

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# POLITIQUES BUREAUCRATIQUES ET ASYMÉTRIE DANS LES NÉGOCIATIONS AFRIQUE-CHINE

PAR

FOLASHADÉ SOULÉ (\*)

L'étude de l'Afrique dans les relations internationales a fait l'objet d'une attention grandissante au cours de la dernière décennie. Cette dynamique est également reflétée dans l'analyse des relations Afrique-Chine. Plusieurs auteurs ont analysé la manière dont les gouvernements africains, les organisations de la société civile et d'autres acteurs établissent des relations avec la Chine et réussissent de manière plus ou moins réussie à imposer leurs volontés et exigences malgré les asymétries économiques (1). Malgré leur caractère pionnier, peu de ces études se sont penchées sur le rôle particulier des bureaucrates dans les relations sino-africaines et sur la façon dont les différents stratagèmes varient d'une bureaucratie africaine à l'autre et ont une incidence sur le résultat de ces négociations. Les méthodes et procédés utilisés par les États africains pour exercer une influence pendant les négociations mérite une attention et requiert d'effectuer une sociologie des acteurs afin d'identifier les groupes spécifiques d'acteurs situés au sein du système étatique et le niveau/l'échelle sur lequel/laquelle ils exercent une influence.

(\*) Chercheur associée à la *School of Government* de l'Université d'Oxford (Royaume-Uni).

(1) Danielle Beswick et Anne Hammerstad, « African agency in a changing security environment: sources, opportunities and challenges », *Conflict, Security & Development*, vol. XIII, n° 5, 2013, p. 471-486 ; Pinar Bilgin, « Thinking past “Western” IR ? », *Third World Quarterly*, vol. XXIX, n° 1, 2008, p. 5-23 ; William Brown, « Africa and International Relations: a comment of IR theory, anarchy and statehood », *Review of International Studies*, vol. XXXII, n° 1, 2006, p. 119-143, et « A question of agency: Africa in international politics », *Third World Quarterly*, vol. XXXIII, n° 10, 2012, p. 1889-1908 ; William Brown et Sophie Harman (dir.), *African Agency in International Politics*, Londres, Routledge, 2013, 210 p. ; Mirjam de Bruijn, Rijk van Dijk et Jan-Bart Gewald, « Social and historical trajectories of agency in Africa », in Patrick Chabal, Ulf Engel et Leo de Haan (dir.), *African Alternatives*, Leiden, Brill, 2007, p. 9-20 ; Wendy Willems et Ebenezer Obadare, *Civic Agency in Africa: Arts of Resistance in the 21<sup>st</sup> Century*, Woodbridge, Boydell & Brewer, 236 p. Plus spécifiquement, sur l'agentivité dans les relations Afrique-Chine, nous pouvons citer : Lucy Corkin, *Uncovering African Agency: Angola's management of China's Credit Lines*, Londres, Routledge, 2013, 244 p. ; Aleksandra Gadzala (dir.), *Africa and China: How Africans and Their Governments are Shaping Relations with China*, Londres, Rowman and Littlefield, 2015, 266 p. Voir aussi Gérard Van Bracht, « A survey of Zambian views on Chinese people and their involvement in Zambia », *African East-Asian Affairs*, n° 1, 2012, p. 54-97 ; Alastair Fraser et Lindsay Whitfield, « The politics of aid: African strategies for dealing with donors », *GEG Working Paper*, 2008/42 ; Annalisa Prizzon et Andrew Rogerson, « The age of choice: Ethiopia in the new aid landscape », Overseas Development Institute (*Research report*), 2013.

Afin de contribuer à cette démarche, cet article examine les tactiques et les manœuvres des fonctionnaires d'État/bureaucrates africains pendant les négociations de contrats de projets d'infrastructure avec la Chine. Il interroge la latitude de l'action exercée par les bureaucrates en tant qu'acteurs subalternes agissant souvent à l'ombre du processus de négociation et de leur capacité d'influence. Plus spécifiquement, les acteurs auxquels nous faisons référence sont les bureaucrates des départements ministériels chargés d'examiner les appels d'offres, de suivre l'exécution des travaux et de clôturer les projets. Dans le présent article, les termes « fonctionnaires » et les « bureaucrates » sont utilisés de manière interchangeable.

Cet article conteste l'hypothèse selon laquelle la forte dépendance à l'aide et aux investissements étrangers de nombreux pays francophones d'Afrique de l'Ouest limite nécessairement leur capacité à agir et à faire avancer leurs intérêts pendant les négociations. Cet article remet également en cause l'hypothèse selon laquelle les gouvernements africains sont passifs dans leurs relations avec la Chine et met en lumière la manière dont les négociations varient au sein d'un pays et donc d'une bureaucratie à l'autre. En faisant dialoguer les théories des politiques bureaucratiques et de l'agentivité (*agency*) (2) et en soulignant dans quelle mesure les petits États sont amenés à exercer une influence dans les négociations en fonction de la structure de leurs bureaucraties, cet article analysera l'impact de ces actions et ses limites. Il s'appuie sur l'hypothèse de Colin Wight, selon laquelle « dans la mesure où les agents sont situés de manière différente dans les structures sociales, leur agentivité diffère également » (3). Le focus sur cette notion d'agentivité est particulièrement pertinent dans la mesure où elle permet de comprendre comment les agents africains exercent cette « capacité à agir » dans divers espaces et offre une compréhension plus complète de l'État et des processus à l'œuvre selon les échelles. Tout en gardant à l'esprit les contraintes auxquelles sont confrontés divers acteurs africains, se focaliser sur l'agentivité nous permet de remettre en question le récit qui présente le continent africain comme subissant les relations internationales et manquant d'initiative politique.

Les approches théoriques sur les politiques bureaucratiques (*bureaucratic politics*) dans les relations internationales se sont jusqu'ici largement concentrées sur des études de cas de bureaucraties des grands États comme

(2) La notion d'« *agency* » trouve son origine dans les études de psychologie sociale. Traduite en français par « agentivité », elle désigne la capacité et les méthodes employées par un ou plusieurs acteurs afin d'influencer la relation dans leur intérêt. Voir par exemple Alexis Clotaire Némoiby Bassolé, *L'Agir clandestin. Agentivité de migrants ouest-africains*, Zurich/Genève, Seismo, 2014, 425 p. : y sont analysées les ressources mobilisées dans les parcours clandestins pour atteindre l'Europe, l'instrumentalisation de l'asile comme moyen de légitimer la présence dans l'espace européen, ainsi que les stratégies résidentielles de survie adoptées par les migrants.

(3) Colin Wight, « State agency: social action without human activity », *Review of International Studies*, vol. XXX, n° 2, 2004, p. 269-280.

les États-Unis et, plus récemment, sur les puissances émergentes (4). Cette littérature aborde le processus organisationnel des politiques bureaucratiques en se concentrant sur le rôle des branches exécutives et des instances bureaucratiques de haut niveau (5), notamment la présidence, ou encore sur le rôle joué par des ministères stratégiques que sont la Défense, les Affaires étrangères ou encore l'Économie et les Finances. Une autre branche de cette littérature examine plus spécifiquement l'impact des bureaucraties d'État sur la politique étrangère et le rôle des minorités bureaucratiques, en soulignant la fragmentation dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère. Cette littérature a également fourni des informations empiriques sur la manière dont les structures administratives du gouvernement affectent les relations extérieures (6).

À travers l'étude du cas du Bénin sous la présidence de Thomas Boni Yayi (2006-2016), sur la base d'un travail de terrain empirique et de l'analyse de documents de négociation, des termes de référence des projets et d'entretiens semi-directifs avec des bureaucrates béninois impliqués dans la négociation de divers projets d'infrastructure et avec des acteurs de la société civile et des entrepreneurs béninois, cet article affirme que le rôle joué par les bureaucrates en amont et pendant les négociations affecte largement l'issue des négociations de projets d'infrastructure.

Le présent article défend l'idée que, malgré les asymétries économiques importantes dans les relations entre les pays africains et la Chine, les bureaucrates africains – dans ce cas, béninois – ne restent pas passifs et arrivent à exercer un contrôle variable sur le processus et le résultat des négociations avec la Chine (7). Malgré les contraintes d'organisation de l'État et la position sociale différente des bureaucrates dans le système gouvernemental qui limite plus ou moins leur capacité d'action, ces bureaucrates arrivent à influencer les processus de négociation en amont, pendant, voire après, les négociations. Cela confirme la théorie selon laquelle l'action sociale des bureaucrates en tant qu'agents ne peut être capturée dans toute sa complexité que si elle se situe analytiquement dans

(4) Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2003, 376 p. ; Graham Allison, « The Cuban missile crisis », in Steve Smith, Amelia Hadfield et Tim Dunne, *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 205-228 ; Robert Art, « Bureaucratic politics and American foreign policy: a critique », *Policy Sciences*, n° 4, 1973, p. 468-469 ; John Siko, *Inside South Africa's Foreign Policy: Diplomacy in Africa from Smuts to Mbeki*, Londres, IB Tauris, 2014, 352 p.

(5) Richard Neustadt, *Presidential Power: the Politics of Leadership*, New York, Wiley, 1960, 224 p. ; Stephen Benedict Dyson, « Personality and foreign policy: Tony Blair's Iraq decisions », *Foreign Policy Analysis*, vol. II, n° 3, 1986, p. 289-306.

(6) Christopher Alden et Aran Ammon, *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, New York, Routledge, 2011, 196 p. ; Juliet Kaarbo, « Power politics in foreign policy: the influence of bureaucratic minorities », *European Journal of International Relations*, vol. IV, n° 1, 1998, p. 67-97.

(7) La littérature sur les relations sino-africaines aborde très peu le rôle des bureaucrates et se focalise davantage sur le rôle des présidences dans la négociation et la signature d'accords d'infrastructure. C'est notamment le cas de Romain Dittgen, « New development cycle through long term-investment? China and the Belinga Project in Gabon », *EchoGeo*, n° 17, juin-août 2011, p. 1-18.

le temps (passé, présent et futur) (8). Cet article défend également la thèse selon laquelle l'intervention de la présidence a un impact majeur sur les variations des résultats des négociations : lorsque l'exécutif, qui promeut souvent la relation sino-africaine au niveau politique et diplomatique, est moins impliqué ou contourné, le résultat est plus bénéfique pour le Bénin ; là où l'exécutif est moins dans le contrôle, les bureaucrates disposent d'une marge de manœuvre plus grande pour faire appliquer les normes techniques et assurer l'application des lois et réglementations nationales.

#### LES RELATIONS BÉNIN-CHINE : UNE ÉVOLUTION TUMULTUEUSE

Les relations officielles entre la Chine et le Bénin ont débuté en 1964, mais la présence chinoise au Bénin remonte à la fin des années 1950. Après son indépendance de la France en 1960, le Bénin a progressivement établi des relations diplomatiques avec tous les pays, y compris la République populaire de Chine. Cependant, selon les entretiens conduits auprès de diplomates béninois, l'influence de la France sur les relations diplomatiques béninoises est restée forte. Ainsi, la France a imposé à la plupart de ses anciennes colonies une ligne diplomatique de soutien à Taiwan. Cet alignement diplomatique a conduit le Bénin à voter en faveur de la reconnaissance de Taïwan le 25 octobre 1971 (résolution n° 2758), ce qui a entraîné la suspension des relations diplomatiques de la Chine avec le Bénin. Ces relations se sont rétablies en décembre 1972, à la suite du coup d'État organisé en octobre 1972 par Mathieu Kerekou, qui a instauré un régime autoritaire fondé sur les idéologies marxistes-léninistes sous le nom de « République populaire du Bénin » (PRB). Les relations diplomatiques avec Taiwan ont alors été suspendues ; M. Kerekou a été le premier président béninois à effectuer une visite officielle en Chine.

La transition démocratique stable en février 1990 n'a pas d'incidence sur les relations bilatérales avec la Chine. Le président de l'époque, Nicéphore Soglo, ne réaffirme pas ses relations avec Taiwan, mais, désireux de rompre avec l'idéologie socialiste passée, choisit de privilégier les relations avec la France, l'Union européenne et les États-Unis.

Avant de briguer la présidence, son successeur, Boni Yayi, est gouverneur de la Banque de développement de l'Afrique de l'Ouest de 1994 à 2006. Selon des diplomates interrogés au ministère béninois des Affaires étrangères qui ont participé aux négociations avec la Chine conduites par Boni Yayi à cette époque, ce dernier est à titre personnel impressionné par le « modèle économique chinois et son ascension » et devient le principal promoteur de l'entrée de la Chine à la Banque, tout en se détournant de Taiwan, sur la reconnaissance duquel il ne revient pas. Les entretiens

(8) Mustafa Emirbayer, Mustafa et Ann Mische, « What is agency? », *American Journal of Sociology*, vol. CIII, n° 4, 1998, p. 962-1 023 ; Colin Wight, « They shoot dead horses don't they? Locating agency in the agent-structure problematic », *European Journal of International Relations*, vol. V, n° 1, 1999, p. 109-142.

révèlent que les relations amicales de Boni avec l'ancien directeur de la Banque de développement de la Chine ont également joué un rôle-clé dans le renforcement de ces relations lors de son élection à la présidence du Bénin en 2006.

Après l'élection de Thomas Boni Yayi en 2006, remportée après une campagne axée principalement sur la croissance économique, la Chine est désignée comme un partenaire-clé du Bénin : les relations, autrefois davantage idéologiques, prennent un tournant plus économique, le Bénin ayant tourné la page de son époque socialiste sous la présidence de Mathieu Kerekou. Sous Boni, les relations entre le Bénin et la Chine se sont intensifiées, comme en témoignent les cinq visites d'État officielles en Chine entre 2006 et 2014 (contre deux visites en France au cours de la même période), l'adoption d'un cadre juridique reconnaissant officiellement la République populaire de Chine comme seul représentant de la nation et de la population. Les projets financés par la Chine se multiplient, principalement dans les domaines de l'infrastructure et de l'agriculture. Dans ce contexte, le président est souvent considéré par les ministres et le gouvernement comme « le premier diplomate » dans les relations entre le Bénin et la Chine, d'autant qu'il reçoit personnellement des délégations d'entreprises d'État chinoises au palais présidentiel et fait officiellement la promesse d'attribuer des projets d'infrastructure à ces entreprises.

Sous Boni, la dette du Bénin est progressivement effacée entre 2005 et 2009, pour atteindre 20 millions de francs CFA, soit 32 800 dollars). De plus, le cadre juridique béninois mentionne explicitement que, hormis l'Union européenne (UE), la Chine est le seul partenaire commercial dont les produits utilisés pour l'exécution des projets d'infrastructure remportés sur appels d'offres par des entrepreneurs chinois sont exonérés d'impôt (9).

#### CHINE-BÉNIN : DES INTÉRÊTS BIEN COMPRIS

##### *Les avantages comparatifs de la Chine*

Le système de prêts et crédits chinois est considéré par les gouvernements africains comme une option de choix pour remédier au déficit d'infrastructures en Afrique, en particulier dans un contexte où les donateurs traditionnels ont décidé de réduire ou d'abandonner le financement de projets d'infrastructure. Les plans nationaux de développement africains énoncent clairement le développement des infrastructures (en particulier le transport routier) comme élément-clé du développement national. Toutefois, les donateurs traditionnels comme l'UE et la France (notamment l'Agence française de développement), qui étaient largement présents dans ce secteur avant 2006, se sont progressivement

(9) Sèdèhou Carlos G. Houndeffo, , *Fiscalité des entreprises et des particuliers*, Cotonou, Jurifiscom, 2013, p. 231.

désengagés, citant la corruption du gouvernement béninois et la faible rentabilité des projets comme principaux motifs. Selon les personnes interrogées, ces secteurs sont de plus en plus considérés comme moins compétitifs pour ces acteurs traditionnels.

Dans ce contexte, selon les entretiens conduits, l'exécutif béninois considère que la Chine est davantage axée sur la demande, en ce sens que sa coopération et ses relations bilatérales sont davantage alignées sur les priorités du Bénin (infrastructures) et que la coopération chinoise est considérée comme moins procédurale. Les personnes interrogées ont mentionné à plusieurs reprises le fait qu'il y ait moins de procédures, notamment grâce à un nombre réduit d'études de faisabilité, ce qui permet ainsi aux projets d'être exécutés rapidement. En contrepartie, le Bénin offre des exonérations fiscales et une préférence aux entrepreneurs chinois dans les projets d'infrastructures routières, agricoles et administratives. La plupart des projets d'infrastructures routières du Bénin sont exécutés par des entrepreneurs chinois, en particulier des entreprises publiques telles que China Railways, SynoHydro, le groupe Anhui, le Shanxi Coking Coal Group Ltd et la Coopération économique et technique internationale du Zhejiang.

### ***Les atouts du Bénin***

Le mode de fonctionnement de l'intervention de la Chine au Bénin est similaire à sa coopération avec d'autres pays africains (10) et se structure autour de quatre piliers : 1) subventions et assistance technique ; 2) dons de matériel technique et d'infrastructures (la Chine a fait don au Bénin de son premier complexe multisports après le rétablissement des relations diplomatiques en 1972 ; 3) prêts à taux zéro, dont le remboursement est étalé sur 25 ans et qui sont même souvent sujets à une annulation de la dette ; 4) emprunts concessionnels (dont les intérêts ne dépassent pas 2%).

Le gouvernement béninois offre également des politiques flexibles à la Chine en n'exigeant pas sa participation au processus d'harmonisation des donateurs : l'aide de la Chine au Bénin, selon les normes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), est très faible et consiste principalement en assistance technique. Le gouvernement et le pouvoir exécutif béninois ne demandent pas non plus à la Chine de respecter les exigences des donateurs du CAD : elle ne participe pas aux réunions de coordination des partenaires techniques et financiers mis en place par le gouvernement béninois et auxquels prennent part les autres bailleurs traditionnels, dont ceux du CAD – à l'exception des réunions de haut niveau entre ambassadeurs, auxquelles l'ambassadeur de Chine participe depuis 2012.

(10) Ana Cristina Alves, « Chinese economic and trade cooperation zones in Africa: the case of Mauritius », South African Institute of International Affairs (*Occasional Paper* n° 74), 2011.

Du point de vue chinois, malgré l'absence de ressources minérales stratégiques, le Bénin est considéré comme une plaque tournante des relations entre la Chine et l'Afrique, notamment pour des raisons économiques : consommation du marché pour les produits chinois, transport routier pour ses marchandises, la Chine n'ayant pas développé beaucoup de liaisons aériennes. La Chine utilise le port de Cotonou pour s'insérer davantage en Afrique de l'Ouest, en particulier au Nigeria. À cet égard, la ville de Cotonou fait également office d'« État-entrepôt » pour les projets d'infrastructure des entreprises chinoises au Nigeria et dans la sous-région (11). De plus, en se concentrant sur les infrastructures, les réseaux de transport, les industries agricoles manufacturières et l'allègement de la dette au Bénin, la Chine entend répondre aux critiques qui l'accusent d'accorder la priorité, dans ses relations avec l'Afrique, aux pays africains riches en ressources naturelles et minières (12).

#### LES DIFFÉRENTS MODES DE FINANCEMENT DES PROJETS CONDUITS PAR LA CHINE AU BÉNIN

Le financement apporté par la Chine aux projets d'infrastructure au Bénin peut être classé en trois catégories.

La première catégorie prend la forme de projets d'infrastructures financés par des prêts concessionnels ou non concessionnels. Il s'agit généralement de projets alloués à des entreprises chinoises, ce qui est une condition préalable à l'octroi du crédit. L'État béninois contribue également financièrement à ces projets. La plupart sont des projets d'infrastructure routière qui ne font pas l'objet d'appels d'offres préliminaires ouverts ou restreints. L'échangeur routier Godomey à Cotonou et les travaux de réhabilitation de la route Akassato-Bohicon sont des exemples de ces projets.

La deuxième catégorie regroupe des projets d'infrastructure exécutés par des entrepreneurs chinois à la suite de prêts consentis par des institutions financières internationales au Bénin. Dans ce cas, l'appel d'offres est soit ouvert, soit limité à plusieurs entreprises autres que chinoises. La plupart concernent des projets d'infrastructure routière et de télécommunications. Au Bénin, des entreprises chinoises participent à des appels d'offres pour des projets à fort enjeu financier et qui vont au-delà de 50 millions de dollars. Les exemples incluent la reconstruction de la route Godomey-Pahou dans le cadre de la route nationale inter-États en Afrique de l'Ouest (financée par la Banque mondiale), la route N'Dali-Nikki-Chicandou

(11) John Igue et Bio Soulé, *L'État entrepôt au Bénin, commerce informel ou solution à la crise ?*, Paris, Karthala, 1992, 210 p.

(12) Yun Sun, « Africa in China's new foreign aid white paper », Brookings Africa in Focus, 16 juillet 2014 (en ligne : <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2014/07/16/africa-in-chinas-new-foreign-aid-white-paper/>, consulté le 5 janvier 2016).



(financée par la Banque africaine de développement) et le pont Fifadji (financé par la Banque ouest-africaine de développement).

La troisième catégorie regroupe les projets d'infrastructure exécutés par des entrepreneurs chinois avec un financement public (du Trésor national). Dans ce cas, les appels d'offres sont ouverts ou limités à plusieurs entreprises, notamment chinoises. La plupart de ces projets concernent également des infrastructures routières, notamment des travaux d'aménagement des corridors de marchandises Segbana-Samia, Bodjécali-Madécali-Iloua et Kilibo-Nigeria transitant par le Nigeria vers d'autres pays de la région.

#### LES PROCESSUS DE NÉGOCIATION ET D'EXÉCUTION

##### *Les modes opératoires*

Le processus de négociation dans les relations sino-africaines peut être séparé en trois phases progressives, qui vont des discussions politiques préliminaires aux interactions bureaucratiques, pour être finalisées par la signature du contrat et sa mise en exécution.

La première phase consiste souvent en des discussions préliminaires entre responsables africains et chinois. Ces discussions ont généralement lieu après des visites officielles dans les capitales africaines, à Pékin ou lors des réunions du Forum sur la coopération sino-africaine (*Forum on China-Africa Cooperation* ou FOCAC).

Dans le cas du Bénin, lorsque le président Boni a occupé la présidence tournante de l'Union africaine (UA) de 2012 à 2013, il a invité des représentants chinois aux réunions de haut niveau de la Commission africaine, ouvrant ainsi la voie à des discussions bilatérales sino-africaines en marge des conférences de l'UA. Au cours de ces discussions préliminaires, la plupart des projets de prêt et d'infrastructure ont été abordés. Le rôle de l'exécutif est crucial dans cette phase. La Constitution béninoise de 1991, à la suite de la transition démocratique, met en place un régime « présidentiel » dans lequel le pouvoir exécutif dispose d'un pouvoir décisionnel considérable et d'une influence sur toutes les institutions législatives et judiciaires (13). À cet égard, le président exerce un contrôle important sur les Affaires étrangères. Ainsi, l'intensification des relations entre le Bénin et la Chine est en grande partie un projet présidentiel, laissant le ministre des Affaires étrangères à un rôle de conseil et de mise en œuvre.

Pour la deuxième phase, à la suite des engagements officiels pris par les autorités chinoises et des projets annoncés lors de réunions multilatérales ou transrégionales telles que le FOCAC, les projets prioritaires sont sélectionnés par le gouvernement béninois et ses administrations, en

(13) Victor Topanou, *Introduction à la sociologie politique du Bénin*, Paris, L'Harmattan, 2013, 118 p

particulier les ministères du Développement et de la Planification. À ce niveau, les entrepreneurs chinois s'engagent dans un processus concurrentiel interne en s'adressant à différents ministères béninois et proposent de financer leurs projets prioritaires en sollicitant conjointement un financement de la *China Exim Bank* ou de la *China Development Bank*. Ce processus concurrentiel est largement motivé par la stratégie nationale chinoise d'expansion commerciale, qui rend les entreprises d'État chinoises plus ou moins préparées à devenir des acteurs de la conquête de marchés et d'expansion internationale, dans un contexte de concurrence décroissante sur le marché chinois (14). Le processus peut également être inversé, lorsque les ministères béninois, sur ordre de la présidence, contactent directement l'ambassade de Chine pour demander un financement pour leurs projets prioritaires. Ce faisant, les ministères sectoriels et techniques sont ainsi amenés à déployer leur propre agenda de politique extérieure, contournant ainsi le ministère des Affaires étrangères, lequel est traditionnellement le principal responsable des relations entre le Bénin et la Chine et en charge de la coordination des relations et des projets au niveau local.

Enfin, que le projet soit exécuté sur financement chinois (prêts concessionnels ou non concessionnels), grâce aux prêts de banques de développement (Banque africaine de développement, Banque de développement de l'Afrique de l'Ouest, etc.) ou encore sur financement public (gouvernement béninois, Trésor public), les termes de l'accord sont également discutés, négociés et révisés entre les bureaucrates du ministère sectoriel dont relève le projet et les acteurs chinois (représentants des entrepreneurs, délégations de l'ambassade de Chine).

### ***Qui négocie au sein des bureaucraties ?***

Comme dans beaucoup de pays en développement africains et asiatiques, le Bénin a été soumis à la réduction des effectifs bureaucratiques dans le cadre des programmes d'ajustement structurel conduits par le Fonds monétaire international (FMI) au début des années 1990 afin de rendre plus efficace l'action publique tout en dégageant des marges budgétaires. Ces programmes n'ont pas eu l'effet escompté, le Bénin continuant de faire face à divers dysfonctionnements : la qualité de l'expertise varie selon les ministères et au niveau intraministériel ; la corruption est également endémique et affecte l'efficacité de l'action publique (15).

La coordination interministérielle est un préalable traditionnel à la signature de contrats avec les bailleurs d'aide internationale ainsi qu'avec la Chine et nécessite la présence du ministère des Affaires étrangères. Cependant, la rapidité d'exécution des projets étant un élément-clef expliquant la préférence donnée à la Chine, en particulier sous Boni,

(14) Duanyong Wang et Pei Zhao, « Mismatching structures: a new explanation for the "unsatisfactory" labor conditions in Chinese mining companies in the Democratic Republic of Congo », communication à l'occasion de South-South Labor Conference, Cornell University, octobre 2015.

(15) Victor Topanou, *Introduction à la sociologie politique...*, *op. cit.*

et dans les relations entre l'Afrique et la Chine en général, il en résulte un contournement fréquent du ministère des Affaires étrangères afin d'accélérer l'exécution des projets. Cela peut créer des tensions entre les différents ministères sectoriels et le ministère des Affaires étrangères, ce dernier étant souvent appelé à intervenir lorsque des conflits surgissent entre ces ministères et les entreprises chinoises au cours de la phase d'exécution.

Les acteurs chargés des négociations avec la Chine sont composés de diplomates du ministère des Affaires étrangères et de techniciens des ministères sectoriels. Par exemple, dans le cas des infrastructures administratives, les bureaucrates du ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat béninois sont des ingénieurs civils et des architectes, tandis que les bureaucrates du ministère des Travaux publics béninois sont des ingénieurs en travaux publics. Les négociations incluent donc à la fois des diplomates et du personnel technique des ministères sectoriels. Cette configuration n'est pas sans créer des problèmes, car les deux catégories de bureaucrates ont des approches différentes : les techniciens ont tendance à être plus exigeants en termes de prérequis techniques et d'application des réglementations nationales, tandis que les diplomates peuvent être plus permissifs et demander plus de tolérance aux ministères sectoriels dans l'application des normes à l'égard des partenaires chinois et à céder à la demande pressante du pouvoir exécutif.

Il est important de noter la sociologie des négociateurs africains, notamment ceux issus du ministère des Affaires étrangères, en termes de parcours et de culture académiques. La plupart ont été formés dans des universités d'élite nationales ou sont diplômés d'universités françaises. Ce type de parcours les rend moins familiers avec la culture chinoise et dépendants des interprètes français-mandarin. Pendant la période révolutionnaire, sous la présidence Kerekou, de nombreux étudiants béninois ont pourtant reçu des bourses d'études complètes pour étudier la Science politique, l'Ingénierie et la Gestion en Chine. La plupart d'entre eux sont retournés au Bénin et agissent maintenant comme des vecteurs du développement des relations Chine-Bénin au niveau commercial. Cependant, les gouvernements post-révolutionnaires n'ont pas mobilisé leurs connaissances de la culture et des langues chinoises en les associant à la négociation et préfèrent s'appuyer sur des diplomates formés en France, leurs diplômes étant considérés comme étant de niveau supérieur.

Selon les personnes interrogées, la Chine entretient également des relations directes avec les bureaucrates des ministères techniques et les représentants des chambres de commerce, en offrant des visites guidées et des expositions itinérantes en Chine (par exemple à la chambre du commerce). Ces visites comprennent la formation des agents béninois aux modes opératoires chinois, notamment le développement du secteur privé et l'organisation des chambres de commerce et d'affaires en Chine. Ces visites offrent aux fonctionnaires chinois la possibilité de socialiser les

fonctionnaires béninois aux pratiques commerciales chinoises et de faire participer les entreprises publiques et privées chinoises aux opportunités commerciales potentielles au Bénin. Les secteurs stratégiques tels que l'agriculture ou l'énergie sont choisis comme sujets pour les séminaires en partenariat avec *China Exim Bank*. Le processus de suivi permet à la Chine d'utiliser les fonctionnaires béninois qui participent à ces *road shows* comme « points focaux » et sources d'information, par exemple sur les appels d'offres à venir sur lesquels les entreprises chinoises pourraient candidater.

### ***Études de cas comparatives et agentivité multidimensionnelle des bureaucrates***

Les deux études de cas suivantes mettent en évidence le rôle joué par les bureaucrates au cours du processus de négociation, ainsi que les stratagèmes et les tactiques qu'ils utilisent pour influencer l'issue des négociations à leur avantage.

#### *Le projet d'infrastructure routière Akassato-Bohicon*

Le projet Akassato-Bohicon est un projet routier dont le coût total est estimé à 107 milliards de francs CFA (soit 175 480 000 dollars). Il est financé par des subventions et des prêts à taux zéro accordés par le gouvernement chinois (lots 1 et 2) et par la Exim Bank de Chine et dirigé par le ministère des Travaux publics. La sélection de la société et l'exécution du projet ont été effectuées en Chine et confiées à China Geo-Engineering Corporation (CGC) et au groupe Xinxing. Le gouvernement béninois avait préalablement rejeté une subvention de l'Union européenne pour la construction de la route.

L'objectif du projet est d'assurer une liaison entre les villes Allada, Sehoué, Zogbodomey et Bohicon, des localités dont les activités sont basées sur l'agriculture, le commerce de produits manufacturés et l'élevage. Dans le district de Bohicon, les industries de transformation du bois et du coton prolifèrent également. La circulation entre ces villes est particulièrement difficile, en raison du trafic intense et de la détérioration de la route, en partie à cause de la qualité du sol. Cependant, ce tronçon revêt une importance stratégique particulière car il s'agit de l'une des routes les plus « économiques » du Bénin, car elle permet la circulation des marchandises dans d'autres pays de la région. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a également intégré cette interconnexion dans le cadre du programme d'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest. Dans l'ensemble, les projets d'infrastructures routières sont stratégiques pour l'économie béninoise, qui manque de ressources et matières premières stratégiques. Ces projets sont une source de revenus économiques et facilitent la mobilité des biens et des personnes. En outre, les routes offrent également des avantages politiques potentiels au régime en place

en termes de victoires électorales. Dans le cas du projet Akassato-Bohicon, les élections législatives se tenaient un an plus tard.

#### Processus de négociation et clauses controversées

Ce projet routier est d'abord évoqué au niveau diplomatique entre le président béninois et son homologue chinois, en marge d'une réunion du FOCAC en 2009 à Charm-el-Cheikh, en Égypte. Lors de cette réunion, les deux parties s'accordent sur un prêt à taux zéro ayant une incidence sur le financement de projets d'infrastructures routières décidés par les parties béninoise et chinoise en novembre 2010.

La plupart des tensions qui surviennent autour d'un tronçon de route du projet portent sur plusieurs clauses : le refus de l'entreprise chinoise de nommer un bureau de contrôle indépendant et la menace de retrait du prêt si aucun bureau de contrôle chinois n'est nommé. Or la nomination d'un bureau de contrôle indépendant n'est pas spécifiquement mentionnée dans le contrat mais figure pourtant comme une obligation dans la réglementation béninoise. La partie chinoise a également imposé au gouvernement béninois un emprunt de 6,09 milliards de francs CFA (soit 9 987 699 dollars) afin que le bureau chinois désigné fournisse une étude de faisabilité, alors qu'un bureau béninois (ETRICO Ingénieurs Conseils) avait déjà été nommé et avait estimé le coût total de la construction à 52 milliards de francs CFA (contre les 107 milliards de francs CFA estimés par la société XinXing). Malgré les réglementations nationales, très peu de matériaux et de travailleurs locaux ont été utilisés pour le projet. Il est à noter que bien que les réglementations nationales existent et aient été mentionnées pendant les négociations, elles ne figurent pas explicitement dans le contrat routier, ce qui crée des tensions lors de l'exécution du projet, les Chinois n'étant pas sommés de les respecter spécifiquement. Le projet a également été affecté par des retards, des grèves des travailleurs locaux concernant leurs conditions de travail et des plaintes concernant la qualité des matériaux utilisés.

#### Intervention et influence des bureaucrates

Au sein du ministère des Travaux publics, la direction des routes et la direction générale des travaux publics sont composées majoritairement d'ingénieurs civils. À cet égard, en tant que subordonnés au ministre de tutelle, ils forment une minorité au sein du gouvernement, dont le pouvoir est essentiellement concentré autour du cabinet du ministre. Cependant, ce sont les fonctionnaires les plus actifs au sein du SYNTRA-TTP et leur action confirme la thèse de Robert Putnam selon laquelle une minorité au sein d'un gouvernement peut influencer les jeux à deux niveaux joués par les dirigeants dans les négociations internationales (16). Afin de comprendre les conditions dans lesquelles ces minorités influencent les processus de

(16) Robert D. Putnam, « Diplomacy and domestic politics: the logics of two-level games », *International Organization*, vol. XLII, n° 3, 1988, p. 427-460.

négociation, il est nécessaire d'analyser leurs stratégies. Dans le cas de SYNTRA-TTP, l'un de ses dirigeants, Jacques Ayadji, occupe la deuxième position au sein du syndicat. C'est un personnage public et un ingénieur civil considéré par ses pairs et par les médias comme charismatique et qui est également responsable de la direction des routes au sein du ministère des Travaux publics. Le processus par lequel ces bureaucrates au sein du gouvernement ont négocié avec d'autres acteurs révèle en particulier les politiques bureaucratiques en jeu.

Ces stratagèmes et tactiques tournent autour de trois éléments : les stratagèmes de coûts et bénéfiques, les manœuvres d'information et les manœuvres de procédure. En utilisant SYNTRA-TTP, un syndicat dont le statut juridique est indépendant du ministère, comme plate-forme de contestation, ces bureaucrates sont devenus des « agents bureaucratiques réactifs », un phénomène peu observé auparavant dans la politique nationale béninoise. Selon les entretiens, l'objectif final recherché est multiple et varie d'une obligation d'application de la loi et des réglementations nationales en vigueur à la volonté de s'affirmer face à l'autorité présidentielle qui effectue une ingérence dans le travail des bureaucrates. Par ailleurs, plusieurs fonctionnaires indiquent ressentir une responsabilité face aux populations – au cas où les travaux de construction ne sont pas faits dans les normes et causeraient des accidents, ils seraient accusés de négligence.

Premièrement, les stratégies de coûts et bénéfiques ont consisté à former une coalition à l'intérieur (ministère des Travaux publics) et à l'extérieur de la bureaucratie, à travers l'alliance avec d'autres départements et syndicats au sein du gouvernement et la mobilisation du soutien de groupes influents extérieurs au pouvoir exécutif, par le biais des médias, afin de sensibiliser des sympathisants extérieurs et d'influencer l'opinion publique (17). À la suite de dénonciations successives des clauses controversées lors de conférences de presse publiques, mais aussi du fait de la participation de ses membres à la télévision et à la radio, y compris lors d'émissions très populaires, telles que « Caravane du matin » sur Radio Tokpa, le syndicat a obtenu le soutien du ministre des Travaux publics Lambert Koty, qui décide de mettre en place un bureau indépendant de contrôle des normes pour tous les lots. Après avoir contesté cette décision, la partie chinoise a finalement accepté un contrôle des normes indépendant pour le lot 3 du projet. Le refus des entreprises chinoises de laisser les fonctionnaires des ministères accéder au chantier a également été largement diffusé par la presse locale.

Dans un deuxième temps, les stratagèmes informationnels adoptés par ces bureaucrates consistent à présenter des arguments avec un langage spécifique afin de soutenir leur cause et d'accroître les chances de

(17) Mark Halperin, « The decision to deploy the ABM: bureaucratic and domestic politics in the Johnson administration », *World Politics*, n° 25, 1972, p. 62-95.

persuasion (18). Ces tactiques s'exercent en association, avec des acteurs supposés indépendants, et passent aussi par la présentation d'arguments normatifs et moraux. Dans ce cas, les bureaucrates utilisent une rhétorique axée sur la morale et les valeurs : les sociétés chinoises « plongent le Bénin dans le sous-développement » ; la « dignité » du Bénin est bafouée. Ce faisant, les bureaucrates utilisent une « stratégie d'escalade des problèmes », en convertissant une question technique en une question de principe afin d'obtenir l'adhésion populaire.

Ces dénonciations sont également faites par le biais d'associations, telles que l'Association pour la lutte contre le communautarisme et le racisme (ALCRED), par le biais de conférences de presse communes, mais également par l'organisation et le soutien d'émeutes de travailleurs locaux béninois sur les chantiers de construction dénonçant leurs conditions de travail. D'autres stratagèmes d'information consistent à envoyer une lettre ouverte à l'Assemblée nationale, pour inviter les parlementaires à ne pas signer l'accord de prêt faisant intervenir un bureau chinois de contrôle des normes. Les stratagèmes combinés utilisés par ces bureaucrates permettent ainsi de convertir les neutres en partisans et les opposants en neutres tout en exerçant une influence bureaucratique sur la présidence (19).

Enfin, les stratagèmes de procédure consistent en une modification de l'environnement juridique par l'inclusion de critères discriminatoires dans l'appel d'offres lancé par le ministère des Travaux publics afin d'exclure les sociétés chinoises. Ce stratagème permet aux bureaucrates de fixer la procédure à suivre pour affecter le résultat du choix sans avoir à subir les préférences de la hiérarchie, dans ce cas de la présidence (20). Cette action conduit les bureaucrates à imposer plusieurs clauses rendant obligatoires la mise en œuvre d'un contrôle de normes indépendant sur les projets d'infrastructure. Cela a pour conséquence le retrait de plusieurs entreprises chinoises des offres internationales et la réduction du nombre de ceux qui peuvent répondre aux appels d'offres internationaux. En réussissant tout d'abord à ce que le gouvernement nomme un bureau indépendant de contrôle des normes, rendu possible grâce à un financement de l'UE, avec le soutien du ministre, les bureaucrates ont également réussi à persuader le pouvoir exécutif en leur faveur.

#### Des effets multiples

En dépit de ces différentes actions, la présidence décide unilatéralement de retirer les contrôles des standards du lot 3 de l'Akassato-Bohicon, malgré l'engagement des ministres des Travaux publics successifs de la confier à un bureau chinois. Selon les personnes interrogées, cette décision unilatérale résulte de la menace, par l'ambassadeur de Chine, d'annuler

(18) Juliet Kaarbo, « Power politics in foreign policy... », art. cité.

(19) Graham Allison et Mark Halperin, « Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications », *World Politics*, n° 24, 1972, p. 40-79.

(20) Zeev Maoz, « Framing the national interest », *World Politics*, n° 42, 1990, p. 77-110.

l'attribution de prêt, ainsi que des pressions exercées par le pouvoir exécutif sur les membres du Parlement – dont la majorité provient du parti du président. Toutefois, l'action et l'organisation bureaucratiques ont connu plusieurs succès : ils bénéficient d'un soutien populaire, qui accroît leur pression sur le pouvoir exécutif. Les salaires et l'assurance maladie des travailleurs béninois ont ainsi été revus et améliorés par les entreprises chinoises opérant sur ces chantiers.

La combinaison de stratagèmes a également conduit les entreprises chinoises à ne pas soumissionner à plusieurs appels d'offres internationaux, dans lesquels des clauses de sélection intentionnelles sont intégrées (par exemple, l'obligation d'un contrôle de normes de la part d'un bureau indépendant) ou encore à ce que le pouvoir exécutif prenne en compte les multiples offres des entreprises non chinoises. Les projets d'infrastructure comme le projet de route Pahou-Ouidah-Hillacondji ont ainsi été remportés par un consortium tunisien.

#### *La tour administrative de Cotonou*

La conception et l'exécution de la tour administrative de Cotonou, qui comprend trois ministères, est un projet exécuté par le Groupe de construction économique étrangère Anhui de Chine (AFECC), sous l'autorité du ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Le coût total du projet est de 95 millions de dollars et est financé par un prêt fourni par China Exim Bank. Il s'agissait initialement d'un projet béninois dirigé par l'Agence nationale des travaux d'intérêt public (AGETIP). Toujours en adoptant cette démarche de sélection des projets motivée par la demande, AFECC a fait le premier pas en s'adressant au ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat afin de le consulter sur les projets prioritaires de son portefeuille. La décision initiale a été prise de solliciter un financement de la Chine et une exécution par AGETIP. Cependant, AFECC a demandé à exécuter entièrement le projet sous forme de projets clefs en main grâce à un financement (prêts) fourni par China Exim Bank.

#### Intervention et influence bureaucratique

Selon les fonctionnaires du ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, négocier avec les Chinois implique la transcription explicite des clauses négociées dans le contrat. Or les parties chinoises privilégient des contrats concis afin de garder une marge de manœuvre dans la mise en œuvre. Pour la partie béninoise, ces cycles de pré-négociation sont cruciaux, bien que rendant le processus plus long. Dans le cas de ce projet, les fonctionnaires du ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat sont principalement des architectes et des ingénieurs civils. Leur influence s'est exercée au niveau des modifications et des observations apportées sur les plans techniques architecturaux. Contrairement au projet de route Akassato-Bohicon, plusieurs cycles de négociations entre l'AFECC et les fonctionnaires ont abouti à l'imposition de plusieurs clauses, incluant : 1) la



fourniture d'une assistance à la contrepartie chinoise pour l'acquisition de matériaux de construction et de combustible locaux et pour le recrutement de travailleurs locaux ; 2) un suivi régulier de la feuille de route des travaux ; 3) la communication mensuelle au ministère de l'état du projet par la contrepartie chinoise ; 4) l'accès libre pour les fonctionnaires et les ingénieurs du ministère et l'accès autorisé du chantier à ces derniers, dans le respect des règles de sécurité ; 5) le respect de la législation nationale du Bénin en matière de salaires, d'accidents du travail, de sécurité sociale et d'emploi ; 6) le journal quotidien des progrès de la phase d'exécution et l'utilisation du français et du chinois comme langue de travail ; 7) l'utilisation de matériaux béninois locaux tels que le bois, le sable, le gravier et le ciment ; 8) la formation de techniciens béninois à l'utilisation de machines et d'équipements fournis par la contrepartie chinoise ; 9) la spécification de l'exonération fiscale sur des matériaux spécifiques utilisés pour le projet.

#### Des effets positifs

Malgré plusieurs tentatives visant à réduire le contrôle des bureaucrates et les pressions exercées par le pouvoir exécutif, les clauses convenues par les deux parties ont été négociées avant la signature du contrat. Le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat a eu recours à plusieurs techniques pour retarder le processus de négociation afin d'obtenir les clauses demandées dans le contrat avant sa signature, notamment la coordination intra-ministérielle, les négociations en plusieurs cycles et la résistance aux pressions politiques de l'exécutif. La comparaison entre des marchés de travaux dirigés par des sociétés chinoises du ministère des Travaux publics et du ministère de l'Habitat montre que ces dernières exercent une influence plus grande lors des négociations, car elles contournent ou résistent aux pressions de la présidence ou de leurs homologues chinois, alors que les projets du ministère des Travaux publics sont davantage affectés par les pressions exercées par le pouvoir exécutif pendant la phase de négociation. Cette résistance est également due à l'importance plus stratégique accordée par la présidence aux projets routiers, notamment à l'approche d'échéances électorales.

#### ***Problèmes récurrents dans l'exécution des projets***

Les reproches récurrents adressés aux entrepreneurs chinois dans les projets d'infrastructure tournent autour de trois facteurs : 1) le manque d'emploi de travailleurs locaux, l'utilisation de matériaux de qualité médiocre et le non-respect des normes et des exigences légales locales ; 2) la non-utilisation du français comme langue de travail et le refus des travailleurs chinois d'un contrôle indépendant de la phase d'exécution du projet ; 3) des épisodes de violence à l'encontre des travailleurs locaux.

Des acteurs de la société civile, comme le Syndicat officiel des travailleurs du ministère des Travaux publics (SYNTRA-TTP), officiellement rattaché

au ministère des Travaux publics, accusent régulièrement le gouvernement de favoritisme, de concurrence déloyale et de connivence avec les stratégies chinoises de *dumping* au Bénin. Ces maux contribueraient au chômage national et à la fermeture des entreprises locales du secteur des infrastructures routières. En effet, les contractants chinois obtiennent parfois les contrats attribués sans participer à l'appel d'offres officiel.

\* \*

\*

Utilisant le Bénin comme cas d'étude, cet article a affirmé que les bureaucrates des petits États africains, malgré des relations asymétriques entretenues avec la Chine, ne sont pas des agents conformistes, voire passifs, pendant les négociations. Agissant souvent dans l'ombre, ils interviennent pour certains en tant qu'agents préservant le droit national, par opposition à la présidence préservant souvent ses intérêts politiques et électoraux. Ils s'engagent donc dans une politique de lutte interne avec le pouvoir exécutif dans la gestion des relations avec les partenaires étrangers. L'étude de cas de l'agentivité exercée par des bureaucrates béninois dans des relations asymétriques et des négociations avec la Chine a montré que celle-ci reposait sur les techniques d'influence que ces acteurs minoritaires emploient et combinent, qu'ils contournent ou exploitent en fonction de leur statut afin d'influencer la politique (21). S'il ne s'agit pas d'une stratégie au sens d'un plan calculé pour atteindre un objectif sur une longue période, on peut évoquer des stratagèmes, des tactiques et des manœuvres déployés par les bureaucrates pour influencer les résultats des négociations. Bien que le résultat soit plus ou moins réussi, du fait de l'ingérence de la présidence pour des motifs politiques, l'agentivité exercée par ces acteurs influence le processus de prise de décision futur du pouvoir exécutif. Cette étude de cas montre cependant le manque d'agentivité collective au sein du gouvernement béninois. L'absence de coordination et la compétition interministérielle ne favorise pas l'émergence d'une « stratégie Chine » cohérente dans le cadre des négociations sur les projets d'infrastructure pour le gouvernement béninois.

Cet article montre également comment une analyse plus spécifique de l'agentivité dans les relations Afrique-Chine permet une compréhension meilleure et plus critique de la manière dont elle est pensée et mise en œuvre par les acteurs africains dans les relations internationales.

(21) Juliet Kaarbo, « Power politics in foreign policy... », art. cité.