

Par Paul Nantulya

13 avril 2026

*Les entreprises publiques chinoises servent d'outils de puissance nationale – pour s'assurer l'accès aux ressources minérales, construire des corridors alternatifs vers l'économie chinoise et exercer une influence à long terme – ce qui a des implications profondes pour les intérêts des citoyens africains et le développement du continent.*



Le port en eau profonde de Kribi, au Cameroun, construit par la China Harbor Engineering Company Ltd. (Photo : AFP/Xinhua/Kepseu)

Les grandes entreprises publiques chinoises ne sont pas de simples sociétés, mais des prolongements de la puissance nationale de la Chine, qui possède le plus grand secteur d'entreprises publiques au monde. Alors qu'environ 363 000 entreprises sont entièrement détenues par l'État, 629 000 le sont à au moins 30 % et près de 867 000 le sont au moins en partie. Les gouvernements provinciaux et locaux en contrôlent 116 000 autres. Les entreprises publiques représentent environ 20 % du produit intérieur brut de la Chine.

*Les entreprises publiques chinoises exercent une influence considérable qui peut restreindre l'autonomie politique et les priorités des pays africains.*

Le gouvernement chinois détient des « golden shares », des actions dorées dans des entreprises technologiques cotées en bourse qui ne sont pas strictement publiques, comme Tencent, Baidu et Alibaba. Ces actions permettent au gouvernement chinois de bloquer certains types de décisions d'entreprise. Il exerce également une influence sur des entités entièrement détenues par leurs employés, comme Huawei, par le biais de réglementations, de subventions et de prêts garantis par l'État.

Parmi les entreprises publiques chinoises les plus connues figurent des géants tels que Sinopec – le plus grand raffineur de pétrole au monde – et la China North Industries Corporation (NORINCO), première entreprise chinoise de technologie et de fabrication dans le domaine de la défense. Ces entreprises publiques dominent des secteurs stratégiques et bénéficient d'un soutien prioritaire dans le cadre de la politique industrielle chinoise. Grâce à ce soutien, les grands conglomérats d'entreprises publiques chinoises mettent en place des chaînes d'approvisionnement mondiales, s'assurent l'accès à des minerais stratégiques (y compris les terres rares), bâtissent des infrastructures essentielles, construisent, financent et exploitent des ports, développent des pôles énergétiques et soutiennent les efforts militaires et diplomatiques chinois.

Les entreprises publiques chinoises agissent également en tant qu'intermédiaires en matière de crédit en injectant des fonds ou en bénéficiant elles-mêmes de prêts préférentiels accordés par des banques publiques chinoises telles que la Banque d'import-export de Chine (China Exim Bank). Depuis 2000, la Chine a prêté plus de 150 milliards de dollars à des emprunteurs africains, dont une partie a été acheminée par l'intermédiaire d'entreprises publiques.

Compte tenu de l'ampleur de leur implication dans le financement et la construction des infrastructures critiques de l'Afrique, les entreprises publiques chinoises exercent une influence considérable qui peut restreindre l'autonomie politique et les priorités des pays africains, en particulier dans les contextes où la volonté politique de protéger les intérêts publics africains et de faire respecter les lois, normes et réglementations locales fait défaut. De nombreux secteurs économiques africains, notamment l'exploitation minière, les chemins de fer et la production d'électricité, risquent d'être dominés par de grandes entreprises publiques chinoises.

*De nombreux projets sont considérés comme servant davantage les intérêts stratégiques de la Chine que les besoins de développement à long terme du pays hôte.*

Ces avantages permettent aux entreprises publiques chinoises d'évincer les entreprises africaines et les autres investisseurs, de créer une dépendance de la chaîne d'approvisionnement vis-à-vis des entreprises chinoises et de réduire le pouvoir de négociation des gouvernements hôtes. Cela est particulièrement pertinent dans le domaine des minéraux critiques, où les entreprises chinoises contrôlent les étapes intermédiaires et en aval de la transformation, du raffinage et de la fabrication, ne laissant que peu ou pas de valeur ajoutée au pays hôte, qui reste prisonnier de l'exportation de matières premières.

De même, les entreprises publiques chinoises mènent souvent des projets financés par de grandes banques publiques telles que la Banque chinoise de développement et la Banque chinoise d'import-export, ce qui comporte des risques d'accumulation de la dette souveraine, de nantissement des recettes liées aux exportations de ressources et de pression budgétaire en cas de sous-performance des projets.

De plus, les contrats des entreprises publiques chinoises sont souvent négociés de gouvernement à gouvernement. Cela peut réduire le contrôle parlementaire et public et masquer les conditions confidentielles des prêts, ce qui nuit à la transparence des coûts des projets et de leurs impacts environnementaux.

La Zambie constitue un exemple édifiant. Sous le mandat du président Edgar Lungu (2015-2021), la Zambie a accru ses emprunts auprès de bailleurs chinois alors que les cours du cuivre s'effondraient, tout en restreignant la transparence des informations publiques. Lorsque sa dette envers les bailleurs chinois et autres avait atteint un point critique, le gouvernement a annoncé publiquement que sa dette envers les bailleurs de fonds chinois s'élevait à 3,4 milliards de dollars, alors qu'elle s'élevait en réalité à 6,6 milliards de dollars.

En résumé, il est essentiel de reconnaître le rôle central des entreprises publiques chinoises dans la politique chinoise en Afrique afin de garantir la protection des intérêts économiques, de développement et de propriété des Africains.

## COMMENT LE SECTEUR DES ENTREPRISES PUBLIQUES CHINOISES S'EST DÉVELOPPÉ ET S'EST IMPLANTÉ À L'ÉTRANGER

L'expansion des entreprises publiques chinoises en Afrique et dans d'autres régions du Sud a été motivée par la politique du gouvernement chinois, soulignant l'utilisation des entreprises publiques comme instruments de la puissance nationale. La stratégie chinoise « Go Out » (zouchuqu zhanlue, 走出去战略), mise en œuvre en 1999, a incité les entreprises publiques à se développer à l'étranger grâce à des subventions publiques massives (s'élevant à environ 200 milliards de dollars par an), des crédits d'impôt, une assurance contre les risques politiques et un soutien diplomatique. « L'Initiative route et ceinture », connue internationalement sous le nom de « Belt and Road Initiative » (BRI) et parfois appelée « Nouvelle route de la soie », est un élément central de cette stratégie, qui s'articule en grande partie autour des principales entreprises publiques chinoises.



Des ouvriers chargent des camions destinés à l'exportation vers l'Afrique dans le port de Yantai, dans la province chinoise du Shandong. (Photo : AFP/CN-STR)

Le solide soutien du gouvernement chinois a permis aux entreprises publiques chinoises de se développer rapidement et d'opérer à faible coût pour prendre le contrôle de secteurs stratégiques tels que les minéraux, la banque, les transports et l'énergie, ce qui leur a permis de dominer leurs concurrents nationaux et internationaux. Les entreprises publiques mettent également en œuvre les directives du gouvernement et du Parti communiste chinois (PCC), y compris les objectifs de politique étrangère.

En tirant parti des finances publiques et du soutien politique pour exercer une influence à long terme, les entreprises publiques chinoises ont pu opérer dans des environnements à haut risque et difficiles sur le plan logistique en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Environ 10 000 entreprises chinoises opèrent en Afrique, représentant environ 12 % de la production industrielle totale du continent et près de 50 % du marché africain de la construction sous contrat international. Les entreprises publiques chinoises sont présentes dans 78 ports répartis dans 32 pays africains en tant que constructeurs, bailleurs de fonds ou exploitants. Sur les 166 projets miniers chinois dans le monde, 66 se situent en Afrique.

Cela a toutefois parfois conduit à des investissements économiques non viables qui font peser un lourd fardeau de la dette sur les pays africains.

L'aéroport international de Mamamah, en Sierra Leone, en est un exemple. Ce projet de 318 millions de dollars, financé par la China Exim Bank et confié à China Railway International Group par le gouvernement du président Ernest Bai Koroma, a été annulé en 2018 par le président Julius Maada Bio en raison des craintes d'alourdir la dette du pays et de la sous-utilisation de l'aéroport international de Lungi existant. La Sierra Leone a préféré rénover Lungi et construire un pont pour en améliorer l'accès.

Un autre exemple est celui de la ville nouvelle de Kilamba, en Angola, un projet de 3,5 milliards de dollars construit dans les années 2010 par la China International Trust and Investment Corporation (CITIC) dans le cadre d'un accord de financement controversé adossé aux ressources naturelles, qui permettait à l'Angola de rembourser ses emprunts chinois grâce à ses exportations de minerais. Les logements et les bureaux ainsi construits ont été largement sous-occupés et ont été largement qualifiés de « ville fantôme » en raison de leurs prix élevés. Le gouvernement angolais a par la suite subventionné les coûts de logement et proposé des prêts hypothécaires à long terme par l'intermédiaire de sa compagnie pétrolière nationale, Sonangol. Grâce à cet apport, la ville nouvelle de Kilamba a connu une augmentation de son taux d'occupation. Cependant, le projet fait l'objet de critiques persistantes pour avoir alourdi la dette de l'Angola, généré des retombées financières limitées et reposé fortement sur la main-d'œuvre chinoise plutôt que locale.

## COMMENT LES ENTREPRISES PUBLIQUES CHINOISES SONT STRUCTURÉES

L'orientation politique générale des entreprises publiques chinoises émane du « Petit groupe de direction » (LSG) au sein du PCC, présidé par le président Xi Jinping, ce qui souligne l'importance des entreprises publiques dans le système politique chinois. Le Petit groupe dirigeant et ses filiales constituent les centres névralgiques de la prise de décision du gouvernement chinois, chargés de la coordination des stratégies et des politiques au sein du parti, du gouvernement et de l'armée. Dans de nombreux cas, des comités du PCC sont intégrés aux conseils d'administration des entreprises publiques et occupent des postes de direction clés, renforçant ainsi le contrôle politique du parti parallèlement à la gouvernance d'entreprise.

Les cadres supérieurs et les PDG des grandes entreprises publiques sont sélectionnés par les canaux du PCC et occupent des grades équivalents à ceux de ministres ou de gouverneurs de province, ce qui leur confère une proximité et un accès au parti au pouvoir leur permettant d'influencer les politiques, de faire avancer leurs propres agendas par le biais des structures du PCC, voire de passer outre les directives gouvernementales.

Bénéficiant du soutien des plus hautes instances du PCC, les dirigeants des entreprises publiques peuvent mener des négociations rapides, déployer rapidement des ressources dans l'intérêt du parti et mettre en œuvre des projets dans des pays considérés comme stratégiquement importants pour la Chine. Cependant, l'accent mis sur les considérations politiques et la tendance à s'attirer les faveurs des élites locales en soutenant leurs projets phares peuvent parfois nuire à la justification économique et à la rentabilité d'un projet, comme le montre l'exemple de la ville nouvelle de Kilamba en Angola.



Kilamba New City, construite par la China International Trust and Investment Corporation (CITIC), à 30 kilomètres de Luanda, en Angola. (Photo : AFP/Griffin Shea)

## CONSÉQUENCES POUR L'AFRIQUE DES INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES PUBLIQUES CHINOISES

La China Harbour and Engineering Company (CHEC) a remporté en 2021 le contrat pour la construction du terminal à conteneurs du port maritime d'Abu Qir en Égypte, face à d'autres entrepreneurs internationaux. Elle y est parvenue en associant le projet à la Zone de développement économique et technologique de Tianjin (TEDA), une autre entreprise publique chinoise qui a construit un parc industriel au sein de la zone économique du canal de Suez, un nœud clé de la BRI également financé et construit par des entreprises chinoises. Cependant, rien n'indique qu'il y ait eu un appel d'offres ouvert ou un examen parlementaire et public, ce qui signifie que le type, le montant et les conditions du prêt ne sont pas accessibles au public. Il est donc difficile d'évaluer les coûts et les avantages de l'accord pour l'Égypte ou de suivre les performances du projet.

Ce qui importait davantage, c'était le solide soutien politique de Pékin et la volonté du gouvernement égyptien d'étendre la zone économique du canal de Suez en tant que projet phare. L'Égypte a insisté sur l'utilisation de matériaux locaux, de main-d'œuvre égyptienne, le transfert de technologies en matière de construction portuaire, ainsi que l'intégration d'une formation et d'un enseignement militaires professionnels. Ce projet groupé comprenait également la rénovation d'un terminal de la base navale d'Abu Qir, située à proximité du port d'Abu Qir. La société Hutchison Ports, basée à Hong Kong, dispose d'une concession de 38 ans accordée par la marine égyptienne pour exploiter le terminal de cette base. Cela soutient les activités à double usage de la Chine en Égypte, comme le montre le rôle joué par ce terminal lors des exercices militaires conjoints « Eagles of Civilization 2025 » menés par la Chine et l'Égypte.



Des membres des armées égyptienne et chinoise lors de l'exercice aérien conjoint « Eagles of Civilization 2025 ». (Photo : ministère égyptien de la Défense)

Si l'Égypte a atteint les objectifs visés par ce projet, ces accords ne peuvent être considérés comme avantageux pour toutes les parties, car les conditions du prêt et les clauses de résolution des conflits ne sont pas connues. On ignore donc le montant de la dette contractée par l'Égypte, les institutions financières impliquées dans le projet, ainsi que les implications en matière de contrôle de cette infrastructure stratégique si l'Égypte venait à ne pas être en mesure de rembourser le prêt.

La ligne ferroviaire à voie normale (SGR) Mombasa-Nairobi-Naivasha, financée et construite par la Chine pour un montant de 4 milliards de dollars au Kenya, est un autre exemple qui met en évidence les risques liés aux accords avec les entreprises publiques chinoises. La China Road and Bridge Corporation (CRBC) a obtenu ce contrat grâce à un accord direct entre gouvernements qui a contourné la procédure d'appel d'offres public requise par la législation kenyane en matière de marchés publics. Le gouvernement du président Uhuru Kenyatta (2013-2022) cherchait un projet phare pour renforcer sa popularité avant les élections générales de 2017.

Le gouvernement chinois, quant à lui, cherchait à construire une nouvelle artère de transport et de fret transfrontalière pour ses projets de la BRI en Afrique de l'Est, afin de compléter le SGR Addis-Abeba-Djibouti et les projets prévus en Tanzanie et en Ouganda. La Chine visait également à mettre en avant ses compétences en matière de construction ferroviaire pour remporter davantage de contrats en Afrique, tout en soutenant les priorités du gouvernement Kenyatta.

La CRBC a négocié le prêt grâce à ses relations privilégiées avec la China Exim Bank, ce qui lui a sans doute donné davantage d'influence sur l'orientation du projet que son partenaire kenyan. À titre d'exemple, le gouvernement kenyan a autorisé la CRBC à mener l'étude de faisabilité du projet, ce qui constituait un conflit d'intérêts manifeste. Ce projet – le plus coûteux du Kenya depuis l'indépendance – a également alourdi la dette du pays et suscité des inquiétudes quant à sa viabilité, le Kenya étant peu susceptible de rembourser

le prêt en s'appuyant uniquement sur le trafic de passagers et de marchandises, même s'il mettait en place un système de transport obligatoire. Les médias ont également mis en évidence les prix gonflés des intrants, ce qui a donné lieu à des plaintes selon lesquelles le SGR, alimenté au diesel, était bien plus coûteux que les trains électriques de la Tanzanie et de l'Éthiopie.

À la suite d'années d'enquêtes médiatiques coordonnées et de procédures judiciaires menées par des groupes de la société civile, la Cour d'appel du Kenya a rendu en 2020 un arrêt historique déclarant que le projet avait fait l'objet d'une passation de marché illégale, car il ne reposait pas sur un appel d'offres équitable et ouvert. Suite à un recours formé par Kenya Railways, la Cour suprême a statué en 2023 que la passation de marché n'était pas illégale, car il s'agissait d'un accord intergouvernemental exempté des lois standard en matière de marchés publics.

Cela n'a toutefois pas empêché la société civile et les médias de mener d'autres enquêtes pour examiner l'impact négatif du projet sur la législation, les moyens de subsistance, l'environnement et la dette du Kenya.

Ces exemples soulignent à la fois l'attrait et les risques liés aux grands projets d'infrastructure menés par des entreprises publiques chinoises.

## POINTS DE VUE AFRICAINS DIVERGENTS

Pour de nombreux gouvernements africains, les entreprises publiques chinoises sont attrayantes car elles offrent ce que de nombreux autres bailleurs internationaux ne proposent souvent pas : un financement rapide, des conditions de prêt flexibles et la capacité de réaliser rapidement de grands projets d'infrastructure. Leurs investissements dans les secteurs de l'énergie, des routes, des ports et des chemins de fer s'accompagnent souvent de programmes de formation pour les fonctionnaires et les ingénieurs, de bourses d'études, de la rénovation ou de la construction d'installations publiques, ainsi que d'un certain transfert de technologie, ce qui renforce la perception parmi les responsables que les entreprises publiques chinoises offrent une « solution complète », contrairement à leurs concurrents.

Les détracteurs, cependant, proposent une évaluation radicalement différente. Les groupes de la société civile, les économistes indépendants et les organisations environnementales affirment que les projets financés par la Chine peuvent entraîner un lourd fardeau de la dette et une dépendance à long terme. Ils soulignent l'opacité des contrats qui affaiblit la responsabilité, les chaînes d'approvisionnement dominées par des entreprises chinoises qui limitent la valeur ajoutée locale, ainsi que les dommages environnementaux et sociaux fréquents.

Dans cette optique, de nombreux projets sont considérés comme servant davantage les intérêts stratégiques de la Chine que les besoins de développement à long terme du pays hôte.

Partout en Afrique, les communautés, les avocats et les militants ont de plus en plus développé toute une gamme d'outils pour protéger l'intérêt public, notamment :

- Des campagnes de sensibilisation du public utilisant les réseaux sociaux pour dénoncer les expulsions, les accidents et la pollution,
- Des actions en justice stratégiques devant les tribunaux nationaux,
- Des actions parlementaires et des instances d'arbitrage international et
- Des partenariats de recherche qui produisent des rapports fondés sur des données factuelles.

Les militants ont également organisé des manifestations, des villes minières de Zambie aux villages côtiers du Kenya, tout en ouvrant de nouveaux canaux diplomatiques pour dialoguer directement avec les entreprises publiques chinoises. Il convient de noter que ces stratégies s'étendent désormais au dépôt de plaintes devant les tribunaux chinois, ce qui témoigne d'une sophistication et d'une diversification croissantes des efforts civiques.

## RENFORCER LES INTÉRÊTS PUBLICS DE L'AFRIQUE

Pour maximiser les avantages des partenariats externes avec les entreprises publiques chinoises tout en réduisant les risques, les gouvernements africains doivent se concentrer sur une gouvernance plus forte et une coordination stratégique. Cela commence par l'application de la transparence et d'une réglementation solide en matière de marchés publics, de normes environnementales et de protection du travail. Des initiatives impliquant l'ensemble de la société sont nécessaires pour adopter des lois et des politiques visant à améliorer la divulgation publique, les marchés publics concurrentiels, des cadres de gestion de la dette qui équilibrent les plafonds et les emprunts stratégiques, ainsi que la responsabilité. Les accords devraient inclure des clauses contraignantes sur le transfert de technologie et le contenu local afin de garantir que les compétences et la création de valeur restent sur le continent. La diversification des partenaires est tout aussi importante, afin qu'aucun acteur externe ne domine à lui seul les voies de développement des pays africains.

Ces efforts nécessitent des institutions de contrôle dotées de pouvoirs, notamment des bureaux de gestion de la dette, des agences environnementales et des organismes d'audit, afin de surveiller la conformité et de gérer les risques à long terme. Une planification inclusive est également essentielle : les communautés africaines concernées et les dirigeants locaux doivent être consultés dès le début du cycle du projet, et non après le début de la construction. Enfin, une meilleure coordination régionale peut renforcer le pouvoir de négociation, harmoniser les normes et améliorer les résultats en permettant aux pays de négocier avec la Chine et les acteurs chinois de manière collective plutôt qu'individuellement.