



CARNEGIE
ENDOWMENT FOR
INTERNATIONAL PEACE

AVRIL 2022



CHINA *local global*

Négociations commerciales avec la Chine au Bénin en pratiques

Folashadé Soulé

Négociations commerciales avec la Chine au Bénin en pratiques

Folashadé Soulé

© 2022 Carnegie Endowment for International Peace. Tous droits réservés

En tant qu'institution, Carnegie ne prend pas position sur les questions de politique publique. Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Carnegie, de son personnel ou de ses mandataires.

Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation écrite du Carnegie Endowment for International Peace. Veuillez adresser vos demandes à :

Carnegie Endowment for International Peace
Publications Department
1779 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC 20036
P: + 1 202 483 7600
F: + 1 202 483 1840
CarnegieEndowment.org

Cette publication peut être téléchargée gratuitement sur le site : CarnegieEndowment.org.

Crédits photo : PIUS UTOMI EKPEI/AFP par l'intermédiaire de Getty Images

TABLE DES MATIÈRES

China Local/Global	1
Résumé	2
Introduction	3
Partenariats B2B entre la Chine et l’Afrique de l’Ouest	4
Évolution des relations commerciales entre le Bénin et la Chine	7
Offre préliminaire de la Chine	11
Réponses concertées du Bénin et négociations ultérieures	13
Efficacité du Bénin dans le suivi des négociations	15
Enseignements	16
Comment le centre d’affaires a eu un impact sur les relations commerciales entre le Bénin et la Chine	18
À propos de l’auteure	19
Notes	20

China Local/Global

Si la Chine est devenue une puissance mondiale, on ne parle pas encore assez de *la manière* dont cela s'est produit et de ce que cela signifie. Nombreux sont ceux qui soutiennent que la Chine exporte son modèle de développement et l'impose à d'autres pays. Cependant, c'est également en collaborant avec des acteurs locaux et des institutions nationales que les Chinois étendent leur influence. Ils s'adaptent ainsi aux formes, normes et pratiques locales et traditionnelles qu'ils finissent par assimiler.

Grâce à une généreuse subvention pluriannuelle de la Fondation Ford, le Carnegie Endowment for International Peace a mené un ensemble de recherches innovantes sur les stratégies d'engagement chinoises dans sept régions du monde : l'Afrique, l'Asie centrale, l'Amérique latine, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, le Pacifique, l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est. Dans le cadre de plusieurs recherches et partenariats stratégiques, ce travail analyse des dynamiques complexes, notamment la manière dont les entreprises chinoises s'adaptent au droit du travail en Amérique latine, la façon dont les banques et les fonds chinois étudient les produits financiers et les crédits conventionnels de la finance islamique en Asie du Sud-Est et au Moyen-Orient, et comment les Chinois aident les travailleurs à améliorer leurs compétences en Asie centrale. La plupart de ces stratégies d'adaptation chinoises qui s'assimilent aux contextes locaux et adoptent leur fonctionnement sont ignorées par l'Occident et en particulier par les décideurs politiques.

Finalement, ce projet vise à faire mieux comprendre le rôle de la Chine dans le monde, à enrichir considérablement le débat dans ce domaine et à générer des idées de politiques novatrices. Ces réflexions permettraient aux acteurs locaux de mieux cerner et canaliser les stratégies chinoises afin de soutenir leurs pays et leurs économies, de proposer à l'Occident d'autres modes d'intervention à travers le monde, en particulier dans les pays en développement, et enfin d'inciter le monde politique chinois à tirer des leçons de la diversité de toutes ces expériences pour éventuellement réduire les tensions.

Evan A. Feigenbaum

Vice-présidente des études au Carnegie Endowment for International Peace

Résumé

Les négociations commerciales entre le Bénin et la Chine montrent comment ces deux pays évoluent dans une dynamique d'entreprise à entreprise (B2B) entre l'Afrique et la Chine. Au Bénin, des responsables chinois et les autorités locales béninoises ont entamé de longues tractations pour parvenir à un accord portant sur la construction d'un centre d'affaires dont l'objectif est de consolider les relations commerciales entre acteurs chinois et béninois. Stratégiquement implanté à Cotonou, capitale économique du Bénin, ce centre vise à promouvoir les investissements et le commerce de gros en servant de centre névralgique à la Chine pour qu'elle puisse y développer ses échanges B2B non seulement au Bénin mais dans toute l'Afrique de l'Ouest, notamment au Nigeria, grand marché voisin en pleine effervescence.

Cet article a été rédigé à partir de recherches initiales et d'un travail de terrain effectués au Bénin de 2015 à 2021. L'auteure a également pu consulter les ébauches de contrats et les contrats finaux issus des négociations, ce qui lui a permis de faire une analyse comparative et évolutive des textes. Elle s'est aussi appuyée sur des entretiens préliminaires sur le terrain et des entretiens de suivi avec des négociateurs de premier plan, des hommes d'affaires béninois et d'anciens étudiants béninois en Chine. Le présent article explique comment les autorités chinoises et béninoises ont négocié la création du centre et, surtout, comment les autorités béninoises ont amené les négociateurs chinois à s'adapter au droit du travail, aux normes en vigueur dans le secteur du bâtiment et à la législation du pays, faisant ainsi pression sur les autorités chinoises.

Cette stratégie a eu comme conséquence que les négociations ont pris plus de temps que d'habitude. La coopération sino-africaine se caractérise généralement par des négociations accélérées qui peuvent, dans certains cas, se révéler préjudiciables en raison de clauses peu précises et inéquitables dans les contrats signés. L'exemple du centre d'affaires chinois au Bénin montre clairement comment des négociateurs qui se concertent, prennent leur temps et coordonnent leur travail avec celui des différents représentants du gouvernement peuvent obtenir de meilleurs résultats sur le plan de la qualité des infrastructures et du respect des normes applicables au secteur du bâtiment, au marché du travail, à l'environnement et au monde des affaires. Enfin, cette approche permet d'entretenir de meilleures relations avec la Chine.

Introduction

L'étude des relations commerciales entre les acteurs du secteur privé chinois et africain tels que les opérateurs économiques, les commerçants et les hommes d'affaires s'est souvent concentrée sur la manière dont les entreprises et les migrants chinois importent des produits de base et des marchandises qui font concurrence aux entreprises africaines locales. Or, il existe d'autres liens commerciaux entre l'Afrique et la Chine, comme l'expliquent Giles Mohan et Ben Lampert : « alors que de nombreux gouvernements africains se sont tournés vers la Chine pour y trouver un éventuel partenaire qui les aide à développer leurs économies et à asseoir la légitimité de leurs régimes, les Africains voient de plus en plus la Chine comme une source d'opportunités personnelles et professionnelles »¹. La présence croissante de produits chinois en Afrique vient aussi du fait que des hommes d'affaires *africains* achètent en Chine des biens destinés aux marchés africains.

Ces dynamiques B2B que l'on retrouve aussi au Bénin, pays d'Afrique de l'Ouest, le confirment. Au milieu des années 2000, des fonctionnaires chinois et béninois ont négocié la construction d'un centre économique et de développement (également connu sous la dénomination « centre d'affaires chinois ») afin de renforcer les liens économiques et les partenariats entre les deux pays, tout en offrant une gamme d'activités de promotion commerciale et de développement des affaires, entre autres services. Le centre avait aussi pour objectif de contribuer à formaliser les relations B2B entre le Bénin et la Chine, relations qui étaient pour la plupart informelles ou semi-formelles. Stratégiquement situé à Cotonou, principal pôle économique du Bénin et ville portuaire, le centre d'affaires a aussi été conçu pour stimuler les investissements et le commerce de gros en servant les entreprises chinoises non seulement au Bénin, mais dans toute l'Afrique de l'Ouest, notamment au Nigeria, grand marché voisin en pleine effervescence.

Le présent article explique comment les autorités chinoises et béninoises ont négocié les conditions d'ouverture du centre et, surtout, comment les autorités béninoises ont amené les négociateurs chinois à s'adapter aux règles et normes en vigueur sur le marché du travail ainsi que dans le secteur de la construction, et à respecter la législation béninoise². L'une des conséquences de cette pression béninoise sur les négociateurs chinois a été que les pourparlers ont duré plus longtemps que d'habitude, ce qui a permis aux autorités béninoises de garantir une meilleure application de la loi. Cet article analyse le déroulement de ces négociations dans la réalité, et plus précisément présente un cas où les Africains ont pesé dans les négociations au point de les porter à un autre niveau qui leur est avantageux et ce, malgré la nature asymétrique de la relation bilatérale.

Les entrepreneurs africains jouent un rôle fondamental dans le renforcement des liens économiques entre le Bénin et la Chine et en tirent de nombreux avantages, faisant en sorte que les entreprises chinoises ne soient pas les seules bénéficiaires de leur engagement commercial actif sur le continent africain. L'exemple du centre d'affaires offre de précieux renseignements aux négociateurs africains

impliqués dans des accords commerciaux et des négociations qui portent sur des infrastructures avec la Chine.

Partenariats B2B entre la Chine et l'Afrique de l'Ouest

Ces dernières années, les flux commerciaux et les investissements entre l'Afrique et la Chine ont explosé. Depuis 2009, la Chine est le premier partenaire commercial de l'Afrique.³ Selon le dernier Rapport sur l'investissement dans le monde de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), en 2019, la Chine était le quatrième investisseur en Afrique (si l'on prend le stock d'investissements étrangers directs) derrière les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France,⁴ les investissements chinois étant passés de 35 milliards de dollars en 2015 à 44 milliards en 2019.⁵

Pourtant, l'augmentation des échanges formels et des flux d'investissement ne reflète pas complètement la portée, l'intensité et la rapidité du développement des liens économiques entre la Chine et l'Afrique. En effet, les gouvernements et les entreprises publiques (EP), qui jouissent souvent d'une attention disproportionnée des médias, ne sont pas les seuls auteurs de ces tendances. La mosaïque de plus en plus complexe d'acteurs évoluant dans le B2B entre l'Afrique et la Chine est constituée d'un large éventail d'acteurs *privés* chinois et africains, en particulier les petites et moyennes entreprises. Celles-ci appartiennent à l'économie formelle organisée, mais opèrent aussi dans des cadres semi-formels voire informels. La création de centres d'affaires initiés par l'État vise en partie à rendre ces relations commerciales plus fluides et à les formaliser davantage.

Le secteur informel de l'économie béninoise, tout comme celui de nombreux autres pays africains, est particulièrement développé. Selon l'Organisation internationale du Travail, près de huit travailleurs sur dix en Afrique subsaharienne occupaient des « emplois précaires » en 2014.⁶ Or, une étude du Fonds monétaire international (FMI) souligne que l'économie informelle tend à limiter considérablement les recettes fiscales des pays en développement, qui ont le plus besoin d'une assiette fiscale stable. Il semble donc que les gouvernements de ces pays aient tout intérêt à prendre en compte les effets du secteur informel sur leurs économies et à transférer la production du secteur informel au secteur formel.⁷ Globalement, c'est bien l'ensemble des acteurs de l'économie formelle et informelle qui renforce les relations commerciales entre l'Afrique et la Chine. L'action des gouvernements impliqués n'explique pas à elle seule cette effervescence commerciale.

Ainsi, outre les grandes entreprises publiques chinoises présentes en Afrique dans divers secteurs – du secteur du bâtiment à l'agriculture en passant par la production d'électricité et l'extraction de pétrole et de gaz –, on observe la présence d'autres acteurs de premier plan. Par exemple, les entreprises

publiques chinoises sous tutelle provinciale jouent aussi leur rôle, bien qu'elles n'aient pas les mêmes prérogatives et avantages que les grandes entreprises publiques gérées par le pouvoir central à Pékin, en particulier la Commission chinoise d'administration et de supervision et d'administration des biens de l'État (qui relève du Conseil des affaires de l'État). Ces entreprises sous tutelle provinciale gagnent de plus en plus de parts de marché dans plusieurs grands secteurs de l'Afrique, tels que l'extraction minière, les produits pharmaceutiques, le pétrole et la téléphonie mobile.⁸ Cette ouverture à l'international a permis à ces entreprises provinciales d'échapper à la concurrence croissante des grandes entreprises publiques d'Etat sur le marché national chinois. Par ailleurs, la conquête de nouveaux marchés à l'étranger est aussi un moyen pour elles de se développer sur le plan commercial. Ces entreprises publiques fonctionnent souvent de manière autonome par rapport à la planification centralisée dictée par Pékin.⁹

Au-delà des entreprises publiques (centrales et provinciales) chinoises, un ensemble important de sociétés privées chinoises opèrent également en Afrique via des réseaux transnationaux semi-officiels ou officiels. Nombre d'entre eux se sont établis dans toute l'Afrique de l'Ouest, et en particulier au Ghana, au Mali, au Nigeria et au Sénégal.¹⁰ Ces entreprises privées chinoises jouent un rôle de plus en plus significatif dans les relations commerciales sino-africaines. De multiples analyses et commentaires tendent à souligner l'importance de ces acteurs chinois, notamment des entreprises privées et ce, quelle que soit leur taille. Pourtant, les acteurs privés africains ne sont pas en reste lorsqu'il s'agit de développer un réseau de relations commerciales entre leurs pays et la Chine.

On trouve les produits chinois (en particulier les textiles, les meubles et les biens de consommation) sur tous les marchés africains, en zone urbaine comme en zone rurale. La Chine étant devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique, la part de marché de ses produits dépasse désormais légèrement celle des produits similaires occidentaux.¹¹

Les entrepreneurs africains contribuent activement à la diffusion des produits chinois en Afrique. Des importateurs et revendeurs à différents niveaux des chaînes d'approvisionnement concernées fournissent le marché africain en biens de consommation originaires de différentes régions de la Chine continentale et de Hong Kong. Une fois réceptionnés dans les ports, ces biens sont ensuite expédiés dans diverses villes de l'Afrique de l'Ouest comme Cotonou (Bénin), Lomé (Togo), Dakar (Sénégal) et Accra (Ghana), entre autres villes.¹² Ces acteurs africains jouent donc un rôle central dans ces réseaux d'affaires de plus en plus denses entre la Chine et l'Afrique.

Ce phénomène repose sur des causes historiques. Dans les années 1960 et 1970, plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest nouvellement indépendants ont établi des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine (RPC) communiste, entraînant un afflux important de marchandises chinoises sur le continent africain à mesure que les programmes de coopération au développement de

Pékin voyaient le jour. Ces biens sont donc présents depuis longtemps sur les marchés locaux et les recettes qu'ils génèrent étaient réinvesties dans des projets de développement local.¹³

Cependant, en plus des entreprises africaines, d'autres acteurs non étatiques – comme les étudiants – ont participé à ces échanges commerciaux. À partir des années 1970 et 1980, alors que les relations diplomatiques entre la RPC et plusieurs gouvernements ouest-africains favorisaient l'octroi de bourses aux étudiants africains en Chine, plusieurs anciens élèves de ces programmes ont créé de petites entreprises exportatrices de produits chinois vers leur pays d'origine afin de compenser les effets de l'inflation nationale.¹⁴

Toutefois, la hausse des importations de produits chinois dans les économies africaines a eu d'importantes répercussions sur l'Afrique francophone. Cela est dû en partie aux fluctuations du franc CFA (franc de la Communauté financière africaine), une monnaie régionale commune de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique Centrale autrefois indexée sur le franc français avec une parité fixe (et désormais indexée sur l'euro). Après la dévaluation de moitié du franc CFA en janvier 1994, les biens de consommation chinois sont devenus plus compétitifs, le prix des importations de biens de consommation européens ayant doublé du fait de cette dévaluation.¹⁵ Un nombre croissant de commerçants chinois et africains (y compris de nouvelles entreprises) ont profité de cette conjoncture et gagné de l'argent pendant cette période, ce qui a intensifié les relations commerciales entre la Chine et l'Afrique de l'Ouest. Les ménages africains ont aussi tiré profit de cette dynamique puisqu'ils ont eu accès à une plus grande variété de produits fabriqués en Chine. En fait, cette tendance a accru le niveau de consommation observé en Afrique de l'Ouest aujourd'hui.

L'analyse des relations B2B entre la Chine et plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest montre que les commerçants africains restent à l'affût de bonnes affaires sur les produits chinois grâce à leur connaissance précise des marchés locaux africains. Mohan et Lampert constatent que « les entrepreneurs ghanéens et nigériens encouragent directement la présence chinoise non seulement en s'approvisionnant en biens de consommation, mais aussi en établissant des partenariats avec les Chinois, en recrutant des travailleurs chinois et en achetant des biens d'équipement en provenance de ce pays ». ¹⁶ En outre, les deux pays utilisent des machines et des technologies chinoises pour fabriquer certains produits. Une autre stratégie de réduction des coûts consiste à recruter des techniciens chinois pour superviser l'installation des équipements et former leurs homologues africains à l'exploitation, l'entretien et la réparation des machines. Comme l'a observé le chercheur Mario Esteban, certains acteurs africains « recrutent activement des travailleurs chinois [. . .] pour accroître la productivité et fournir des biens et services de meilleure qualité ». ¹⁷

Pour ne citer qu'un exemple, des commerçants et entrepreneurs nigériens ont construit un centre commercial appelé Chinatown à Lagos, la capitale du Nigeria. Ils voulaient faire venir des migrants

chinois qui considèrent que le Nigeria est une destination de choix pour les échanges commerciaux. Selon Mohan et Lampert, l'objectif du projet était « d'inciter les entrepreneurs chinois à installer des usines à Lagos pour créer ainsi des emplois à l'échelle locale et contribuer au développement économique ». ¹⁸ Les entreprises et les hommes d'affaires chinois ont cherché à pénétrer de la même manière les marchés d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, notamment le Bénin.

Évolution des relations commerciales entre le Bénin et la Chine

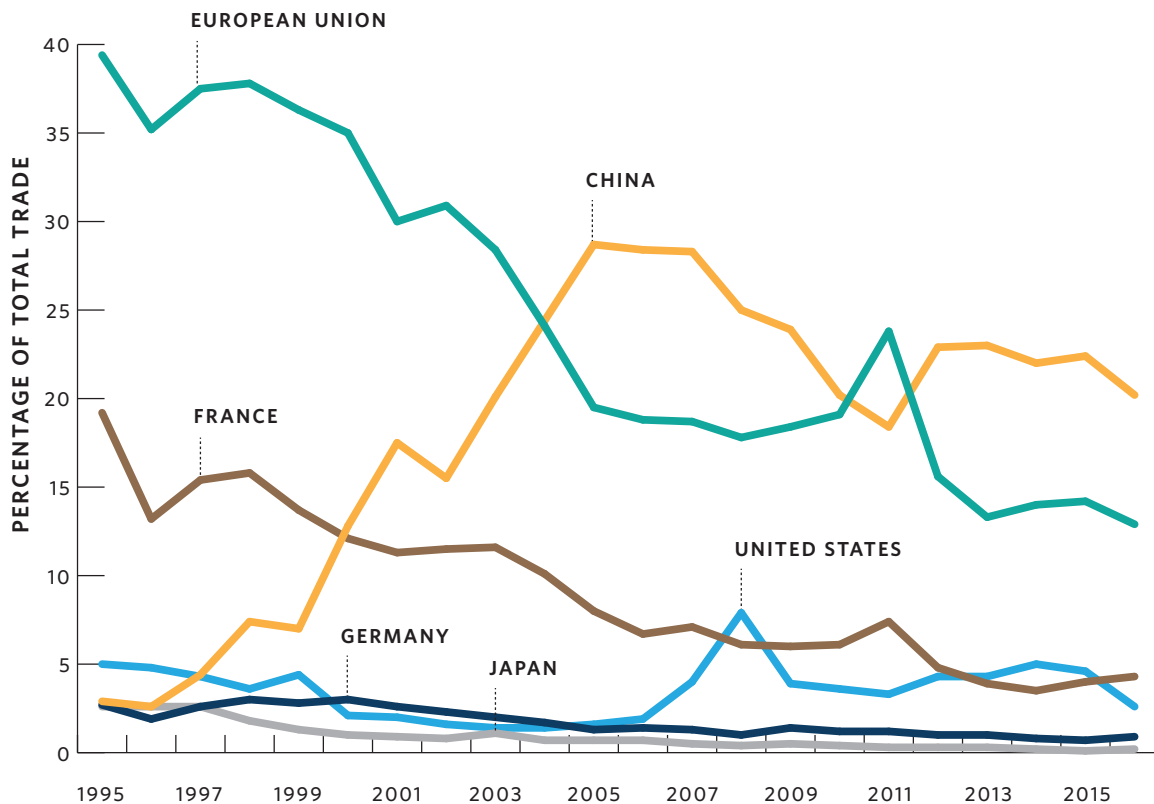
Le Bénin, pays francophone de 12,1 millions d'habitants, reflète bien cette dynamique commerciale croissante entre la Chine et l'Afrique de l'Ouest. ¹⁹ Le pays (qui s'appelait autrefois Dahomey) a obtenu son indépendance de la France en 1960 avant d'entamer tour à tour des relations diplomatiques avec la RPC et Taïwan (également appelée République de Chine) jusqu'au début des années 1970. En 1972, durant la présidence de Mathieu Kérékou qui a établi une dictature de type communiste, le Bénin a finalement renoué avec la RPC. Le président béninois souhaitait apprendre de l'expérience chinoise et reproduire certaines caractéristiques du système chinois dans son pays.

Cette nouvelle relation privilégiée avec la Chine a permis l'ouverture du marché béninois aux produits chinois, tels que les vélos Phoenix et les textiles. ²⁰ Des commerçants chinois ont créé la Société des industries textiles du Bénin dans la ville de Lokossa en 1985, ainsi que la Compagnie béninoise des textiles. Des entrepreneurs béninois se sont aussi rendus en Chine pour acheter d'autres marchandises (comme par exemple, des jouets et du matériel pyrotechnique) et les commercialiser au Bénin. ²¹ En 2000, toujours sous la présidence de Kérékou, la Chine est devenue le premier partenaire commercial du Bénin, devant la France. En 2004, les relations entre le Bénin et la Chine se sont considérablement développées, ce qui a renforcé la position de la Chine en tant que principal partenaire commercial du pays, après avoir supplanté l'Union européenne (voir figure 1). ²²

Les causes économiques et sociétales du renforcement des liens commerciaux

Outre ce rapprochement politique, des facteurs économiques expliquent également l'intensification de ces dynamiques commerciales. Les prix compétitifs des produits chinois ont accru l'attractivité des produits fabriqués en Chine pour les commerçants béninois et ce, malgré des coûts de transaction élevés comme le fret et les droits de douane. ²³ La Chine proposait une gamme de marchandises à différents prix ainsi qu'une procédure accélérée d'obtention des visas pour les commerçants béninois, contrairement à l'Europe, où les hommes d'affaires béninois (et d'autres pays d'Afrique) avaient de plus en plus de mal à obtenir des visas pour faire des affaires dans l'espace Schengen. ²⁴ C'est ainsi que la Chine est devenue le premier fournisseur de nombreuses entreprises béninoises. En effet, selon des entretiens avec des hommes d'affaires béninois et d'anciens étudiants en Chine, la relative facilité de

FIGURE 1.
Principaux partenaires commerciaux du Bénin



SOURCE : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), « Commerce international de marchandises », CNUCED, 2021, <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>

faire des affaires avec la Chine a permis au secteur privé béninois de se développer et a incité de futurs entrepreneurs à s’impliquer dans ces activités commerciales.²⁵

Les étudiants béninois ont également tiré profit de cette situation en obtenant facilement des visas étudiants pour apprendre le mandarin et fournir des prestations linguistiques aux commerçants béninois et chinois (y compris dans l’industrie textile) en Chine et plus tard dans leur pays. La présence de ces traducteurs et interprètes béninois locaux a permis de lever une partie des barrières linguistiques qui se dressent généralement entre les partenaires commerciaux chinois et étrangers, y compris en Afrique. Les étudiants béninois servent d’intermédiaires entre les entreprises africaines et chinoises depuis le début des années 1980, au moment où les Béninois (issus en grande majorité de la classe moyenne) ont commencé à recevoir massivement des bourses pour étudier en Chine.²⁶

Les étudiants ont pu jouer de tels rôles en partie parce que l'ambassade du Bénin à Pékin, contrairement à l'ambassade de Chine au Bénin, était largement composée de diplomates et de hauts fonctionnaires davantage portés sur les questions politiques que sur les relations commerciales.²⁷ Par conséquent, de nombreux étudiants béninois ont été embauchés par des entreprises locales au Bénin pour fournir de manière informelle des services de traduction et des services commerciaux tels que l'identification des usines chinoises et de leurs secteurs d'activité, l'organisation de visites de sites locaux et l'application des règles en vigueur au moment d'inspecter les marchandises achetées en Chine. Les étudiants béninois offraient ces services dans différentes villes chinoises, notamment Foshan, Guangzhou, Shantou, Shenzhen, Wenzhou, Xiamen et Yi wu, où des dizaines de commerçants africains étaient à la recherche de fournisseurs de toutes sortes de produits – des motocyclettes aux produits électroniques, en passant par les matériaux de construction, les confiseries et les jouets. Selon d'anciens étudiants interrogés dans le cadre de cette recherche, cette concentration d'étudiants béninois a aussi permis d'offrir ces services à d'autres hommes d'affaires d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, notamment ceux de la Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo, du Nigeria et du Togo²⁸ dans leurs relations avec les commerçants chinois.

Dans les années 1980 et 1990, les relations commerciales entre la Chine et le Bénin s'articulaient principalement autour de deux grands axes parallèles : les relations gouvernementales officielles et formelles d'une part, et les relations B2B ou d'entreprises à consommateurs (B2C) informelles, d'autre part. Selon des entretiens menés auprès de membres du Conseil national du patronat béninois, ce sont les entreprises béninoises *non* inscrites à la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin qui ont le plus bénéficié des liens florissants avec la Chine en s'approvisionnant directement en matériaux de construction et autres biens.²⁹ Ces relations croissantes entre le secteur privé béninois et les entreprises chinoises établies se sont encore renforcées lorsque la Chine a commencé à parrainer de grands projets intergouvernementaux d'infrastructures à Cotonou, la capitale économique du Bénin. La visibilité de ces grands projets de construction (bureaux ministériels, centres de conférence, etc.) a poussé les entreprises béninoises à acheter des matériaux de construction à des fournisseurs chinois.³⁰

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, l'Afrique de l'Ouest, dont le Bénin, a accueilli un nombre croissant de pôles commerciaux chinois en complément du commerce informel et semi-formel. Sous l'impulsion d'entrepreneurs locaux, des centres d'affaires ont également vu le jour dans les capitales d'autres pays d'Afrique de l'Ouest (comme le Nigeria). Ces centres ont permis aux ménages et aux entreprises africains d'acheter beaucoup plus facilement en gros des marchandises chinoises, et à certains gouvernements africains de mieux organiser et formaliser ces relations commerciales, qui s'étaient développées de manière naturelle mais en dehors de tout cadre économique et diplomatique *officiel*.

Le projet d'un pôle commercial à Cotonou

Le Bénin ne fait pas exception. Ce pays a aussi connu la création de nouvelles institutions pour mieux organiser et formaliser les relations B2B avec la Chine. L'exemple le plus emblématique est le Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin, construit en 2008 à Ganhi, principal quartier d'affaires de Cotonou qui se situe près du port. Ce centre, communément appelé « Centre d'affaires chinois », a été créé dans le cadre d'un partenariat officiel entre les deux pays.

Si sa construction n'a été achevée qu'en 2008, un premier protocole d'accord mentionnant l'intention de créer un centre commercial chinois au Bénin avait été signé à Pékin dès janvier 1998, sous la présidence de Kérékou.³¹ Ce centre visait essentiellement à promouvoir la coopération économique et commerciale entre la Chine et le Bénin. Il a été construit sur un terrain de 9 700 mètres carrés et s'étend sur 4 000 mètres carrés. Le coût de sa construction (6,3 millions de dollars) a été couvert par un programme de financement mixte mis en place par le gouvernement chinois et Teams International, une entreprise provinciale de la ville de Ningbo, dans la province du Zhejiang. Au total, 60 % de ce financement a pris la forme de subventions, tandis que Teams International a financé les 40 % restants.³² Le centre a été créé dans le cadre d'un contrat de construction-opération-transfert (COT) assorti d'un bail de cinquante ans octroyé à Teams International par le gouvernement béninois, qui reprendra le contrôle du bien à la fin de cette période.³³

Au départ, des représentants de l'ambassade de Chine au Bénin ont proposé que ce projet soit un point d'entrée pour les entreprises béninoises désireuses de faire des affaires avec la Chine.³⁴ Le centre d'affaires servirait de plateforme principale aux représentants des entreprises béninoises et chinoises afin d'accroître les échanges commerciaux, et inciterait probablement à terme davantage d'entreprises informelles à s'enregistrer auprès de la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin. Il pourrait en outre servir de centre névralgique à diverses activités de facilitation des échanges commerciaux et de développement des affaires. Ce pôle a été conçu pour promouvoir les investissements, les importations, les exportations, les opérations de transit et les franchises, organiser des expositions et des foires commerciales internationales, stocker des produits en gros originaires de Chine et conseiller les entreprises chinoises désireuses de répondre à des appels d'offres sur des projets agricoles, de services et d'infrastructures urbaines.

Cependant, le projet de centre d'affaires ne n'est pas arrêté à la simple proposition des acteurs chinois. Les négociations ont pris plus de temps que prévu, car les acteurs béninois ont défini leurs attentes, formulé leurs exigences et mené des négociations difficiles auxquelles leurs interlocuteurs chinois ont dû s'adapter. Les études de terrain, les entretiens et les principaux documents d'archives internes ont fourni des informations importantes sur les négociateurs et sur la manière dont les autorités béninoises, malgré la nature asymétrique de la relation entre leur pays et une Chine plus

puissante, ont su préserver un certain pouvoir d'action et convaincre les acteurs chinois de s'adapter aux normes locales et à la réglementation commerciale en vigueur.³⁵

Offre préliminaire de la Chine

La coopération sino-africaine se caractérise généralement par des négociations menées de manière accélérée, qui aboutissent à des accords rapides et à des projets vite opérationnels. Les critiques de ce mode de négociation affirment que cela donne lieu à des infrastructures de moindre qualité.³⁶ En revanche, les négociations béninoises sur le centre d'affaires chinois à Cotonou prouvent que la coordination efficace d'équipes de fonctionnaires de différents ministères permet d'obtenir de bons résultats. Ceci est particulièrement vrai lorsque les négociateurs prennent le temps de consulter des représentants de différents pans du gouvernement, de proposer des solutions pour garantir la qualité des infrastructures et de s'assurer que les normes et règles en vigueur dans le secteur de la construction, sur le marché du travail, dans l'environnement et le monde des affaires sont respectées.

En avril 2000, des représentants chinois de la ville de Ningbo se sont rendus au Bénin pour y installer un bureau destiné au projet de construction du centre d'affaires. Les deux pays ont entamé des discussions préliminaires. La représentation béninoise comprenait des membres de la Direction de l'Habitat et de la Construction du ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (chargés de diriger l'équipe du gouvernement béninois sur les projets de construction urbaine), du ministère des Affaires étrangères, du ministère du Plan et du Développement, du ministère de l'Industrie et du Commerce et du ministère de l'Économie et des Finances. L'équipe de négociateurs chinois était constituée de l'ambassadeur de Chine au Bénin, du directeur du Bureau du commerce extérieur et de la coopération économique de Ningbo et des représentants de Teams International.³⁷ En mars 2002, une autre délégation de Ningbo s'est déplacée au Bénin et a signé un protocole d'accord avec le ministère de l'Industrie et du Commerce béninois. Ce protocole portait sur l'emplacement du futur centre d'affaires.³⁸ En avril 2004, le ministre béninois de l'Industrie et du Commerce s'est rendu à Ningbo pour y signer un protocole d'accord qui a lancé l'étape suivante des négociations formelles.³⁹

Une fois entamées les discussions sur le centre d'affaires, les négociateurs chinois ont présenté un projet de contrat COT au gouvernement béninois, en février 2006.⁴⁰ À la lecture détaillée de ce projet de contrat, la partie béninoise s'est aperçue qu'il comportait plusieurs anomalies. L'analyse du texte initial (en français) a révélé que les clauses contractuelles proposées par les négociateurs chinois concernant la construction, l'exploitation et la cession du centre d'affaires étaient floues, et que le régime préférentiel et les exonérations fiscales prévus convenaient peu aux négociateurs béninois – qui ont par la suite cherché à faire modifier ces dispositions.⁴¹

Les clauses de construction

Plusieurs clauses du contrat initial relatives à la phase de construction méritent d'être relevées. Certaines stipulaient que le Bénin devait prendre en charge différentes « dépenses » sans en préciser la nature.⁴² La partie chinoise souhaitait aussi « réajuster » les salaires des ouvriers béninois et chinois sur le chantier sans préciser le montant de cet ajustement.⁴³ Les conditions chinoises exigeaient par ailleurs que les études préliminaires de faisabilité et d'impact environnemental soient réalisées par la partie chinoise uniquement, et qu'elles soient confiées à un représentant d'un bureau d'études basé en Chine.⁴⁴ Peu précis, le contrat ne prévoyait pas non plus de calendrier ou de date de début du chantier. Par exemple, une clause stipulait en termes généraux que « la partie chinoise fournirait un retour d'information sur les résultats des études techniques », sans donner de date précise.⁴⁵ De même, les termes du projet de contrat ne faisaient aucune mention de protocoles de sécurité pour les travailleurs béninois.

Exploitation et cession du centre d'affaires

Dans les rubriques du projet de contrat portant sur l'exploitation du centre, la Chine proposait plusieurs clauses générales très vagues. Les négociateurs chinois exigeaient que les opérateurs chinois du centre d'affaires puissent vendre des marchandises en gros et au détail non seulement dans les locaux du centre, mais aussi sur les marchés béninois.⁴⁶ Ces exigences vont à l'encontre de l'accord initial qui consistait à faire du centre un endroit où les entreprises chinoises offraient une gamme de produits en gros aux entreprises béninoises afin que ces dernières s'approvisionnent en Chine et revendent au détail au Bénin, et plus largement dans toute l'Afrique de l'Ouest.⁴⁷ Selon ces mêmes clauses, le centre permettait aussi aux entreprises chinoises de fournir « d'autres services aux entreprises » sans préciser lesquels.⁴⁸

D'autres clauses de ce projet de contrat étaient tout aussi unilatérales. Le projet précisait que les parties béninoises n'étaient pas autorisées à prendre « des mesures discriminatoires à l'encontre du centre », sans donner plus de détails, mais semblait laisser une marge de manœuvre plus ample aux entreprises chinoises en stipulant qu'elles « feraient de leur mieux » pour offrir des emplois aux Béninois, sans préciser de quelle manière.⁴⁹

Les négociateurs chinois ont également formulé certaines demandes de mesures d'exception. Un paragraphe du projet de contrat stipulait que « la partie béninoise n'autoriserait aucune autre entreprise chinoise, ni aucun pays de la sous-région ouest-africaine, à construire un centre similaire dans la ville de Cotonou durant les trente années qui suivront l'ouverture du centre ».⁵⁰ L'inclusion d'une clause aussi contraignante montre comment les négociateurs chinois ont cherché à évincer la concurrence d'autres pays mais également d'autres opérateurs chinois. Ces clauses d'exception reflètent la manière dont les entreprises chinoises sous tutelle provinciale tentent de concurrencer d'autres

entreprises, y compris *d'autres* entreprises chinoises⁵¹, et défendent leur position commerciale privilégiée ainsi que l'exclusivité du marché.

Comme pour la construction et l'exploitation du centre, les clauses relatives à l'éventuelle rétrocession du centre au Bénin prévoyaient que la partie béninoise prendrait en charge tous les frais et dépenses liés à cette cession, dont les honoraires des avocats, entre autres frais.⁵²

Régime préférentiel et exonérations fiscales

Le projet de contrat comprenait également plusieurs clauses où la Chine demandait l'application d'un régime préférentiel. Ainsi, une disposition prévoyait l'aménagement de terrains à Gbodje, dans la banlieue de Cotonou, afin d'y construire des unités de stockage pour les entreprises chinoises du centre d'affaires pour qu'elles puissent y entreposer leurs marchandises.⁵³ Les négociateurs chinois ont également demandé à ce que les opérateurs chinois fixent et ajustent les prix des marchandises à vendre dans le centre.⁵⁴ Si les négociateurs béninois avaient accepté une telle clause pour se raviser par la suite, ils auraient dû dédommager la partie chinoise pour les pertes subies.

Dans les clauses sur les droits de douane et les exonérations fiscales, les négociateurs chinois ont également voulu obtenir des conditions plus généreuses que celles offertes par la loi nationale béninoise. Ils souhaitent bénéficier d'exonérations sur les coûts des véhicules, la formation, les droits d'enregistrement et de timbre, les frais de gestion et de services techniques, ainsi que sur les salaires des travailleurs et des opérateurs chinois du centre d'affaires.⁵⁵ La partie chinoise a également demandé que les bénéfices des entreprises chinoises opérant dans le centre soient exonérés d'impôt dans la limite d'un certain plafond non précisé, de même que les matériaux pour l'entretien et la réfection du centre, les campagnes publicitaires et les activités de promotion du centre.⁵⁶

Comme le montrent ces informations, les négociateurs chinois ont formulé toutes ces demandes dans un langage vague pour maximiser leur pouvoir de négociation.

Réponses concertées du Bénin et négociations ultérieures

Après avoir reçu le projet de contrat de leurs homologues chinois, les négociateurs béninois ont repris la main en analysant ce document de façon approfondie et proactive avec diverses parties prenantes, ce qui a conduit à des changements importants. En 2006, il était d'usage que des ministères spécifiques désignés par le gouvernement béninois examinent et révisent les contrats d'infrastructures urbaines et collaborent avec d'autres ministères pour revoir les termes de ces accords.⁵⁷ En ce qui concerne ce contrat, le principal ministère béninois impliqué était celui de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme ; il a coordonné le travail de tous les ministères concernés autour de la révision du contrat.

Le ministère a organisé une réunion de préparation à ces négociations sous forme de retraite à Lokossa, en mars 2006, à laquelle un large éventail de ministères de tutelle⁵⁸ ont été invités à examiner et à commenter le projet de contrat, notamment le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère du Travail et de la Fonction publique, le ministère de la Justice et de la Législation, la Direction générale du Budget, le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique.⁵⁹ Au vu des nombreux aspects de la vie économique et politique béninoise concernés par ce projet (par exemple le secteur de la construction urbaine, le monde des affaires, la fiscalité), les représentants des différents ministères ont été invités à revoir des clauses spécifiques à la lumière des réglementations en vigueur dans leurs secteurs respectifs, puis à évaluer soigneusement le degré de conformité des clauses proposées par la Chine avec les lois, les normes et les pratiques locales.

La réunion de Lokossa a permis aux négociateurs béninois d'imposer un autre rythme aux pourparlers et de prendre du recul par rapport à leurs homologues chinois et aux éventuelles pressions qu'ils pourraient exercer. À cette occasion, les représentants des ministères béninois ont proposé une série d'amendements au projet de contrat afin de s'assurer que les termes étaient conformes aux réglementations et normes béninoises. En faisant appel à l'expertise de tous ces différents ministères au lieu d'en laisser un seul prendre toutes les décisions, les autorités béninoises ont fait front ensemble et ont poussé leurs homologues chinois à s'adapter en conséquence lors du cycle de négociations suivant.

Selon les négociateurs béninois, le cycle de négociations suivant a duré « trois jours et trois nuits » ; il s'est tenu en avril 2006 et a été ponctué par de nombreuses tractations.⁶⁰ Les négociateurs chinois ont lourdement insisté pour utiliser le centre comme plateforme de vente au détail (et pas uniquement de vente en gros), mais le ministère de l'Industrie et du Commerce béninois s'est montré intraitable et a rappelé que cette requête était inacceptable du point de vue juridique.

Dans l'ensemble, l'analyse concertée des clauses du contrat par des experts de l'ensemble du gouvernement béninois a permis aux négociateurs du Bénin de présenter à leurs homologues chinois un nouveau projet de contrat plus conforme aux réglementations et normes en vigueur. Le gouvernement béninois a fait front de manière unie et cohérente, ce qui a mis à mal les tentatives des acteurs chinois de diviser pour mieux régner au sein de l'administration béninoise. La partie chinoise a ainsi été contrainte de faire des concessions et de respecter les normes et les pratiques commerciales locales. Les négociateurs béninois ont suivi les principales recommandations présidentielles qui consistaient à approfondir les relations commerciales entre le Bénin et la Chine et à formaliser les liens entre les secteurs privés des deux pays. Cependant, ils sont également parvenus à protéger les marchés béninois d'un afflux de marchandises de détail chinoises. L'enjeu était de taille, puisque la concurrence croissante des producteurs chinois avait déjà suscité un certain mécontentement chez les fabricants et

commerçants béninois implantés sur les grands marchés comme celui de Dantokpa, l'un des marchés les plus importants d'Afrique de l'Ouest.⁶¹

Cette réunion a permis au gouvernement béninois de rester soudé et aux autorités béninoises d'adopter une position plus coordonnée et cohérente dans leurs négociations avec la Chine, à laquelle la partie chinoise a fini par s'adapter. Ces négociations démontrent qu'un petit pays peut faire face à un pays puissant comme la Chine à condition de bien coordonner et exécuter ses actions.

Efficacité du Bénin dans le suivi des négociations

Les cycles de négociations ultérieurs avec la Chine ont finalement abouti à la signature d'un contrat final en décembre 2006.⁶² Comparer les termes du projet de contrat avec ceux du contrat final s'est avérée utile.⁶³ En effet, des libellés plus précis ont remplacé certaines des clauses vagues initialement proposées par les négociateurs chinois, et le contrat final était composé de deux documents principaux : l'un portant sur la construction du centre et l'autre sur l'exploitation et la cession du centre. Les changements proposés par les négociateurs béninois lors de la réunion de Lokossa ont presque tous été intégrés dans la version finale.

En ce qui concerne la phase de construction, un calendrier précis a été inclus dans l'accord final. Par exemple, le texte stipulait que les études de faisabilité et d'impact environnemental du projet devaient être terminées avant le début des travaux.⁶⁴ Il a également été décidé que la partie béninoise, et non la partie chinoise, devait approuver les études de faisabilité et qu'un expert chinois, plutôt qu'un représentant du bureau d'études basé en Chine, se chargerait de les réaliser.⁶⁵ En outre, il a été acté que les salaires des travailleurs béninois seraient augmentés de 10 % pendant les travaux de construction.⁶⁶

Les négociateurs béninois ont pu aussi réviser plusieurs termes relatifs à l'exploitation du centre d'affaires. Ils ont notamment supprimé toutes les clauses qui permettaient aux opérateurs chinois de vendre des marchandises de détail dans le centre et ont modifié les clauses peu précises qui autorisaient la partie chinoise à offrir des « services commerciaux ».⁶⁷

Certaines clauses du contrat final ont été renforcées par des références plus précises aux lois et normes béninoises existantes. Par exemple, la clause du projet de contrat stipulant que le Bénin ne prendrait aucune mesure discriminatoire à l'encontre du centre est devenue « le Bénin s'engage à assister le centre conformément à la législation nationale », une phrase standard qui ne compromettrait pas le Bénin et confirmait la primauté du droit béninois sur la gouvernance du centre.⁶⁸ De même, la clause problématique d'exclusivité proposée par la Chine, qui aurait fait du centre d'affaires chinois la seule

et unique entité de ce type à Cotonou pendant les trente années suivantes, a été enlevée du contrat final. En fait, une telle demande était à la fois juridiquement impossible et, selon les personnes interrogées au Bénin, contraire aux intérêts ou aux normes juridiques en vigueur.⁶⁹ Les négociateurs chinois n'ont pas demandé à la partie béninoise de reconsidérer cette clause.

Dans la partie sur la cession éventuelle du centre, les négociateurs béninois ont également ajouté des clauses qui obligeaient les Chinois à s'engager à rénover le centre un an avant sa cession au Bénin et ce, sans percevoir d'indemnités.⁷⁰ Les clauses sur la prise en charge par la partie béninoise de toutes les dépenses liées à la cession du centre ont également été précisées et limitées aux frais administratifs, aux frais d'enregistrement et aux seules dépenses du Bénin, sans inclure les activités réalisées par la partie chinoise.⁷¹ En précisant quelles dépenses seraient prises en compte et qui devrait les assumer, les négociateurs béninois ont su imposer fermement une limite aux exigences chinoises dans ce domaine.

Les parties du contrat relatives au régime préférentiel et aux exonérations fiscales ont également été clarifiées en faveur du Bénin. La demande chinoise de terrains supplémentaires pour stocker leurs marchandises n'a pas été accordée, mais la partie béninoise a accepté la possibilité d'utiliser à titre exceptionnel et *temporaire* certains terrains dans le cas où le centre aurait besoin de se développer.⁷² De plus, le contrat final stipulait que, si le centre fixait les prix des marchandises, il y aurait des exceptions pour les marchandises dont les prix dépendent des réglementations béninoises, une autre façon de rappeler la primauté du droit béninois.⁷³ Une clause stipulant que le recrutement et le licenciement des travailleurs béninois seraient effectués conformément à la législation béninoise a également été ajoutée au contrat.⁷⁴

La plupart des demandes chinoises d'exonérations fiscales et douanières n'ont pas été intégrées dans le contrat final, à l'exception des marchandises en gros utilisées pour les foires et salons organisés par le centre, ainsi que celles qui restent après ces événements.⁷⁵ Le contrat final stipulait que l'opérateur du centre serait bien une société chinoise, mais qu'elle serait soumise aux lois et règlements béninois.⁷⁶

Enseignements

Finalement, les négociateurs béninois ont réussi à faire en sorte que leurs homologues chinois respectent les statuts et normes juridiques du pays. Ils sont parvenus à reformuler certaines clauses du contrat de façon beaucoup plus détaillée pour préserver les intérêts du Bénin sans mettre en péril le projet ou la relation bilatérale avec la Chine. Ce succès peut être attribué à au moins trois facteurs. Premièrement, le gouvernement béninois a très bien réussi à coordonner son action, à faire front uni face aux acteurs chinois et à tirer profit de l'expertise de tous les ministères. À cet effet, il a été en mesure de

ralentir les pourparlers pour s'assurer que certaines clauses soient examinées en profondeur et réécrites avec précision. Deuxièmement, les négociateurs béninois ont fait référence à plusieurs reprises aux réglementations et normes nationales et internationales, et ont ainsi poussé la Chine à accepter des conditions conformes à ces normes. Troisièmement, ils se sont montrés vigilants à l'égard de certaines clauses trop vagues sur des sujets tels que des demandes d'exclusivité injustes ou des conditions d'indemnisation peu précises, surtout dans le cas des contrats sur les infrastructures commerciales. En outre, ils ont résisté à la pression de leurs homologues chinois visant à octroyer aux opérateurs du centre le droit de vendre des produits de détail et de gros, ce qui aurait terriblement affecté les entreprises locales, notamment les commerçants africains qui s'approvisionnent en Chine et qui auraient pu être mis en concurrence directe avec les commerçants chinois qui opèrent localement en Afrique.

Il est important d'apporter quelques commentaires supplémentaires sur le contexte des négociations. La plupart des négociations ont eu lieu sous la deuxième présidence de Kérékou. Le président béninois a judicieusement permis aux fonctionnaires du gouvernement et des ministères de revoir tous les détails du contrat de façon concertée sans subir d'ingérence politique.⁷⁷ Bien que l'accord ait finalement été conclu sous son successeur (Thomas Boni Yayi) arrivé au pouvoir en avril 2006, la majeure partie du succès de ces transactions revient à l'administration Kérékou et aux fonctionnaires compétents qui ont finalisé l'accord. Boni Yayi n'a pas grand-chose à voir avec cet accord car les termes de celui-ci ont été revus et adoptés avant le début de sa présidence. Cela dit, Boni Yayi a changé de cap lors de la négociation d'autres accords avec la Chine. Sa présidence a moins pris le temps des pourparlers intra-gouvernementaux et a été marquée par des conflits administratifs et des rivalités interministérielles sur divers contrats autoroutiers et autres projets d'infrastructure.⁷⁸

Par exemple, lors de projets routiers de première importance négociés sous le gouvernement Boni Yayi, comme celui d'Akassato-Bohicon, le gouvernement a régulièrement exercé une forte influence et fait pression pour des négociations hâtives et des travaux rapidement exécutés, tout en ignorant certaines normes juridiques et du travail. Cela a affecté la qualité des négociations de manière significative ; en effet, lorsque le pouvoir exécutif se montre trop intrusif, les résultats tendent à être moins bénéfiques pour le pays. Quand le gouvernement est plus permissif vis-à-vis de ses fonctionnaires compétents, ceux-ci peuvent entrer dans les détails techniques du contrat et exercer leur pouvoir d'action dans le respect des lois et des réglementations nationales.⁷⁹

Dans le cas du centre d'affaires, les négociateurs béninois ont pris le temps de s'assurer que les contrats finaux étaient plus complets et mieux rédigés que l'ébauche de contrat proposé par les chinois. Alors que l'offre initiale tenait dans un document unique de trente pages, les documents qui énonçaient les termes du contrat final ont été divisés en deux contrats différents qui faisaient plus de cent pages au total.⁸⁰ Les négociateurs béninois ont réussi à préciser des clauses que la partie chinoise avait sciemment négligées. Alors que le projet de contrat était truffé de termes

vagues et de demandes de concession peu précises, le contrat final contenait tous les détails des normes et procédures de construction, d'exploitation et de cession du centre, ainsi que la fiscalité à appliquer. Les documents finaux comprenaient également au moins quatre sous-parties sur les lois béninoises applicables à cet accord, sous la forme d'une série de questions-réponses signées par les deux parties.⁸¹

Avant toute chose, le succès des négociations sur le centre d'affaires illustre comment des pays africains peuvent parfois exercer leur pouvoir d'action malgré la nature asymétrique des relations avec la Chine. Une décision particulièrement efficace a été de séparer les négociations avec la Chine de la vie politique et de les confier à des fonctionnaires béninois compétents. Ce choix a permis de formaliser et de normaliser tout le processus et aussi de dépolitiser les négociations. Les personnes qui ont mené ces négociations étaient avant tout des fonctionnaires (et non des conseillers présidentiels ou des personnes avec un mandat politique), et leurs homologues chinois en avaient parfaitement conscience. Cette approche a permis de garantir le respect de la primauté des lois, des réglementations et des coutumes béninoises.

C'est un enseignement important pour d'autres pays, mais surtout pour les États africains. Le fait que les fonctionnaires exercent leur pouvoir d'action dans les négociations sur des projets de construction peut aboutir à de meilleurs résultats, comme en témoigne l'exemple du centre d'affaires au Bénin. Même les petits États africains comme le Bénin démontrent du bénéfice d'une telle approche.

Comment le centre d'affaires a eu un impact sur les relations commerciales entre le Bénin et la Chine

Cette approche « le Bénin d'abord » a porté ses fruits depuis que le centre d'affaires a ouvert ses portes. Entamer des partenariats avec le secteur privé béninois est devenu une priorité pour les entreprises chinoises présentes dans le pays. Les opérateurs chinois du centre ont finalement compris qu'ils devaient nouer des liens solides avec les acteurs locaux et s'adapter à leurs méthodes et pratiques commerciales pour pénétrer les marchés béninois et ouest-africains.

Depuis son ouverture, le centre d'affaires est devenu un pôle économique dynamique. Des foires commerciales y sont organisées chaque année pour commercialiser des produits de gros et le réseautage permet aux hommes d'affaires béninois de rencontrer d'éventuels partenaires chinois.⁸² En 2018, le centre a organisé un salon spécial avec des exposants de Yiwu et de Ningbo et en août de la même année, les opérateurs chinois du centre se sont rendus à de grandes foires nationales, comme la Foire de l'Indépendance à Cotonou.

Le centre offre aussi toute une gamme d'autres services. Il propose des formations commerciales aux petites et moyennes entreprises béninoises et ouest-africaines intéressées par la commercialisation de biens de consommation en provenance de Chine.⁸³ Il met aussi à disposition des bureaux et des salles de conférence et propose des services de conseil commercial et juridique (pour les entreprises chinoises), une assistance pour l'enregistrement des entreprises chinoises au Bénin et l'obtention de permis de séjour pour les chefs d'entreprise chinois, des services en communication et un appui pour l'organisation de réunions et la mise en relation d'éventuels partenaires commerciaux chinois et béninois. Par ailleurs, les échanges commerciaux officiels entre le Bénin et la Chine ont fortement augmenté depuis l'ouverture du centre, malgré un ralentissement entre 2008 et 2010 (voir figure 1) dû à la crise financière internationale de 2007 et 2008. À partir de 2013, la Chine est devenue le premier partenaire commercial étranger du Bénin.⁸⁴

Lorsque la pandémie de coronavirus est apparue en 2020, les échanges de marchandises entre la Chine et le Bénin ont subi la baisse des flux mondiaux et l'arrêt temporaire du fret maritime et aérien.⁸⁵ La réouverture progressive des routes commerciales en Afrique de l'Ouest fin 2020, et pendant l'année 2021, a converti le centre d'affaires chinois en une plateforme économique et commerciale indispensable pour les entreprises chinoises et africaines à la fois présentes au Bénin et en Chine. La plupart des entreprises béninoises issues du secteur informel qui travaillaient directement avec des fournisseurs en Chine ont été touchées par les perturbations de la chaîne d'approvisionnement impliquant leurs fournisseurs ou par la fermeture en pleine pandémie d'autres entreprises basées en Chine.⁸⁶

De nombreuses entreprises béninoises ont donc commencé à utiliser les services du centre pour trouver de nouveaux fournisseurs chinois. De longues files d'attente sont apparues à l'entrée du centre et les inscriptions des sociétés informelles au registre national du commerce du Bénin se sont multipliées. Toutes ces entreprises cherchaient à bénéficier de la gamme de services du centre⁸⁷. À cet égard, l'objectif du centre de formaliser les relations B2B entre le Bénin et la Chine a été partiellement atteint, malgré des circonstances très difficiles.

À propos de l'auteur

Folashadé Soulé est chercheuse associée à la Blavatnik School of Government de l'université d'Oxford. Ses recherches portent sur les négociations entre l'Afrique et la Chine, l'agenceité (*agency*) de l'Afrique dans les relations internationales et la politique de coopération Sud-Sud. En tant qu'universitaire orientée vers la recherche appliquée, elle a mis en place une série d'ateliers de négociation Afrique-Chine destinés à des négociateurs africains et à des décideurs de haut niveau pour qu'ils échangent et élaborent de meilleures pratiques de négociation avec la Chine.⁸⁸

Notes

- 1 Giles Mohan and Ben Lampert, “Negotiating China: Reinserting African Agency Into China-Africa Relations,” *African Affairs* 112, no. 446 (January 2013): 92–110, <https://academic.oup.com/afraf/article/112/446/92/10208>.
- 2 Cet article s’appuie sur des recherches initiales et un travail de terrain menés au Bénin de 2015 à 2021 ; l’auteure a pu accéder aux projets de marché et aux contrats à signer suite aux négociations, et a effectué des entretiens sur le terrain avec les principaux acteurs de l’équipe de négociation béninoise, et avec des hauts représentants de la Chambre de Commerce et d’Industrie du Bénin, du Conseil National du Patronat du Bénin, et des commerçants béninois.
- 3 Kingsley Ighobor, “La Chine au Coeur de l’Afrique” *Afrique Renouveau*, janvier 2013, <https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/janvier-2013/la-chine-au-c%C5%93ur-de-lafrique>.
- 4 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), « Rapport sur l’investissement dans le monde – Investir dans une reprise durable », juin 2021, <https://unctad.org/fr/node/33319>.
- 5 CNUCED, « UNCTAD Stat: Commerce international de marchandises », 2021, <https://unctadstat.unctad.org/FR/Index.html>.
- 6 “Five Facts About Informal Economy in Africa,” International Labour Organization, June 18, 2015, https://www.ilo.org/africa/whats-new/WCMS_377286/lang--en/index.html.
- 7 Leandro Medina, Andrew W. Jonelis, and Mehmet Cangul, “The Informal Economy in Sub-Saharan Africa: Size and Determinants,” International Monetary Fund (Working Paper), July 2017, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/07/10/The-Informal-Economy-in-Sub-Saharan-Africa-Size-and-Determinants-45017>.
- 8 Chen Zhimin and Jian Junbo, “Chinese Provinces as Foreign Policy Actors in Africa,” South African Institute of International Affairs, Occasional Paper no. 22, January 2009, https://www.africaportal.org/documents/854/SAIIA_Occasional_Paper_no_22.pdf.
- 9 Katy Lam, “L’inévitable ‘Localisation’: les Entreprises Publiques Chinoises de la Construction au Ghana,” *Politique Africaine*, no.134 (juin 2014), p. 21 à 43, <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2014-2-page-21.htm>.
- 10 Antoine Kernén et al., « China, Ltd. Un Business Africain », *Politique Africaine*, no 134, juin 2014, <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2014-2.htm>.
- 11 Alejandro Portes, « La Mondialisation par le Bas » dans *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* vol.4, no, 129 (1999), p. 15 à 25 https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1999_num_129_1_3300.
- 12 Kernén et al., “China, Ltd. Un Business Africain”.
- 13 Ibid.
- 14 Ibid.
- 15 Kenneth B. Noble, “French Devaluation of African Currency Brings Wide Unrest,” *New York Times*, February 23, 1994, <https://www.nytimes.com/1994/02/23/world/french-devaluation-of-african-currency-brings-wide-unrest.html>.
- 16 Mohan and Ben Lampert, “Negotiating China.”
- 17 Mario Esteban, “A Silent Invasion? African Views on the Growing Chinese Presence in Africa: the Case of Equatorial Guinea,” *African and Asian Studies* 9, no. 3 (2010), 232–251, https://brill.com/view/journals/aas/9/3/article-p232_4.xml.
- 18 Mohan and Ben Lampert, “Negotiating China.”
- 19 Banque mondiale, « Population Total – Bénin », Banque mondiale, 2020, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL?locations=BJ>.

- 20 Entretien avec un homme d'affaires béninois et ancien étudiant en Chine, Cotonou, mai 2015.
- 21 Ibid.
- 22 Folashadé Soulé, "Bureaucratic Agency and Power Asymmetry in Benin-China Negotiations" in *New Directions in Africa-China Studies*, ed. Chris Alden and Dan Large, (London: Routledge, 2018), <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315162461-12/bureaucratic-agency-power-asymmetry-benin%E2%80%93china-relations-folashad%C3%A9-soul%C3%A9-kohndou>; et CNUCED, « UNCTAD Stat : Commerce international de marchandises », 2021, <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>.
- 23 Entretien avec un haut fonctionnaire responsable de la politique commerciale, ministère béninois de l'Industrie et du Commerce, Cotonou, mai 2015.
- 24 Entretien avec un homme d'affaires béninois et ancien étudiant en Chine, Cotonou, avril 2015.
- 25 Entretien avec un homme d'affaires béninois et ancien étudiant en Chine, Cotonou, avril 2015.
- 26 Entretien avec un homme d'affaires béninois et un ancien étudiant en Chine, Cotonou, mai 2015.
- 27 Entretiens avec un ancien étudiant béninois au Bénin au début des années 1980, Cotonou, mai 2015.
- 28 Ibid.
- 29 Entretien avec le directeur du Conseil national du patronat béninois, Cotonou, juin 2014.
- 30 Entretiens individuels avec des hommes d'affaires béninois qui étaient étudiants en Chine au début des années 1980, Cotonou, mai 2015.
- 31 Gouvernement du Bénin, « Protocole portant création du Centre chinois de développement commercial et économique au Bénin », janvier 1998. Voir le calendrier du projet suivant pour des informations plus détaillées : « Aperçu du CCDECB », Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin, <http://benincenter.com/bn/fcabout.asp>.
- 32 Ces informations figurent dans une chronologie de l'évolution du centre. Voir Centre chinois de Développement économique et commercial au Bénin, « Aperçu du CCDECB ».
- 33 La cession de propriété coûterait au gouvernement béninois 1 franc CFA symbolique. Ibid.
- 34 Entretien avec un haut fonctionnaire responsable de la politique à la Direction de l'habitat et de la construction, ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Cotonou, avril 2015.
- 35 L'auteure a eu accès aux documents d'archives des négociations, dont les projets de contrats et les contrats définitifs, lors de travaux de recherche sur le terrain, et elle a eu des entretiens avec des fonctionnaires du ministère béninois de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. Voir gouvernement du Bénin, « Contrat de construction du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin- CCDECB » (projet de contrat), février 2006 ; gouvernement du Bénin, « Contrat de construction du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin » (contrat définitif de construction), décembre 2006 ; et gouvernement du Bénin, "Contrat d'exploitation et de cession du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin" (contrat d'exploitation et de cession final), décembre 2006.
- 36 Peterson Nnajiolor, "Chinese and Western Investments in Africa: A Comparative Analysis," *International Critical Thought* 10, no. 3 (2019): 473–482, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21598282.2020.1846583>.
- 37 Entretien avec un haut fonctionnaire responsable de la politique à la Direction de l'habitat et de la construction du ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Cotonou, avril 2015.
- 38 Gouvernement du Bénin, « Mémoire de la visite de la délégation chinoise pour le projet de la construction du CCDECB », (document interne), mars 2002.
- 39 Gouvernement du Bénin, « Mémoire sur la construction du CCDECB », (document interne), avril 2004.

- 40 Gouvernement du Bénin, « Contrat de construction du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin - CCDECDB » (projet de contrat), février 2006.
- 41 Ibid.
- 42 Ibid.
- 43 Ibid.
- 44 Ibid.
- 45 Ibid.
- 46 Ibid.
- 47 Entretien avec un haut fonctionnaire responsable de la politique à la Direction de l'habitat et de la construction, ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, Cotonou, avril 2015.
- 48 Gouvernement du Bénin, « Contrat de construction du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin - CCDECDB » (projet de contrat), février 2006.
- 49 Ibid.
- 50 Ibid.
- 51 Katy N. Lam, "Chinese State-Owned Enterprises in West Africa: Triple-Embedded Globalization," in *La Chine en Algérie: Approches Socio-économiques* [China in Algeria: Socio-economic approaches] ed. Abderrezak Adel, Thierry Pairault, and Fatiha Talahite (New York: Routledge, 2017), xii, 172, <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/7902>.
- 52 Gouvernement du Bénin, « Contrat de construction du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin - CCDECDB » (projet de contrat), février 2006.
- 53 Ibid.
- 54 Ibid.
- 55 Ibid.
- 56 Ibid.
- 57 Entretien avec un haut fonctionnaire responsable de la politique à la Direction de l'habitat et de la construction, ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, Cotonou, avril 2015.
- 58 Les noms de certains ministères du gouvernement béninois ont changé au fil des ans. Les noms utilisés dans ce document sont ceux de 2006, année des négociations. Pour obtenir des informations sur les noms actuels des représentants des ministères, voir la rubrique « Ministères » du gouvernement du Bénin, sur le site suivant: <https://www.gouv.bj/ministeres>.
- 59 Entretien avec un haut fonctionnaire responsable de la politique à la Direction de l'habitat, de la construction, du ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Cotonou, avril 2015.
- 60 Entretiens avec plusieurs hauts fonctionnaires responsables de la politique à la Direction de l'habitat, de la construction, du ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Cotonou, mai 2015.
- 61 Guillaume Moumouni, "Domestic Transformations and Change in Sino-African Relations," Center on China's Transnational Relations, Working Paper no. 21, 2006, https://www.researchgate.net/publication/331810977_Domestic_Transformations_and_Change_in_Sino-African_Relations.
- 62 Alors que les négociations se poursuivaient et qu'un accord avait été conclu, l'investiture d'un nouveau président après avril 2006 et la venue d'un nouveau gouvernement ont ralenti la signature finale de l'accord, qui a eu lieu en décembre 2006.
- 63 Le contrat final est composé de deux documents différents. Les documents finaux utilisés pour une analyse parallèle (1) Gouvernement du Bénin, « Contrat de construction du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin - CCDECDB » (projet de contrat), février 2006 ; (2a) « Contrat de construction du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin » (contrat définitif sur la construction), décembre 2006 ; et (2b) « Contrat d'exploitation et de cession du

- Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin » (contrat d'exploitation et de cession final), décembre 2006.
- 64 Gouvernement du Bénin, « Contrat de construction du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin » (contrat définitif sur la construction), décembre 2006.
- 65 Ibid.
- 66 Ibid.
- 67 Ibid.
- 68 Gouvernement du Bénin, « Contrat d'exploitation et de cession du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin » (contrat d'exploitation et de cession final), décembre 2006.
- 69 Entretien avec le directeur de la Direction de l'habitat, de la construction, du ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Cotonou, mai 2015.
- 70 Gouvernement du Bénin, « Contrat d'exploitation et de cession du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin » (contrat d'exploitation et de cession final), décembre 2006.
- 71 Ibid.
- 72 Ibid.
- 73 Ibid.
- 74 Ibid.
- 75 Ibid.
- 76 Ibid.
- 77 Soulé, "Bureaucratic Agency and Power Asymmetry in Benin-China Negotiations."
- 78 Ibid.
- 79 Ibid.
- 80 Gouvernement du Bénin, « Contrat d'exploitation et de cession du Centre chinois de développement économique et commercial au Bénin », (contrat d'exploitation et de cession final), décembre 2006.
- 81 Ibid.
- 82 Centre commercial chinois, Facebook, <https://m.facebook.com/1904738443104504>.
- 83 "Zhongxin Jianjie" [Présentation du centre], Centre de développement économique et commercial chinois au Bénin, <http://www.benincenter.com/bn/>.
- 84 CNUCED, « UNCTAD Stat: Commerce international de marchandises ».
- 85 Entretien avec un homme d'affaires béninois sur le suivi des négociations, Cotonou, septembre 2021.
- 86 Entretien avec un homme d'affaires béninois sur le suivi des négociations, Cotonou, septembre 2021
- 87 Entretien avec un homme d'affaires béninois sur le suivi des négociations, Cotonou, septembre 2021
- 88 "Africa-China Negotiation Workshop Series Launches in Benin," Oxford University Global economic Governance Programme, <https://www.geg.ox.ac.uk/news/africa-china-negotiation-workshop-series-launches-benin>.



1779 Massachusetts Avenue NW | Washington, DC 20036 | P: +1 202 483 7600

[CarnegieEndowment.org](https://www.CarnegieEndowment.org)