1993)</li> <li>• Sociétés de capitaux à financement 100 % public (Titre 2 Chap.3 loi 1993)</li> <li>• Sociétés avec participation de capitaux étrangers (1995)</li> <li>• Entreprises unipersonnelles (1999)</li> </ul>		
ENTREPRISES À CAPITAUX ÉTRANGERS		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreprises à capitaux mixtes (1979)</li> <li>• Entreprises à capitaux 100 % étrangers (1986)</li> <li>• Entreprises en coopération (1988)</li> </ul>		
Source : compilation de l'auteur.		

Source : compilation de l'auteur

11 La Chine n'a donc en aucune façon procédé à une privatisation thatchérienne ou eltsinienne (idéologique) ni même chiraco-jospinienne (budgétaire) conduisant à transférer systématiquement à des actionnaires privés des éléments du patrimoine national. Les dirigeants chinois restructurèrent des entreprises publiques en les soumettant, non plus à des techniques de gestion relevant du droit public (irresponsabilité financière), mais à des techniques de gestion relevant du droit privé (responsabilité financière, droit des faillites)<sup>6</sup>. Partant, les formes mêmes d'appropriation du capital social de ces entreprises durent être reconsidérées<sup>7</sup>. D'où un long travail conceptuel (définition d'un droit de propriété avec *quatre* prérogatives<sup>8</sup>...) mais aussi réglementaire et législatif : réformes de 1993 (plans comptables, codes relatifs aux contrats et aux sociétés de capitaux), de 1994 (code du travail) et ainsi de suite. L'ensemble de ces textes qui ont permis aux entreprises publiques de se réformer (de se « restructurer » *chóngzǔ* et de se « moderniser » *xiàndàihuà*) font qu'aujourd'hui ces entreprises se fondent au milieu d'une variété de statuts de droit privé (voir tableau 1) telle que nombre d'observateurs assimilent indûment des entreprises de droit privé mais à capitaux publics à des entreprises strictement privées (c'est-à-dire à capitaux entièrement privés)<sup>9</sup>.

Si on exclut la famille des « petites entreprises privées » du tableau 1 (soit les entreprises individuelles, les sociétés de personnes de plus de huit salariés et les entreprises coopératives), les entreprises unipersonnelles et les entreprises à capitaux entièrement étrangers, toutes les autres catégories sont susceptibles d'enregistrer soit des entreprises à capitaux entièrement publics, soit des entreprises à capitaux partiellement (majoritairement ou minoritairement<sup>10</sup>) publics au sens de la définition de la Commission européenne rappelée plus haut.

- 12 Les données que le Bureau national des statistiques rend publiques dans diverses publications reprennent les catégories recensées dans le tableau 1. En d'autres termes, il est impossible de déterminer – au sens de la Commission européenne – le nombre exact des entreprises à capitaux publics, leur chiffre d'affaires, le nombre de leurs employés, etc. à partir de ces données – sauf à ne retenir que les seules entreprises relevant de la « propriété du peuple entier ». Dans cette dernière hypothèse, non seulement on réduirait artificiellement la sphère d'intervention économique du gouvernement chinois, mais encore on surestimerait arbitrairement celle des entreprises totalement privées. Un exemple emblématique de cette difficulté est donné avec le rapport établi en octobre 2012 par les députés états-unis Mike Rogers et Dutch Ruppertsberger qui, enquêtant sur l'entreprise « privée » Huawei, ont été dans l'impossibilité de confirmer son appartenance effective au secteur privé (Rogers, Ruppertsberger, 2012). Quant à Bloomberg, il classe parmi les entreprises privées, la China International Water & Electric Corporation (CWE) qui est précisément une filiale de l'une des 117 entreprises publiques sous la tutelle du gouvernement central<sup>11</sup> !

### 1. 3. L'actualisation du concept d'entreprise centrale

- 13 C'est dans le contexte des réformes qu'a été actualisé le concept d'« entreprise centrale »<sup>12</sup>. Suite à la décision du Parti communiste chinois sur des questions importantes relatives à la réforme et au développement des entreprises publiques (22 septembre 1999), (Zhōngguó gōngchǎndǎng, 1999), il est instauré le 1<sup>er</sup> décembre 1999 – au sein du Parti et non du gouvernement – un Comité de travail du Parti communiste chinois sur les entreprises centrales, ces dernières *stricto sensu* étant alors définies comme les 163 « entreprises publiques clés » (*guóyǒu zhòngyào gǔgàn qǐyè*) dont dépendraient à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle la bonne marche et les progrès de l'économie chinoise<sup>13</sup>. Il est également établi un Comité de contrôle de la discipline dans les entreprises centrales qui, placé sous la tutelle de la Commission centrale de contrôle de la discipline du Parti communiste chinois, entraine forcément en conflit avec le Comité de travail. La multiplication des instances en charge de telle ou telle catégorie d'entreprises publiques restreignit tant et si bien l'efficacité de leur travail qu'il fut décidé de créer une structure nouvelle (la SASAC) réunissant sous sa tutelle toutes les entreprises publiques mais distinguant deux niveaux de gestion, le niveau local (provincial et éventuellement sub-provincial) et le niveau central. Dans le premier cas, les entreprises publiques sont contrôlées par les instances locales de la SASAC sous la direction des gouvernements locaux, tandis que dans le second les entreprises donc *centrales* sont supervisées par l'instance centrale de la SASAC sous la tutelle du gouvernement central (Guóbàn fǎ 2003[28]). Toutefois le regroupement dans la SASAC des entreprises sous tutelle centrale n'est pas total puisque les actifs des institutions financières ne sont pas contrôlés par la SASAC de même que ceux de certaines entreprises publiques qui restent encore sous la tutelle de ministères comme celui des Finances ou le MOFCOM... De fait il faudrait distinguer les entreprises centrales *stricto sensu* (sous la tutelle de la SASAC) des entreprises centrales *lato sensu*, cette dernière catégorie incluant également des entreprises publiques sous la tutelle d'administrations du gouvernement central mais hors du contrôle de la SASAC.
- 14 Les entreprises sous tutelle centrale *lato sensu* répondent à plusieurs caractéristiques :

1. Ce sont des entreprises de droit privé (des sociétés de capitaux pour près des trois quarts<sup>14</sup>) à l'exception d'un certain nombre d'entre elles qui généralement ne sont pas sous la tutelle de la SASAC mais sous celle d'un ministère de branche et qui progressivement changent de statut.

2. Ce sont aussi les instruments du gouvernement chinois tant pour la mise en œuvre de la politique de développement économique du pays que pour la politique de régulation macro-économique<sup>15</sup>.
3. Enfin, ce sont soit des monopoles ayant une concession de service public, soit les champions de l'économie chinoise portant la concurrence à l'extérieur.

15 Ces observations conduisent à réévaluer la typologie des entreprises chinoises telle que Raphaël Kaplinsky et Mike Morris l'avaient établie dans leur étude de l'investissement chinois en Afrique sub-saharienne, (2009, p. 552-554). Certes l'opposition entre « entreprises centrales » et « entreprises locales » reste pertinente à la condition toutefois de ne pas identifier toute société de capitaux à une entreprise à capitaux forcément privés, ni une entreprise à capitaux publics comme une entreprise d'État, c'est-à-dire relevant de la « propriété du peuple entier » (voir *supra*) selon la formulation chinoise reprise directement du droit soviétique. À la condition également de ne pas considérer qu'une société de capitaux enregistrée à l'étranger est nécessairement une PME sous tutelle provinciale quand le gouvernement chinois cherche précisément à contrôler les filiales enregistrées à l'étranger par des entreprises centrales. Cette typologie ne mentionne pas non plus cette catégorie d'acteurs que sont les co-entreprises à capitaux étrangers et capitaux publics chinois dont les filiales justement en Afrique sont susceptibles de prendre de plus en plus d'importance. De fait, en matière d'investissement direct à l'étranger, les choses sont claires comme le rappelle encore fin décembre 2012 une circulaire sur le site du MOFCOM, l'opposition n'est *jamais* entre « entreprises d'État » et « entreprises privées » mais entre entreprises de droit public à capitaux *entièrement* publics (*guóyǒu qǐyè*) et entreprises de droit privé – c'est-à-dire toutes les autres entreprises dont celles à capitaux entièrement ou partiellement publics (MOFCOM, 2012b).

#### 1. 4. Les entreprises centrales sous la SASAC

- 16 La SASAC reprend des fonctions piètrement assumées auparavant par une multitude de structures et institutionnalise la refondation de la gestion des entreprises à capitaux publics, d'une manière générale. En ce qui concerne plus particulièrement les entreprises centrales placées sous la tutelle directe du gouvernement central, sa mission est de favoriser leur développement (conglomération) et d'encourager leur internationalisation.
- 17 La politique initiée par la SASAC sous la direction de son premier directeur Li Rongrong a connu tant de déboires qu'il a été remercié en août 2010 et remplacé par Wang Yong. Que reprochait-on à « Li l'inamovible » dont les paroles étaient recueillies comme autant d'aphorismes dignes de constituer un nouveau petit livre rouge<sup>16</sup> ? La revue *L'entrepreneur chinois*, dans sa livraison de fin août 2011, consacre un dossier à la gestion des entreprises centrales sous le titre suivant « La fin provisoire du grand bond avant des entreprises centrales ? »<sup>17</sup>. Et en sous-titre, il est annoncé : « Pause dans l'expansion. Alerte à l'aventurisme au-delà des frontières. Remise en cause de la priorité au secteur public<sup>18</sup>. Contrairement à Li Rongrong qui voulait fendre les montagnes d'un grand coup de hache, Wang Yong voudrait une régulation fondée sur la prudence ».
- 18 Début 2003, quand la SASAC est constituée, ce sont 196 entreprises publiques clés qui sont mises sous sa tutelle. Si leur nombre tombe à 117 fin 2012, ce n'est aucunement parce qu'elles auraient perdu leur statut d'entreprises centrales ni moins encore parce qu'elles auraient été privatisées<sup>19</sup>. La politique suivie a été de les fusionner tant que faire se peut afin d'engendrer des entités qui puissent entrer dans la liste des 500 entreprises mondiales classées selon l'importance de leur chiffre d'affaires tel que l'établit chaque année le magazine *Fortune*<sup>20</sup>. C'est ainsi qu'après avoir été six à être distinguées pour la première fois en 2003, elles sont désormais 43 (sur les 73 entreprises chinoises de la liste) fin 2012. Ce grossissement à marche forcée (tant par endo- que par exo-cannibalisme) est symbolisé par le calcul d'un indicateur spécifique – le taux de préservation/accroissement des actifs d'État – que doivent calculer chaque année les entreprises centrales (un taux supérieur à 100 % marquant un accroissement). Et quand, pour une entreprise centrale donnée, l'annuaire de la SASAC « oublie » de rapporter ce taux, on peut se douter que les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances. En 2010,

112 entreprises sur 121 ont atteint un taux supérieur à 100 % et 47 d'entre elles ont même atteint plus de 110 % (SASAC, 2011a).

19 Quoi qu'il en soit les résultats sont là<sup>21</sup>. Entre 2003 et 2010 le capital social consolidé des entreprises centrales (l'entreprise-mère et ses filiales) a été multiplié par plus de trois (3,3) alors que la part des capitaux publics investis dans ces entreprises était multipliée par 0,7 passant de 39,4 % à 29,0 % du capital social consolidé : avec une participation proportionnellement moindre le gouvernement chinois peut ainsi contrôler un montant global d'investissement très supérieur (il peut d'autant plus aisément assurer ce contrôle que les règles de gestion des actifs d'État bloqueraient – si nécessaire – toute prétention d'actionnaires non publics même majoritaires<sup>22</sup>). Dans le même temps, le chiffre d'affaires généré sous sa tutelle a été multiplié par plus de trois (3,4). De surcroît, dans un pays où la collecte des impôts n'est pas organisée de manière optimale ni ne profite toujours au destinataire naturel, la SASAC joue le rôle d'un percepteur efficace capable d'assurer un quadruplement des rentrées de 2003 à 2010. Dans une telle perspective, il était naturel que la SASAC fasse un pas en avant et promeuve le calcul de la valeur économique ajoutée (Economic Value Added, EVA) comme indicateur de performance. Le pas est franchi avec la publication fin décembre 2009 d'une révision des Mesures provisoires pour l'évaluation des résultats des chefs d'entreprises centrales<sup>23</sup> dans laquelle est incluse une annexe réservée au calcul de l'EVA qui s'impose aux entreprises centrales à partir de janvier 2010. Les rédacteurs du dossier de la revue *L'entrepreneur chinois* évoquent clairement le scepticisme des cadres gérant ces entreprises qui répètent des objections classiques (Hé *et al.*, 2011, p. 53). L'EVA est un indicateur de performance économique qui pousserait à privilégier les projets où la contribution nette au résultat global de l'entreprise serait supérieure à court terme au coût du capital. Ce serait donc un outil d'aide à la décision qui transformerait la logique technologique et industrielle d'une entreprise en une démarche essentiellement financière.

20 Cette conception « financière » du contrôle suggère que les dirigeants chinois – à travers la SASAC – considèrent que les entreprises centrales sont un paquet d'actifs (*bundle of assets* [Fligstein, 2003, p. 5]) que l'on peut restructurer à volonté pour en maximiser la rentabilité. Toutefois la forme de capitalisme que signalent ces entreprises centrales ne saurait être considérée comme un avatar chinois du capitalisme à l'américaine ni ce dernier comme leur devenir à court terme – n'en déplaise à Erik Stern (responsable du cabinet Stern Stewart & Co à l'origine du développement du concept d'EVA) qui semble croire que l'adoption de ce critère serait le prélude à un démantèlement de toutes les entreprises publiques chinoises (Stern, 2011, p. 57-62). Le schéma de fonctionnement du capitalisme entrepreneurial américain, tel que l'expose Neil Fligstein, ne peut s'appliquer à la Chine tant l'environnement chinois des années 2000-2010 diffère de celui des États-Unis dans les années 1970-1980 :

- Le jeu du déploiement/redéploiement des actifs fut aux États-Unis le fait des dirigeants d'entreprise eux-mêmes et non, comme en Chine, celui d'une institution gouvernementale (la SASAC) l'imposant aux dirigeants d'entreprise.
- Ces restructurations avaient pour but aux États-Unis la maximisation de la valeur actionnariale (*shareholder value*) de l'entreprise tandis qu'en Chine il s'agirait d'abord de forger des champions nationaux qui, apparaissant dans la liste du magazine Forbes, témoigneraient de la renaissance de la nation chinoise en même temps qu'ils sécuriseraient les approvisionnements chinois en matières premières (voir *infra*).
- Il faut noter de surcroît que le marché boursier chinois aujourd'hui ne peut prétendre jouer le rôle que le marché boursier aurait eu aux États-Unis dans les années 1970-1980 pour la mise en œuvre d'une telle stratégie managériale<sup>24</sup>.
- Et, même si le passage d'une économie planifiée à une économie de marché *socialiste* pouvait être assimilé à un effort de déréglementation, son esprit est entièrement différent de celui qui, entrepris par les présidents Carter et Reagan, conduisit à l'instauration de ces formes financières de gestion managériale.

21 Et si, dans un cas comme l'autre, on peut observer que « existing systems of property rights tend to favor currently existing economic elites who certainly would try and prevent



governments from undermining their economic power » (Fligstein, 2003), en revanche les définitions que l'on donnera de ces élites diffèrent. Neil Fligstein faisait référence aux « teams of owners and managers » (Fligstein, 2003, p. 4) œuvrant entourés d'un actionnariat diffus tandis qu'en Chine il s'agirait bien plutôt des émissaires de l'État-Parti ou peut-être plus exactement des réseaux politico-industriels qui s'affrontent pour contrôler ces entreprises centrales et ainsi accéder à des ressources financières – en particulier celles engrangées à l'étranger<sup>25</sup>.

## 2. Les entreprises centrales entre enfer et paradis

22 Pour mesurer le rôle économique que la Chine jouerait à l'étranger (ici plus spécifiquement en Afrique) et, partant, conclure à l'éventualité d'une stratégie à long terme, on peut s'interroger sur le montant de son aide extérieure, sur l'importance de ses échanges commerciaux ou encore sur le poids de ses investissements directs. Nous retiendrons cette dernière approche car, contrairement aux deux premières, l'investissement direct suppose forcément une implication réfléchie à moyen terme dans la vie économique d'un pays. Selon la définition qu'en donne les instances internationales comme l'OCDE : 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, 2003, p. 193, encadré VI-I).

23 L'histoire de l'internationalisation des entreprises centrales ne suit pas le même rythme que celle de leur réforme. La date charnière ici serait sans doute 1999 avec le lancement de la politique de sortie du territoire (*zǒuchūqù*)<sup>26</sup>, toutefois l'envolée de l'investissement direct ne démarre effectivement qu'à partir de 2003. Cette année-là est constituée un nouveau ministère du Commerce – désigné sous l'acronyme anglais MOFCOM pour Ministry of Commerce – qui regroupe les fonctions des ministères et bureaux antérieurement chargés du commerce à l'intérieur comme à l'extérieur ainsi que des échanges et des coopérations économiques et techniques avec l'étranger. Un des premiers actes forts du MOFCOM a été de mettre en place un appareil statistique, que nous décrivons ailleurs (Pairault, 2010a, 2012, 2013), dont la richesse quoique peu exploitée permet de suivre l'investissement direct des entreprises centrales à l'étranger. Cette réforme a permis au MOFCOM d'acquérir une importance telle et de jouer un rôle si prépondérant qu'il tend souvent à éclipser le ministère des Affaires étrangères en particulier quand il accompagne les entreprises dans leur « sortie du territoire » (Corkin, 2011).

24 Pour apprécier l'importance véritable de l'investissement direct à l'étranger des entreprises centrales, nous reprendrons un certain nombre de données statistiques proposées par le MOFCOM, puis nous aborderons deux questions : celle de la rentabilité effective de ces IDE telle qu'elle est traitée dans nos sources et celle de l'autonomie de décision des entreprises centrales dans leur stratégie d'internationalisation.

### 2. 1. L'investissement direct et les paradis fiscaux

25 Les données disponibles montrent que les entreprises centrales auraient constitué près de 80 % du stock d'IDE chinois à travers le monde en 2010, ne laissant que la différence aux entreprises locales qui, rappelons-le, peuvent être elles aussi des entreprises à capitaux publics. En d'autres termes, un nombre restreint d'entreprises (117 fin 2012) pourvoient (directement ou par l'intermédiaire de quelques filiales spécialisées) aux quatre cinquièmes des investissements à l'étranger de la Chine, tandis que la grande majorité des entreprises (publiques et privées) n'en assurent qu'un cinquième. Ce déséquilibre est encore plus flagrant quand on analyse la liste des projets enregistrés par les entreprises auprès du MOFCOM qui montre que seul 9 % de projets en 2011 étaient le fruit d'entreprises centrales (voir tableau 2).

26 Ces chiffres du tableau 2 doivent toutefois être utilisés avec précaution car il apparaît que plus de 80 % du stock d'investissement chinois à l'étranger en 2010 a été effectué dans des paradis bancaires, judiciaires et fiscaux<sup>27</sup>. Le MOFCOM reconnaît explicitement cet état de fait dans son communiqué statistique de 2005 qui indique que Hong Kong joue le rôle d'un paradis fiscal (*bìshuìdì*) au même titre que plusieurs autres destinations (îles Vierges britanniques, îles Caïmanes...) où se seraient précipités 81 % des capitaux chinois ayant constitué le flux d'IDE chinois en 2005 (*Communiqué 2005*, p. 8.). Dans la base de données en ligne du MOFCOM, la China Guodian Corporation (production et distribution d'électricité), par exemple, indique qu'elle investit dans un paradis fiscal afin « d'entreprendre toute activité qui ne soit ni interdite par le droit des sociétés des îles Vierges britanniques, ni par toute autre disposition légale ». ! On se sent certes rassuré mais guère éclairé sur l'objet et la destination finale de cet investissement. Une part sans doute importante des IDE que font les pays en développement est opérée dans de tels paradis dans le seul but de réinvestir ces capitaux dans leur économie d'origine pour des raisons fiscales. Il est notoire que le gouvernement chinois a encouragé fiscalement l'investissement direct étranger pour promouvoir la réforme des entreprises publiques comme en atteste une série de directives et de règlements. La promulgation d'un règlement de 2002 qui dénonce l'usage de « capitaux faussement étrangers » (*jià wàizī*) pour restructurer les entreprises publiques est également significative (SAFE, 2002). Certains auteurs ont pu estimer qu'en Chine le phénomène d'aller et retour (*round-tripping*) des capitaux pouvait atteindre jusqu'à 60 % de l'IDE (Xiao, 2004, p. 23-24). Si 80 % de l'IDE chinois est le fait des entreprises centrales et si 80 % de leur IDE est à destination de paradis fiscaux avec pour destination finale la Chine, il nous est très difficile d'apprécier le rôle effectif qu'elles peuvent jouer en dehors des frontières chinoises – rôle qui, quoi qu'il en soit, doit être beaucoup plus modeste que ne le suggèrent les chiffres bruts (Kar, Freitas, 2012). On reviendra plus loin sur cette question en l'illustrant avec le cas de l'Afrique.

**Tableau 2. Stock d'IDE chinois non financier selon la tutelle des entreprises**

Stock d'IDE (en %)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entreprises sous tutelle centrale	86	86	84	82	79	81	80	77	76
Entreprises sous tutelle locale	14	14	16	18	21	19	20	23	24
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Nombre d'entreprises centrales	196	196	182	161	155	148	129	121	117
Part des projets des entreprises centrales	10	14	2	2	6	5	10	8	9

Sources : Les communiqués statistiques annuels du MOFCOM<sup>28</sup> et les vingt mille et quelques fiches (à la fin 2011) de la liste nominative des entreprises ayant des projets d'investissement à l'étranger<sup>29</sup>.

## 2. 2. L'investissement direct c'est aussi l'« enfer »

27 Pour les investissements qui ne sont pas effectués dans des paradis fiscaux, les difficultés rencontrées par les entreprises centrales peuvent sembler « infernales ». Wu Jianye (un expert-comptable attaché à la filiale d'une entreprise centrale<sup>30</sup>) note que les difficultés des entreprises centrales et de leurs filiales qui investissent à l'extérieur sont de trois ordres (Wu, 2011, p. 60-61) :

1. Au niveau de la gestion : ces entreprises rencontrent des difficultés résultant de la complexité de l'environnement extérieur, de la multiplicité des risques en matière de gestion financière ainsi que des divergences dans la pratique de la gestion.
2. Au niveau de la stratégie : ces entreprises manquent de clarté dans la définition de leur stratégie d'internationalisation et, pour leurs filiales, d'adéquation à la stratégie de la maison-mère.
3. Au niveau de la rentabilité de l'opération : ces entreprises sont incapables d'évaluer avec exactitude la rentabilité et l'intérêt exact des opérations qu'elles conduisent.

28 En fait cet auteur, qui résume ainsi des propos tenus à satiété dans des publications spécialisées, constate que les entreprises centrales et leurs filiales ont d'une manière générale de graves problèmes internes de management, de gestion et d'application des règles de bonne gestion. Or il s'agit pour les entreprises qui investissent à l'étranger, non seulement de suivre les prescriptions chinoises mais aussi de se plier à leurs obligations à l'étranger en matière de gestion. Il y ajoute encore le problème de la qualification de l'encadrement expatrié.

29 À rebours de la presse occidentale ou africaine qui s'en délecte, la presse chinoise n'est pas friande d'histoires sensationnelles révélant les difficultés de ses champions à l'étranger. Néanmoins, la déroute du consortium chinois auquel avait été concédé la construction d'une autoroute polonaise fut si totale, si humiliante (vaincu par des grenouilles après diverses mésaventures parfois grotesques) que la revue *Xin Shiji* (Le nouveau siècle) a exposé publiquement l'affaire. Ce sont d'abord un article paru dans son numéro 456 le 27 juin 2011 (Gǔ *et al.*, 2011) puis un dossier spécial intitulé « Comment fait-on échouer un projet à l'étranger » dans son numéro 460 du 25 juillet 2011 (Ní *et al.*, 2011)<sup>31</sup>. Ce dossier se concluait par une carte du monde sur laquelle étaient affichées les pertes les plus spectaculaires subies par des entreprises centrales depuis 2001. Un an plus tard, Shí Zīmíng (conseillère économique en charge de la coopération au MOFCOM) signalait que près d'un tiers des structures implantées par les entreprises centrales à l'étranger étaient déficitaires<sup>32</sup>. En revanche, il ne semble pas que les difficultés rencontrées en Algérie au cours de la construction de l'autoroute Est-Ouest aient autant ému la presse chinoise. Or le quotidien *El Watan* fait état de retards de livraison, de corruption, de surcoûts, de non-paiements des salaires, de malfaçons... mais il est vrai que les Chinois pourraient ne pas en être les seuls responsables<sup>33</sup>.

30 Le maître-mot est le mot « risque » qui revient – par exemple – comme un leitmotiv sous la plume de Li Guifang dans le rapport de 300 pages qu'elle consacre à l'IDE des entreprises centrales tant et si bien que ces entreprises semblent apparaître comme des enfants (trop gâtés) arrachés à leur confortable cocon familial pour être brutalement exposés à un monde inique dont les règles sont arbitraires et où la concurrence, féroce, est destructrice (Li, 2011, p. 86-108). De fait ce que dénonce cette auteure est l'impréparation des entreprises chinoises à sortir de leurs frontières en particulier les entreprises centrales trop habituées à recevoir un traitement privilégié.

31 Mal préparées mais poussées à s'internationaliser et incitées à développer toutes sortes d'activités, les entreprises centrales ont « gravement abandonné leur cœur de métier » pour investir à tout va et souvent à grandes pertes (Li, 2011, p. 88-89 ; Rèn, Huá, 2011). Selon des témoignages concordants<sup>34</sup>, ces pertes – qu'elles soient financières, matérielles et souvent même humaines – pourraient être bien plus considérables que ne l'admet publiquement le gouvernement chinois à travers des publications comme *Xin Shiji* déjà cité. Aussi la SASAC a-t-elle dû promulguer l'ordonnance n° 28 du 8 mars 2012 intitulée « Mesures provisoires relatives au contrôle et à la gestion de l'investissement à l'étranger des entreprises centrales » (SASAC, 2012b) entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2012. Cette ordonnance précise d'emblée que sont concernés :

1. toutes les entreprises centrales y compris leurs filiales dès lors que ces dernières sont entièrement financées par des capitaux publics ou ont la forme d'une holding. En d'autres termes et selon toute apparence une entreprise à capitaux mixtes – publics et privés (d'origine nationale ou étrangère) – échapperait à cette réglementation. Pour 2010 l'annuaire de la SASAC enregistre pour les entreprises centrales 19 795 filiales dont 1 483 ne répondraient pas aux critères ci-dessus : ce sont donc 18 434 entreprises (entreprises-mères comprises) qui sont concernées (*Annuaire de la SASAC*, 2011, p. 48)<sup>35</sup>.
2. toutes les entreprises centrales y compris leurs filiales opérant à l'étranger mais aussi à Hong Kong, Macao et Taiwan.
3. tous les investissements qu'ils soient directs ou en portefeuille.

32 L'ordonnance rappelle que :

1. tous les investissements doivent être justifiés par la stratégie d'internationalisation de ces entreprises centrales.
2. toutes les entreprises centrales doivent mettre en place un système *ad hoc* de gestion de ces investissements afin de garantir la rentabilité des projets et de lutter efficacement contre les risques<sup>36</sup>.
3. toutes les entreprises centrales doivent respecter la législation et les usages des pays dans lesquels elles investissent<sup>37</sup>.

33 Et l'ordonnance de stipuler dans son article 10 le principe directeur de l'investissement à l'étranger : « les entreprises centrales ne doivent normalement pas investir à l'étranger dans des activités hors de leur cœur de métier ».

### 2. 3. L'autonomie des entreprises centrales

34 La volonté de contrôle que le gouvernement chinois affirme à travers cette ordonnance pose la question de l'autonomie effective dont peuvent jouir les entreprises centrales dans leur politique d'investissement à l'étranger. Certes, la pratique du *round-tripping* manifeste une certaine liberté même si elle est usurpée ; mais c'est surtout le fait que le gouvernement se soit senti obligé d'intervenir qui répond le mieux à la question de manière toutefois trop ambiguë pour évaluer pleinement l'autonomie autorisée.

35 L'idée seule qu'une entreprise puisse être à capitaux publics fait craindre à certains une ingérence maligne et nourrit des phantasmes paranoïaques. Que l'on se souvienne de la fureur que provoqua au Sénat et à la Chambre des représentants états-uniens l'offre d'achat en 2005 d'UNOCAL par la filiale hongkongaise de la CNOOC (China National Offshore Oil Corporation) alors même que le gouvernement chinois y aurait été plutôt défavorable (D'Amato, 2005). De fait, le lancement d'une offre par la CNOOC n'aurait eu que peu de rapport avec la sécurité des approvisionnements énergétiques de la Chine mais aurait été beaucoup plus directement lié à la volonté de cette entreprise chinoise de se doter des moyens nécessaires à une compétition à armes égales avec d'autres firmes multinationales et donc soumissionner sur un pied d'égalité à de grands projets (Dorn, 2005, p. 2 et 9). Cette recherche d'autonomie – inopportune au gré de certains (chinois ou états-uniens) – n'est pas exceptionnelle. Erica Downs en veut pour preuve, entre autres, que bien que le Soudan ne figurât pas dans la liste des pays dans lesquels le gouvernement chinois encourageait les entreprises chinoises à investir, la CNPC (China National Petroleum Corporation) continua d'y investir (Downs, 2007, p. 50-51). Quoi qu'il en soit, la visite en septembre 2005 du président chinois Hu Jintao à Washington en a été différée par ce que le Congrès américain considérait comme une atteinte à la sécurité des États-Unis, les deux parties se réfugiant derrière les séquelles de l'ouragan Katrina pour tenter de camoufler leur bouderie. C'est Ronald McKinnon qui le mieux suggère une raison pour laquelle il pourrait y avoir une stratégie gouvernementale chinoise formellement établie. Dans le contexte d'un dollar se dépréciant continûment, d'un manque de maturité des institutions financières chinoises et d'une grande déconnexion de l'économie chinoise relativement au reste du monde, le seul recours du gouvernement chinois pour gérer une surabondance de dollars serait – selon cet auteur – d'« aider » les pays d'Afrique et d'Amérique latine et d'y investir en échange de biens réels (McKinnon, 2010, p. 55-56).

36 Sans donc nécessairement écarter les priorités stratégiques – macro-économiques et/ou politiques – comme déterminants des choix opérationnels des entreprises centrales, il y a dans le même temps des raisons parfaitement objectives pour minimiser l'influence qu'exercerait le gouvernement chinois. Tant qu'ils agissent sur le territoire chinois, les services de l'État peuvent espérer exercer un contrôle macro-économique sur les entreprises centrales. En revanche, ils sont beaucoup plus démunis dès lors qu'il s'agit d'assurer un contrôle micro-économique de ces entreprises ; ce serait l'actuelle inadéquation des procédures d'audit qui interdirait tout contrôle réel des entreprises centrales dont la gestion, de surcroît, est fréquemment rendue opaque par une prise de contrôle de l'intérieur (*insider control*). Cette surveillance est encore plus difficile quand ces entreprises centrales opèrent à l'étranger ; la délocalisation des centres de décision renforce encore l'autonomie conquise des filiales à l'étranger sans compter sur une éventuelle dépossession de ce pouvoir quand ces filiales

sont cotées en bourse hors de Chine – 71 filiales des entreprises centrales sont ainsi cotées à la bourse de Hong Kong, soit 9 % de la capitalisation de cette bourse en 2008 (*Annuaire de la SASAC*, 2009, p. 55-56). Les investissements à l'étranger risquent d'être l'occasion de détournements d'actifs et, pêle-mêle, les auteurs chinois dénoncent des transferts de capitaux – non sous la forme d'un investissement, mais sous la forme de prêt à une entité de droit étranger voire à un individu – ainsi que le recours à des hommes de paille pour enregistrer des entreprises (Chén, 2009, p. 103 ; Li *et al.* 2010 ; Chén, Zhèng, 2009).

- 37 Dans de telles circonstances il est vraisemblable que l'activité des entreprises centrales ne saurait être le reflet de stratégies gouvernementales *hautement coordonnées* pour reprendre les mots d'Erica Downs (2007, p. 48). Et, pour paraphraser Béatrice Hibou parlant de la domination exercée par le « régime Ben Ali », les rapports entre le gouvernement chinois et ses entreprises centrales n'expriment pas « un exercice maîtrisé du pouvoir, de stratégies ou de certaines décisions ; [c']est un processus tout à la fois incertain, inachevé et partiel d'actions multiples et de compréhensions diverses et concomitantes de la réalité » (Hibou, 2011, p. 12).
- 38 À côté de forces centrifuges favorisant l'autonomisation des entreprises centrales, il est tout aussi clair qu'interviennent des facteurs politiques pouvant l'emporter sur toute autre considération comme le montre à l'envi la discorde commerciale et financière qui a régné entre deux compagnies aériennes (Air China et China Eastern) appartenant à deux entreprises centrales différentes (Naughton, 2008). De même les missions de la SASAC révèlent l'ambiguïté de sa position qui la ballote entre renforcement de l'autonomie et affermissement du contrôle : elle est chargée d'introduire davantage de « marché » dans la gestion (*shìchǎng huà*) des entreprises centrales en même temps qu'elle doit y consolider la « construction du Parti » (*jiàn dǎng*)<sup>38</sup>. Quelques chiffres : en 2009, il y avait en Chine 77,9 millions de membres actifs du Parti communiste chinois, soit 2,3 % de la population chinoise (Zhōngguó gòngchǎndǎng, 2010). La même année dans les entreprises centrales, il y aurait eu 4,4 millions de personnes inscrites au PCC (dont un quart âgés de moins de 35 ans) sur 17,1 millions de salariés de tous niveaux, soit un quart des salariés (*Annuaire de la SASAC*, 2010, p. 109 et 769). Comme de surcroît la nomination des grands patrons de ces entreprises centrales relève généralement de décisions du Bureau politique du PCC<sup>39</sup>, il serait étonnant que leurs stratégies diffèrent foncièrement de celles énoncées par le gouvernement central même si par ailleurs les voies et moyens mis en œuvre peuvent s'en écarter par la forme voire parfois par les objectifs. Les entreprises centrales ne constituent ni une armée de soldats disciplinés sous un commandement unifié et conquérant, ni une débandade de soldats livrés à eux-mêmes et vaquant au pillage du tiers-monde.
- 39 Admettant une cohérence – à défaut d'une coordination avérée – entre les politiques du gouvernement chinois et les activités des entreprises centrales et considérant que ces dernières ont assumé plus de 80 % de l'investissement direct chinois à l'étranger (voir *supra*), on poursuivra cette réflexion en analysant leur comportement en Afrique au cours de la période récente (2003-2012).

### 3. Les entreprises centrales et leurs investissements africains

- 40 On concentrera l'approche sur les relations que ces entreprises centrales entretiennent avec l'Afrique à travers leurs investissements puisque la crainte serait que se constitue une *Chinafrique* au détriment des pays occidentaux. Que l'on se souvienne du cri encore récent d'Andrew Malone : *An astonishing invasion of Africa is now under way*. Et l'auteur de dénoncer pêle-mêle l'esclavage, le colonialisme et le travail de sape que mèneraient secrètement (*secretly*) les Chinois (Malone, 2008). Quelle « invasion » nous décrit donc les données disponibles ?

#### 3. 1. L'« invasion » chinoise

- 41 Les statistiques chinoises sur l'investissement direct chinois à l'étranger sont assez abondantes, néanmoins leur couverture ne permet pas toujours d'appréhender tous les aspects relatifs à ces opérations. Si nous disposons effectivement d'informations sur la destination de cet

investissement ainsi que sur les secteurs bénéficiaires, en revanche il est généralement impossible de croiser ces informations afin de savoir dans quels secteurs les entreprises chinoises ont investi dans un pays donné. Également, si nous savons que les entreprises centrales sont bon an mal an à l'origine d'environ 80 % de l'investissement, en revanche nous n'en connaissons ni les destinations ni les secteurs privilégiés. La place occupée par les entreprises centrales suggère néanmoins que la structure globale doit considérablement refléter le comportement moyen de ces entreprises centrales. C'est ici que la liste (cf. *supra*) des entreprises dont les projets d'investissement à l'étranger ont été autorisés par le MOFCOM révèle son utilité (Pairault, 2013).

42 Le tableau 3 permet d'abord de rappeler que le stock de l'investissement chinois à destination de l'Afrique ne représente en 2010 que 0,06 % du stock d'IDE à travers le monde, chiffre qu'il faut rapporter au stock d'IDE à destination de l'Afrique et provenant de l'ensemble des pays (2,9 %) soit 2,1 % du stock d'investissement étranger investi en Afrique. Toutefois ces chiffres ne sont pas très significatifs car en supposant qu'il n'existe qu'une Afrique, ils oublient que la situation est excessivement variable d'un pays africain à l'autre et que 50 % du stock d'investissement chinois en Afrique est détenu en 2010 par l'Afrique du Sud du fait d'une seule opération représentant environ 37 % du stock total de l'investissement chinois en Afrique : le rachat le 3 mars 2008 de 20 % des parts de la Standard Bank of South Africa par l'Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) (Standard Bank, 2007). Notons incidemment que l'ICBC, qui est une institution financière, n'est pas recensée parmi les entreprises centrales *stricto sensu*.

43 Dans le tableau 3, on distingue également le caractère *paradisique* ou non des destinations. Si nous excluons du décompte les paradis bancaires, judiciaires et fiscaux, il apparaît que la part de l'Afrique (21 %) comme région bénéficiaire de l'investissement chinois est beaucoup plus comparable à celle de l'Asie (28 %) que l'évaluation qu'en font les statistiques du MOFCOM (66 %) qui incluent le Moyen-Orient et un certain nombre de paradis asiatiques dont Hong Kong. Si maintenant on analyse les 21 254 projets enregistrés dans la liste nominative des entreprises dont les projets d'investissement à l'étranger ont été autorisés par le MOFCOM de 1980 à la fin avril 2012, le comportement des entreprises centrales par comparaison à celui des entreprises locales devient tout à fait clair. Il y a certes un tropisme asiatique commun à toutes les entreprises (nettement plus marqué pour les entreprises locales), toutefois pour les entreprises centrales, c'est l'Afrique qui est la destination première devant l'Asie et le Moyen-Orient (respectivement 30,6 %, 25,6 % et 12,1 %). Dans le cas des entreprises locales, arrivent en tête l'Asie (35,3 %), l'Amérique du Nord (18,5 %) puis l'Union européenne (12,6 %). Cette spécialisation résulte à l'évidence de l'activité originelle de ces entreprises ; les entreprises centrales sont issues des anciens combinats dépendant des ministères de branches et chargés par eux – en simplifiant légèrement – d'assurer l'approvisionnement en matières premières et ressources naturelles. À l'inverse, les entreprises locales – qu'elles soient à capitaux publics ou non – chercheraient, non pas à acheter voire produire des intrants pour la production nationale chinoise, mais à vendre des produits finis chinois sur des marchés extérieurs. C'est pourquoi les entreprises locales semblent privilégier les pays les plus développés d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord contrairement aux entreprises centrales.

**Tableau 3. Stocks d'IDE et projets des entreprises centrales**

Destinations	Stocks d'IDE chinois dans le total			21 254 projets d'IDE 2003-2012			
	mondial 2010	chinois 2010	chinois non paradisiaque 2010	Total	proportion d'entreprises centrales	entreprises	
						centrales	locales
• non paradisiaques	0,29%	19,72%	100,0%	68,7%	8,6%	100,0%	100,0%
Asie	0,08%	5,43%	27,55%	23,7%	6,4%	25,6%	35,3%
Afrique	0,06%	4,08%	20,68%	9,5%	19,1%	30,6%	12,2%
Océanie	0,04%	2,65%	13,44%	2,9%	9,8%	4,9%	4,2%
Amérique du Nord	0,03%	2,36%	11,95%	12,0%	3,1%	6,4%	18,5%
Union européenne	0,03%	2,12%	10,73%	8,3%	5,3%	7,4%	12,6%
Moyen-Orient	0,02%	1,11%	5,62%	4,5%	15,7%	12,1%	6,1%
Europe hors UE	0,01%	1,01%	5,13%	5,1%	5,5%	4,8%	7,7%
Amérique du Sud	0,01%	0,97%	4,90%	2,6%	18,4%	8,2%	3,4%
• paradisiaques	1,17%	80,28%	—	31,4%	6,1%	—	—
Total	1,46%	100,0%	—	100,0%	7,8%	—	—

Note : Asie : hors Hong Kong et Moyen-Orient. UE = Union européenne.

Sources : *Communiqué 2011* du MOFCOM et les 21 254 fiches disponibles fin avril 2012 de la liste nominative des entreprises ayant des projets d'investissement à l'étranger (calculs de l'auteur).

44 Pour mieux illustrer le tropisme des entreprises centrales et, partant, confirmer cette hypothèse, on classera les projets en fonction du niveau de développement des économies auxquelles ils s'adressent et on opposera les « économies développées » au sens de la CNUCED à toutes celles qui ne le sont pas – qu'elles soient « en transition » ou *stricto sensu* « en développement », toujours au sens de la CNUCED (CNUCED, 2008, p. xxv-xxx). Le résultat est clair : en moyenne les entreprises centrales projettent d'investir de préférence dans les économies en développement (80,2 % des projets enregistrés par elles de 2003 à fin avril 2012 hors paradis fiscaux) et ce dans une proportion nettement plus considérable que pour la moyenne des projets de la base de données pour la même période (61,8 %). En d'autres termes, si la stratégie des entreprises centrales – qui donc sont à l'origine de 80 % des IDE chinois et dont plus de 80 % des projets sont à destination des économies en développement – reflétait une volonté gouvernementale chinoise, celle-ci se révélera à travers la composition sectorielle des projets mis en œuvre dans les économies en développement.

### 3. 2. L'investissement direct et les projets africains d'infrastructure

45 Les communiqués du MOFCOM révèlent tous partiellement la structure sectorielle des investissements directs chinois à l'étranger mais ne donnent que des informations très limitées sur cette structure sectorielle en fonction des destinations de l'investissement. Cependant avant de s'y référer il convient d'écarter toute équivoque relative aux investissements en infrastructure.

46 Il semble que l'on puisse établir un lien très étroit entre l'investissement direct des entreprises chinoises en Afrique et les projets d'investissement en infrastructure des pays africains. Lee et Shalmon estiment que même si le lien entre les deux événements n'est pas avéré, « there is a strong suggestion that they are linked. The coincidence is too great » (Lee, Shalmon, 2008, p. 193). Néanmoins un tel constat ne signifie aucunement que les entreprises chinoises *investissent* en infrastructure puisqu'elles ne deviennent ni propriétaire, ni même détentrices de droits sur ces infrastructures. C'est ce que suppose la définition de l'IDE que retiennent les organisations internationales qui implique que pour être considéré comme un investisseur il faut détenir « la propriété de dix pour cent ou plus des actions ou droits de vote d'une entreprise » (OCDE, 2003, p. 193). Par suite, les contrats dits de « design-build », « design-build-maintain », « design-build-operate », « build-operate-transfer » (BOT), et autres contrats de service pour la réalisation de projets d'infrastructure sont exclus du champ de l'investissement direct puisque ce sont des formes de concession ne faisant pas appel aux

capitaux propres du concessionnaire pour être réalisés. Ce qui complique l'analyse est que l'entreprise prestataire de service peut éventuellement être dans l'obligation d'investir des fonds propres dans la constitution d'entités nécessaires à l'organisation de la prestation de service. Cette dernière conjoncture est propre à embrouiller la compréhension de situations qui manquent souvent de transparence.

47 Ce qui ajoute encore à la confusion est qu'un même ministère peut utiliser la même expression dans des acceptations variables. Le rapport sur l'investissement à l'étranger et la coopération économique qu'a publié le MOFCOM le 25 décembre 2012 est parlant. À propos du secteur de la production d'électricité, les contrats d'ingénierie, de fourniture d'équipements et de construction (EPC) ainsi que les contrats BOT sont assimilés à des formes d'investissement direct (MOFCOM, 2012a) alors même que les instructions statistiques que publie au même moment ce ministère reprennent très exactement la définition de l'OCDE citée plus haut (MOFCOM, 2012b, p. 40).

48 Dans ces projets africains d'infrastructure, de nombreuses entreprises centrales interviennent comme prestataires de services – fréquemment hors de leur cœur de métier – à travers leurs filiales ou même les filiales de leurs filiales. En Algérie, par exemple, c'est le cas du grand chantier de transfert d'eau potable d'In-Salah à Tamanrasset auquel participent des entreprises centrales comme SINOPEC (pétrole) ou MCC (métallurgie). C'est aussi le cas du « chantier du siècle », l'autoroute Est-Ouest auquel participent deux entreprises centrales : la CRCC (réseaux ferroviaires à l'origine militaires)<sup>40</sup> et la CITIC (gestion de portefeuille). En revanche, la CSCEC<sup>41</sup> chargée de l'hôtel Marriott de Tlemcen et de la grande mosquée d'Alger appartient bien par ses origines au secteur de la construction.

49 À l'opposé de ces contrats de services, on trouve généralement des contrats de partenariat qui sont à l'origine de véritables investissements directs dont la manifestation la plus fréquente est la création de co-entreprises (*joint-ventures*). Toujours à titre d'exemple pour les entreprises centrales en Algérie, c'est l'association entre SINOPEC (75 %) et Sonatrach (25 %) signée en 2002 pour l'exploitation du gisement de Zarzaitine. C'est aussi l'association entre CNPC (70 %) et Sonatrach (30 %) signée en 2005 pour l'exploitation de la raffinerie d'Ardrar. Bien entendu certains investissements directs peuvent aussi être assumés seuls, ce sera couramment le cas d'investissements non stratégiques ou de taille plus modeste et à la portée d'entreprises chinoises sous tutelle d'un gouvernement local à commencer par celles à capitaux publics. Ainsi le gouvernement de la province du Henan a enregistré en Algérie une entreprise de prospection et d'exploitation minière (la Henan Zhongyuan Mine SARL) qui a obtenu en 2006 le droit de réhabiliter la mine de zinc et de plomb d'El Abed. L'année suivante cette entreprise s'est alliée avec l'Institut n° 10 de prospection géologique de Mongolie intérieure (51 % des parts) pour constituer un consortium chargé d'exploiter trois autres concessions minières en Algérie<sup>42</sup>.

50 Entre ces prestations de services et ces investissements directs, on évoque aussi des *package deals* de type angolais aux termes desquels les entreprises chinoises sont rémunérées pour des prestations de services (construction d'une route, d'un barrage, etc.) par un accès privilégié à des ressources naturelles (*infrastructures for resources*). Cette dernière formule et sa symétrique (*resources for infrastructure*) apparaissent rarement sous une forme ou une autre dans les textes chinois sauf peut-être dans ceux des années 1980-1990 pour critiquer un mode de développement fondé sur une exploitation des ressources naturelles des provinces les plus pauvres au seul profit des provinces les plus riches. Cette « chimère angolaise » comme Lucy Corkin se plaît à désigner le « modèle angolais », a échoué en Angola même à s'appliquer dans sa forme la plus aboutie (concession d'exploitation pétrolière) pour se cantonner à un simple remboursement garanti par des exportations de pétrole brut (Corkin, 2012, p. 234-236). Si la stratégie initiale du gouvernement chinois était bien que le financement et la réalisation de projets d'infrastructure par la Chine puissent permettre à ses entreprises d'obtenir des concessions d'exploitation minière, pétrolière, etc., la réalité s'est avérée beaucoup plus nuancée avec l'établissement de partenariats stratégiques sous des formes propres à chacun des partenaires. De ce point de vue, la Chine apparaît bien comme un *financier* d'infrastructure (Foster *et al.*, 2009) et non comme un investisseur en infrastructure ; son slogan serait donc



bien plutôt « le financement de projets d'infrastructure contre une garantie en ressources ». Mais même formulé ainsi ce slogan semble aujourd'hui ne plus donner une image complète de la réalité. La SASAC, dans un article paru dans la revue théorique du Parti communiste chinois *En quête de vérité*, révèle que le montant du chiffre d'affaires que les entreprises centrales chinoises ont réalisé en 2010 en participant à des projets d'infrastructure dépasserait de loin celui de leurs investissements directs (SASAC, 2012a, p. 15-16). Citant une référence indirecte, le Consortium pour l'infrastructure en Afrique va dans une certaine mesure plus loin encore en indiquant que le montant des engagements chinois pour le financement des projets d'infrastructure dépasserait celui des investissements directs chinois (ICA, 2012, p. 46). De fait, nous suggère-t-on, les entreprises de construction chinoises joueraient un rôle d'éclaireur pour les autres entreprises chinoises à commencer par les entreprises centrales (Tang, 2012).

- 51 Le rapport que vient de rédiger Jin Rui sur le marché africain des contrats d'ingénierie est particulièrement instructif en ce sens qu'il montre la Chine hors du splendide isolement qu'on lui prête fréquemment. L'auteur observe que, bien que la Chine ait effectivement gagné des parts de marché en Afrique, les pays européens ont dans le même temps considérablement progressé en valeur absolue. Il reconnaît la volonté chinoise originelle de troquer des infrastructures contre des ressources naturelles mais en revanche établit une liaison différente entre investissement direct et prestations de services : ce sont les investissements directs occidentaux *en Chine* qui permettraient aujourd'hui à la Chine d'être présente en Afrique et d'offrir ses services (Jin, 2012). C'est Alstom Hydro China (l'une des filiales chinoises d'Alstom) qui fournit les trois turbines nécessaires à l'équipement du barrage de Bui au Ghana qui bénéficie d'un financement de l'ExIm Bank of China et que construit à Sinohydro – autre entreprise centrale – dans le cadre d'un contrat BOT (Alstom, 2013 ; Hensengerth, 2011, p. 37). Toujours avec l'aide de l'ExIm Bank, Togocel (opérateur public togolais de téléphonie mobile) a financé depuis 2004 (et en 2012 à nouveau) l'extension de son réseau en s'équipant auprès d'Alcatel-Shanghai-Bell (SASAC, 2012c) – entreprise créée en 1984 par une entreprise privatisée française qui en détient 50,1 % des parts mais que les autorités de Pékin classe parmi les 117 entreprises centrales.

### 3. 3. Les secteurs de l'investissement direct

- 52 Une fois que l'on distingue l'investissement direct des prestations de services, de quelles informations disposons-nous pour connaître la destination sectorielle de l'investissement direct des entreprises centrales ? Ces entreprises sont classées en fonction de leur appartenance à tel système administratif (branche) ainsi qu'en fonction de leur activité principale (secteur) (SASAC, 2007). D'une manière générale, les statistiques sectorielles d'investissement à l'étranger sont limitées et globales – la Chine en ce domaine ferait presque exception par sa relative « abondance ». Les statistiques chinoises consignent principalement le secteur auquel appartient l'investisseur en Chine<sup>43</sup> ce qui renseigne peu sur les objectifs de l'investissement à l'étranger – sauf à supposer que cet investissement doit être au service du cœur de métier de l'investisseur. Par suite, cette pratique renforce l'hypothèse d'investissements destinés prioritairement à sécuriser les approvisionnements en matières premières et ressources naturelles – du moins dès lors que l'on s'intéresse aux entreprises centrales.
- 53 Cette priorité est contestée par une enquête menée sous la tutelle du China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT) et disponible depuis le 30 août 2012 sur le site du CCPIT (CCPIT, 2012). Si cette enquête produit des résultats qui semblent assurément confirmer le point de vue officiel défendu par le CCPIT, c'est qu'elle brouille en partie les perspectives. Suivant que les projets d'investissement sont comptabilisés selon leur nombre ou selon leur valeur, la conclusion peut être inversée : l'ouverture d'un bureau commercial exige de mobiliser beaucoup moins de capitaux que la création d'une unité d'assemblage d'où, par exemple, la décision prise en Algérie par de la First Automotive Works – l'une des 117 entreprises centrales. Également, on ne doit pas confondre en une seule analyse les investissements de ces grandes entreprises centrales avec ceux des PME chinoises qui cherchent à commercialiser leur production manufacturière en installant en Afrique des ateliers de montage hébergés dans des parcs industriels comme celui près d'Addis-Abeba où le

« fabriqué en Chine » se mue en « fabriqué en Éthiopie »<sup>44</sup>. De surcroît, le caractère global des statistiques colligées ici (comme d'autres ailleurs) interdit une approche croisant les pays ou régions avec les secteurs. Or les motifs d'investissement peuvent considérablement varier selon les destinations : aucune entreprise chinoise n'investira dans l'exploitation d'éventuelles mines de cuivre françaises du moins tant que les mines africaines seront accessibles.

54 Des précisions en ce sens avaient été très récemment apportées par une étude de la CAITEC (Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation) dépendant du MOFCOM qui a publié sur son site le 8 juillet 2010 des informations relatives à la répartition sectorielle de l'investissement chinois en Afrique (Zhang, 2010 ; Pairault, 2010b). Mais cet effort qui distingue les secteurs en fonction des régions du globe semble ne pas avoir été suivi par la suite ou, quand il l'était, ce fut de manière très limitée et en excluant l'Afrique comme dans les *Communiqués* du MOFCOM. Reste la liste nominative des entreprises ayant des projets d'investissement à l'étranger (déjà citée) qui peut aider à une meilleure compréhension sectorielle de l'investissement. L'intérêt de cette liste (constamment mise à jour par le MOFCOM) est de permettre de croiser des informations relatives à l'origine de l'investisseur (en l'occurrence les entreprises centrales et leurs filiales) avec la destination géographique *et* sectorielle des investissements puisqu'elles précisent l'objet même de ces investissements.

55 Idéalement, si la description de l'investissement était parfaitement claire, il serait alors aisé d'établir une classification sectorielle de l'activité à l'étranger des entreprises centrales en suivant une nomenclature d'activités – que ce soit la chinoise ou celle de l'INSEE ou de l'ONU. Compte tenu du flou avec lequel sont généralement enregistrées ces activités, ces informations sectorielles n'ont tout au plus qu'un caractère indicatif. Aussi, avons-nous ici analysé les investissements des entreprises centrales en posant une question très simple : cet investissement a-t-il principalement pour objet le développement hors de Chine du marché de l'entreprise ou a-t-il essentiellement pour objet d'assurer l'approvisionnement de la Chine ? Une seule activité de manière générale ne peut répondre à cette question : le secteur des transports qui est au service des investissements dans les deux hypothèses.

56 Même si Lucy Corkin parle de « chimère angolaise » (cf. *supra*), personne ne nie que la Chine propose son aide pour des projets d'infrastructure dans l'espoir de sécuriser son approvisionnement en matières premières. Que ce soient les travaux de Deborah Brautigam (2009, p. 145 *sqq*) (avec les expériences de la Sierra Leone et de la République démocratique du Congo) ou l'étude plus générale de la période 2002-2007 menée par Thomas Lum *et al.* (2009), tous concluent que le soutien de la Chine au développement de l'Afrique a été stimulé par sa volonté de prospecter et d'exploiter les ressources naturelles africaines. Dès lors, pour obtenir le nombre de projets motivés par la recherche *lato sensu* de ressources naturelles, on additionnera ici le nombre de projets d'investissement motivés par la recherche directe (c'est-à-dire *stricto sensu*) de ressources naturelles avec le nombre de projets d'investissements motivés pour organiser la réponse à des appels d'offres (construction, BTP, production d'énergie électrique...) dans l'espoir que des entreprises chinoises gagnent le droit de réaliser les premiers. De la même façon, on pourra considérer que les investissements dans le secteur du tourisme visent à conquérir de nouveaux marchés dont les consommateurs en sont, non les nationaux des pays bénéficiaires de l'investissement, mais les Chinois eux-mêmes. Ainsi on pourra résumer les grandes orientations des projets d'investissement selon les pays destinataires en remarquant que l'ouverture de nouveaux marchés prime considérablement lorsque les projets concernent les économies développées tandis que la garantie d'un approvisionnement en ressources naturelles prévaut absolument quand il s'agit d'investir dans des économies en développement. C'est la conclusion que suggèrent nos calculs (voir tableau 4).

**Tableau 4. Projets d'IDE des entreprises centrales (2003-2012)**

	Économies développées	Économies en développement	dont Afrique
Investissement direct chinois (en valeur)	38,3%	61,7%	20,7%
Projets des entreprises centrales (en nombre)	19,8%	80,2%	30,6%
Approvisionnement en ressources	29,8%	65,3%	68,5%
Ouverture de nouveaux marchés	65,8%	32,6%	29,4%
Transports et autres activités	4,4%	2,1%	2,1%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,0%</b>

Sources : Calculs de l'auteur à partir des 21 254 fiches disponibles fin avril 2012 de la liste nominative des entreprises ayant des projets d'investissement à l'étranger hors paradis fiscaux.

- 57 D'emblée deux profils s'opposent nettement dans la stratégie d'investissement à l'étranger des entreprises centrales. Les projets d'investissement à destination des économies développées au sens de la CNUCED (19,8 % du total des projets des entreprises centrales) sont nettement plus motivés par la recherche de marchés (65,8 % des projets des entreprises centrales) que par la recherche de ressources naturelles (29,8 %). En revanche les projets d'investissement à destination des économies en développement (80,2 % du total des projets) privilégient moins la recherche de marchés (32,6 % des projets) que celle de ressources (65,3 % des projets).
- 58 Qu'en est-il de l'Afrique ? Son profil s'apparente indubitablement à celui des pays en développement mais avec une légère exagération des spécificités : la part des investissements des entreprises centrales motivés par l'organisation de l'approvisionnement *lato sensu* en ressources s'élève à 68,5 % contre en moyenne 65,3 % pour les pays en développement pris dans leur ensemble. La structure de l'investissement par catégorie de pays est révélatrice, non d'une stratégie de la Chine qui serait par essence différente selon le partenaire, mais bien plutôt du stade de développement économique et social des partenaires.
- 59 L'Afrique mobilise 30,6 % des projets des entreprises centrales soit plus du tiers (38,2 %) de leurs projets d'investissement dans les pays en développement – dans le même temps la population africaine ne représente que 17,3 % de la population des pays en développement et ne génère que 7,7 % du PIB de ces mêmes pays<sup>45</sup>. Ce que traduit cette situation est bien évidemment la place de l'Afrique dans la division internationale du travail : elle a le rôle d'un fournisseur de matières premières brutes ou légèrement transformées au service de « l'atelier du monde ». Toutefois, le rôle que jouerait l'Afrique en tant que continent cèle la grande variété des situations nationales dès lors que les pays africains sont considérés individuellement (Pairault, 2012, p. 111-112).

## Conclusion

- 60 La refondation de la gestion des entreprises centrales a clairement opté en 2003 en faveur de la concentration des entreprises publiques chinoises dont la taille – jugée insuffisante – est présentée comme le principal facteur de faiblesse notamment dans la recherche, la commercialisation extérieure de la production voire le financement. Trois axes convergents ont été ainsi préconisés. C'est d'abord la constitution d'un petit nombre d'entreprises ou de groupes de taille internationale capable d'affronter les groupes étrangers dans les domaines où s'établit la concurrence, ce sont les champions nationaux (*guójiā guànjūn*). C'est aussi le renforcement dans la plupart des grands secteurs d'un nombre limité d'entreprises centrales. C'est enfin l'encouragement aux entreprises centrales à constituer des groupes transnationaux aptes à résister à la puissance financière, technologique et commerciale des multinationales occidentales. Cette stratégie rappelle clairement celle du v<sup>e</sup> Plan français (1966-1970) (*Journal Officiel*, 1965, p. 10954 *sqq*) – même si ce dernier ne mettait pas l'accent avec la même insistance que la Chine sur l'internationalisation des champions nationaux (Nolan, Zhang, 2002 ; Sutherland, 2009 ; Yao, Sutherland, 2009). Que nous apprend cette politique du rôle de l'État dans sa stratégie africaine et de l'autonomie des entreprises centrales qu'il distingue ?

61 *Le rôle des entreprises centrales* : En dépit d'une implication croissante des entreprises à capitaux privés, le rôle des entreprises à capitaux publics reste déterminant puisque plus de 80 % de l'IDE est le fait d'entreprises sous tutelle *directe* du gouvernement central et de leurs filiales. Malgré tout il est peu probable que celles-ci agissent comme de simples agents du gouvernement qui seraient dépourvus de toute autonomie. Les travaux récents de Susana Moreira sur les investissements pétroliers chinois le montre à l'envers (Moreira, 2013).

62 *Des investissements directs très ciblés* : Que l'autonomie actuelle des entreprises centrales soit octroyée ou conquise, celles-ci puisent la légitimité de leurs investissements à l'étranger dans leur origine même (combinats industriels dépendant des différents ministères de branche). Aussi ne saurait-il nous étonner que certaines se consacrent ardemment à l'approvisionnement en matières premières pour l'économie chinoise tandis que d'autres se vouent énergiquement à des prestations de services et à la réalisation de projets d'infrastructure. Également ne saurait nous étonner que les choix sectoriels opérés par ces entreprises puissent toujours coïncider avec leurs avantages comparatifs apparents et donc que l'Afrique puisse leur être une destination privilégiée. De ce point de vue, les stratégies des entreprises centrales pourraient mieux se comprendre par comparaison à celles de leurs homologues (logiques commerciale et financière) que par la seule volonté de contrôle de la part du pouvoir politique.

63 *L'autonomie et la « chimère » angolaise* : Comme la stratégie de troc (des infrastructures contre des ressources) que la Chine voulait initier à l'égard des pays africains ne s'est pas généralisée sous la forme d'un modèle unique, le gouvernement chinois a perdu des possibilités d'encadrement strict des activités de ses entreprises centrales en Afrique. D'un côté ces entreprises peuvent répondre à des appels d'offres hors de leur cœur de métier dans un but purement lucratif avec la complicité de l'ExIm Bank dont le souci est couramment plus commercial que politique. D'un autre côté, l'opacité dans les décisions d'investissement à l'étranger augmentée par les ressources « investies » dans les paradis fiscaux ne peut que favoriser davantage l'autonomisation des entreprises centrales. Toutefois, on est encore loin de l'indépendance dont peuvent jouir les multinationales occidentales ; les entreprises centrales chinoises sont d'abord et avant tout sino-centrées — ce que leur autorise de surcroît la taille d'un marché intérieur grandement inexploité.

64 *Une stratégie gouvernementale chinoise* : En dépit de leur autonomie grandissante, il serait néanmoins inconséquent de nier que les entreprises centrales participent à la mise en œuvre d'une stratégie gouvernementale de sécurisation des approvisionnements en matières premières mais, pour autant, le choix de la destination de leurs investissements en Afrique ne dénote aucunement un comportement significativement différent de celui de leurs concurrentes à travers le monde : SINOPEC dans sa quête de pétrole croise forcément les principales compagnies pétrolières mondiales partout où elle va ; de même où que la CSCEC soit à la recherche de projets de construction, elle affronte nécessairement les principaux groupes mondiaux du BTP. Le pouvoir de choix du gouvernement chinois et donc sa capacité à imposer des orientations à l'activité des entreprises centrales sont par suite limités par la simple prise en compte de la réalité.

65 Ce n'est pas parce que les entreprises centrales s'internationalisent qu'elles ont acquis cette vision globale qui caractérise véritablement les multinationales. Quel que soit le mode exact de leur participation en Afrique à la stratégie dite « des infrastructures contre des ressources », elles sont ramenées à la Chine par leur contribution même. Leur autonomie – réelle à bien des égards – a toutes les chances de ne s'exercer que sur les marges de telle sorte que le risque actuel est que cette autonomie profite moins aux entreprises centrales ou à la Chine elle-même qu'elle ne serve à la constitution d'un secteur « légal-mafieux »<sup>46</sup> dont les racines seraient hors de Chine.

*Nous tenons à remercier les membres du comité de rédaction et les évaluateurs anonymes qui m'ont forcé à expliciter mes propos. Nous devons également adresser nos remerciements à Raphaël Rossignol, un de nos doctorants à l'EHESS, que nous avons mobilisé pour relire la dernière version de ce texte.*

## Bibliographie

- Alon I. *et al.* (2009), *China Rules. Globalization and Political Transformation*. Basingstoke: Plagrave Macmillan.
- Alstom, (2013), Alstom Power Major Projects in China, [www.alstom.com/china/projects/power-projects](http://www.alstom.com/china/projects/power-projects)
- Annuaire de la SASAC*, voir SASAC (2009, 2010, 2011)
- Beuret M. et Michel S. (2008), *La Chinafrique, Pékin à la conquête du continent noir*, Paris, Grasset.
- Bourdarias F. (2009), « Migrants chinois au Mali : une pluralité de mondes sociaux », *Revue européenne des migrations internationales*, 25(1), p. 7-24.
- Brautigam D. (2009), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford UP.
- CCPIT (2012), Zhōngguó qǐyè hǎiwài tóuzī jí jīngyíng zhuàngkuàng diàochá bàogào [Rapport d'enquête sur l'investissement et la gestion des entreprises chinoises à l'étranger], publié le 30 août 2012, [www.ccpit.org/docs/2012-08-03/2012\\_haiwaitouzi\\_diaochabaogao.pdf](http://www.ccpit.org/docs/2012-08-03/2012_haiwaitouzi_diaochabaogao.pdf)
- Champeyrache C. (2004), *Entreprise légale, propriétaire mafieux. Comment la mafia infiltre l'économie légale*, Paris, CNRS Éditions
- Chén N. (2009), Jiāqiáng zhōngyāng qǐyè jìngwài zīchǎn jiānguǎn jiànli jìngwài tóuzī fēngxiǎn fángfàn tǐxì [« Renforcer le système de surveillance des actifs à l'étranger des entreprises sous tutelle centrale et établir un système de prévention des risques d'investissement à l'étranger »], Xiāofēi dǎokān [*Le guide du consommateur*], 2009(2), p. 103.
- Chén S. et H. Zhèng (2009), Gòujiàn wǒguó guóyǒu qǐyè jìngwài zhǐjiē tóuzī fǎlǜ jiānguǎn de ruògān sīkǎo [« Créer une réglementation relatives aux IDE des entreprises publiques »], Xībù fǎxué pínglùn [*Revue de droit occidental*], 2009(2), p. 41-48.
- Chén Y. (2009), « Jiāng Zémín “zǒu chūqù” zhànlüè de xíngchéng jí qí zhòngyào yìyì » [La formation et l'importance de la stratégie de “sortie” de Jiang Zemin], *Dǎng de wénxiàn* [Archives du Parti], 2009(1), p. 63-69.
- CNUCED (2008), *Manuel de statistiques de la CNUCED*, New York/Genève : ONU.
- Communiqué*, voir MOFCOM (diverses années de 2003 à 2011).
- Corkin L. (2011), “Redefining Foreign Policy Impulses toward Africa: The Roles of the MFA, the MOFCOM and China Exim Bank”, *Journal of Current Chinese Affairs*, 40(4), p. 61-90.
- Corkin L. (2012), « L'Exim Bank à Luanda : modèle angolais ? », *Outre Terre*, n° 30, p. 227-239.
- D'Amato R. (2005), “National Security Dimensions of the Possible Acquisition of Unocal by CNOOC and the Role of CFIUS”. Testimony before the House Committee on Armed Services, [www.uscc.gov/testimonies\\_speeches/testimonies/2005/05\\_07\\_13\\_testi\\_damato.pdf](http://www.uscc.gov/testimonies_speeches/testimonies/2005/05_07_13_testi_damato.pdf)
- Davies M. (2010), *How China is Influencing Africa's Development*, Paris, OECD Development Centre.
- Dorn J. (2005), “US-China relations in the Wake of CNOOC”, *Policy Analysis*, n° 553, <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa553.pdf>
- Downs E. (2007), “The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations”, *China Security*, 3(3), p. 42-68, [www.brookings.edu/views/articles/fellows/downs20070913.pdf](http://www.brookings.edu/views/articles/fellows/downs20070913.pdf)
- Fligstein N. (2003), “Myths of the Market”, *Economic Sociology - European Electronic Newsletter*, 4(3), p. 1-17, <http://econsoc.mpifg.de/archive/esjuly03.pdf>
- Foster V. *et al.* (2009), *Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Africa*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Garnaut J. (2010a), “The hidden hierarchy in China's industries”, *The Sydney Morning Herald*, 14 septembre 2010, [www.smh.com.au/business/the-hidden-hierarchy-in-chinas-industries-20100913-159bz.html](http://www.smh.com.au/business/the-hidden-hierarchy-in-chinas-industries-20100913-159bz.html)
- Garnaut J. (2010b), “The princelings”, *The Sydney Morning Herald*, 2 octobre 2010, [www.smh.com.au/business/the-princelings-20101001-1613l.html](http://www.smh.com.au/business/the-princelings-20101001-1613l.html)
- Ge G. and Ding D. (2009), “The Effects of the Institutional Environment on the Internationalization of Chinese Firms” in Ilan Alon *et al.*, *China Rules. Globalization and Political Transformation*. Basingstoke: Plagrave Macmillan, p. 46-68.
- Gu J. (2009), “China's Private Enterprises in Africa and the Implications for African Development”, *European Journal of Development Research*, n° 21, p. 570-587.

- Gǔ Y. *et al.* (2011), Zhōnghǎiwài bōlán zāoyù suǒpéi [« La COVEC en Pologne se voit réclamer des dédommagements »], Xīn shìjì, [Le nouveau siècle], n° 456, 27 juin 2011, magazine.caixin.com/2011-06-25/100272960.html
- Guóbàn fā 2003(28), [Circulaire 2003(28) du Bureau du Conseil des affaires de l'État], www.chinabaik.com/law/zy/xz/bgt/1336734.html *sqq.*
- Guówùyuan [Conseil des affaires de l'État] (2003), Qīyè guóyǒu zīchǎn jiāndū guǎnlǐ zhàn xíng tiáoli [Charte provisoire pour le contrôle et la gestion des actifs d'État des entreprises], www.china.com.cn/chinese/EC-c/341017.htm
- Hé Y. *et al.* (2011), Yāngqǐ zàntíng “dà yuèjìn” ? [« La fin provisoire du “grand bond avant” des entreprises centrales ? »], Zhōngguó qǐyè jiā, [L'entrepreneur chinois], n° 391, 2001(16), p. 42-53.
- Hensengerth O. (2011), *Interaction of Chinese institutions with host governments in dam construction: the Bui dam in Ghana*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Hibou B. (2011), « Tunisie. Économie politique et morale d'un mouvement social », *Politique africaine*, n° 121, p. 5-22.
- Hóng Y. et Guō J (2011), Fēizhōu fǎlù yánjiū zòngshù [« La recherche sur le droit africain »], Xīyǎ Fēizhōu [Asie occidentale et Afrique], 2011(5), p. 42-46.
- Jaurès J. (1902), « La propriété individuelle » in *Études socialistes*, Paris, Slatkine, 1979, réimpr. de l'édition de Paris, 1902.
- Jīn R. (2012), Fēizhōu guójì gōngchéng chéngbāo shìchǎng [Le marché africain des contrats d'ingénierie], publié sur le site du Caitec le 5 décembre 2012, www.caitec.org.cn/cn/news/2012-12/05/news\_3679.html
- Journal Officiel*, (1965), « Loi n°65-1001 du 30 novembre 1965 portant approbation du Plan de développement économique et social 5° Plan (période 1966-1970) », 1<sup>er</sup> décembre 1965, p. 10954 *sqq.*
- Kaplinsky R. et Morris M. (2009), “Chinese FDI in Sub-Saharan Africa: Engaging with Large Dragons”, *European Journal of Development Research*, n° 21, p. 551-569.
- Kar D. and S. Freitas (2012), *Illicit Financial Flows from China and the Role of Trade Misinvoicing*. Washington: Global Financial Integrity.
- Le Van J. (2011), « Le récit d'un échec : l'autoroute chinoise en Pologne », *China Analysis*, n° 36, p. 3-7.
- Lee H. and Shalmon D. (2008), “Searching for Oil: China's oil strategies in Africa”, in R. Rotberg (ed), *China into Africa: Trade, Aid and Influence*. Washington: Brookings Institution Press.
- Li G. (éd.) (2011), Zhōngyāng qǐyè duìwài zhǐjiē tóuzī bàogào (2011) [Rapport sur l'investissement direct à l'étranger des entreprises centrales (2011)], Běijīng: Zhōngguó jīngjì chūbǎnshè.
- Li H. *et al.* (2010), Jīngwài guóyǒu zīchǎn shēnjì tàntǎo [« Du contrôle des actifs d'État détenus à l'étranger »], Cáikuài yuèkǎn [Comptabilité financière], 2010(2), p. 66-67.
- Li X. et Guō Y. (2009), Wōguó zhōngxiǎo qǐyè zài Fēizhōu de tóuzī cèlù yánjiū [« De la stratégie d'investissement des PME chinoises en Afrique »], Zhōngguó liútōng jīngjì [Chine et Économie d'échanges], 2009(3), p. 71-73.
- Liang S. *et al.* (éd.) (1996), Mínfǎ tōngzé jí pèitào guīdìng xīn yì xīn jiě [Nouvelles interprétations des Principes généraux du droit civil et de ses règlements d'application], Běijīng, Rénmín fǎyuàn chūbǎnshè.
- Liu H. et Wang T. (2008), Zhōngguó sīyíng qǐyè tóuzī fēizhōu xiànzhuàng yǔ qūshì fēnxī [« Bilan et tendances de l'investissement en Afrique des entreprises privées chinoises »], Zhèjiāng shìfàn dàxué xuébào (shèhuì kēxué bǎn) [Journal of Zhejiang Normal University (Social Sciences)], 33(5), p. 36-42.
- Liú W. (2011), Zhōngyāng qǐyè guójì jìngzhēng lì yánjiū : Bìnggòu chóngzǔ de shìjiǎo [De la compétitivité internationale des entreprises centrales du point de vue des fusac], Běijīng : Zhōngguó jīngjì chūbǎnshè.
- Lú F. (2011), Zhōngyāng qǐyè gōngsī zhìlǐ bàogào (2011) [Rapport sur la gouvernance des entreprises centrales (2011)], Běijīng : Zhōngguó jīngjì chūbǎnshè.
- Lum T. *et al.*, (2009), China's foreign aid activities in Africa, Latin America and Southeast Asia, Washington, Congressional Research Service, www.fas.org/sfp/crs/row/R40361.pdf
- Malone A. (2008), “An astonishing invasion of Africa is now under way”, *Daily Mail*, 18 juillet 2008, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1036105/How-Chinas-taking-Africa-West-VERY-worried.html#ixzz0NnatMffg>

- McKinnon R. (2010), "China's exchange rate: The plight of an immature international creditor", [www.eastasiaforum.org/2010/10/03/chinas-exchange-rate-the-plight-of-an-immature-international-creditor](http://www.eastasiaforum.org/2010/10/03/chinas-exchange-rate-the-plight-of-an-immature-international-creditor)
- MOFCOM (diverses années de 2003 à 2011), *Duìwài zhíjiē tóuzī tǒngjì gōngbào* [Communiqué statistique sur l'investissement direct chinois à l'étranger], les neuf communiqués (de 2003 à 2011) sont disponibles sur le site du MOFCOM à des adresses aléatoires, le dernier, n'étant plus gratuit, n'est disponible qu'en librairie. Les renvois aux communiqués annuels seront par la suite notés *Communiqué* suivi de l'année de référence.
- MOFCOM (2012a), *Zhōngguó duìwài tóuzī hézuò fāzhǎn bàogào (2011-2012)* [Rapport sur l'investissement à l'étranger et la coopération économique (2011-2012)], 25 décembre 2012, <http://fec.mofcom.gov.cn/uploadfile/fzbg2011-2012-1225.pdf>
- MOFCOM (2012b), 2012 Nián duìwài zhíjiē tóuzī tǒngjì zhìdù [Le système statistique pour l'IDE en 2012], 28 décembre 2012, [http://fec.mofcom.gov.cn/article/zcfg/zcfb/dwtz/201212/1718966\\_1.html](http://fec.mofcom.gov.cn/article/zcfg/zcfb/dwtz/201212/1718966_1.html)
- Moreira S. (2013), "Learning from Failure: China's Overseas Oil Investments", *Journal of Current Chinese Affairs*, 42(1), p. 131-165.
- Naughton B. (2008), "SASAC and Rising Corporate Power in China", *China Leadership Monitor*, 24, p. 1-9.
- Ní W. *et al.* (2011), *Zěnyàng gǎo zá hǎiwài xiàngmù* [« Comment fait-on échouer un projet à l'étranger »], *Xīn shìjì*, [Le nouveau siècle], n° 460, 25 juillet 2011, [http://cover.caing.com/covec\\_in\\_poland/](http://cover.caing.com/covec_in_poland/)
- Nolan P., Zhang J. (2002), "The challenge of globalization for large Chinese firms", *World Development*, n° 30, p. 2089-2107.
- OCDE (2003), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73, (2003/1).
- Pairault Th. (2001), « Droit de propriété et réforme du secteur d'État » in *Études chinoises*, vol. xx, n° 1-2, p. 3-37.
- Pairault Th. (2010a), « Les chiffres de l'investissement direct chinois en Afrique », *Dounia*, n° 3, 2010, p. 15-34.
- Pairault Th. (2010b), Investissement sectoriel chinois en 2008 et 2009, [pairault.fr/sinaf/index.php/statistiques/192-investissement-sectoriel-chinois-en-2008-et-2009](http://pairault.fr/sinaf/index.php/statistiques/192-investissement-sectoriel-chinois-en-2008-et-2009)
- Pairault Th. (2012), « L'investissement direct chinois en Afrique », *Revue Outre-Terre*, numéro spécial « Chine-Afrique », n° 30, p. 89-114.
- Pairault Th. (2013), « Chinese direct investment in Africa: a state strategy? », *Région et développement*, n° 37 (à paraître).
- Quánguó rénmín dàibiǎo dàhuì [Assemblée nationale populaire] (2008), *Qiyè guóyǒu zíchǎn fǎ* [Code des actifs d'État détenus par les entreprises], 28, octobre 2008, [www.gov.cn/jrzg/2008-10/28/content\\_1134018.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2008-10/28/content_1134018.htm)
- Quer D. *et al.* (2012), "Political risk, cultural distance, and outward foreign direct investment: Empirical evidence from large Chinese firms", *Asia Pacific journal of management*, (29)4, p. 1089-1104.
- Ramasamy B. *et al.*, (2012), "China's outward foreign direct investments: location choice and firm ownership", *Journal of World Business*, 47(1), p. 17-25.
- Rèn F. et Huá Y. (2011), *Guózi wěi jiāqiáng yāngqǐ jìngwài tóuzī jiānguǎn* [« La SASAC renforce le contrôle de l'investissement à l'étranger des entreprises centrales »], *Zhōngguó jīngmào* [Économie et commerce en Chine], 2011(8), p. 40-41.
- Roche O. (2009), "The Corporatization of the Chinese Oil and Petrochemical Industries: Evolution without Revolution" in Alon I. *et al.*, *China Rules*, p. 101-135.
- Rogers M. and Ruppertsberger D. (2012), "Investigative report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE", U.S. House of Representatives, Washington, October 8, 2012, <http://intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/Huawei-ZTE%20Investigative%20Report%20%28FINAL%29.pdf>
- SAFE (2002), *Lìyòng wàizǐ gǎizǔ guóyǒu qiyè zhànxing guīdìng* [Règlement provisoire relatif à l'usage de capitaux étrangers pour la restructuration des entreprises publiques], [www.safe.gov.cn/wps/portal/sy/zcfg\\_zbxm#](http://www.safe.gov.cn/wps/portal/sy/zcfg_zbxm#)
- SASAC (2007), *Zhōngyāng qiyè zhǔyè* [Secteur d'activités des entreprises centrales], [www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2440/](http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2440/)

- SASAC (2009, 2010, 2011), Zhōngguó guóyǒu zīchǎn jiāndū guǎnlǐ niánjiàn [Annuaire du Comité de contrôle et de gestion des actifs d'État, suivi de l'année de référence], Běijīng : Zhōngguó jīngjì chūbǎnshè, diverses dates.
- SASAC (2011a), Zhōngyāng qǐyè 2010 niándù zǒngtǐ yùnháng qíngkuàng [Situation générale des entreprises centrales au cours de l'exercice 2010], communiqué du 21 octobre 2011, [xxgk.sasac.gov.cn/gips/contentSearch?id=13876921](http://xxgk.sasac.gov.cn/gips/contentSearch?id=13876921)
- SASAC (2011b), Guānyú 2012 nián zhōngyāng qǐyè kāizhǎn quánmiàn fēngxiǎn guǎnlǐ gōngzuò yǒuguān shìxiàng de tōngzhī [Circulaire relative au développement par les entreprises centrales d'une bonne gestion des risques en 2012] du 7 novembre 2011 [www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n258252/n258629/13998312.html](http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n258252/n258629/13998312.html)
- SASAC (2012a), Jiānding bù yí de tuījìn guóyǒu qǐyè gǎigé fāzhǎn [« Faire avancer inébranlablement la réforme des entreprises publiques »], Qiú shì zázhi [En quête de vérité], n° 10, p. 14-17.
- SASAC (2012b), Guóziwěi lìng dì 28 hào : Zhōngyāng qǐyè jìngwài tóuzī jiāndū guǎnlǐ zhànxíng bànfǎ [Ordonnance n° 28 de la SASAC : Mesures provisoires relatives au contrôle et à la gestion de l'investissement à l'étranger des entreprises centrales], [www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n258237/n258899/14404719.html](http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n258237/n258899/14404719.html)
- SASAC (2012c), Shànghǎi bèi'ěr hǎiwài shìchǎng zài jié shuòguǒ zhùlì duō gē yídòng liù qī kuòróng [Sur les marchés extérieurs, Alcatel-Shanghai-Bell vient de signer à nouveau un contrat fructueux avec Togocel pour la phase 6 d'extension du réseau], [www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2410/n314289/14487968.html](http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2410/n314289/14487968.html)
- Saulquin J.-Y. et Maupetit Ch. (2004), « EVA, performance et évaluation bancaire », Tours : ESCEM, [http://cermat.iae.univ-tours.fr/IMG/pdf/Actes\\_texte\\_5.pdf](http://cermat.iae.univ-tours.fr/IMG/pdf/Actes_texte_5.pdf)
- Standard Bank (2007), Update on proposed strategic partnership between Standard Bank and ICBC [http://www.standardbank.co.za/pdfs/investor/ICBC&SBK\\_presentation\\_23\\_nov.pdf](http://www.standardbank.co.za/pdfs/investor/ICBC&SBK_presentation_23_nov.pdf)
- Stern E. (2011), "China Adopts EVA: An Essential Step in the Great Leap Forward", *Journal of Applied Corporate Finance*, Morgan Stanley pub., n° 23, p. 57-62, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-6622.2011.00314.x/pdf>
- Sutherland D. (2009), "Do China's 'national team' business groups undertake strategic asset-seeking OFDI?" *Chinese Management Studies*, n° 3, p. 11-24.
- Tang L. (2012), Dàxíng jiànzhù qǐyè kuàguó jīngyíng de shìchǎng jìnrù móshì xuǎnzé – yǐ jìnrù fēizhōu shìchǎng wéi lì [« Le choix du mode d'internationalisation des grandes entreprises de construction : le cas du marché africain »], Guójì jīngjì hézuò [Coopération économique internationale], n° 11, p. 24-26.
- The Infrastructure Consortium for Africa (2012), *Annual Report 2011*, Tunis, African Development Bank.
- Tlemçani S. (2012), « Deux ans d'exclusion des marchés publics algériens pour deux sociétés chinoises », El Watan, 7 juin 2012, [www.elwatan.com/actualite/deux-ans-d-exclusion-des-marches-publics-algeriens-pour-deux-societes-chinoises-07-06-2012-173840\\_109.php](http://www.elwatan.com/actualite/deux-ans-d-exclusion-des-marches-publics-algeriens-pour-deux-societes-chinoises-07-06-2012-173840_109.php)
- World Bank (2012), World Bank Listing of Ineligible Firms & Individuals.
- Wú J. (2011), Yāngqǐ jiāqiáng duì jìngwài tóuzī qǐyè guǎnkòng de jǐ diǎn jiànyì [« Du renforcement par les entreprises centrales de leur contrôle sur leurs entreprises à l'étranger »], Cáiwù yù kuàijì – lǐcái bǎn [Gestion financière et comptabilité – édition financière], 2011(09), p. 60-61.
- Xiao G. (2004), *People's Republic of China's round-tripping FDI: scale, causes, and implications*. Manila: Asian Development Bank.
- Xin Shiji [Le nouveau siècle] (2011), <http://magazine.caing.com/2011/cw456/> et <http://magazine.caing.com/2011/cw460/>
- Yao S. and D. Sutherland (2009), "Chinalco and Rio Tinto: A long march for China's national champions", *China Quarterly*, n° 199, p. 829-840.
- Zhang G. (2010), Dui fēi zīyuán néngyuán tóuzī hézuò de jǐ diǎn sīkǎo – cóng dōngdàoguó mínzú qíngxù wèntí tán [« Réflexions sur la coopération en matière d'investissement énergétique dans les ressources naturelles africaines à partir de l'état d'esprit des populations des pays bénéficiaires »], [www.caitec.org.cn/cn/news/2010-07/08/news\\_2148.html](http://www.caitec.org.cn/cn/news/2010-07/08/news_2148.html)
- Zhōngguó gōngchǎndǎng [Parti communiste chinois], (1999), Zhōnggòng zhōngyāng guānyú guóyǒu qǐyè gǎigé hé fāzhǎn ruògān zhòngdà wèntí de juédìng, [Décision du PCC relative à des questions importantes sur la réforme et le développement des entreprises publiques], [cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837883.html](http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837883.html)



Zhōngguó gòngchǎndǎng [Parti communiste chinois], (2010), Zhōng zǔ bù fābù 2009 nián dǎng nèi tǒngjì dǎngyuán shù bǐ shàng nián jìng zēng 206.5 wàn [Le département central de l'Organisation indique que les statistiques pour 2009 font apparaître que le nombre de membres du parti a augmenté de plus de deux millions par rapport à l'année dernière], [cpc.people.com.cn/GB/164113/11990628.html](http://cpc.people.com.cn/GB/164113/11990628.html)

## Notes

1 Zhōngyāng qǐyè fāzhǎn xiliè bàogào [Rapports sur le développement des entreprises centrales] publiée par la Zhōngguó jīngjì chūbǎn shè [Les presses de l'économie chinoise]. On trouve aussi une étude de Liu Wenbing. (2011).

2 Nous excluons les textes de pure propagande qui sont eux traduits en langues occidentales.

3 Directive de la Commission des communautés européennes du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (80/723/CEE), voir [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0723:FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0723:FR:HTML) ; la version anglaise parle de « public undertakings », [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0723:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0723:EN:HTML)

4 Notons que toutes références à des « entreprises privées » serait encore plus ambiguë car non seulement les mêmes nuances s'imposent mais encore parce que le processus (la « privatisation ») par lequel elles peuvent naître est souvent compris comme un processus thatchero-eltsinien plus que chiraco-jospinien (ouverture du capital). Aussi quand ils écrivent des mots comme entreprises « privées », « privatisées »..., certains auteurs hésitent dans l'emploi des guillemets comme par exemple Olivier Roche, (Roche, 2009, p. 101-135).

5 La compréhension exacte de ce tableau exigerait que chaque terme utilisé ici soit l'objet d'une exégèse qui ne peut trouver sa place ici.

6 Que les dirigeants chinois aient pu encourager l'élaboration d'un cadre idéologique adéquat à la réforme n'interdit nullement qu'il se soit révélé *a posteriori* propice à leur enrichissement personnel (indu ou non).

7 Dans les pays en développement, la privatisation des entreprises publiques signifie souvent une dénationalisation, c'est à dire un transfert de leur contrôle à des investisseurs étrangers. Là, comme en Chine, où l'appropriation par la nation a originellement été vécue comme une proclamation existentielle, toute privatisation peut apparaître comme une retraite sous la pression d'instances internationales. Plus une nation dépend de l'investissement étranger pour se moderniser (comme en Chine), plus la privatisation de ses entreprises nationales risque de signifier une perte de souveraineté.

8 Le droit de propriété en Chine (article 71 du code civil chinois) se définit comme le droit de jouir de quatre prérogatives dont trois (*usus, fructus, abusus*) constituent les attributs classiques de la propriété au sens de l'article 544 du code civil français mais dont le quatrième (*possessio*) définit un rapport juridique signalant que le possesseur a la maîtrise effective d'un bien en vertu d'un titre qui identifie le propriétaire et reconnaît le droit de ce dernier sur le bien tout en octroyant des droits spécifiques à ce possesseur (Pairault, 2001, p. 16-17). Il s'agit d'une élaboration complexe inspirée des théoriciens soviétiques qui est destinée à assurer la pérennité du patrimoine national et à prévenir les privatisations de fait.

9 Rappelons que la Chine n'est pas une exception. EDF, Renault, Air France, EADS, France Telecom, AREVA, CNP, Safran, Eramet, STM, La Poste, La Banque postale, Nexter, la Française des jeux, etc. sont toutes des entreprises à capitaux publics de droit privé. On peut constater des situations similaires en Belgique, en Suisse, au Canada... sans oublier les États-Unis.

10 Compte tenu du mode de gestion de l'économie chinoise, il n'y a pas de seuil en deçà duquel la part des capitaux publics ne permettrait plus de bloquer *de facto* les décisions en assemblée générale.

11 Voir <http://investing.businessweek.com/research/stocks/private/snapshot.asp?privcapId=5575415>, lu le 12 février 2013. On ne peut prétexter qu'il puisse s'agir de sa filiale hongkongaise de même dénomination pour considérer que la CWE est une entreprise privée (*i.e.* sans capitaux publics chinois).

12 Par opposition, les autres entreprises publiques sont qualifiées de « locales » (*difāng*). L'expression apparaît dès l'année 1950 comme le suggère la presse chinoise (Rénmín rìbào [Le quotidien du peuple, par la suite *RMRB*], 28 février 1950, p. 4). En 1958, la responsabilité de 80 % de ces entreprises centrales est alors transférée aux autorités locales (*RMRB*, 25 juin 1958, p. 1) ; ce n'est qu'en 1996 que Jiang Zemin initie un mouvement inverse (*RMRB*, 28 mars 1996, p. 9).

13 Voir <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71383/4844806.html>. Notons que ce comité remplace un comité antérieur qui s'occupait non des entreprises centrales mais des entreprises de grande taille qui, il n'est sans doute pas nécessaire de le préciser, étaient alors certainement à capitaux publics (voir la déclaration de Zhu Rongji dans *RMRB*, 28 février 2000, p. 1). Le souci que révèlent les propos que tient alors le Premier ministre est bien plutôt le renforcement du pouvoir du Parti que le contrôle du rôle économique de ces entreprises.

14 À la mi-2011, les entreprises centrales et leurs filiales cotées en bourse auraient cumulé 54 % des actifs des entreprises centrales, 69 % des actifs nets et 60 % du chiffre d'affaires (SASAC, 2012a, p. 14).

15 Les entreprises à capitaux publics sont à 90 % des entreprises dont dépendent la sécurité nationale et le bien-être des citoyens (SASAC, 2012a, p. 15-16).

16 Pour « inamovible » le qualificatif en chinois se lit « bol en fer » (*tiěwǎn*) et renvoie au fameux « bol à riz en fer » c'est-à-dire l'emploi à vie dont bénéficiaient les salariés chinois avant la réforme. Quant aux aphorismes, ils auraient formé « le petit livre des citations de M. Li » (*Li shì yǔlù*), à l'instar de celui d'un célèbre aîné aujourd'hui disparu.

17 Hé *et al.* (2011), p. 42-53. La présentation en anglais du dossier édulcore le propos du dossier en chinois dont le titre est traduit en « The Changing State of State-owned Assets in China » sans référence ni aux entreprises centrales, ni à la catastrophe historique que fut le Grand bond en avant. Ce magazine, créé en 1985, appartient au « Quotidien de l'économie » (*Jīngjì rìbào*) qui est une émanation revendiquée comme telle du département de la Propagande du PCC.

18 On traduira ainsi l'expression *guó jìn mín tuì* qui signifie littéralement « avancée du public et recul du privé ». Cette expression, apparue en 2002, voulait à l'origine signifier un retour à une économie dominée (en valeur absolue) par le secteur public puis dès 2007 n'a plus que prôné une priorité au secteur public.

19 Fin avril 2013, ces entreprises centrales ne sont plus que 115, la liste apparaît à l'adresse suivante : [www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2425/](http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2425/)

20 Cette obsession est parfaitement traduite par les faits que rapporte l'étude de Liú Wénbǐng (Liú, 2011). Voir aussi les annuaires de la SASAC en particulier l'édition 2010 (SASAC, 2010, p. 57, 767-771). Voir aussi le site de la SASAC [www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2425/index.html](http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2425/index.html)

21 Voir <http://xxgk.sasac.gov.cn/gips/contentSearch?id=13876921>, <http://xxgk.sasac.gov.cn/gips/contentSearch?id=7394605>, <http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n258203/n259490/13864252.html>

22 Voir le Code des actifs d'État détenus par les entreprises (Quánguó rénmin dàibǎo dàhui [Assemblée nationale populaire], 2008).

23 Voir [www.gov.cn/flfg/2010-01/22/content\\_1517096.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-01/22/content_1517096.htm)

24 Voir les rapports annuels du McKinsey Global Institute à [www.mckinsey.com/insights/global\\_capital\\_markets/](http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/)

25 Lire à titre d'exemple le très instructif article de John Garnaut, (Garnaut, 2010b).

26 « Sortir » tel est le sens exact de la formule chinoise souvent rendue de manière inutilement emphatique en anglais par *going global*. Notons qu'il existe un certain flou sur la date à laquelle a été adoptée cette politique. Il semble clair que l'histoire de cette politique d'extraversion active aurait été lancée par Jiang Zemin en juillet 1996 à son retour d'un voyage en Afrique. L'emploi de l'expression elle-même pourrait en revanche ne dater que de son discours lors d'une séance de travail du 24 décembre 1997. Le lancement officiel lui daterait de 1999 sans qu'il soit explicitement fait référence à une décision précise du PCC (Chén, 2009, p. 63-69). Pour un découpage chronologique de l'ouverture de 1979 à aujourd'hui, on consultera *inter alia* Ge and Ding (2009, p. 46-sqq).

27 D'après nos calculs à partir des communiqués annuels du MOFCOM, voir Pairault (2013).

28 *Duìwài zhījīe tóuzī tǒngjì gōngbào* [Communiqué statistique sur l'investissement direct chinois à l'étranger], les neuf communiqués (de 2003 à 2011) sont disponibles sur le site du MOFCOM à des adresses aléatoires, le dernier, n'étant plus gratuit, n'est disponible qu'en librairie.

29 *Jīngwài tóuzī qīyè (jīgòu) mínglù* [Liste nominative des entreprises (institutions) investissant à l'étranger], [wszw.hzs.mofcom.gov.cn/fecp/fem/corp/fem\\_cert\\_stat\\_view\\_list.jsp](http://wszw.hzs.mofcom.gov.cn/fecp/fem/corp/fem_cert_stat_view_list.jsp). Il ne s'agit pas à strictement parler de la liste nominative d'entreprises ayant investi à l'étranger, mais de la liste des projets ayant été autorisés et dûment consignés puisqu'une entreprise peut avoir plusieurs projets enregistrés tant au même moment qu'à des moments différents (Pairault, 2012, p. 92-93).

30 Il s'agit du monopole du tabac qui est une entreprise à capitaux 100% publics sous la tutelle du ministère de l'Industrie.

31 Une synthèse de cet événement a également été publiée en français par Jade Le Van (2011, p. 3-7).

32 Voir [economy.caixin.com/2012-08-30/100430699.html](http://economy.caixin.com/2012-08-30/100430699.html).

33 Voir [www.elwatan.com](http://www.elwatan.com). Il s'agit d'une affaire complexe dans laquelle le Français Pierre Falcone serait mêlé. Quoi qu'il en soit, cette affaire en a révélé une autre qui elle a abouti en juin 2012 à la condamnation (trois millions de dinars d'amende et à une exclusion de deux ans des marchés publics) de deux autres entreprises chinoises, Huawei et ZTE, poursuivies pour des faits de « corruption, trafic d'influence et blanchiment d'argent » (Tlemçani, 2012).

34 Entretiens à Pékin début 2012 sous couvert de l'anonymat.

35 Fin 2010, le nombre d'entreprises centrales mères était de 122.

36 Sur ce thème précis la SASAC a émis le 7 novembre 2011 une Circulaire relative au développement par les entreprises centrales d'une bonne gestion des risques en 2012 leur imposant la rédaction d'un

rapport annuel faisant le bilan des mesures prises au cours de l'année passée et décrivant celles à prendre au cours de l'année à venir (SASAC, 2011b).

37 Pour se faire idée des difficultés que les investisseurs chinois ont à respecter le droit des pays où ils investissent et à accepter que le droit de nombre pays en développement puisse être plus développé que le leur, voir Li et Guō (2009) ainsi que Hóng et Guō (2011).

38 C'est à la description de l'exécution de ce double mandat que se consacrent les annuaires de la SASAC et aux grandes messes qu'elle organise pour valoriser les patrons qui se soumettent au Parti (par exemple *Annuaire de la SASAC*, 2009, p. 95).

39 Pour illustrer l'omniprésence du PCC dans l'industrie, lire l'article de John Garnaut (Garnaut, 2010).

40 La CRCC (China Railway Construction Corporation) constituée en 2007 est une émanation du Corps de construction de chemins de fer de l'Armée populaire de libération, voir [www.crccg.com/g306.aspx](http://www.crccg.com/g306.aspx).

41 Notons que la China State Construction Engineering Corporation (CSCEC) est sur la liste noire des entreprises sanctionnées pour fraude et corruption qu'établit la Banque mondiale (World Bank, 2012)..

42 Les références à des entreprises chinoises en Algérie résultent d'une lecture croisée entre le site du quotidien *El Watan* et les sites de ces entreprises.

43 La Chine a adopté en 2002 la norme GB/T4754-2002 qui, à quelques différences notables près, s'harmonise avec la nomenclature d'activités choisie par l'ONU (norme ISIC, International Standard Industrial Classification for all economic activities), voir [www.stats.gov.cn/tjbz/index.htm](http://www.stats.gov.cn/tjbz/index.htm), [www.stats.gov.cn/tjbz/hyflbz/xgwj/t20030613\\_402154085.htm](http://www.stats.gov.cn/tjbz/hyflbz/xgwj/t20030613_402154085.htm) et [www.oecd.org / dataoecd/32/24/33982319.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/24/33982319.pdf).

44 Le « Parc industriel d'Orient » (Dōngfāng gōngyè yuán) se visite sur le net à [www.e-eiz.com/index.asp](http://www.e-eiz.com/index.asp).

45 Calculs à partir de la base de données en ligne de la CNUCED.

46 Pour reprendre un terme de Clotilde Champeyrache (2004). Voir aussi son intervention lors du colloque qui s'est tenu en octobre 2009 à l'université Mouloud Mammeri de Tizi Ouzou dont rend compte *El Watan* [www.elwatan.dz/archives/article.php?id=141352](http://www.elwatan.dz/archives/article.php?id=141352).

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Thierry Pairault, « Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique », *Revue de la régulation* [En ligne], 13 | 1er semestre / Spring 2013, mis en ligne le 21 juin 2013, consulté le 24 juin 2013. URL : <http://regulation.revues.org/10195>

### ***À propos de l'auteur***

#### **Thierry Pairault**

Directeur de recherche émérite, Centre d'études sur la Chine moderne et contemporaine (CNRS/EHESS), [pairault@ehess.fr](mailto:pairault@ehess.fr)

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

### ***Résumés***

La majorité des études sur la présence chinoise en Afrique tendent par la force des choses à privilégier une approche par les entreprises publiques. Dans cette recherche nous nous focaliserons sur une catégorie spécifique d'entreprises publiques, celle des entreprises sous la tutelle directe du gouvernement central (les « entreprises centrales ») puisque celles-ci détiennent en moyenne 80 % du stock d'investissement direct chinois à l'étranger. C'est leur importance économique — tant en Chine qu'à l'étranger — conjuguée à leur proximité avec le pouvoir central qui justifient que ces entreprises soient distinguées des autres entreprises publiques et soient spécifiquement interrogées sur leur rôle comme vecteur *effectif* de la politique chinoise en Afrique. Successivement donc, nous évoquerons la résurgence du

concept stratégique d'« entreprise centrale », puis nous nous interrogerons sur le degré d'autonomie de ces entreprises centrales tel que l'exprime leur stratégie d'investissement direct à l'étranger et plus spécifiquement en Afrique. En définitive, le gouvernement chinois a une stratégie africaine qu'il entend mettre en œuvre grâce à ses entreprises centrales lesquelles disposent toutefois d'une plus grande autonomie qu'il n'apparaît d'emblée.

### Chinese enterprises under direct supervision as shown by their direct investment in Africa

Most of the studies on the Chinese presence in Africa tend inescapably to favour an approach through public enterprises. In this research we focus on a specific category of public enterprises, that of the companies under the direct supervision of the central government since they hold on average 80% of the stock of Chinese foreign direct investment. Their economic importance —both in China and abroad— coupled with their proximity to the central government substantiate that we distinguish these “central enterprises” from other public enterprises, that we specifically examine their role as an effective vector of China's policy in Africa. We will therefore discuss the resurgence of the strategic concept of “central enterprise”, then will study the degree of autonomy of these central enterprises as expressed by their direct investment strategy abroad and more specifically in Africa. Finally, it appears that the Chinese government has an African strategy that it intends to implement through its “central enterprises”, which have much greater autonomy than we might suppose at first sight.

### Las empresas chinas bajo la tutela directa del gobierno puestas de manifiesto por sus inversiones en África

La mayoría de los estudios sobre la presencia china en África tienden por la fuerza de las cosas a privilegiar un enfoque por el lado de las empresas públicas. En esta investigación nos vamos a centrar sobre una categoría específica de las empresas públicas, las empresas que están bajo la tutela del gobierno central (las “empresas centrales”) porque ellas concentran en promedio del 80% del Stock de la inversión directa china en el extranjero. Es su importancia económica —tanto en China a como en el exterior— conjugada a su proximidad con el poder central lo que justifica que esas empresas se distinguen de otras empresas públicas y sean específicamente interrogadas sobre su rol como vector efectivo de la política china en África. Sucesivamente, vamos a evocar el resurgimiento del concepto estratégico de « empresa central » y luego nos interrogaremos sobre el grado de autonomía de esas empresas centrales tal como se expresa por su estrategia de inversiones directas en el extranjero y más específicamente en África. Finalmente, el gobierno chino tiene un estrategia africana que trata de poner en práctica gracias a sus empresas centrales, las cuales disponen siempre de una gran autonomía que es mayor de la que se pensaba inicialmente.

#### *Entrées d'index*

**Mots-clés** : Chine, Afrique, entreprises publiques, entreprises centrales, SASAC, IDE, investissement direct étranger

**Keywords** : China, Africa, public enterprises, central enterprises, SASAC, FDI, foreign direct investment

**Palabras claves** : China, África, empresas públicas, empresas centrales, SASAC, IDE, inversión extranjera directa

**Codes JEL** : F21 - International Investment; Long-Term Capital Movements, H82 - Governmental Property, L32 - Public Enterprises, O53 - Asia including Middle East, O55 - Africa