

L'INÉVITABLE « LOCALISATION » : LES ENTREPRISES PUBLIQUES CHINOISES DE LA CONSTRUCTION AU GHANA

Katy N. Lam et Jean-Nicolas Bach

Editions Karthala | *Politique africaine*

**2014/2 - N° 134
pages 21 à 43**

ISSN 0244-7827

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2014-2-page-21.htm>

Pour citer cet article :

Lam Katy N. et Bach Jean-Nicolas, « L'inévitable « localisation » : les entreprises publiques chinoises de la construction au Ghana »,
Politique africaine, 2014/2 N° 134, p. 21-43. DOI : 10.3917/polaf.134.0021

Distribution électronique Cairn.info pour Editions Karthala.

© Editions Karthala. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LE DOSSIER

KATY N. LAM

**L'INÉVITABLE « LOCALISATION » :
LES ENTREPRISES PUBLIQUES
CHINOISES DE LA CONSTRUCTION
AU GHANA**

En se focalisant sur les entreprises publiques chinoises (EPC) de construction au Ghana, cet article montre que les différences observables dans les comportements économiques et les niveaux de développement de ces entreprises ne se jouent pas essentiellement dans leur rapport à l'État chinois. Les EPC qui enregistrent les meilleurs résultats en termes de développement économique et de comportement social responsable ne sont pas les plus grandes entreprises publiques en Chine, mais plutôt des EPC provinciales ou encore des groupes d'EPC moins stratégiques. Mais ce degré d'autonomie dont bénéficient les entreprises ne devient un facteur déterminant que lorsqu'il est corrélé au temps passé dans le pays d'accueil, source indispensable d'adaptation au contexte local – un fait souvent négligé dans l'analyse des relations Chine-Afrique. Les EPC au Ghana se sont progressivement transformées en entreprises locales, jouissant d'un fort degré d'indépendance sous la conduite de leurs directeurs de filiales.

En dépit d'une littérature aujourd'hui abondante sur la Chine-Afrique, les études portant sur les entreprises publiques chinoises (EPC) ne sont que rarement alimentées par des recherches empiriques. En résulte une idée très communément admise, selon laquelle les EPC ne seraient que des agents passifs au service de l'État chinois et de sa diplomatie guidée par la quête de ressources¹.

1. Voir par exemple D. Tull, « China's Engagement in Africa : Scope, Significance and Consequences », *Journal of Modern African Studies* vol. 44, n° 3, 2006 ; I. Taylor, *China's New Role in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 2009 ; D. Brautigam, *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ; D. Shinn et J. Eisenman, *China and Africa. A Century of Engagement*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2012 ; R. I. Rotberg (dir.), *China into Africa. Trade, Aid, and Influence*, Washington DC, Brookings Institution Press / World Peace Foundation, 2009. Voir une des rares études sur les EPC, menée à partir de statistiques réalisées en Afrique et de la littérature disponible : T. Pairault, « Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique », *Revue de la régulation*, vol. 13, n° 1, 2013 ; Y. C. Xu, « Chinese State-Owned Enterprises in Africa : Ambassadors or

Analysant la diplomatie africaine de Beijing, de nombreux travaux distinguent deux catégories d'EPC, les EPC centrales et les EPC des provinces de la Chine. Cette distinction découle de la politique menée par l'État chinois à l'égard des entreprises depuis 1996, qui peut être résumée de la façon suivante : « Préserver les grandes entreprises et laisser les petites s'en aller » (抓大放小). Préserver les grandes entreprises signifiait, d'une part, fusionner au sein de grands groupes nationaux les EPC les plus importantes et les plus stratégiques – une logique de fusion qui s'est poursuivie jusqu'à atteindre aujourd'hui 113 groupes². Ces groupes, également appelés « entreprises centrales » (ou EPC centrales, 中央企業), ont été placés sous le contrôle de la *State Assets Supervision and Administration Commission* (SASAC). La gestion des EPC provinciales importantes a quant à elle été transférée aux gouvernements des provinces, mettant un terme au contrôle et à la coordination directs exercés jusque-là par le gouvernement chinois³. Mais qu'elles soient centrales ou provinciales, les filiales des EPC opérant à l'étranger s'insèrent toutes dans une structure bureaucratique complexe et moins efficace qu'il n'y paraît, le ministère des Affaires étrangères chinois et ses ambassades n'exerçant pas une autorité directe sur ces filiales. Le ministère du Commerce, la SASAC et les gouvernements provinciaux représentent des unités bureaucratiques ayant non seulement autorité sur ces EPC, mais partageant aussi les parts financières de ces entreprises. Le fait que l'État soit devenu actionnaire de ces entreprises publiques chinoises a par ailleurs complexifié la gestion hiérarchique interne aux EPC⁴. La plupart des EPC sont cotées en bourse (sur les marchés national et international) et possèdent de nombreuses filiales.

Dans les études opérant ce distinguo, les entreprises provinciales font régulièrement figure de « mauvaises entreprises » en raison du contrôle limité qu'exercerait sur elles l'État chinois⁵. Dit autrement, le fait d'échapper partiellement au contrôle de l'État central chinois conduirait ces entreprises

Freebooters ? », *Journal of Contemporary China*, 2014, accessible sur : <http://dx.doi.org/10.1080/10670564.2014.882542>. Pour une analyse portant à la fois sur des entreprises publiques et privées, voir L. Corkin, « Chinese Construction Companies in Angola : a Local Linkages Perspective », Open University, Discussion Paper n° 2, MCCP, 2011.

2. Pour une liste des EPC centrales, voir *State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council* (SASAC), République populaire de Chine, accessible sur : <http://www.sasac.gov.cn/n2963340/n2971121/n4956567/4956583.html>.

3. V. Nee, « Organizational Dynamics of Market Transition. Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China », *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, n° 1, 1992, p. 1-27.

4. Voir Y. M. Lin and T. Zhu, « Ownership Restructuring in Chinese State Industry. An Analysis of Evidence on Initial Organizational Changes », *The China Quarterly*, vol. 166, 2001, p. 305-341.

5. Voir par exemple Y. C. Xu, « Chinese State-Owned Enterprises... », art. cité ; B. Gill et J. Reilly, « The Tenuous Hold of China Inc. in Africa », *The Washington Quarterly*, vol. 30, n° 3, 2007, p. 37-52 ; Z. Chen, J. Jian, D. Chen, « The Provinces and China's Multi-Layered Diplomacy : The Cases of GMS and Africa », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, n° 4, 2010, p. 331-356.

à des comportements économiques inadmissibles et serait la source de scandales internationaux. Néanmoins, ces arguments contradictoires quant à l'implication du gouvernement chinois dans les EPC et à son influence sur la conduite économique locale de ces dernières ne s'appuient sur aucune étude empirique. Ils constituent uniquement une hypothèse.

En se focalisant sur les entreprises publiques chinoises de construction au Ghana, cet article montre que les différences observables dans les comportements économiques et les niveaux de développement de ces entreprises ne se jouent pas principalement dans leur rapport à l'État chinois. Tout d'abord, les EPC implantées au Ghana (comme ailleurs en Afrique) sont généralement « provinciales » ou « périphériques » par nature, car relativement hors de l'influence de l'épicentre étatique chinois. Les EPC qui enregistrent les meilleurs résultats en termes de développement économique et de comportement social responsable ne sont pas les plus grandes entreprises publiques en Chine, mais plutôt des EPC provinciales ou encore des groupes d'EPC moins stratégiques. Mais ce degré d'autonomie dont bénéficient les entreprises ne devient un facteur déterminant que lorsqu'il est corrélé au temps passé dans le pays d'accueil, source indispensable d'adaptation au contexte local.

Parmi les entreprises implantées au Ghana, le fait que les résultats de certaines EPC d'envergure se trouvent dépassés par des EPC de moindre taille est révélateur : les entreprises chinoises qui s'internationalisent dépendent finalement de la capacité des managers locaux à s'adapter au monde des affaires dans les pays d'accueil. Les études chinoises relatives au commerce international, que corroborent mes entretiens menés auprès des EPC au Ghana, montrent que la disposition des personnels qualifiés du siège à s'expatrier ne suffit pas⁶. La familiarisation avec l'emploi sur place (en Afrique) est la seule solution.

Les EPC, particulièrement dans le secteur de la construction, ont commencé à s'internationaliser vers le continent africain à partir de la réforme économique chinoise de 1978. Mais le phénomène Chine-Afrique tend à occulter la nécessaire période d'adaptation et d'intégration qu'ont connue ces entreprises. Les EPC les plus anciennement implantées au Ghana, soit depuis les années 1980, ont adopté une stratégie économique et un management davantage localisés. Loin de se réduire à de simples branches auxiliaires soumises au contrôle d'un siège qui définirait les stratégies commerciales et de développement, les EPC du Ghana se sont progressivement transformées en entreprises locales jouissant d'un fort degré d'indépendance sous la conduite de leurs directeurs de filiales.

6. J.-P. Larçon (dir.), *Chinese Multinationals*, New Jersey, World Scientific, 2008.

China, Ltd. Un business africain

La présente étude s'appuie sur deux types de sources : d'une part les informations collectées lors de deux terrains de recherches d'une durée totale de six mois étalés entre 2009 et 2010, mêlant des entretiens semi-directifs menés en mandarin auprès des équipes chinoises, en anglais auprès des personnels ghanéens, et de l'observation participante ; d'autre part les ressources disponibles en ligne, notamment sur les sites internet des EPC (en chinois), les médias chinois nationaux et provinciaux, ou encore les documents émanant du secteur de la construction relatifs aux activités et aux expériences des EPC en Afrique. Cet article décrira d'abord de quelles manières les rapports entre les EPC au Ghana et l'État central chinois influent sur les trajectoires de ces entreprises à l'international. Il montrera ensuite comment l'autonomie peut tout à la fois agir positivement ou négativement sur les pratiques et les résultats des EPC. Et au-delà de l'autonomie, il analysera les évolutions en cours dans les relations entre les EPC et l'État chinois, au gré des défis diplomatiques croissants auxquels la Chine se trouve confrontée en Afrique.

UNE HISTOIRE DES ENTREPRISES PUBLIQUES CHINOISES DE LA CONSTRUCTION IMPLANTÉES AU GHANA

Les premières relations entre les provinces chinoises et l'Afrique remontent à l'ère maoïste, et particulièrement aux années 1970, à la faveur de l'aide chinoise destinée au continent africain. Avant la réforme économique de 1978⁷, l'aide extérieure chinoise prenait la forme de « dons » – c'est-à-dire une aide unidirectionnelle, sans condition de retour économique sur investissement. Après avoir obtenu un siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies en 1971, notamment grâce au soutien de nombreux pays africains, la Chine a consacré à ces derniers une part tout à fait significative de son aide extérieure totale⁸. Des bureaux de coopération

7. La réforme économique post-Mao débuta en 1978 et se poursuit encore actuellement. Six domaines furent initialement ciblés par cette réforme : 1) agriculture (privatisation des exploitations collectives) ; 2) restructuration et privatisation des entreprises d'État ; 3) réforme du secteur bancaire ; 4) politique d'ouverture au commerce extérieur et à l'investissement ; 5) développement du secteur privé ; 6) infrastructures institutionnelles. Voir A. Kernen, *La Chine vers l'économie de marché. Les privatisations à Shenyang*, Paris, Karthala, 2004 ; B. Naughton, *Growing out of the Plan. Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1994 ; *The Chinese Economy. Transition and Growth*, Cambridge et Londres, The MIT Press, 2007.

8. B. Q. Shen, « China's Changing Identity and its Assistance to Other Countries », *Journal of Jinggangshan University*, vol. 30, n° 3, p. 30-33, 2009 (沈本秋, 中国身份变化与对外经济援助, 井冈山学院学报 [哲学社会科学]).

technique et économique furent conjointement mis en place dans les provinces et les principales villes du pays afin d'assumer le poids croissant de ces programmes d'aide extérieure destinés à l'Afrique⁹. Plus de la moitié de l'aide chinoise, tout comme les projets de coopération qui ont suivi¹⁰, relevaient de la construction d'infrastructures – de programmes intégrés (成套项目援助)¹¹. La réalisation des projets enclenchés dans les années 1970 fut alors confiée à des cellules en charge des affaires extérieures au sein des différents ministères ou des gouvernements provinciaux. C'est à partir de ces cellules et bureaux qu'émergeront après 1978 les entreprises de constructions centrales et provinciales.

La réforme économique en Chine a eu pour effet un retrait progressif du centre vis-à-vis des entreprises implantées dans les provinces, ce qui signifiait une réduction des politiques publiques et de la responsabilité gouvernementale en matière de développement de ces EPC. Les politiques de développement, telles qu'élaborées par les autorités, ont généralement privilégié les EPC du centre¹². Cette implantation préalable en Afrique, au cœur de projets de coopération chinois, permet de comprendre comment le continent est devenu une destination privilégiée, voire l'unique destination possible, pour les EPC provinciales en cours d'internationalisation à partir de 1978. Les EPC implantées à Beijing ont, elles, privilégié des régions du monde plus prospères au cours des années 1980 et 1990, dans leurs politiques de développement à l'international. Dans leurs efforts d'internationalisation en Afrique, les EPC provinciales furent délaissées par le gouvernement central et ne purent canaliser les investissements directs à l'étranger (IDE) chinois¹³.

La plus vieille EPC de construction toujours active au Ghana¹⁴ est originaire de la province de Gansu (甘肃), la *Gansu Hualong Group Corporation* (ci-après

9. Z. Z. Xiao Zong-zhi et D. R. Zhang, « On China's Economical and Technical Assistance to Foreign Countries During 50 Years or More », *Journal of University of Science and Technology Beijing* (Social Sciences Edition), vol. 18, n° 4, 2002 (肖宗志, 张德容, 中国五十多年来的对外经济技术援助评: 北京科技大学学报 [社会科学版]).

10. Suite à la réforme économique de 1978, l'orientation donnée à l'aide extérieure chinoise passa d'une logique d'« aide » (unidirectionnelle et non liée économiquement) à une logique de « coopération » (recherche d'efficacité économique et de retombées à la fois pour la Chine et les pays récipiendaires).

11. Selon le Livre blanc chinois de l'aide extérieure diffusé par le Conseil d'État en 2011 : *China's Information Office of the State Council*, « China's Foreign Aid », http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm.

12. K. E. Brødsgaard, « Politics and Business Group Formation in China : The Party in Control ? », *The China Quarterly*, vol. 211, 2012, p. 624-648.

13. E. Hong et L. Sun, « Dynamics of Internationalization and Outward Investment : Chinese Corporations' Strategies », *The China Quarterly*, vol. 187, septembre 2006, p. 610-634.

14. Plusieurs EPC ont quitté le Ghana une fois leur projet arrivé à terme.

China, Ltd. Un business africain

Hualong)¹⁵. Son premier projet international fut un projet d'aide chinois au Togo, qui faisait suite à un accord bilatéral signé entre les deux gouvernements en 1974. Le directeur adjoint de *Hualong* au Ghana se souvient ainsi des raisons pour lesquelles ils décidèrent de planifier et d'explorer le marché africain :

« À cette époque, le projet mené au Togo avait déjà nécessité l'envoi de l'équipe, et les machines sont ici. Nous avons alors décidé de ne pas les réexpédier vers la Chine. Parce que nous découvriions que l'Afrique était un espace inoccupé. Ils n'avaient pas leur propre secteur de construction ou leurs propres entreprises. Leur technique de construction était très ancienne. Nous avons donc décidé de monter une entreprise ici, et les habitants ont accueilli positivement notre installation¹⁶ ».

Néanmoins, l'impossibilité pour *Hualong* d'effectuer des IDE l'obligea, pour développer son marché dans la sous-région, à monter un partenariat dans lequel elle se trouvait subordonnée à la *China State Construction Engineering Co. Ltd.* (ci-après *China State Construction*). La *China State Construction*, une EPC centrale, faisait partie des quatre seules EPC auxquelles était réservé le droit d'effectuer des IDE, au lendemain de la réforme de 1978 (les trois autres étant également des corporations de niveau ministériel basées à Beijing)¹⁷.

En 1985, la *China State Construction* remporta le marché relatif à la construction de l'ambassade de Chine au Ghana¹⁸, projet qu'elle sous-traita entièrement à la *Hualong*. Il s'agissait du premier projet de la *Hualong* dans le pays, à la suite duquel l'entreprise décida de développer ses activités sur le marché ghanéen. À cette fin, elle formalisa un partenariat avec la *China State Construction* en tant que sous-traitant, en co-fondant une compagnie au Ghana en 1987, la *China State Ghana (Hualong) Co. Ltd.* Dans les faits, c'est surtout l'EPC provinciale, *Hualong*, qui opérait dans le pays. Celle-ci devait néanmoins reverser deux pour cent de son chiffre d'affaires annuel à la *China State Corporation*, à titre de frais de gestion¹⁹.

15. *Hualong* signifie le peuple de la province de Gansu.

16. Entretien, Directeur adjoint de l'EPC *Hualong*, Ghana, 22 octobre 2010.

17. Ces corporations étaient des unités ministérielles du gouvernement central chinois, auparavant en charge des travaux d'assistance chinoise à l'étranger, à savoir : 1) la *China State Construction Engineering Co. Ltd.* ; 2) la *China Civil Engineering and Construction Corporation Co. Ltd.* ; 3) la *China Road and Bridge Corporation* du ministère des Transports ; 4) et la *China National Complete Plant Import and Export Corporation* du ministère des Relations économiques extérieures et du Commerce, qui fusionna en 2003 avec le ministère du Commerce lors de la création de ce dernier.

18. La *China State Construction* agissait ainsi pour le compte de la *Hualong*, cette dernière, en tant qu'EPC provinciale, n'ayant pas le droit de soumettre un projet en son nom propre.

19. La coopération entre les deux entreprises prendra fin en 2001, année à partir de laquelle la *Hualong* se verra reconnaître le droit, comme bien d'autres EPC, d'opérer directement à l'étranger.

Alors que les principales EPC étaient tout particulièrement encouragées par le gouvernement chinois à investir à l'étranger, les plus modestes (dont les entreprises provinciales) durent manœuvrer pour gagner un accès aux opportunités offertes par ces nouveaux marchés. Car en dépit des principes inscrits dans le règlement provisoire de 1985 selon lesquels « toute entreprise bénéficiant d'un capital suffisant, du savoir-faire technique et opérationnel et de partenaires étrangers adéquats » pouvait « demander l'autorisation d'établir de nouvelles branches à l'étranger²⁰ », nombreuses sont les EPC provinciales qui n'obtinrent ces permis que bien plus tard, dans les années 1990.

Au lendemain de la réforme économique, les EPC provinciales souhaitant se porter sur le marché international devaient jouer le rôle de sous-traitants des corporations ministérielles. Cette stratégie était fréquemment adoptée par les entreprises provinciales implantées au Ghana, et plus largement sur le continent africain, en fonction du pays où elles avaient conduit leur premier projet de coopération. Jusqu'à il y a peu, la concurrence entre les entreprises chinoises en Afrique demeurait faible, puisque les puissantes EPC centrales préféraient concentrer leurs efforts sur des régions plus prospères. Ce fut notamment le cas de la *China State Construction* qui a longtemps délaissé l'Afrique pour se développer sur les marchés asiatiques (Hong Kong, Singapour) ou nord-américains. Une autre EPC provinciale implantée depuis longtemps au Ghana, la *Top International Engineering Corporation* (ci-après *Huashan*), originaire de la province de Shaanxi (陝西), a connu un parcours à l'international semblable à celui de la *Hualong*. Elle mena son premier projet d'aide international au Cameroun avec la construction du Palais de la Culture (喀麦隆文化宫) en 1978. La *Huashan* faisait partie de la *Shaanxi Construction Engineering Group Corporation*, appelée avant la réforme la *Shaanxi Provincial Construction Bureau*. Au début des années 1980, tout comme les autres corporations provinciales récemment établies, cette EPC *Shaanxi* n'eut pas le droit d'effectuer des investissements directs à l'étranger. Suite au projet du Palais de la Culture, la *Shaanxi* décrocha d'autres marchés au Cameroun, mais aussi au Botswana, en tant que sous-traitant d'une corporation réputée, de niveau ministériel comparable à la *China State Construction* ou à la *China Overseas Construction Corporation* (中国海外工程总公司)²¹. En 1993, la *Huashan* obtint le droit d'effectuer des IDE et emporta un projet de construction d'école au Ghana financé par la Banque mondiale en 1994, point d'entrée de l'entreprise dans le pays²².

20. E. Hong et L. Sun, « Dynamics of Internationalization... », art. cité.

21. http://www.sxdaily.com.cn/data/bsxwdd/06/20101025_9775024_0.html.

22. Entretien, Directeur adjoint d'une EPC provinciale, Ghana, 19 octobre 2010.

Les responsables des EPC provinciales utilisent l'expression « emprunte un bateau si tu veux naviguer » (借船出海) pour décrire le partenariat qui doit être établi avec des EPC centrales disposant seules du droit d'investir directement à l'étranger. Autrement dit, la stratégie d'internationalisation passe par la sous-traitance. Une stratégie de « sortie » adoptée par les groupes de construction provinciaux depuis les années 1980 et 1990. Le principal marché sur lequel elles opèrent à l'international se situe toujours dans les pays en développement et particulièrement en Afrique en raison de leur première expérience sur le continent, dans le cadre de projets d'aide chinois. Le marché africain offre ainsi aux EPC provinciales des opportunités conséquentes pour se développer au sein de grands groupes internationaux tels que la *China Jiangxi Corporation for International Economic and Technical Cooperation* (ci-après *Jiangxi International*, de la province de Jiangxi - 江西) ou encore la *Qingjian Group Co. Ltd* (ci-après *Qingjia*, originaire de la ville de Qingdao, capitale de la province de Shandong - 山东). Bien que les premiers projets de *Jiangxi International* et de *Qingjian* au Ghana datent des années 2000, les deux groupes s'internationalisèrent par la sous-traitance dès les années 1980, respectivement en Zambie²³ et au Botswana²⁴.

J'estime à une trentaine le nombre total d'EPC actuellement actives au Ghana, que ce soit dans le secteur pharmaceutique, la construction, les télécommunications, ou la pêche²⁵. La majorité de ces entreprises (dont celles qui sont le plus anciennement implantées dans le pays) interviennent dans le secteur de la construction, sur lequel se concentrera par conséquent mon propos. Mes recherches de terrain m'ont fait prendre conscience de la relative « invisibilité » des EPC en Afrique, ce qui peut d'ailleurs expliquer la rareté des travaux qui y sont consacrés. Au Ghana, les sources officielles comme le site de l'ambassade de Chine fournissent des informations provenant des entreprises à la fois publiques et privées. La liste officielle des entreprises chinoises présentes n'est pas actualisée et donc également incomplète. Certaines EPC qui ont pourtant quitté le pays après la réalisation d'un projet apparaissent encore sur cette liste, alors que de nombreux sous-traitants

23. *China Jiangxi Corporation for International Economic and Technical Cooperation*, site accessible sur : <http://www.cjic.cn/news/2013427/n01531112.html>.

24. *China International Contractors Association (CHINCA)*, site accessible sur : http://www.chinca.org/cms/html/main/col24/2012-09/19/20120919104447749516848_1.html.

25. Dans la mesure où il n'existe pas de statistiques officielles disponibles, cette estimation est avancée à partir des recherches menées par l'auteure, des entretiens réalisés, et des informations disponibles sur le site de l'ambassade de Chine. Notons par ailleurs que toutes les EPC en charge de projets d'aide avant le début des années 2000 quittèrent le pays une fois le projet arrivé à terme.

d'autres EPC travaillant au Ghana n'y figurent pas²⁶ – des entrepreneurs qui envisagent sans doute de se développer dans le pays²⁷. Finalement, la plupart des contacts que j'ai pu prendre auprès des EPC l'ont été dans des cadres informels : par l'intermédiaire d'autres Chinois installés au Ghana, ou encore sur le parcours de golf fréquenté régulièrement par les responsables des grandes entreprises²⁸.

La majorité des EPC du secteur de la construction en activité au Ghana sont des entreprises provinciales²⁹. Onze de ces entreprises n'appartiennent pas aux EPC centrales, ce qui représente plus de la moitié des entreprises engagées dans la construction au Ghana, une vingtaine au total. Nombre de ces entreprises non centrales sont originaires de l'intérieur de la Chine, de provinces relativement pauvres comme le Gansu (甘肃), le Shaanxi (陕西), ou le Jiangxi (江西), dont la contribution aux IDE est historiquement faible³⁰. La province de Shandong (山东) est l'une des rares provinces côtières à héberger des EPC actives au Ghana, notamment l'une des plus importantes, la *Qingjian Group Co. Ltd*, ainsi que deux EPC issues d'un échelon administratif inférieur (le niveau préfectoral), la *Yantai International Economic & Technical Cooperation Group Co. Ltd*. et le *Yanjian Group*. Le fait que des entreprises de pêche de cette province chinoise aient participé aux programmes de coopération technique entre la Chine et le Ghana dans les années 1990 pourrait expliquer pourquoi de nombreux entrepreneurs privés originaires de la même province ont également développé leurs activités au Ghana³¹. Des effets d'entraînement similaire (logique d'internationalisation des entreprises d'une

26. De la même façon, l'EPC central *Sinopec* sous-traite une partie de ses activités à d'autres EPC. Mais ces informations sont uniquement communiquées par l'EPC elle-même.

27. Entretien, ambassade de Chine au Ghana au sujet des EPC, 10 décembre 2009. Je n'ai pas été frappée par un éventuel contrôle de la part de l'ambassade de Chine qui aurait décidé des EPC pouvant ou non s'entretenir avec moi. Il semblerait néanmoins que les EPC centrales se montrent plus réservées en ce domaine par rapport aux EPC provinciales.

28. Les entretiens se sont généralement déroulés dans les bureaux des EPC. J'ai, dans la plupart des cas, pu m'entretenir avec le Directeur de l'EPC, des équipes de direction, de jeunes diplômés chinois et des employés locaux. Pour certaines EPC, j'ai pu réaliser plus d'une série d'entretiens. Certaines rencontres pouvaient durer plusieurs heures, commençant par un entretien, et se poursuivant avec un déjeuner et la visite des sites en chantier. Pour l'une des entreprises, ce processus s'étala sur plusieurs jours, leur site étant situé dans une zone reculée du Ghana. Ces enquêtes ont pu être réalisées dans huit EPC, sur un total d'environ treize EPC actives dans le secteur de la construction au Ghana en 2010. En 2013, j'ai compté environ vingt EPC de construction en activité au Ghana.

29. Il s'agit là d'une tendance que l'on retrouve dans les autres pays d'Afrique. Voir H. G. Broadman, *Africa's Silk Road. China and India's New Economic Frontier*, Washington, DC, The World Bank Publications, 2007, p. 305.

30. Les provinces et les villes de la côte représentent les zones les plus actives dans le commerce international, telles que les provinces de Guangdong (广东), de Zhejiang (浙江) ou Shanghai (上海).

31. Entretien, Directeur d'une EPC du secteur de la pêche, Ghana, 6 mars 2010.

China, Ltd. Un business africain

même province vers un pays africain particulier) peuvent être observés au Sénégal à partir de la province de Henan (河南)³², ou encore en Zambie depuis la province de Jiangxi³³.

Les EPC centrales obéissent à une logique similaire, en particulier celles qui ne sont pas situées sur la côte et qui présentent un poids économique moindre. En effet, leurs bureaux installés en province développent davantage d'activités sur le continent africain que les bureaux situés au siège. C'est le cas du *Sinohydro Group Ltd.* dont le bureau n° 8 de la province de Hunan (湖南) est en charge du célèbre projet de barrage de Bui au Ghana. Il en va de même pour cette autre EPC centrale, la *China Railway Group Ltd.*, dont le bureau n° 5 de la province de Guizhou (贵州) a étendu ses activités à travers l'Afrique de l'Ouest, dont le Ghana, depuis le début des années 2000. D'autres bureaux établis dans les provinces intérieures chinoises sont également actifs en Afrique du Sud – comme le bureau n° 4 du *Chinese Railway* dans la province de Anhui (安徽) ou encore le bureau n° 7 de la province de Henan (河南). *Sinopec* elle-même, l'une des plus importantes entreprises chinoises, sous-traite un projet obtenu en 2012 à quatre entreprises plus réduites, qui en assurent la réalisation au Ghana.

LE DÉVELOPPEMENT COMMERCIAL DES EPC ET DE LA CHINE

Nombre d'EPC provinciales ont développé au Ghana, et en Afrique en général, des activités dépassant de loin celles que mènent des entreprises publiques chinoises centrales sur place. La *Hualong* est ainsi présentée comme la première compagnie de construction chinoise du Ghana. Comme elle, d'autres EPC provinciales engagées dans la construction sont devenues des entreprises internationales de poids dans le pays. C'est le cas de la *Jiangxi International* ou le *Qingjian Group* qui occupent respectivement le 157^e et le 95^e rang sur la liste des 250 entreprises internationales publiée par *l'Engineering News-Record* (ENR). Des succès qui sont néanmoins conditionnés par l'expansion des IDE étatiques chinois réalisés au Ghana. À la suite du rétablissement des relations diplomatiques entre les deux pays en 1972³⁴ et jusqu'à

32. A. Kernen et B. Vulliet, « Petits commerçants et entrepreneurs chinois au Mali et au Sénégal », *Afrique contemporaine*, n° 228, 2008, p. 69-94.

33. Voir le site de l'association du peuple chinois de Jiangxi en Zambie, accessible sur : <http://www.jxzm.org/plus/list.php?tid=11>.

34. La République populaire de Chine (la Chine continentale) et le Ghana établirent des relations diplomatiques en 1960. Ces relations furent interrompues entre 1966 et 1972 en raison des coups d'État militaires répétés au Ghana, et reprirent avec le changement de régime.

l'introduction de la stratégie de « sortir à l'étranger » (*zou chu qu* 走出去)³⁵ en 2001, les investissements chinois au Ghana en matière d'aide et de coopération demeuraient limités – quelques projets arrivés à terme portaient sur les infrastructures agricoles, le Théâtre national, un hôpital et un centre de formation pour jeunes, comme le rappelle le site de l'ambassade de Chine au Ghana³⁶. Mais aucune de ces entreprises n'envisagea de développer ses activités dans le pays une fois ces projets achevés³⁷, et toutes repartirent – certaines ont une stature nationale ou sont originaires des régions côtières. Il semble que ces entreprises soient davantage privilégiées, qu'elles fassent l'objet d'injonctions à l'internationalisation plus réduites. Un manager d'une EPC implantée dans une province de l'intérieur du pays m'expliquait de la façon suivante la nécessité pour son entreprise de se développer en Afrique, contrairement à d'autres :

« Une EPC de Beijing était venue pour travailler sur un projet d'aide chinois. [...] Ils ont quitté le Ghana une fois le projet achevé. Ils ne voulaient pas rester et enregistrer leur compagnie au Ghana, parce qu'ils avaient beaucoup de projets en cours en Chine. [Les EPC chinoises des provinces sont contraintes d'aller en Afrique] en raison de la concurrence en Chine continentale. Vous comprenez, les entreprises de construction de Beijing et de Shanghai sont importantes et génèrent beaucoup plus d'argent, [...] vous connaissez la *World Expo* de Shanghai. Beaucoup de salles d'exposition monumentales sont construites par la *Shanghai Construction Corporation*. C'est bien sûr parce qu'ils sont de Shanghai, donc ils sont protégés. C'est normal. Comme à Beijing, où la *Beijing Construction Corporation* a beaucoup construit pour les Jeux olympiques. Ils y ont de nombreux projets³⁸ ».

Le nombre de projets de coopération avec la Chine a commencé à croître à partir des années 2000. Ce sont alors majoritairement les EPC centrales qui décrochèrent ces marchés. Les EPC provinciales ont pu considérer qu'elles se trouvaient dans une situation bien plus défavorable pour s'engager dans des négociations autour de ces projets, les premières disposant de « personnes haut placé au sein du gouvernement chinois, ce qui facilite la communication³⁹ ».

35. Pour des informations relatives la stratégie de départ, voir Z. Rongji, « Report on the Outline of the Tenth Five-Year Plan for National Economic and Social Development (2001) », présenté à la 4^{ème} session du 9^{ème} Congrès populaire national, le 5 mars 2001, accessible sur : http://www.gov.cn/english/official/2005-07/29/content_18334.htm.

36. *The Economic and Commercial Counselor's Office Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Ghana*, accessible sur <http://gh.mofcom.gov.cn/article/zxhz/sbmy/201105/20110507547110.shtml>.

37. Basé sur les données empiriques recueillies par l'auteure sur le terrain et celles fournies par l'ambassade de Chine au Ghana.

38. Entretien, Directeur adjoint d'une EPC provinciale, Ghana, 19 octobre 2010.

39. Entretien, Directeur adjoint d'une EPC provinciale, Ghana, 22 octobre 2010.

Le projet de construction et d'expansion d'une autoroute fut conclu au cours d'une visite en Chine du président ghanéen John Kufuor, deux ans plus tôt. Le *China Railway Group*, jusqu'ici inconnu au Ghana, fut chargé du contrat en 2004. Faisant suite au Forum pour la coopération Chine-Afrique (FOCAC, selon l'acronyme anglais) et à la création par le gouvernement chinois du Fonds Chine-Afrique pour le développement en 2006⁴⁰, les projets de construction d'infrastructures se sont multipliés, dont le barrage hydro-électrique de Bui, sous la responsabilité du groupe central *Sinohydro*. Il faut y ajouter la signature en 2010 du *Comprehensive Project Finance Agreement* consacré au développement du secteur énergétique, pour une valeur de trois milliards de dollars US, et la douzaine de projets d'infrastructures qui devraient être réalisés dans le cadre de cet accord financier (l'un de ces douze projets a d'ores et déjà été attribué à *Sinopec*, une EPC centrale de poids)⁴¹.

Il n'est cependant pas rare pour une entreprise publique, même centrale, de pénétrer un marché étranger par l'intermédiaire de projets financés par d'autres gouvernements ou d'autres institutions. Même après le projet initial de coopération avec la Chine, les projets successifs sont rarement financés par la Chine et doivent être obtenus *via* des appels d'offres publics, dont les critères de sélection relèvent moins de la diplomatie que du prix et de la qualité des projets proposés. La plupart des entreprises publiques chinoises souhaitant s'installer durablement au Ghana et y développer leurs activités doivent, pour ce faire, compter sur d'autres projets financés par diverses organisations. La *China Water & Electric (CWE)* fait partie des EPC centrales ayant suivi cette trajectoire : cette dernière a pu s'installer au Ghana après avoir remporté un projet d'assistance soutenu par le Japon au début des années 1990⁴². Dans son prolongement, l'entreprise obtint un contrat de forage de puits commandité par l'Allemagne et le Danemark et, plus récemment, des projets de construction d'autoroute et d'électrification rurale financés par les gouvernements du Ghana et du Qatar. Il n'est pas rare non plus que les EPC mènent des projets financés par la Banque mondiale ou encore la Banque africaine de développement⁴³.

Les multiples politiques de restructurations et de fusions auxquelles ont été soumises les EPC, que j'évoquais en introduction de cet article, ont complexifié la conduite et la supervision de leur commerce à l'étranger. Mentionnons ici de cas de la *China Geo-Engineering Corporation* (ci-après *China Geo*) et de la *China Water & Electric* (ci-après *CWE*), deux EPC auparavant

40. Voir le site officiel de *China-Africa Development Fund*, accessible sur <http://www.cadfund.com/>.

41. Voir <http://epaper.shangbao.net.cn/news-1011191.html>.

42. Entretien, Directeur de la *China Water & Electric Corporation* au Ghana, Ghana, 4 février 2010.

43. *China Daily*, accessible sur : http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-03-09/content_5365255.html.

centrales qui fusionnèrent il y a quelques années à peine pour devenir une filiale d'une autre EPC centrale⁴⁴. Les EPC provinciales dépendent des gouvernements provinciaux (SASAC provinciaux, 省国资委). Néanmoins, selon les dires d'acteurs de certaines EPC provinciales, leurs filiales au Ghana seraient en fait des sociétés dont les cadres supérieurs détiendraient le capital. Au sein de la *Hualong* par exemple, des responsables locaux possèdent également une partie du capital de l'entreprise afin de « réduire le risque ». Interrogés sur leur relation avec le siège en Chine, les responsables de ces filiales au Ghana mentionnent une grande autonomie : « Nous sommes autonomes, et financièrement indépendant [...]. Dès l'instant où une compagnie décide de développer ses activités à l'étranger, elle s'attend à être autonome⁴⁵ ». Selon ces mêmes responsables, les filiales des EPC au Ghana ne compteraient que sur elles-mêmes pour développer leurs affaires : « Ici [au Ghana] on ne peut compter que sur soi-même, on ne peut pas compter sur l'État chinois. Ici [au Ghana], on ne peut pas "manger l'État" [chinois]⁴⁶ ».

De plus, il n'est pas rare qu'une EPC du secteur de la construction sous-traite des projets à une autre entreprise publique, chinoise ou ghanéenne, en fonction des coûts ou de la spécificité du projet. À titre d'exemple, la *Shenzen Energy*, dont les activités sont orientées vers la production énergétique plutôt que le secteur du bâtiment, sous-traite la construction de son site de production d'énergie à la compagnie *Hualong*⁴⁷ ; cette dernière sous-traitant à son tour à des compagnies locales la réalisation de certaines tâches telles que l'installation des systèmes de climatisation⁴⁸. Selon la même logique, *Sinopec* est allée jusqu'à sous-traiter à quatre EPC la réalisation du *Ghana Gas Infrastructure Development Project*⁴⁹ afin de maintenir une présence réduite de ses propres filiales au Ghana. Cette sous-traitance en chaîne accroît la logique de décentralisation dans la gestion des projets de même que la distance vis-à-vis des sièges des EPC en Chine.

En somme, le degré d'autonomie et de responsabilité des filiales d'EPC au Ghana s'explique par le manque de moyen et de volonté du gouvernement chinois mais aussi des sièges des entreprises publiques chinoises dans la conquête de marchés ou l'exercice d'un contrôle sur ces activités.

44. En 2006, *China Geo* fusionna et devint une filiale de *China New Era Group Corporation*, qui devint elle-même la *Chinese Energy Conservation Investment Corporation* (中国节能环保集团公司) en 2010. En 2009, *CWE* a fusionné et est devenue une filiale d'une autre centrale SOE, la *China Three Gorges Corporation* (中国长江三峡集团公司), qui possède 13 filiales.

45. Entretien, Directeur adjoint d'une EPC provinciale, Ghana, 22 octobre 2010.

46. Entretien, Directeur adjoint d'une EPC provinciale, Ghana, 19 octobre 2010.

47. Entretien, Directeur adjoint d'une grande EPC chinoise cotée, Ghana 19 janvier 2010.

48. Entretien, Cadre supérieur d'une EPC provinciale, Ghana, 21 janvier 2010.

49. *Sinopec Weekly*, accessible sur : http://www.sinopecweekly.com/content/2013-09/18/content_1339999.htm.

**SURVIVRE ET RÉUSSIR AU GHANA : « GLOCALISATION », HYBRIDATION,
ET « FAIRE COMME LES ROMAINS »**

La globalisation des acteurs économique chinois en Afrique est interprétée comme la marque de l'essor de l'État chinois sur le continent⁵⁰, qui se caractériserait notamment par la diffusion de son modèle économique, à savoir le capitalisme d'État⁵¹. Sans ignorer l'importance croissante des entreprises chinoises dans l'économie mondiale, le processus de globalisation devrait cependant être perçu comme pluriel, multidimensionnel et protéiforme plutôt que le simple « développement de la domination d'une culture sociétale ou régionale sur toutes les autres⁵² ». Dans les années 1990, les études consacrées à la globalisation avaient déjà démontré comment ce phénomène demeurerait façonné par des contextes locaux complexes et hétérogènes. Roland Robertson parlait de « glocalisation » pour décrire ces logiques, à savoir la combinaison du global et de la localisation, inspiré d'une stratégie japonaise en commerce extérieur⁵³. Jan Nederveen Pieterse proposait, quant à lui, de considérer la globalisation comme un « mélange global⁵⁴ », le résultat d'un processus d'« hybridation », c'est-à-dire ces « façons par lesquelles les formes se détachent des pratiques existantes et se combinent de façon inédite dans de nouvelles pratiques⁵⁵ ».

L'ajustement des produits et des pratiques aux goûts et usages locaux est une vieille pratique des multinationales occidentales⁵⁶. La stratégie de glocalisation/hybridation est devenue une véritable tradition, et le savoir institutionnel qui en découle se prête aisément à un transfert vers les filiales de ces firmes. Les derniers arrivés à l'international peuvent en revanche avoir besoin de plus de temps pour bien comprendre le contexte local. La capacité d'adaptation de l'État chinois au contexte africain a fait l'objet d'une attention croissante de la part des universitaires, certains parlant de

50. P. Carmody, H. Godfrey, et E. Sakala, « Globalisation and the Rise of the State ? Chinese Geogovernance in Zambia », *New Political Economy*, vol. 17, n° 2, 2012, p. 209-229.

51. Voir notamment M. Davies, « How China is Influencing Africa's Development », OECD Development Centre, 2010 ; ou le rapport special publié dans *The Economist*, « State Capitalism », 2012, p. 15, accessible sur http://www.rrojasdatabank.info/20120121_state_capitalism.pdf.

52. R. Robertson, « Globalisation or Glocalisation ? », *Journal of International Communication*, vol. 1, n° 1, 1994, p. 33-52.

53. *Ibid.*

54. J. Nederveen Pieterse, « Globalization as Hybridization », in M. Featherstone, S. Lash et R. Robertson (dir.), *Global Modernities*, Londres, SAGE Publications, 1995, p. 45-68.

55. *Ibid.*

56. Voir notamment J. L. Watson (dir.), *Golden Arches East. McDonald's in East Asia*, Stanford, Stanford University Press, 1997.

« *flexigemony*⁵⁷ » chinoise, d'autres d'« *adaptive impulse*⁵⁸ » ou encore d'« *agency* » africaine en négociation⁵⁹. Mais ces études adoptent dans l'ensemble une perspective « par le haut », c'est-à-dire focalisée sur l'État chinois. Une vue « par le bas » manque encore afin de discerner la diversité des acteurs sur le terrain, tels que les entreprises publiques chinoises et leurs communautés expatriées.

Si l'on examine attentivement la façon dont ces EPC font des affaires au Ghana, on prend conscience de leur très forte tendance à « localiser » leurs filiales : les façons de faire du commerce, les capacités de développement et de management, ainsi que les directeurs des EPC eux-mêmes. Parmi les entreprises qui réussissent, on retrouve des EPC aussi bien centrales que provinciales, mais toutes ont en commun d'avoir passé beaucoup de temps au Ghana.

Entre acteurs locaux

Les EPC n'embauchent pas uniquement des employés locaux à des postes d'ouvriers et de techniciens, mais également à des postes à responsabilité⁶⁰. Les Ghanéens occupant ces postes ont généralement la charge des relations internes et des relations publiques au niveau local. « Le fait d'avoir des employés locaux au sein de nos équipes est un avantage. Ils savent quel type de management est adapté. Ils ne sont pas pénalisés par la barrière de la langue pour dialoguer avec les partenaires dans le pays. Et ils disposent de réseaux qui peuvent nous être utiles⁶¹ ». L'implication de la part des sièges des EPC en Chine est devenue plus relâchée en matière de projets économiques, et notamment de réponses aux appels d'offres pour des projets à l'échelle locale :

« les équipes répondant aux appels d'offres au siège ignorent la réalité de la situation ici. Parfois, il peut arriver qu'ils simplifient, surestiment ou sous-estiment certaines situations compliquées ou simples, et *vice versa*. Le prix qu'ils proposeront sera donc trop bas ou trop élevé et ne reflétera pas la situation réelle. Comme nous avons pour notre part une

57. P. Carmody et I. Taylor, « Flexigemony and Force in China's Geoeconomic Strategy in Africa : Sudan and Zambia compared », *Geopolitics*, vol. 15, n° 3, 2010, p. 496-515.

58. C. Alden et D. Large, « China's Exceptionalism and the Challenges of Delivering Difference in Africa », *Journal of Contemporary China*, vol. 20, n° 68, 2011, p. 21-38

59. G. Mohan et B. Lampert, « Negotiating China : Reinserting African Agency into China-Africa Relations », *African Affairs*, vol. 112, n° 446, 2013, p. 92-110.

60. A. Kernen et K. N. Lam, « Workforce Localization among Chinese State-Owned Enterprises (SOEs) in Ghana », *Journal of Contemporary China*, 2014 [à paraître].

61. Entretien, Directeur d'une EPC centrale, Ghana, 6 avril 2010.

China, Ltd. Un business africain

connaissance globale du pays, nous avons nos propres équipes chargées de répondre aux appels d'offres⁶² ».

Ces équipes sont constituées parfois exclusivement d'employés ghanéens⁶³. De telles pratiques impliquent non seulement une confiance totale des responsables des EPC à l'égard des employés locaux (qui pourraient notamment transmettre des informations confidentielles à des concurrents), mais aussi une capacité à communiquer en anglais – une compétence que les investisseurs chinois récemment installés n'ont pas encore acquise.

Les responsables des EPC établies au Ghana expliquent essentiellement leur succès par leur réseau personnel, leur sens politique et les efforts fournis par leurs directeurs de filiales afin de réussir leur intégration localement. Dans la lignée de ce que Benjamin Rubbers avait noté au sujet des entrepreneurs européens établis au Katanga (République démocratique du Congo)⁶⁴, ces directeurs chinois se positionnent stratégiquement au sein des élites locales comme une minorité ethnique d'entrepreneurs – et s'ils se disent apolitiques, ils entretiennent des liens étroits au politique.

« M. Y. (directeur de filiale) a beaucoup d'amis et de relations. Il a de bonnes compétences en communication et une bonne compréhension des besoins des clients. [...] Nous entretenons d'excellentes relations avec le gouvernement et les acteurs politiques ghanéens. Mais nous ne nous mêlons pas de politique. Nous avons les moyens de suivre de très près les tendances et les évolutions du marché⁶⁵ ».

« Même si les deux partis politiques sont en opposition, nous avons réussi à entretenir de bonnes relations avec chacun d'entre eux. On peut parfois entendre certaines rumeurs circuler, et cela peut paraître vrai. Mais si vous interrogez une personne pouvant vous donner un point de vue de l'intérieur, vous obtiendrez une version différente de l'histoire. Cela nous aide à évaluer la véracité de ce que nous pouvons entendre de l'extérieur⁶⁶ ».

Corrélativement, les directeurs expérimentés des EPC s'efforcent de faire valoir au mieux leur volonté d'intégration et leur gratitude au nom de la réciprocité dans ce contexte africain :

« Nous avons fait un gros travail relationnel (*soft work*), ce qui était une idée de Monsieur X [le directeur de la filiale]. Comme disait Mao, "à Rome, il faut faire comme les Romains"⁶⁷. [...] Nous devons constamment traiter avec divers

62. Entretien, Directeur adjoint d'une EPC provinciale, Ghana, 19 octobre 2010.

63. Entretien, Directeur d'une EPC centrale, Ghana, 6 avril 2010.

64. B. Rubbers, *Faire Fortune en Afrique. Anthropologie des Derniers Colons du Katanga*, Paris, Karthala, coll. « Les Afriques », 2009.

65. Entretien, *Project manager* de l'EPC provinciale, Ghana, 28 janvier 2010.

66. Entretien, Directeur d'une EPC provinciale, Ghana, 21 janvier 2010.

67. « At Mountain A, Sing Songs in Language A », dans le texte original [NDT].

services gouvernementaux. S'ils ne déjeunent pas, nous ne déjeunons pas non plus. S'ils mangent avec les mains, nous mangeons avec les mains⁶⁸ ».

« Il m'a fallu beaucoup de temps pour obtenir la licence de protection de l'environnement. J'ai expliqué à la personne en charge de ces licences les impacts de notre projet sur le développement du pays et sur les emplois engendrés. Le gaz naturel est par ailleurs une énergie aux émissions plus propres. Le Ghana va devenir un pays exportateur d'électricité et n'aura plus besoin d'en importer depuis le Nigeria, ce qui lui permettra de conserver davantage de devises. Lorsque nous dînions ensemble, je leur offrais seulement une bouteille d'alcool chinois, tout au plus. J'aurais pu leur en offrir cinq cents ou un millier pour obtenir cette licence, mais cela aurait été interprété comme une forme de mépris. Et ils vous mépriseraient en retour. Cela n'est pas bon pour les affaires sur le long terme⁶⁹ ».

Diversifier le commerce local, et construire un empire au Ghana

Pour étendre leur commerce à l'échelle locale, les EPC établies sur place n'ont d'autre choix que de diversifier leur offre en termes d'activités de construction. C'est le cas des deux EPC établies de longue date au Ghana, la *China Geo-Engineering* et la *China Water Electric*, dont les activités étaient initialement concentrées sur les forages de puits pour l'accès à l'eau. Elles ont par la suite décroché des marchés dans ce même secteur, incluant la construction de routes et de ponts, mais aussi dans les domaines de l'électricité ou de l'immobilier. Ces fonds peuvent provenir du gouvernement ghanéen, de dons internationaux ou de compagnies privées. La *Hualong*, l'EPC de la province de Gansu, a poussé très loin cette diversification. Dès 2013, la part de la construction dans l'ensemble de ses activités n'atteignait plus que 50 %. La *Hualong* a travaillé activement à cette diversification en élargissant notamment ses activités vers la production de matériel médical, l'hôtellerie et l'import-export⁷⁰. En 2010, cette EPC provinciale devint un « groupe d'entreprises » (*business group*) contrôlant pas moins de sept compagnies différentes au Ghana⁷¹. En 2013, le volume commercial annuel du groupe dans ce pays atteignait cent millions de dollars US, contre à peine deux millions en 2000⁷².

68. Entretien, Directeur adjoint d'une EPC centrale et cotée en bourse, Ghana 19 janvier 2010.

69. Entretien, Responsable d'une grande EPC cotée en bourse, Ghana, 19 janvier 2010.

70. Entretien, Directeur adjoint, Ghana, 22 octobre 2010. Voir également le site internet de l'EPC provinciale, *China Gansu International Corporation for Economic and Technical Cooperation*, <http://cgicop.com/www/HdClsContentDisp1.asp?classid=66&page=1>.

71. *China Gansu International Corporation for Economic and Technical Cooperation*, <http://cgicop.com/www/HdClsContentDisp1.asp?classid=66&page=1>.

72. *China Enterprises Chamber of Commerce in Ghana*, <http://www.ceccgghana.com/Item-2-284.aspx>.

Les directeurs des EPC : fers de lance de la localisation

Nombre de directeurs d'entreprises publiques chinoises s'apparentent à de véritables stars au sein de la communauté chinoise. Ils occupent des positions clés au sein des deux principales associations chinoises. Ils sont aussi d'ardents défenseurs des politiques de localisation totale – non seulement des travailleurs, des partenariats, mais également de leur propre intégration dans le pays. Ils sont toujours vêtus de chemises aux motifs africains, à l'image des Ghanéens. Leurs discours en anglais prennent des accents ghanéens, accompagnés de la gestuelle adéquate. Certains parlent même couramment le *twi*, langue majoritaire du Ghana. Généralement, ce type de localisation très poussée découlait d'un échec subi. C'est dans ce type de scénario que l'histoire de la *Hualong* de Gansu s'est écrite.

En 1996, cette entreprise était au bord de la faillite. Elle avait subi de lourdes pertes lors de l'inondation d'un site de construction suite à fortes pluies. À la suite de cet épisode, elle n'obtint aucune réponse favorable à la trentaine de projets qu'elle tenta de décrocher au Ghana. Ce fut, pour le directeur de cette EPC, une prise de conscience : ces échecs économiques relevaient d'une mauvaise connaissance des pratiques et de la culture locales, associée à une perte de confiance vis-à-vis des Ghanéens. Depuis lors, lui et son équipe ont fortement investi dans l'apprentissage de l'anglais, du *twi* et ont surtout mené une politique visant à lier des amitiés et des contacts au sein du gouvernement ghanéen et des classes supérieures de la société⁷³. Cette stratégie a porté ses fruits et a récemment conduit le directeur de la *Hualong* à être promu, avec quatre autres vice-présidents, au siège de l'entreprise provinciale. Mais il a choisi de rester au Ghana, qu'il connaît si bien, pays de sa réussite et de ses réseaux personnels. « Il y a beaucoup d'opportunités de développement ici. C'est ce que nous appelons 'ton affaire aura la taille que tu voudras lui donner' », me dit-il⁷⁴.

Le *turnover* régulier des équipes dirigeantes des filiales étrangères est une pratique courante au sein des compagnies multinationales. À l'inverse, les EPC de la construction encouragent leur direction de filiale à rester le plus longtemps possible au Ghana. Les dirigeants chinois et leurs cadres supérieurs ont ainsi vécu au Ghana ou sur le continent africain pendant dix ou vingt ans. Les sièges des EPC préfèrent en effet conserver les équipes de hauts responsables à l'étranger. Cela ne s'explique pas seulement par la difficulté à recruter du personnel qualifié pour travailler en Afrique, mais également

73. Comme en témoigne son site internet : <http://www.gsجتw.cc/sdbdzl/20131216/084226.html>.

74. Entretien, Directeur, Ghana, 21 janvier 2010.

par le niveau de connaissance acquis et les réseaux locaux construits par les responsables de branches, qui sont difficiles à remplacer. Car le réseau local est devenu une source de développement commercial. Les liens d'un ami ghanéen du directeur ont par exemple permis à la *Hualong* d'acquérir une usine locale de fabrication de produits médicaux. Il y a peu, ce directeur s'est vu remettre par le président ghanéen le titre de « Citoyen d'honneur du Ghana »⁷⁵. Le prestige de cette distinction est sans aucun doute une impulsion positive à la réputation de l'entreprise. Mais il faut avant tout y voir le résultat des ressources locales (voire personnelles) sans doute mobilisées par le directeur⁷⁶.

DES ENTREPRISES AUTONOMES ET HORS DE CONTRÔLE ? QUI SONT LES FAUTEURS DE TROUBLES ?

Les travaux universitaires condamnent généralement les EPC de moindre taille, provinciales et plus autonomes parce qu'elles feraient de la maximisation du profit leur priorité. Peu leur importerait que cet objectif « nuise finalement aux intérêts diplomatiques et stratégiques plus large de la Chine en Afrique⁷⁷ ». Et pourtant, dans le cas ghanéen, ce qui nuit à la réputation des Chinois découle moins de la dimension plus ou moins provinciale ou autonome des EPC que de la durée de leur expérience africaine. Les plaintes⁷⁸ manifestées à l'égard des EPC dans les médias locaux et qui pourraient porter préjudice à la réputation des Chinois visent en fait essentiellement des entreprises centrales (comme *Sinohydro*). Malgré la renommée internationale de ces dernières et leur longue expérience, leurs filiales au Ghana sont des bureaux provinciaux qui opèrent désormais à l'international, de façon indépendante et autonome financièrement par rapport à leur siège. En réalité, les plaintes adressées à *Sinohydro* concernaient moins des infractions à la loi que des mécontentements liés aux conditions de travail. Selon le président du syndicat

75. *Gansu Daily*, 30 septembre 2013, <http://gsrb.gansudaily.com.cn/system/2013/09/30/014701124.shtml>.

76. Il est toujours extrêmement difficile d'évaluer le degré de personnalisation du fonctionnement des filiales au niveau des hauts responsables. Certaines mesures préventives semblent se développer en ce domaine, notamment la nécessité d'obtenir un accord du siège des EPC et des SACAC provinciales y investissant, comme condition à l'acquisition d'actifs à l'étranger (telles que des usines de produits médicaux).

77. B. Gill et J. Reilly, « The Tenuous Hold of China Inc... », art. cité, p. 42.

78. Les plaintes concernent les conditions de travail des ouvriers et les versements des salaires. Entretien, Directeur d'une EPC centrale, Ghana, 4 février 2010. Voir *Modern Ghana.com*, « Bui Dam workers in slavery », 27 avril 2010, accessible sur : www.modernghana.com/news/273165/1/bui-dam-workers-in-slavery.html.

des travailleurs ghanéens des entreprises publiques chinoises, cette EPC centrale devrait faire preuve de plus de générosité dans la mesure où « il s'agit d'une compagnie internationale. Le projet Bui est colossal, nous avons bien travaillé et n'avons eu aucun problème dans l'année. Elle [*Sinohydro*] devrait donner davantage ». Cependant, ces critiques continuent d'être déformées par une presse mentionnant les mauvais traitements que les EPC infligeraient aux travailleurs locaux.

D'autres EPC plus expérimentées considèrent que *Sinohydro* est effectivement à blâmer dans la mesure où la présence chinoise engendre des attentes de la part des Ghanéens. Ces EPC expliquent qu'il faut être généreux avec les employés locaux (car « nous sommes blancs ») et appellent à un fonctionnement managérial adapté aux particularités locales⁷⁹. Le pire a sans doute été le refus de *Sinohydro* de réagir publiquement, rejetant toute demande d'interview de la part des médias. Une réaction mal perçue pour une entreprise à la stature globale classée parmi les 500 entreprises les mieux cotées selon le *Global 500* de *Fortune*⁸⁰. Le chef de projet chinois de *Sinohydro* déclara : « Les médias locaux ne comprennent pas les Chinois, ils ont des préjugés à notre égard. [...] La classe éduquée est influencée par les médias européens et américains. [...] Nous souhaitons simplement que les médias relatent la réalité »⁸¹. L'idée selon laquelle « les rapports diffusés par les Occidentaux ne reflètent pas toujours la réalité » est communément admise chez les Chinois. S'inscrivant en faux, les EPC bien établies ont tenu à consolider leur image au regard de la responsabilité sociale des entreprises, en localisant notamment la force de travail afin d'engendrer une offre d'emploi, ou encore par des dons largement relayés dans la presse locale⁸².

Finalement, le nombre de scandales médiatiques touchant les EPC au Ghana demeure très limité. Ce sont les entreprises chinoises privées qui soulèvent les plus gros problèmes diplomatiques et politiques – comme celles des mines d'or illégales au Ghana par exemple⁸³. Et même si l'influence des autorités chinoises reste dans l'ensemble limitée, comme on a voulu le montrer, ces dernières peuvent l'exercer plus aisément sur leurs entreprises publiques que sur les compagnies privées.

79. Entretien, Directeur d'une EPC provinciale, Ghana, 21 janvier 2010.

80. *Sinohydro* est une filiale de *Power Construction Corporation of China*, classée 354^e dans la liste *Global 500* de *Fortune* en 2013. Voir : <http://fortune.com/global500/power-construction-corporation-of-china-354/>.

81. Entretien, Responsable du projet *Sinohydro*, Ghana, 25 décembre 2009.

82. Voir par exemple : www.myjoyonline.com/news/2013/December-12th/chinese-society-of-ghana-and-syto-donate-to-two-orphanages.php.

83. A. Hirsch, « Ghana Departs Thousands in Crackdown on Illegal Chinese Goldminers », *The Guardian*, 15 juillet 2013. Accessible sur : www.theguardian.com/world/2013/jul/15/ghana-departs-chinese-goldminers.

L'ÉVOLUTION DES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT CHINOIS ET LES EPC AU GHANA

L'ambassade de Chine au Ghana a entretenu des rapports très étroits avec les deux associations chinoises du pays dont la plupart des membres appartiennent aux EPC et aux grandes entreprises privées⁸⁴. Les personnels d'ambassade ne restant que trois ou quatre années en poste dans le pays, il leur est utile de s'appuyer sur les connaissances et les réseaux locaux de ces entreprises. Selon les circonstances, les interventions officielles peuvent s'avérer inadaptées, auquel cas les membres des associations peuvent prendre le relais et contribuer à résoudre un problème⁸⁵. Les rapports qu'entretient l'ambassade avec les entreprises relèvent donc moins d'une relation de subordination ou d'autorité que d'une collaboration. Les membres de l'association se retrouvent le dimanche pour jouer au golf, où ils sont rejoints par l'ambassadeur de Chine. Tant pour les membres de l'ambassade que pour ceux de l'association des EPC, il s'agit d'une occasion non négligeable d'échanger des informations. Fait révélateur de l'importance des échanges sur le green : auparavant, l'ambassade passait par les associations lorsqu'elle recevait une demande de recommandation ou d'avis relatif à des partenaires commerciaux potentiels ; le dernier ambassadeur a, pour sa part, choisi d'apprendre à jouer au golf en arrivant au Ghana.

Les opportunités économiques vont sans doute se multiplier à la suite de la découverte récente de pétrole et du lancement de son extraction en 2010. Une telle intensification des efforts diplomatiques et des intérêts économiques sur le continent s'accommode mal des critiques adressées à cette présence chinoise. Le gouvernement chinois et sa représentation diplomatique au Ghana ont depuis peu travaillé à l'amélioration de l'image de leurs entreprises publiques et au renforcement des pratiques commerciales les plus adaptées et les plus fructueuses à l'étranger. Depuis 2012, l'ambassade de Chine incite les EPC à adopter les meilleures pratiques commerciales en leur demandant, par exemple, de présenter un bilan en matière de Responsabilité sociale des entreprises⁸⁶. Dans le cadre de cette politique incitative, des prix d'excellence (*Excellent Chinese Enterprises Awards*) sont décernés depuis 2011 aux entreprises

84. La première association chinoise est la *Ghana Chinese Chamber of Commerce*, fondée en 1994, et dont le président est également le directeur de la *Gansu Hualong*, l'EPC la plus anciennement implantée au Ghana. La deuxième étant la *China Enterprises Chamber of Commerce in Ghana*, fondée par l'ambassade de Chine en 2007.

85. Entretien, Président d'une association chinoise, 4 février 2010.

86. Voir *The Economic and Commercial Counselor's Office Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Ghana*, accessible sur : <http://gh.mofcom.gov.cn/article/tztx/201210/20121008372892.shtml>.

jugées les plus performantes⁸⁷. Les EPC au Ghana bénéficient certes d'un certain degré d'autonomie, mais favorisent tout de même le maintien de bonnes relations avec l'ambassade et participent à ces « concours de beauté ». L'une des raisons tient à la nécessité, aujourd'hui encore, pour ces EPC d'obtenir une lettre officielle de soutien de la part de leur ambassade pour participer à un projet de coopération ou pour en soumettre⁸⁸. Ces projets sont jugés relativement plus lucratifs et immédiatement rentables. Leurs montants ne cessent de croître, comme ce prêt signé dans le cadre de l'accord bilatéral de 2011, qui atteignait trois milliards de dollars US. Le directeur de *China Geo*, et président en exercice de l'Association des EPC, étant un fervent défenseur de la localisation des travailleurs et de la Responsabilité sociale des entreprises⁸⁹, l'obtention récente par les EPC de plusieurs projets de coopération n'est peut-être pas une coïncidence⁹⁰.

Le contrôle exercé par le gouvernement chinois sur ses entreprises publiques relève plutôt d'un « contrôle de l'image » et d'une politique d'influence « douce » (*soft*), par exemple à travers les discours politiques et les médias d'État⁹¹. Les associations chinoises présentes en Afrique ainsi que les médias officiels sont des agents au service de l'État. Leur tâche consiste à fabriquer du consensus, des normes sociales répondant à des comportements économiques fondés sur des standards acceptables. Ces logiques d'influence « *soft* » renseignent également sur la nature complexe du système administratif actuel, à savoir l'absence apparente de mécanismes efficaces ou de ressources à disposition de l'État chinois pour contrôler ses EPC à l'étranger.

Étant donné les liens étroits que le gouvernement chinois entretient avec les gouvernements africains, et considérant les nombreuses opportunités offertes en termes de programmes de coopération chinois, auxquels s'ajoutent les mécanismes financiers garantissant une forte attractivité et des marges bénéficiaires, les EPC installées à l'étranger n'ont aucun intérêt stratégique à aller à l'encontre de la volonté de la Chine. Nombre d'EPC, dont celles arrivées récemment en Afrique, ont ainsi tôt fait d'intégrer le discours officiel relatif

87. *Ibid.*, <http://gh.mofcom.gov.cn/article/zgqy/201112/20111207899964.shtml>.

88. Entretien, Responsable de la *China Entreprises Chamber of Commerce*, Ghana, 4 février 2010.

89. Z. Nan, « Mining for Talent in Africa », *China Daily Africa Weekly*, 31 mai 2013.

90. *The Economic and Commercial Counselor's Office Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Ghana*, voir : <http://gh.mofcom.gov.cn/article/todayheader/201309/20130900312550.shtml> ; et http://news.xinhuanet.com/world/2010-12/22/c_13659994.htm.

91. B. Chang, « SOE Urged to Manage Overseas Businesses », *China Daily*, 17 octobre 2012.

aux affaires⁹², même si la mise en œuvre concrète de ces discours reste à vérifier. Cette relation interdépendante semble répondre à un objectif commun en Afrique : « gagner de l'argent, mais aussi bénéficier d'une bonne réputation » (既要赚钱, 更要赚好名声)⁹³.

Katy N. LAM,
Université de Lausanne

Traduction : Jean-Nicolas Bach

Abstract

Unavoidable localization: Chinese state-owned construction enterprises in Ghana

Interrogating directly the Chinese construction State-owned enterprises (SOEs) in Ghana, this paper illustrates that the relationship with the Chinese state is not the main factor that differentiates SOEs business behavior and development. The best-performed SOEs in terms of business development and social responsible behavior are not the largest SOEs in China, but provincial SOEs or less strategic central SOE groups. The level of autonomy becomes a significant factor only when it correlates with time as adaptation to the local context takes time for all kind of enterprises, which yet is largely ignored in the China-Africa analysis. With time the SOEs in Ghana become a highly independent and gradually a local enterprise, headed with their entrepreneurial subsidiary directors.

92. *China International Contractors Association (CHINCA)*, accessible sur : http://www.chinca.org/cms/html/main/col24/2012-09/19/20120919104447749516848_1.html.

93. *China Jiangxi Corporation for International Economic and Technical Cooperation*, accessible sur : <http://www.cjic.cn/news/2013923/n83771430.html>.