



Institut
EGA

La Chine en Afrique et le droit économique international : conditionnalité tarifaire ou inconditionnalité politique ?

Adam Laroussi

Directeur du département Afrique subsaharienne de l'Institut d'études de géopolitique appliquée

Mohamed Mehdi Soufargi

Professeur de droit international à l'Université Tunis Al-Manar et à l'Université de Jendouba

11 août 2025

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISSN : 2739-3283

© Tous droits réservés, Paris, Institut d'études de géopolitique appliquée, 2025.

Comment citer cette publication :

Adam Laroussi, Mohamed Mehdi Soufargi, *La Chine en Afrique et le droit économique international : conditionnalité tarifaire ou inconditionnalité politique ?*, Institut d'études de géopolitique appliquée, Paris, 11 août 2025.

121 rue du Vieux Pont de Sèvres 92100 Boulogne-Billancourt

Courriel : secretariat@institut-ega.org

Site internet : www.institut-ega.org

SOMMAIRE

Introduction – P. 2

La *Belt and Road Initiative* au prisme du droit économique international – P. 3

Une coopération fondée sur l'adhésion volontaire – P. 5

La Chine et la recherche de partenariats stables en Afrique – P. 7

Recommandations – P. 10

Introduction

Dès la fin de l'année 2013, le président chinois Xi Jinping annonça le lancement d'un vaste projet de coopération internationale, la *Belt and Road Initiative* (BRI). Bien que contestant toute conditionnalité politique, cette initiative s'accompagne toutefois d'une pratique que la Chine encourage systématiquement : la réduction des procédures douanières et tarifaires des États partenaires, ainsi que la mise en place d'infrastructures adaptées au commerce international (Johns et al., 2018).

En Afrique du Sud comme en Égypte, la diminution des droits de douane sur les produits chinois a eu des conséquences significatives sur les systèmes économiques et les appareils industriels locaux (el-Shafei & Metawe, 2021). Pour favoriser ces assouplissements douaniers, la Chine s'appuie sur les recommandations des institutions financières internationales, sur les principes fondateurs de la mondialisation économique et propose même la création de nouvelles instances, telles que le tribunal d'arbitrage China-Africa Joint Arbitration Centre (Kher & Tran, 2018).

Parallèlement, Pékin se positionne comme une alternative à l'Occident, ainsi qu'aux organisations et aux normes issues du consensus de Washington, dans un continent africain de plus en plus critique à l'égard des anciennes puissances coloniales européennes et des États-Unis.

Selon les autorités chinoises, la BRI poursuit cinq objectifs majeurs :

1. coordonner les politiques économiques internationales des États avec celles de la Chine ;
2. améliorer la connectivité des infrastructures économiques, en accordant une attention particulière aux enjeux logistiques ;
3. réduire les obstacles au commerce, notamment les barrières douanières ;
4. approfondir l'intégration financière des États partenaires avec la Chine ;
5. renforcer les liens d'amitié entre le peuple chinois et les autres peuples.

***La Belt and Road Initiative* au prisme du droit économique international**

La Belt and Road Initiative, en tant qu'élément central et pilier de la politique étrangère chinoise (Liu, Dunford & Gao, 2018), repose sur plusieurs principes fondamentaux, parmi lesquels figurent notamment la coexistence pacifique, le respect de la souveraineté des États et la non-ingérence dans leurs affaires intérieures (Vangeli, 2018). Certains juristes ont débattu de la nature juridique de la BRI et de sa conformité aux principales dispositions du droit international (Zhao, 2018 ; Chaise & Gorski, 2018 ; Shan et al., 2018). Toutefois, les analyses juridiques disponibles demeurent superficielles : une large part de la littérature académique s'est limitée à des études descriptives, délaissant longtemps l'examen normatif.

Depuis quelques années, l'analyse de la dimension normative de la BRI suscite un intérêt croissant. À cet égard, le spécialiste du droit économique international Heng Wang a produit l'un des travaux les plus critiques et pertinents sur le sujet, en mettant en lumière la principale caractéristique juridique de la BRI : son exceptionnelle flexibilité normative (Wang, 2019), que nous proposons d'approfondir dans notre démonstration. Néanmoins, la littérature reste lacunaire : aucun auteur n'a, à ce jour, établi un lien entre les caractéristiques essentielles de la BRI et leur utilité pragmatique, en la considérant comme un régime international à part entière. Pourtant, la BRI est régulièrement accusée de nourrir des ambitions hégémoniques ou de rivaliser avec l'ordre international issu du consensus de Washington. Ces débats conduisent à s'interroger légitimement sur le rôle de la BRI dans l'émergence éventuelle d'un nouveau régime international placé sous l'égide de Pékin. La Chine a su s'adapter aux principes du droit international, en promouvant les valeurs portées par la BRI : règlement pacifique des différends, non-ingérence dans les affaires intérieures des États et coopération internationale (Xinhua News, 2015).

L'arbitrage international, consacré par la Charte des Nations unies comme un instrument privilégié de résolution pacifique des litiges, apparaît comme une voie particulièrement adaptée aux projets de la BRI, compte tenu de leur nature bilatérale et de leur ampleur géographique, qui impliquent nécessairement des acteurs issus de diverses régions et opérant sous des juridictions différentes. Cette conformité aux grandes dispositions du droit international se traduit cependant par certaines limites pour les intérêts chinois : la Chine ne s'est pas encore dotée d'un cadre juridique spécifique pour encadrer ses investissements. Ainsi, il n'existe par exemple aucun système d'assurance de grande envergure destiné à les protéger. En l'état, son dispositif repose principalement sur la protection offerte par les traités bilatéraux d'investissement, ce qui demeure insuffisant (Martinico & Wu, 2020). De plus, dans ses relations avec ses partenaires, la Chine s'est abstenue de contracter des engagements relatifs aux questions de souveraineté et de droits humains. Elle privilégie certains des principes fondamentaux de la Charte des Nations unies (coopération internationale, arbitrage, résolution pacifique des litiges, non-ingérence) et recourt, pour promouvoir la BRI, à des protocoles d'accord bilatéraux, juridiquement non contraignants (Martinico & Wu, 2020).

L'absence de mécanismes formels de responsabilité confère à Pékin une souplesse considérable, tout en lui permettant de respecter les grandes dispositions du droit international

(Martinico & Wu, 2020). Il convient de noter que, si les méthodes employées ne sont pas strictement formelles en ce qu'elles ne mobilisent pas les institutions internationales reconnues (telles que la Cour internationale de Justice ou la Cour d'arbitrage internationale), elles demeurent néanmoins conformes aux principes fondamentaux du droit international (He, 2018). Ce dernier n'a d'ailleurs jamais imposé aux États de recourir à un organe arbitral spécifique en matière économique, lui préférant des modes particuliers de règlement des différends à leur disposition, notamment la négociation bilatérale, ainsi que le rappelle l'article 33-1 de la Charte des Nations unies.

Pour autant, Martinico et Wu soulignent que le recours à des formes informelles de coopération « comporte tous les inconvénients de l'informalisation », notamment le risque accru que ces pratiques soient perçues comme des instruments de gouvernance hégémonique ou comme un moyen de réduire la responsabilité juridique des partenaires. Le sens des dispositions du droit international peut se révéler vague, ambigu et sujet à interprétation. La Chine demeure toutefois respectueuse de ses règles, puisqu'elle n'a pas quitté les institutions internationales qui structurent cet ordre. Le droit international, avec sa tradition bilatérale, reste important pour Pékin, car il lui offre des outils efficaces de règlement des différends et lui confère une légitimité certaine. La Chine adopte ainsi une approche souple et fonctionnaliste du droit international, lui permettant de tirer parti des avantages de l'ordre international sans se contraindre à une interprétation stricte et essentialiste de ses normes.

C'est dans cet esprit que, lors du Forum chinois sur la coopération juridique internationale, organisé par la China Law Society (CLS) le 12 novembre 2021 à Pékin, le vice-ministre des Affaires étrangères et coprésident du comité d'organisation du forum, Xie Feng, a proposé de s'appuyer sur le droit international pour garantir un développement qualitatif de la BRI. Il a formulé trois propositions visant à renforcer la conformité juridique de la BRI avec le droit international, tout en maintenant sa pratique bilatérale. Premièrement, la BRI doit rester attachée à l'ouverture et à l'inclusion, fondements de sa politique d'intégration, en facilitant les mécanismes d'adhésion et de dialogue, favorisant ainsi l'amélioration des relations économiques et commerciales. Deuxièmement, elle demeure fondamentalement alignée sur le droit international existant, en privilégiant un « multilatéralisme juste, symétrique et égal ». Ces principes sont rappelés dans la Déclaration de Beijing du Forum chinois sur la coopération juridique internationale, publiée en 2021.

La BRI constitue une norme singulière : elle ne s'inscrit pas dans le cadre d'une initiative classique d'intégration économique régionale, ne repose pas sur un instrument normatif multilatéral (He, 2018) et ne vise ni à créer une organisation internationale, ni à bâtir une alliance institutionnelle (Bin, 2021). Cependant, ce positionnement alimente certaines critiques quant à la légitimité de ces pratiques (Martinico & Wu, 2020). L'usage du conditionnel dans les accords primaires de la BRI, ainsi que la formulation de dispositions générales, abstraites ou imprécises, peuvent être perçus comme une altération de la tradition du droit international en tant que système fondé sur des valeurs universelles et strictement définies.

En définitive, si le caractère bilatéral et informel de la BRI ne contrevient pas aux grandes dispositions du droit international, il ne contribue pas non plus à en renforcer les valeurs ou l'effectivité. Au contraire, l'initiative écarte les institutions internationales des mécanismes de règlement des différends au profit d'un traitement bilatéral, au détriment d'une application universelle et uniforme des règles internationales par les instances reconnues. Toutefois, rien ne permet, à ce stade, d'affirmer que Pékin cherche délibérément à remettre en cause l'ordre juridique international, ses pratiques ne s'y opposant pas frontalement.

Une coopération fondée sur l'adhésion volontaire

Keohane soutient que les États se conforment généralement aux règles des régimes internationaux, y compris en l'absence de tout mécanisme coercitif, pour trois raisons principales (Keohane, 1984, p. 111). Premièrement, les États peuvent respecter les règles de ces régimes afin d'en assurer la pérennité, considérant que leur disparition serait plus préjudiciable que leur maintien. En effet, la mise en place d'un cadre de coopération internationale est coûteuse, et il est généralement moins onéreux de préserver une structure déjà établie que de la dissoudre. Deuxièmement, les États sont conscients que la non-conformité aux régimes internationaux peut inciter leurs partenaires à adopter le même comportement. Ainsi, ne pas « jouer franc jeu » risque de conduire les autres à agir de manière similaire. Cette stratégie, qui peut sembler avantageuse dans le cadre d'une interaction ponctuelle, se révèle perdante lorsque le « jeu » est répété. Troisièmement, la réputation d'un État constitue un atout majeur en relations internationales, car elle influence ses perspectives futures de coopération. Être perçu comme un partenaire peu fiable peut entraver sa diplomatie économique et limiter ses opportunités de développement.

Keohane développe également un argument particulièrement éclairant sur les raisons pour lesquelles certains États peuvent accepter un régime économique non contraignant, malgré leur attachement à la souveraineté nationale. Les acteurs institutionnels tendent en effet à créer des organisations en fonction des intérêts qu'ils anticipent de voir servis par le régime (Keohane, 1984, p. 148). Cela contribue à expliquer l'attrait que suscite la *Belt and Road Initiative*.

Le juriste Lutz-Christian Wolff rappelle que la BRI demeure un concept évolutif, dont même les caractéristiques fondamentales restent encore mal définies. Initialement, elle fut pensée en référence à l'ancienne Route de la soie, avec une ambition géographique circonscrite à ce tracé historique (Wolff, 2020). Toutefois, face à son attrait croissant, l'initiative a largement dépassé ce périmètre initial pour devenir indissociable de la politique étrangère chinoise, au point d'acquiescer aujourd'hui une valeur quasi constitutionnelle. Cette expansion a accru à la fois son ampleur et la complexité de sa définition.

Cependant, un nombre croissant d'États expriment leur scepticisme à l'égard de la BRI, notamment la Malaisie, le Pakistan et l'Italie. Cette dernière a même annoncé, en 2023, son intention de se retirer de l'initiative, invoquant des résultats jugés décevants : si les exportations italiennes vers la Chine ont légèrement augmenté, les bénéfices se sont largement concentrés sur les exportations chinoises vers l'Italie, déséquilibrant la balance commerciale de Rome. De surcroît, les promesses d'investissements se sont rarement concrétisées, et le gouvernement italien a estimé que les avantages de l'adhésion à la BRI étaient insuffisants au regard de ses coûts économiques et politiques, notamment sur ses relations avec l'Union européenne et les États-Unis.

Dans ce contexte, il convient de souligner que, si les chercheurs réalistes et libéraux en relations internationales interprètent souvent la BRI comme un instrument de stratégie géopolitique ou géoéconomique, on oublie parfois que cette initiative repose officiellement sur

la coopération volontaire. Le succès de la BRI dépend ainsi de ce que la Chine est en mesure d'offrir sur le plan économique. Depuis 2013, Pékin a prêté près de 2 000 milliards de dollars à divers États membres de l'initiative. Toutefois, le dernier plan quinquennal préconise une sélection plus rigoureuse des projets d'infrastructure et une plus grande prudence en matière de politique de crédit. C'est dans cet esprit que Xi Jinping a déclaré, devant les représentants de plus de 130 pays ayant participé aux trois forums de la BRI, que la Chine poursuivra avec rigueur la mise en œuvre de ses projets phares, tout en accordant une attention particulière aux projets « petits mais beaux » chez ses partenaires.

Ce ralentissement ne semble pas freiner l'expansion de la BRI ni l'intérêt que la Chine lui porte, l'initiative occupant toujours une place centrale dans le dernier plan quinquennal de Pékin. La Chine a d'ailleurs besoin d'une coopération volontaire pour optimiser la rentabilité économique de ce projet. Selon Johns, Kerswell, Clarke et McLinden (2018, p. 16), quatre objectifs sont essentiels au commerce international promu par la BRI :

1. Une coordination accrue des politiques entre États, afin de réduire les barrières douanières et de stimuler les échanges avec la Chine ;
2. Une transparence normative renforcée, favorisant l'échange d'informations entre les États partenaires et permettant à la Chine de mieux appréhender les spécificités des marchés nationaux ;
3. Une gestion plus efficace des frontières, afin de réduire les risques commerciaux, notamment en limitant la corruption, qui accroît le coût des transactions, et en écartant les acteurs politiques non officiels des procédures douanières ;
4. Une standardisation des normes commerciales, par l'harmonisation des législations relatives aux produits et aux procédures d'investissement.

Cet aspect volontaire soulève toutefois la question des modes de règlement des différends. Kher et Tran (2018) notent que la majorité des litiges entre la Chine et ses partenaires dans le cadre de la BRI concernent le secteur énergétique. Dans la plupart des affaires publiques où les investisseurs chinois ont obtenu gain de cause, les décisions étaient fondées sur la violation du principe d'équité ou sur des différends liés à la concession d'infrastructures.

Afin de résoudre ces litiges sans compromettre le caractère volontaire de l'initiative, la Chine a contribué, en 2015, à la création du China-Africa Joint Arbitration Centre pour arbitrer les différends en matière d'investissements entre entités chinoises et africaines (Kher & Tran, 2018), sans recourir à des juridictions internationales. Au sein du Forum sur la coopération sino-africaine, 51 pays ont participé à cette fondation. Ce centre est habilité à trancher les différends impliquant des personnes physiques ou morales, et ses décisions pourraient créer une jurisprudence influençant ses arbitrages futurs. Sa mise en place répond à l'expansion de la BRI en Afrique et à la complexité, ainsi qu'à la lenteur, des procédures judiciaires susceptibles de surgir en cas de désaccords.

La Chine et la recherche de partenariats stables en Afrique

Wang souligne qu'un cadre juridique prévisible présente un intérêt particulier tant pour la Chine que pour ses partenaires, dans la mesure où il renforce la fiabilité des accords conclus et la confiance des acteurs politiques et économiques. Or, les accords primaires de BRI demeurent relativement vagues sur le plan réglementaire (Wang, 2021). Cette imprécision sert les intérêts de la Chine, car elle lui permet de moduler son degré d'implication et d'engagement dans l'économie de ses partenaires, tout en laissant ouverte la possibilité d'un désengagement en cas d'obstacle. Cette souplesse se manifeste notamment par l'usage fréquent du conditionnel dans la rédaction de ces accords. La flexibilité ainsi permise accroît à la fois la marge de manœuvre de la Chine et l'attrait de la BRI auprès de ses partenaires nord-africains (Abdel Ghafar, 2021).

En premier lieu, si la Chine souhaite réorienter les priorités de la BRI, les accords primaires peuvent accompagner ces ajustements sans heurter ses partenaires ni l'obliger à poursuivre des objectifs devenus secondaires. En effet, il est plus aisé d'adapter des accords souples que de modifier des mémorandums d'entente classiques, généralement plus contraignants. Cette flexibilité permet à la Chine de développer les projets de la BRI de manière progressive, en adaptant ou en redéfinissant les priorités et objectifs au fil du temps. La souplesse des accords primaires offre en outre à la Chine la possibilité d'apprendre, par l'expérience, les limites et opportunités de sa coopération avec chaque partenaire, ainsi que l'ampleur des avantages économiques et politiques qu'elle peut négocier. Les accords primaires constituent dès lors pour Pékin un instrument stratégique afin d'étendre le réseau de la BRI et multiplier les partenariats à moindre coût.

Ces accords, de formes diverses, s'adaptent aux logiques de réseau : ils facilitent l'établissement de nouveaux partenariats, réduisent les coûts de transaction et renforcent la crédibilité, l'image et la portée de la BRI. Toutefois, cette flexibilité présente un revers : elle fragilise les engagements pris, en raison de l'ambiguïté des clauses, des risques de divergences d'interprétation et de l'absence de caractère coercitif (Wang, 2020). Alors que les États occidentaux privilégient généralement des règles uniformes issues d'une tradition normative codifiée, la Chine semble opter pour une approche au cas par cas, fondée sur des cadres normatifs pluriels et non contraignants, afin de parvenir à des accords tacites et mutuellement acceptés.

La BRI souffre dès lors d'un manque de cadre normatif clair et rigide, ce qui complique la résolution de certains obstacles économiques et politiques rencontrés dans les relations internationales de la Chine. Ses ambitions dépassent largement la simple réduction des droits de douane et englobent des enjeux plus complexes, tels que les règles relatives aux investissements, la planification d'infrastructures ou encore l'harmonisation des normes commerciales (Wang, 2020). En se référant à Keohane (1984, p. 193), l'absence d'un cadre rigide peut réduire la perception, par des États plus faibles, de menaces hégémoniques émanant de puissances plus fortes. Elle contribue ainsi à résoudre trois problèmes :

1. Réduction des divergences d'intérêts entre la Chine et ses partenaires, rendant plus crédible le discours officiel d'une coopération « mutuellement bénéfique » ;
2. Limitation des tensions liées à la souveraineté, atténuant les critiques sur l'autonomie ou l'identité nationale des États partenaires ;
3. Renforcement de la confiance dans les processus économiques engagés, en laissant penser que la Chine ne saurait restreindre la marge de manœuvre politique et économique de ses partenaires en l'absence de contraintes normatives.

L'absence d'une culture politique commune, d'un système institutionnel intégré (à l'instar de l'Union européenne), d'une cohérence continentale (comme l'Union africaine) ou d'intérêts géopolitiques partagés (tel l'OTAN) constitue autant d'obstacles à l'élaboration de pratiques juridiques standardisées au sein de la BRI. Pourtant, une telle standardisation pourrait renforcer la crédibilité et la fiabilité des accords et, selon Jiangyu Wang, Pékin en est consciente (Wang, 2020). Dans cette perspective, l'Agence chinoise de coopération internationale pour le développement a publié, sur son site internet, un document intitulé *Mesures pour l'administration de l'aide étrangère*, destiné à défendre la position de la Chine face aux critiques internationales. Ce texte justifie les lacunes en matière de transparence par la sensibilité de certaines informations liées aux projets économiques, dont la divulgation pourrait exposer ces derniers, ainsi que les États partenaires, à des risques juridiques.

La Chine y affirme toutefois qu'un tiers indépendant pourrait se voir confier l'évaluation objective des projets, avec obligation d'en publier les résultats. Le document rappelle également que Pékin a déjà diffusé en ligne certaines informations sur la BRI, de manière non exhaustive, et précise qu'aucun État membre n'a été contraint de publier des données similaires. Dès lors, la Chine ne voit pas de raison d'être soumise à des règles de transparence plus strictes que celles imposées à ses partenaires. Enfin, elle impute aussi certaines difficultés de la BRI aux États eux-mêmes, les accusant de freiner les projets, notamment en matière d'investissements, en raison d'un manque de fiabilité.

Selon Wang (2021), en orientant les normes vers le développement d'infrastructures, les accords primaires permettent à la Chine de maintenir une flexibilité dans ses relations internationales tout en réduisant les coûts économiques et politiques, grâce à une législation minimale. Ils facilitent également l'adhésion d'États à la BRI sans exiger de garanties économiques lourdes, ceux-ci pouvant ainsi considérer l'initiative comme un réseau d'opportunités matérielles plutôt que comme une architecture institutionnelle contraignante. L'absence d'engagements juridiquement contraignants réduit de ce fait les craintes que la BRI ne reproduise les asymétries de pouvoir caractéristiques des relations passées avec les puissances occidentales. Cette approche tire parti d'un contexte international marqué par une méfiance croissante à l'égard des normes rigides et par la valorisation accrue de l'indépendance souveraine, notamment en Afrique et en Asie du Sud.

Jingxia Shi va plus loin, en affirmant que la BRI pourrait être envisagée comme un bien public mondial, non rival et non exclusif, offert par la Chine à la communauté internationale (Shi, 2021). Cependant, en privilégiant une approche inclusive et universelle fondée sur la flexibilité et la facilité d'accès, les accords promus par la BRI pâtissent d'un manque de fiabilité, en raison notamment de l'absence de règles précises concernant l'investissement, le commerce, le dialogue politique et les modes de règlement des différends (Shi, 2021).

L'ampleur géographique et l'absence de priorités clairement définies de la BRI (Vangeli, 2018) soulèvent également des interrogations sur son utilité réelle pour la Chine. Les

divergences importantes entre États membres, tant en matière de normes nationales et de législations que de pratiques conventionnelles, entravent la coopération et nuisent aux objectifs de connectivité (Wolff, 2021). Si l'harmonisation des législations et accords économiques ne semble pas à l'ordre du jour, il est possible que la Chine cherche, à terme, à ajuster ses relations internationales pour accroître la fiabilité de ses accords et protéger plus efficacement ses intérêts.

Recommandations

- **Élaborer un modèle européen autonome de coopération en Afrique**

L'Union européenne et ses partenaires devraient éviter de reproduire les erreurs commises par la Chine dans leurs relations avec le continent africain. Pour ce faire, il conviendrait de privilégier la viabilité et la fiabilité des partenariats, plutôt que de se limiter au strict respect du droit international.

- **Assumer une concurrence stratégique avec la Chine en Afrique**

L'Union européenne devrait adopter une posture proactive afin de rivaliser avec l'influence croissante de la Chine sur le continent. Elle gagnerait à promouvoir le respect de la souveraineté des États africains tout en poursuivant son appui au développement des marchés privés locaux et au renforcement des sociétés civiles.

- **Renforcer le rôle des organisations régionales africaines**

Pour limiter l'emprise de la Chine, l'Union européenne devrait investir davantage dans les organisations internationales africaines et soutenir les initiatives visant à favoriser l'intégration économique et politique du continent.

- **Capitaliser sur les fragilités actuelles de la présence chinoise**

Le rapport du dernier plan quinquennal chinois met en évidence le coût élevé et la répartition inefficace des investissements chinois en Afrique. L'Union européenne pourrait exploiter cet essoufflement pour cibler plus efficacement ses propres partenariats, en privilégiant des initiatives porteuses d'un développement mutuellement bénéfique pour l'Union européenne et l'Afrique.



Institut EGA

ISSN : 2739-3283

© Tous droits réservés, Paris, Institut d'études de géopolitique appliquée, 2025.

Institut d'études de géopolitique appliquée
121 rue du Vieux Pont de Sèvres 92100 Boulogne-Billancourt

Courriel : secretariat@institut-ega.org

Site internet : www.institut-ega.org