



Soudans : la diplomatie chinoise depuis la partition

Martina Bassan

► To cite this version:

Martina Bassan. Soudans : la diplomatie chinoise depuis la partition. *China Analysis*, 2013, 45, pp.18 - 22. hal-03460761

HAL Id: hal-03460761

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460761>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le doyen Yan estime que bloquer les résolutions du CSNU apporte au contraire à la Chine quatre gains « absolus » (绝对, *juedui*). Premièrement, les vétos communs avec la Russie renforcent le partenariat de coopération stratégique avec Moscou ; or, une telle coopération est requise pour faire valoir les intérêts chinois sur la scène internationale. Deuxièmement, tant que la crise en Syrie continue, le risque d'une guerre entre les États-Unis et l'Iran est diminué, tout comme le risque d'une interruption de l'approvisionnement chinois en pétrole iranien. Troisièmement, les pays occidentaux mais aussi arabes réalisent progressivement que le soutien chinois est essentiel pour les affaires moyen-orientales, ce qui confirme le rôle grandissant de la Chine dans la région et dans les affaires internationales. Enfin, le veto chinois démontre aux Occidentaux que la politique étrangère de la Chine ne répond pas qu'à ses intérêts matériels, mais aussi à des principes forts, comme le respect de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un pays tiers. Finalement, un gain « relatif » (相对, *xiangdui*) est également identifié par l'universitaire : la crise syrienne détourne partiellement l'attention et les capacités des États-Unis de la Chine et de la zone Pacifique.

Répondant aux critiques occidentales sur les vétos chinois, les universitaires chinois insistent ainsi sur le nouveau rôle de la Chine sur la scène internationale. Pékin est devenu un acteur incontournable, si ce n'est un médiateur, dans les affaires globales. Autrefois cantonnée aux problématiques asiatiques, la Chine est devenue un acteur de premier plan dans des régions plus lointaines comme le Moyen-Orient, du fait notamment de la diversification et de l'accroissement de ses intérêts dans cette région. Mais, si la Chine souhaite s'impliquer davantage, elle refuse de s'aligner automatiquement sur la position occidentale, comme le montre le cas syrien.



4. Soudans : la diplomatie chinoise depuis la partition

MARTINA BASSAN

SOURCES :

- Liu Hongwu³⁹ et Xiao Yuhua⁴⁰, « Réflexions sur la situation sécuritaire dans la Corne de l'Afrique », *Xiandai guoji guanxi*, 3, 2012, pp. 32-38.
- Zhang Chun⁴¹, « Comment la Chine peut-elle juger les affaires domestiques du Soudan du Nord et du Soudan du Sud ? », *Dongfang zaobao*, 2 mai 2012.
- Yang Zhenfa⁴², « Opportunités et défis de la coopération pétrolière entre la Chine et le Soudan du Sud », *Xiya feizhou*, n°3, 2102, pp. 90-106.

Le Soudan historique, composé depuis 2011 de deux États distincts, le Soudan (du Nord) et le Soudan du Sud, n'en demeure pas moins

³⁹ Liu Hongwu est directeur de l'institut d'études africaines de l'université normale du Zhejiang. Ses recherches portent notamment sur les relations sino-africaines et les questions de développement en Afrique.

⁴⁰ Xiao Yuhua est chercheur à l'institut d'études africaines de l'université normale du Zhejiang.

⁴¹ Zhang Chun est directeur adjoint du centre d'études sur l'Afrique et l'Asie occidentale au Shanghai Institute for International Studies (SIIS).

⁴² Yang Zhenfa est chercheur à l'institut d'études internationales de l'université de Yunnan.

un pays clé dans la politique africaine de la Chine. En raison de sa coopération pétrolière de grande envergure avec Pékin, il constitue pour les entreprises chinoises installées en Afrique un « premier modèle et une première base stratégique d'expansion vers d'autres territoires et pays du continent »⁴³. Dès lors, toute instabilité – économique, politique ou sociale – de cette région est vue par Pékin comme une menace potentielle pour ses intérêts. Ainsi, le conflit au Darfour avait amené le gouvernement chinois à nommer en mai 2007 un représentant spécial pour les affaires africaines – Liu Guijin, remplacé en 2012 par Zhong Jianhua. De même, la proclamation de l'indépendance du Soudan du Sud, le 9 juillet 2011, a créé de nouveaux espaces d'action pour la Chine, mais sans favoriser pour autant sa position dans la région. En effet, les articles sélectionnés ici analysent avant tout les nouveaux défis auxquels la diplomatie chinoise est appelée à faire face depuis la partition. Pékin doit composer avec un panorama politique, économique et sécuritaire encore plus instable, en raison de la situation interne au Soudan du Sud, de l'aggravation des tensions avec le Nord, et de l'attitude d'autres puissances étrangères – notamment les États-Unis – vis-à-vis des deux pays.

L'économie sud-soudanaise : entre règne du pétrole et crise économique

D'après Yang Zhenfa et Zhang Chun, l'un des principaux problèmes du Soudan du Sud demeure sa dépendance excessive au pétrole. Disposant de plus de 80 % des réserves pétrolières du Soudan d'avant la partition, l'économie du pays est presque exclusivement fondée sur ses revenus pétroliers. En 2011, 98 % des recettes fiscales du pays provenaient de ce secteur. Riche en ressources, le

Soudan du Sud ne détient cependant pas les infrastructures nécessaires pour le transport et l'exportation du pétrole (pipelines, ports, etc.). En conséquence, l'ensemble de ses exportations est contrôlé par son voisin du Nord, le Soudan, notamment via les deux principaux pipelines permettant d'acheminer le pétrole brut sud-soudanais jusqu'à la mer Rouge. Cette situation est extrêmement instable et a même mené à une interruption de plus d'un an des échanges entre le Sud et le Nord en janvier 2012, en raison d'un contentieux sur la tarification du transit pétrolier⁴⁴. Cette « action suicidaire » (式行动, *zishashi xingdong*), selon Zhang Chun, aurait fait perdre aux deux pays plusieurs milliards de dollars⁴⁵.

De plus, prévient Yang, comme la marge de profit sur les ventes internationales de pétrole dépend de variables extérieures, si les revenus publics sud-soudanais continuent de dépendre des exportations, le développement du pays et de son industrie pétrolière restera menacé, voire compromis. Enfin, selon l'auteur, les perspectives de prospection pétrolière au Soudan du Sud sont limitées. Selon les données de la Banque mondiale, la production de pétrole sud-soudanais a atteint son niveau le plus haut en 2012, environ 527 000 barils/jour. Si l'on ne découvre pas d'autres gisements, la production pétrolière pourrait commencer à décliner dès 2015, et cela drastiquement. Aujourd'hui, les seules zones qui n'ont pas

⁴⁴ En raison d'un désaccord persistant sur la tarification du transit pétrolier, Khartoum a saisi en décembre 2011 des cargaisons de pétrole sud-soudanais. Juba a alors décidé de suspendre sa production de pétrole, en proclamant sa volonté de chercher de nouvelles voies d'exportation. Le transport de pétrole n'a repris qu'un an après, le 4 août, quand le Soudan et le Soudan du Sud ont accepté de mettre fin au contentieux et proclamé la reprise des exportations.

⁴⁵ Dépêche AFP, « Soudan : le pétrole du sud traverse le pays », *Le Figaro - Flash Éco*, 14 avril 2013. Voir : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2013/04/14/97002-20130414FILWWW00088-le-petrole-sud-soudanais-par-le-soudan.php>.

⁴³ Selon Yang Zhenfa : « 苏丹是与中国第一个大规模进行石油合作的非洲国家,也是中国石油公司进入非洲的一个典范及向其他非洲国家和地区发展的战略基地 », p. 90-91.

fait l'objet d'une exploration pétrolière sont les régions méridionales, dont le potentiel demeure incertain. Enfin, il reste à résoudre les problèmes de gestion des frontières et des gisements situés dans les zones contestées, notamment celui de la région disputée d'Abyei⁴⁶. Si les deux pays n'arrivent pas à trouver un accord pour la répartition et la gestion des zones transfrontalières, la stabilité régionale restera menacée, tout comme les investissements et la sécurité des approvisionnements de la Chine.

Le Soudan : l'intervention de l'Occident et la « guerre par procuration »⁴⁷

En ce qui concerne le Soudan, Xiao Yuhua et Liu Hongwu soulignent surtout la position ambiguë de l'Occident dans les affaires de la région. Ils rappellent que, à la suite de l'indépendance du Sud, le Soudan a perdu 1/4 de son territoire, 1/5 de sa population et la majeure partie de ses ressources pétrolières actuellement exploitées. Malgré cela, « l'Occident n'a pas encore levé les sanctions imposées au Soudan, et d'ailleurs, dans le conflit frontalier entre le Soudan et le Soudan du Sud, les pays occidentaux ont pris le parti du Sud »⁴⁸. Selon les auteurs, ces sanctions ont exacerbé les problèmes de sécurité au Soudan et renforcé l'autoritarisme soudanais dans la gestion des affaires publiques.

D'après les deux chercheurs, l'intervention des puissances occidentales doit également être mise en perspective avec la nouvelle stratégie diplomatique des États de la Corne de l'Afrique de « guerre par procuration ».

Ces États s'appuient sur l'interventionnisme des puissances occidentales pour mener une guerre indirecte contre leurs voisins gênants. Par exemple, selon Xiao et Liu, le Soudan du Sud cherche ainsi à « créer des opportunités d'intervention occidentales » (在给西方的干涉制造机会, *zai gei xifang de ganshe zhizao jihui*) entre les deux Soudans, et en faveur du Sud, pour faire pression sur le gouvernement soudanais. Pour ce faire, les forces armées du Soudan du Sud appellent régulièrement la communauté internationale à renforcer son action dans la région, pour prévenir une crise humanitaire. Ce fut notamment le cas,

notent Xiao et Liu, lors des bombardements meurtriers des zones frontalières par les forces de Khartoum. Ces événements avaient permis d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la situation aux Soudans, et nourri un débat intense sur la nécessité d'une intervention humanitaire.

Les États-Unis, acteur « en coulisses »⁴⁹ de la partition

Xiao et Liu s'accordent pour dire que les États-Unis représentent le « facteur exogène clé » (关键外部因素, *guanjian waibu yinsu*) dans la région. D'après Zhang Chun, la partition du Soudan et les conflits et tensions résultant sont étroitement liés à l'accord de paix signé en 2005 sous la pression américaine⁵⁰. Cet accord est souvent critiqué pour son manque de clarté quant aux mesures à mettre en place pour assurer une partition pacifique. Mais Xiao et Liu critiquent surtout les suites qui

« Le principe diplomatique chinois de non-ingérence reste la pierre angulaire de la coopération pétrolière entre la Chine et les deux Soudans. »

⁴⁶ Région convoitée par les deux États car riche en pétrole.

⁴⁷ 代理人战争, *dailiren zhanzheng*.

⁴⁸ Liu et Xiao, p. 34 : « 西方国家对苏丹的制裁仍未解除, 并在南, 北苏丹边境冲突中偏袒南苏丹 ».

⁴⁹ 幕后, *muhou*.

⁵⁰ Les auteurs se réfèrent au Comprehensive Peace Agreement, un ensemble de protocoles signé en 2005 entre le Mouvement de libération populaire du Soudan du Sud et le gouvernement du Soudan, et dont objectif principal était de mettre fin à la deuxième guerre civile soudanaise.

ont été données à ce texte : ils rappellent que l'objectif initial de cet accord était d'accélérer l'unification du Soudan, et non sa partition.

Pour Yang, les États-Unis sont responsables de ce résultat contradictoire, et constituent « le principal acteur en coulisses de l'indépendance du Soudan du Sud » (美国是南苏丹独立的主要幕后推手之一, *meiguo shi nan sudan duli de zhuyao muhou tuishou zhiyi*). Cette intervention est par ailleurs un signal du retour des États-Unis au Soudan. L'intérêt des États-Unis pour la question soudanaise est lié, d'après Xiao et Liu, à la stratégie américaine de lutte antiterroriste. Dans le cas spécifique de la Corne de l'Afrique, il s'agit de renforcer la coopération avec les pays alliés de la région, et de promouvoir des missions de formation militaire et de soutien logistique. Pour les États-Unis, le but est d'« aligner leur aide au développement en Afrique avec leurs intérêts diplomatiques et stratégiques »⁵¹. C'est pourquoi, aujourd'hui, le Soudan du Sud est le troisième pays de destination de l'aide au développement américaine : rien qu'en 2010, le gouvernement américain a fourni 300 millions de dollars d'aide au Soudan du Sud. De plus, en 2011, le département américain du Commerce a réajusté sa politique d'exportation vis-à-vis du Soudan du Sud, avec pour objectif d'encourager les compagnies américaines à y investir.

Mais l'engagement américain au Soudan du Sud reste limité, et Washington favorise une « attitude attentiste » (观望状态, *guanwang zhuantai*), qui vient contredire les bonnes intentions et promesses américaines. D'après Yang, les États-Unis craignent que le Soudan puisse profiter des investissements américains dans le pétrole du Sud, au travers des profits provenant de la coopération pétrolière entre les deux pays. Cela expliquerait pourquoi la « diplomatie américaine reste compliquée et

contradictoire » (外交心态上是复杂和矛盾的, *waijiao xintai shang shi fuza he maodun de*) envers le Soudan du Sud. Pour Yang, les États-Unis ne cessent de « tergiverser » (犹豫不决, *youyubujue*) sur leur retour en Afrique. Selon Zhang, cette attitude met encore plus en évidence le décalage entre le « soutien sincère » (真诚支持, *zhencheng zhichi*) de la Chine pour une solution africaine à ces tensions, et les « promesses vides » (空头支票, *kongtou zhipiao*) des États-Unis. D'après lui, Washington, qui proclame sa volonté de soutenir l'Afrique, veut en réalité se soustraire à ses responsabilités. Pour toutes ces raisons, les puissances occidentales « ne peuvent pas appeler la Chine à prendre ses responsabilités, alors que les États-Unis sont les principaux responsables »⁵² de l'instabilité chronique au Soudan.

La position de la Chine et la question de l'ingérence

La Chine est aujourd'hui le principal investisseur au Soudan du Sud et le premier acheteur du pétrole de ce pays. C'est pourquoi, à la suite du développement et de l'intensification des tensions entre le Soudan et le Soudan du Sud, demande a été faite à la Chine de jouer le rôle de médiateur. Mais c'est un rôle que Pékin assume avec réticence. En effet, compte tenu des intérêts chinois dans ces territoires, toute intervention de Pékin dans la relation entre le Nord et le Sud pourrait affecter l'image de la Chine dans la région, et contredire ses principes fondamentaux d'action responsable à l'étranger et de non-interférence dans les affaires intérieures d'États tiers. Ainsi, la Chine ne peut prétendre s'imposer comme juge ou arbitre dans les disputes des deux voisins soudanais, explique Zhang Chun. À la différence de l'Occident, la Chine n'a jamais imposé de conditions dans son processus d'attribution d'aide au Soudan, et le principe diplomatique chinois de non-ingérence reste

⁵¹ « 其目的,就是将美对非的发展援助与美外交利益和国家安全整合在一起 »

⁵² « 不能让人强调中国责任而忘记了美国的首要责任 »

la pierre angulaire de la coopération pétrolière entre la Chine et les deux Soudans.

Plus généralement, expliquent Xiao et Liu, même si certains pays africains espèrent que la Chine pourrait participer plus activement à la construction de la paix et de la sécurité en Afrique, leurs attentes sont en réalité vaines. D'une part, les capacités logistiques de Pékin sont limitées, la Chine pouvant difficilement envoyer des troupes si loin de son territoire. D'autre part, la méfiance des grandes puissances étrangères envers la Chine réduit considérablement son espace d'action potentiel.

En revanche, la volonté politique de Pékin de résoudre le contentieux entre les deux pays à travers le dialogue et les consultations s'est révélée efficace en plusieurs occasions⁵³. C'est pour cette raison que, d'après Xiao et Liu, dans sa participation au processus de sécurisation de la Corne de l'Afrique, la Chine doit continuer à agir dans le respect du principe de non-ingérence, tout en s'impliquant plus activement et de façon « constructive » (建设性, *jiànshèxíng*). Zhang Chun rejoint ici ses deux confrères : selon lui, le champ d'action unilatérale de la Chine étant limité, la voie multilatérale doit être privilégiée, en laissant aux Nations unies et à l'Union africaine une plus grande marge de manœuvre. Même si les premiers ont été souvent accusés d'être affectés par une certaine « paralysie » (瘫痪, *tānhuān*), et la seconde de faire preuve de « lenteur » (迟钝, *chídùn*), la Chine a encore

besoin de ces deux acteurs, et continuera de les soutenir, non seulement au Soudan du Sud, « microcosme d'Afrique » (非洲的缩影, *feizhou de suoying*), mais aussi dans tout le reste du continent africain.

⁵³ Entre le 10 et le 13 mars 2012, quelques mois après l'interruption du transit pétrolier entre le Sud et le Nord, l'ambassadeur Zhong Jianhua, envoyé spécial du gouvernement chinois en Afrique, s'est rendu lors de deux visites séparées au Soudan et au Soudan du Sud, pour encourager les deux parties à résoudre le contentieux par le dialogue. Le 13 mars 2012, les représentants des deux pays se sont rencontrés en Éthiopie, à Addis-Abeba, où ils ont signé un accord préliminaire, notamment au sujet de la délimitation de la frontière.