

---

# L'approvisionnement de la Chine en ressources énergétiques et minérales : quel rôle pour les marchés ?

---

**John SEAMAN**

*Octobre 2015*



**L'Ifri** est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

**OCP Policy Center** est un *think tank* « policy oriented » qui a pour objectif, à travers des productions analytiques indépendantes, un réseau de partenaires et de chercheurs associés de premier plan et l'organisation de débats, de contribuer à fonder la connaissance et à éclairer la réflexion sur des questions économiques et de relations internationales centrales pour le futur du Maroc et plus largement pour le continent Africain.

OCP Policy Center se veut être une plateforme ouverte de discussion et d'échange, un incubateur d'idées et une source proactive de propositions d'actions pour les décideurs politiques et économiques, et plus largement pour l'ensemble des parties prenantes au processus de croissance et de développement.

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-36567-540-6  
© Ifri – 2015 – Tous droits réservés

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tél. : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [bruxelles@ifri.org](mailto:bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

## Auteur

---

John Seaman a rejoint l'Ifri en 2009. Expert en géopolitique de l'énergie et des ressources naturelles en Asie, il est spécialiste des politiques chinoises et japonaises. Ses recherches couvrent aussi la politique étrangère chinoise, la stratégie et politique américaine en Asie orientale, les perceptions européennes de l'Asie, les relations internationales et la géostratégie en Asie orientale, et l'économie politique de métaux stratégiques (en particulier les terres rares).

John Seaman est titulaire d'un Master en Affaires internationales de Sciences Po, Paris et d'une licence en économie internationale de l'Université de Seattle, aux États-Unis. Il a aussi suivi des études au Beijing Center for China Studies en Chine, financé par la bourse David L. Boren (National Security Education Program) en 2002-2003. Chercheur associé au programme Énergie et Environnement du Canon Institute for Global Studies (CIGS) à Tokyo, il a effectué deux séjours de recherche au CIGS en 2011 et 2013. John Seaman a vécu plusieurs années en Chine et au Japon.

Parmi ses récentes publications de l'Ifri figurent :

“China's Coming of Age on Climate Change: Just in Time for Paris?”, avec A. Faure-Schuyer, *Note de l'Ifri*, mai 2015.

“La nouvelle diplomatie économique asiatique : Chine, Japon, Corée comme exportateurs d'infrastructures”, avec C. Pajon et F. Nicolas, *Asie. Visions*, n° 68, mai 2014.

“China's Growing Natural Gas Insecurity and the Potential of Chinese Shale Gas”, *Asie. Visions*, n° 64, avril 2013.

## Résumé

---

Le présent article examine les efforts déployés par la Chine pour s'assurer l'accès à des ressources naturelles provenant de l'étranger en quantités toujours plus importantes. Dans sa quête de ressources nécessaires pour alimenter son économie, la Chine cherche-t-elle à encourager le développement des marchés internationaux ou plutôt à s'approvisionner en ressources de façon plus mercantiliste ?

L'attitude variable de la Chine sur un large éventail de marchés des ressources suggère qu'aujourd'hui, il n'y a pas de principes directeurs en amont qui détermineraient une approche homogène. Trois cas – le pétrole, le minerai de fer et les terres rares – illustrent autant d'approches différentes de la Chine concernant l'approvisionnement en ressources et leur allocation. Dans le cas du pétrole, au cours des dix dernières années, la Chine a montré qu'elle respectait de plus en plus les principes de marché. Dans le même temps, pour ce qui est du minerai de fer, la stratégie mise en œuvre par la Chine pour acquérir une position de force dans les négociations au sein d'un système fermé préexistant a été mise à mal par son incapacité à contrôler ses propres acteurs sur le marché. Cela a débouché sur l'ouverture d'un marché plus flexible. Enfin, le cas des terres rares est un bon exemple de l'approche qu'adopte la Chine lorsque cette dernière contrôle la production mondiale (bien que celle-ci se concentre à l'intérieur de ses frontières). Dans le commerce des terres rares, la Chine est prête à enfreindre les principes du marché, que ce soit pour obtenir des avantages sur le plan diplomatique ou pour encourager des transferts de technologie étrangère vers la Chine. Cependant, elle a également montré qu'elle n'était pas disposée à sacrifier sa participation au système de règles internationales en matière d'échanges au sens large telles que formulées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Enfin, bien que les besoins grandissants de la Chine en matières premières importées représentent sans aucun doute un certain nombre de défis, les préoccupations que l'on nourrit à l'égard de la Chine sont souvent exagérées ou ne tiennent pas compte de la manière dont les entreprises chinoises ont désormais tendance à mener leurs activités à l'étranger. Ainsi les craintes vis-à-vis du « mercantilisme » chinois sont tempérées par le fait qu'en pratique, les entreprises chinoises ont davantage contribué à renforcer et même à améliorer les mécanismes de marché internationaux en matière d'échanges de ressources qu'à les remettre en question. En Chine, le scepticisme à l'égard des principes de marchés

internationaux semble avoir diminué avec le temps. Les dirigeants, les stratèges et les entreprises chinoises semblent être de plus en plus convaincus du rôle majeur que jouent les marchés pour garantir un certain niveau de sécurité des approvisionnements en ressources pour le pays.

Cependant, la complexité des relations entre les entreprises d'État chinoises, les politiques gouvernementales et les instances dirigeantes du Parti communiste contribue à brouiller les frontières entre stratégie du secteur privé et stratégie nationale. Il s'agit là d'un domaine qu'il faudra continuer à surveiller à mesure que le poids de la Chine dans les affaires du monde s'accroît et se transforme.

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>AUGMENTATION DES IMPORTATIONS DE RESSOURCES ET DES INVESTISSEMENTS CHINOIS A L'ETRANGER .....</b>	<b>7</b>
<b>Un acteur relativement nouveau.....</b>	<b>7</b>
<b>« Going out » se met en marche.....</b>	<b>9</b>
<b>La « new normal » chinoise, un avant-goût de l'avenir ? .....</b>	<b>10</b>
<b>Préoccupations grandissantes à l'égard de la Chine .....</b>	<b>11</b>
<b>LA CHINE, UN ACTEUR DU MARCHÉ ? LES EXEMPLES DU PETROLE, DU MINERAI DE FER ET DES TERRES RARES.....</b>	<b>13</b>
<b>Le pétrole brut : adaptation au marché international.....</b>	<b>14</b>
<b>Le minerai de fer : transformation involontaire du marché ...</b>	<b>15</b>
<b>Les terres rares : quand la Chine contrôle la production .....</b>	<b>17</b>
<b>PRINCIPES DE MARCHÉ ET ACTEURS ETATIQUES : UN RAPPORT COMPLEXE .....</b>	<b>20</b>
<b>Le rôle des marchés et de la coopération internationale     dans l'évolution du débat sur la sécurité énergétique     en Chine .....</b>	<b>20</b>
<b>La complexité des relations entre l'État     et les entreprises chinoises.....</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>26</b>

# Introduction

---

Le développement économique rapide de la Chine qui a marqué les dernières décennies a placé le pays au centre des échanges de ressources naturelles dans le monde, mais également au cœur de préoccupations croissantes quant aux répercussions de l'essor de la Chine sur les règles qui gouvernent ces échanges. Depuis le lancement il y a plus de quinze ans de sa politique de *zouchuqu*, ou « going out », dans le but de soutenir les entreprises chinoises qui s'implantent à l'étranger, on a beaucoup parlé du respect accru des normes et des pratiques internationales de la part de la Chine, notamment pour ce qui est du pétrole, du gaz et des minerais. Il est aujourd'hui largement admis que l'époque où les principes du libre-échange étaient déterminés par de grandes entreprises multinationales indépendantes, qui a commencé au lendemain de la crise des ressources des années 1970, cède aujourd'hui la place à un système dans lequel les entreprises d'État jouent un rôle bien plus significatif dans les industries extractives, et où le nationalisme en matière de ressources devient un facteur de risque bien plus important pour les investisseurs étrangers et les marchés internationaux<sup>1</sup>. Enfin, la Chine joue un rôle majeur dans ce paysage en pleine mutation. Il est certain que les stratégies et les pratiques adoptées par le gouvernement et les entreprises chinoises détermineront grandement la manière dont les approvisionnements en ressources énergétiques et minérales seront assurés à l'avenir, et au bout du compte la mesure dans laquelle l'accès à ces ressources fera l'objet de luttes de pouvoirs et de conflits majeurs dans les décennies à venir.

L'augmentation de la demande chinoise en ressources a des implications multiples et complexes qui touchent tant la géopolitique et la mutation des rapports de force à l'échelle mondiale que la trame de l'ordre social au sein des communautés, des pays et des régions dans lesquels la Chine et ses chefs d'entreprise cherchent à s'approvisionner en ressources naturelles. Le sujet est trop vaste pour faire l'objet d'un traitement exhaustif ici<sup>2</sup>. L'objectif de cet article

---

1. Clingendael International Energy Program, "Current Trends and Strategies", *POLINARES Working Paper*, n° 43, avril 2012, disponible sur : <[www.polinares.eu/docs/d3-1/polinares\\_wp3\\_part1.pdf](http://www.polinares.eu/docs/d3-1/polinares_wp3_part1.pdf)>.

2. Pour une analyse récente de la portée des implications, voir E. Economy et M. Levi, *By All Means Necessary: How China's Resource Quest is Changing the World*, New York, Oxford University Press, 2014.

est plutôt d'analyser d'un point de vue systémique la manière dont la Chine aborde la question de l'allocation des ressources, si tant est qu'une approche homogène puisse être identifiée. Par exemple, la Chine cherche-t-elle à renforcer les principes du marché dans le domaine des échanges de ressources, ou plutôt à garantir ses approvisionnements de manière plus mercantiliste ? Après avoir dressé un panorama des tendances de la Chine en matière d'investissement dans les ressources à l'étranger au cours des dernières décennies, nous nous intéresserons brièvement à son approche pour trois catégories de ressources différentes : le pétrole brut, le minerai de fer et les terres rares. Nous examinerons ensuite un certain nombre de facteurs déterminants à l'œuvre au sein même du pays, notamment la manière dont la perception de l'approvisionnement en ressources par le biais des marchés internationaux a évolué et comment la complexité des relations entre l'État, le Parti et les acteurs privés dans le secteur des ressources contribue à brouiller les lignes entre stratégie nationale pilotée et initiative privée.



# Augmentation des importations de ressources et des investissements chinois à l'étranger

---

Avec l'industrialisation rapide et la croissance économique de ces dernières décennies, la demande chinoise en énergie et en minerais a augmenté de façon exponentielle. Bien qu'à de nombreux égards on puisse considérer la Chine comme un pays riche en ressources, sa capacité à répondre aux besoins de son économie en pétrole, en gaz et en minerais variés a été dépassée par l'explosion de la demande pour ces mêmes ressources naturelles. Aujourd'hui, la Chine concentre plus de la moitié de la consommation mondiale de minerai de fer, d'aluminium et de nickel, et plus de 40 % de celle de zinc et de cuivre<sup>3</sup>. Entre 2002 et 2012, la Chine a été responsable des deux tiers de l'augmentation de la demande mondiale de pétrole. En 2013, le pays a dépassé les États-Unis pour devenir le premier importateur net de pétrole brut, avec un volume d'importation moyen de plus de 6,2 millions de barils par jour, soit 58 % de sa demande totale. Ce volume pourrait atteindre 8 millions de barils par jour en 2020. En effet, la production nationale de la Chine stagne et pour répondre à chaque augmentation de la demande, elle doit importer. En outre, le passage au gaz naturel en tant qu'alternative au charbon pourrait faire augmenter la demande et faire passer les importations de gaz d'un peu plus de 50 milliards de mètres cube aujourd'hui à 150, voire 200 milliards de mètres cube d'ici 2020<sup>4</sup>.

## ***Un acteur relativement nouveau***

Il est naturel que les investissements réalisés par la Chine dans les ressources à l'étranger aient augmenté de façon exponentielle. Cependant, sur le plan historique, sa participation au commerce mondial de matières premières est relativement récente. Le pays

---

3. I. Bremmer, "The China Decade", *Time Magazine*, 31 août 2015, p. 37.

4. Bien qu'il existe des scénarios alternatifs, notamment compte tenu du potentiel de croissance de la Chine dans le schiste produit sur son territoire et d'autres gaz non conventionnels, mais également des prévisions portant sur une évolution structurelle vers une croissance économique plus lente et une restructuration industrielle. Voir J. Seaman, "China's Growing Gas Insecurity and the Potential of Chinese Shale Gas", *Asie. Visions*, n° 64, Ifri, avril 2013, disponible sur : <[www.ifri.org](http://www.ifri.org)>.

n'est devenu importateur net de brut qu'en 1993. Ce n'est qu'en 2006 que ses premières importations de gaz sont arrivées sous forme de GNL, puis par gazoduc en provenance d'Asie centrale en 2009. En effet, au début de leur processus d'internationalisation, les entreprises chinoises étaient handicapées par le fait d'être arrivées assez tardivement sur les marchés des ressources et par leur propre manque d'expérience à l'international. Au début des années 2000, la Chine a lancé une politique de « going out » (ou d'ouverture vers l'extérieur, *zouchuqu*), en partie pour améliorer la compétitivité des entreprises d'État, mais également pour faciliter l'accès aux ressources à l'étranger. Elle a ainsi délivré davantage d'autorisations pour investir à l'étranger et accompagner les entreprises chinoises dans leurs activités à l'étranger. Cette politique, qui visait principalement l'accès aux ressources pétrolières, a été étendue aux ressources minérales en 2004.

Cependant, en 2009, les entreprises chinoises représentaient moins de 1 % de la valeur totale de l'extraction minière en dehors de la Chine, qui se concentre essentiellement en Asie-Pacifique – Mongolie, Vietnam ou Australie<sup>5</sup>. Malgré l'augmentation considérable des investissements à l'étranger, les sociétés minières chinoises restent loin derrière de grandes multinationales mieux implantées telles que les géants anglo-australiens BHP Billiton et Rio Tinto, ou le brésilien Vale<sup>6</sup>. À partir de 1996-1997, les sociétés pétrolières chinoises, notamment CNPC, ont beaucoup investi au Kazakhstan, au Venezuela et au Soudan, mais elles se sont ensuite étendues, réalisant des investissements de plus de 20 milliards de dollars dans 30 pays entre 2002 et 2006<sup>7</sup>. Pendant cette période, plusieurs projets d'acquisition de premier plan à l'étranger ont buté sur un grand nombre d'obstacles politiques. C'est notamment le cas du projet de l'entreprise chinoise CNOOC visant à racheter la société américaine Unocal en 2005 pour 18,5 milliards de dollars, qui a finalement échoué à la suite d'un débat houleux au Congrès américain.

---

5. En réalité, le secteur minier chinois était responsable de près de 15 % de la valeur totale de la production de métal au stade de l'extraction à l'échelle mondiale, mais la majeure partie de cette production provenait de Chine. Voir M. Ericsson, "China's FDI in Mining: Threat or Opportunity?", *Reuters*, 3 octobre 2011, disponible sur : <[www.reuters.com](http://www.reuters.com)>.

6. D. Humphries, "Transatlantic Mining Corporations in the Age of Resource Nationalism", *Transatlantic Academy Paper Series*, 18 mai 2012, disponible sur : <[www.transatlanticacademy.org](http://www.transatlanticacademy.org)>.

7. R. Dannreuther, "China's Foreign Investment in Natural Resources", *POLINARES Working Paper*, n° 62, décembre 2012.

## Le « Going out » se met en marche

Cependant, ces dernières années, les investissements chinois dans le secteur des ressources ont augmenté de manière significative, avec une hausse notable depuis 2008. En effet, la crise financière mondiale a créé une ouverture permettant aux entreprises chinoises de s'engager davantage dans des activités à l'étranger car elles ont bénéficié de lignes de crédit de plus en plus importantes de la part de banques étatiques – notamment la Banque de développement de Chine (BDC) et la Banque d'exportation et d'importation de Chine – tandis que les investisseurs occidentaux traditionnels ont été touchés par une importante contraction du crédit. Depuis 2008, les promesses d'investissement chinoises ont explosé. Selon les statistiques collectées par le *China Global Investment Tracker*<sup>8</sup>, les entreprises chinoises se sont engagées à déboursier plus de 550 milliards de dollars dans le cadre d'investissements et de projets de construction liés au pétrole, au gaz, au charbon et aux métaux à l'étranger. La fièvre dépensière chinoise a notamment été marquée par une vague de fusions et d'acquisitions : en 2008, Chinalco a racheté 9 % des parts de Rio Tinto<sup>9</sup>, la China Investment Corporation a fait l'acquisition de 17,2 % des parts de la société canadienne Teck Resources en 2009 et en décembre 2012, CNOOC a racheté la totalité de la société pétrolière canadienne Nexen pour plus de 15 milliards de dollars.

Il convient de souligner que les investissements de ces dernières années sont très dispersés à travers le globe. Pour ce qui est des métaux, du pétrole, du gaz et du charbon, les investisseurs chinois se sont essentiellement tournés vers l'Amérique latine et l'Asie de l'Est, avec des investissements cumulés supérieurs à 75 milliards et 72 milliards de dollars depuis 2005, respectivement. À titre de comparaison, sur la même période, les promesses d'investissement de la Chine dans les mêmes secteurs ont atteint 66 milliards de dollars en Afrique et 63 milliards au Moyen-Orient<sup>10</sup>. L'intérêt de la Chine pour ces régions n'est pas surprenant, mais il est intéressant de noter qu'elle s'est également fortement intéressée à l'Amérique du Nord et à l'Australie. En effet, la Chine s'est engagée à

---

8. Le *China Global Investment Tracker* est une base de données gérée par l'American Enterprise Institute qui suit les engagements relatifs aux contrats d'investissement direct étranger et de construction conclus par la Chine. Cependant, il ne permet pas d'avoir une connaissance précise des montants finaux déboursés dans le cas d'un contrat d'investissement. Il permet ainsi de voir combien les entreprises chinoises sont prêtes à déboursier, mais pas nécessairement combien elles dépensent réellement. Les chiffres présentés ici se fondent sur les calculs de l'auteur à partir des données trouvées dans cette base de données. La base de données est accessible sur : <[www.aei.org/china-global-investment-tracker/](http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/)>.

9. Bien que l'opposition des autres investisseurs de Rio Tinto ait en réalité empêché Chinalco d'accroître sa participation en 2009.

10. Calculs de l'auteur basés sur le *China Global Investment Tracker*, du American Enterprise Institute, 2015. Données disponibles sur : <[www.aei.org/](http://www.aei.org/)>.

investir plus de 55 milliards de dollars dans les secteurs des métaux, du charbon, du pétrole et du gaz aux États-Unis et au Canada, et près de 60 milliards en Australie. Ces investissements peuvent s'expliquer par la disponibilité accrue de ces ressources dans ces deux régions, notamment en raison des progrès technologiques qui ont permis d'extraire des ressources pétrolières et gazières non conventionnelles du schiste américain et des sables bitumineux canadiens. Toutefois, une autre explication tient au fait que les entreprises chinoises privilégient de plus en plus des climats d'investissements plus stables, caractérisés par une relative stabilité politique et une nette primauté de l'État de droit<sup>11</sup>.

### **Le « new normal » chinois, un avant-goût de l'avenir ?**

Alors qu'il y a quelques années, la croissance de la demande en ressources de la Chine semblait ne pas devoir connaître de limites, il apparaît aujourd'hui de plus en plus probable qu'elle est en passe de se stabiliser. Ce nouvel état de fait est le résultat d'un ralentissement de la croissance économique chinoise dans son ensemble (l'objectif est de 7 % par an, bien qu'il soit jugé comme étant très optimiste par de nombreux économistes), ou ce que beaucoup nomment le « new normal » chinois<sup>12</sup>. Il s'agit notamment des efforts visant à privilégier la croissance dans les industries à plus forte valeur ajoutée et le secteur des services tout en se désengageant des industries lourdes plus traditionnelles, qui permettront d'améliorer la productivité des ressources dans le PIB chinois. En outre, les pressions grandissantes exercées par les citoyens chinois et la société civile sur le gouvernement pour qu'il se penche sur l'aggravation des problèmes environnementaux ont poussé ce dernier à adopter des règles plus strictes en matière de pollution atmosphérique, à améliorer l'efficacité énergétique et à fixer des objectifs en vue de plafonner les émissions de carbone d'ici 2030, voire plus tôt. Les difficultés économiques rencontrées récemment par la Chine ont également eu des répercussions sur la demande en ressources à très court terme, enfonçant encore davantage dans la crise de nombreuses économies exportatrices de ressources à travers le monde<sup>13</sup>.

---

11. J. Jiang et C. Ding, *Update on Overseas Investments by China's National Oil Companies*, International Energy Agency, 2014.

12. M. Meidan, A. Sen et R. Campbell, "China: the 'New Normal'", *Oxford Energy Comment*, Oxford Institute for Energy Studies, février 2015, disponible sur : <[www.oxfordenergy.org](http://www.oxfordenergy.org)>. Voir également K. Koyama, "China's 'New Normal' and its Energy Demand", *Japanese Perspective on the International Energy Landscape*, Institute of Energy Economics, 20 février 2015, disponible sur : <<http://eneken.ieej.or.jp/data/5958.pdf>>.

13. K. Johnson, "China's Meltdown Spells Even More Peril for Petro-States", *Foreign Policy*, 25 août 2015, accessible sur : <<http://foreignpolicy.com>>.

Tandis que la demande globale de la Chine pour des ressources énergétiques telles que le pétrole, le charbon et toute une série de métaux de base comme le minerai de fer ou le cuivre pourrait atteindre son pic, voire baisser, la demande pour d'autres ressources pourrait augmenter considérablement, car les priorités de Pékin génèrent une mutation de la production industrielle. Par exemple, dans le domaine de l'énergie, la nécessité de réduire le poids du charbon a provoqué une hausse des prévisions pour la demande de gaz naturel, dont la combustion est relativement plus propre. La Chine est également en passe d'avoir, dans la production énergétique de base, la plus grande part de nucléaire civil au monde, ce qui aura des répercussions sur la demande de ressources liées au nucléaire telles que l'uranium. Le rééquilibrage de l'économie chinoise vers des produits plus innovants, plus efficaces sur le plan énergétique et à plus forte valeur ajoutée, mais aussi vers de nouvelles industries stratégiques de pointe<sup>14</sup>, passera également par une augmentation significative de la demande pour un large éventail de ressources spécifiques telles que les terres rares, le cobalt ou le lithium, qui sont des intrants nécessaires. Par conséquent, bien que les planificateurs chinois semblent être plus tranquilles en ce qui concerne les prévisions de la demande en ressources à venir, il est peu probable que la demande se stabilise dans son ensemble. Ainsi, les questions liées à l'approvisionnement en ressources et à leur gestion resteront d'actualité.

## **Préoccupations grandissantes à l'égard de la Chine**

L'ampleur des investissements réalisés par la Chine dans le secteur des ressources à l'étranger, en particulier la vitesse à laquelle les entreprises chinoises ont pénétré ces marchés au cours des dernières années, a provoqué l'appréhension de nombreux observateurs et parties prenantes étrangers. L'une des plus grandes sources de préoccupation, qui détermine l'analyse qui suit, est la question de savoir si la Chine changera la manière dont les ressources naturelles sont achetées et échangées au niveau international. En effet, nombreux sont ceux qui craignent que malgré la rhétorique du « gagnant-gagnant », la Chine ne considère l'accès aux ressources comme un jeu à somme nulle et qu'en substance, dans sa « chasse » aux ressources, elle ne « verrouille » les approvisionnements mondiaux en évinçant ses concurrents internationaux et en créant une industrie parallèle régie par ses

---

14. Parmi les « nouvelles industries stratégiques » de la Chine figurent la fabrication d'équipements haut de gamme, les industries des nouvelles énergies et les véhicules à énergie alternative. Voir "China to Boost Strategic Emerging Industries", *China Daily*, 31 mai 2012, disponible sur : <[www.chinadaily.com.cn](http://www.chinadaily.com.cn)>.

propres règles et pratiques<sup>15</sup>. Ce type d'approche conduirait inévitablement à davantage de luttes d'influence, voire à des conflits portant sur des ressources de plus en plus rares et sur la sécurité des routes d'approvisionnement. Les liens étroits unissant l'État aux entreprises chinoises sont souvent considérés comme la preuve qu'il existe une stratégie nationale claire en matière d'approvisionnement en ressources, qui mobilise l'ensemble des moyens diplomatiques et financiers dans le but de donner un net avantage aux entreprises chinoises par rapport à leurs concurrents étrangers. En effet, l'appui financier fourni par les banques d'État avantage certainement les entreprises chinoises. Par exemple, entre 2009 et 2013, on estime que la Banque de développement de Chine a prêté 106 milliards de dollars à des sociétés chinoises en échange de contrats d'approvisionnement pétrolier et gazier à long terme, s'étendant sur 20 ans ou plus<sup>16</sup>. Sur la même période, la quantité de pétrole de concession détenu par les entreprises chinoises – sur lequel elles ont le droit de vente et qu'elles pourraient théoriquement rapatrier – est passée de 1,1 million de barils par jour en 2009 à 2,1 millions en 2013, ce qui équivaut à la production nationale du Brésil. Pour autant, dans quelle mesure ces activités ont-elles réellement contribué à accaparer les ressources et à étouffer la concurrence ?

---

15. S. B. Cases et S. Earl, *The Hungry Dragon: How China's Quest for Resources is Shaping the World*, New York, Routledge, 2013, p. 3-4.

16. J. Jiang et J. Stinton, *Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Assessing the Drivers and Impacts*, International Energy Agency, 2011 ; et J. Jiang et C. Ding, *op.cit.*

# La Chine, un acteur du marché ?

## Les exemples du pétrole, du minéral de fer et des terres rares

---

Bien que l'arrivée spectaculaire de la Chine sur les marchés internationaux des ressources appelle un examen approfondi et une vigilance étroite, nombre des craintes nourries à son égard ont été exagérées. La première d'entre elles est l'idée selon laquelle la Chine verrouille les ressources mondiales et étouffe la concurrence. Des études montrent au contraire que les investissements chinois à l'étranger ont contribué à multiplier et diversifier les sources d'approvisionnement en énergie et en minerais, ce qui au bout du compte permet de résoudre les problèmes liés à la demande et bénéficie à la communauté mondiale des consommateurs de ressources au sens large. Par exemple, selon une étude menée en 2010 par Theodore H. Moran, du Peterson Institute of International Economics (PIIE), portant sur l'examen de 16 investissements majeurs réalisés à l'étranger par la Chine dans le pétrole, le gaz et les minerais, ces investissements ont davantage contribué à accroître l'offre mondiale qu'à la faire diminuer<sup>17</sup>. Par la suite, des chercheurs du PIIE ont examiné en détail 34 investissements dans les ressources naturelles en Amérique latine et sont arrivés aux mêmes conclusions : en général, les investissements chinois permettent davantage de développer de nouvelles sources d'approvisionnement, que de prendre le contrôle de la production existante<sup>18</sup>.

Au-delà du fait que de nouvelles sources d'approvisionnement aient été rendues disponibles, certains éléments factuels suggèrent également que dans la pratique, les entreprises chinoises ont plus souvent contribué à renforcer – et même dans certains cas à améliorer – le fonctionnement des marchés internationaux des ressources que recouru à un système fermé entre le producteur et le

---

17. T. H. Moran, "China's Strategy to Secure Natural Resources: Risks, Dangers and Opportunities", *Policy Analyses in International Economics*, n° 92, Peterson Institute of International Economics, juillet 2010.

18. B. Kotchwar, T. H. Moran et J. Muir, "Chinese Investment in Latin American Resources: the Good, the Bad and the Ugly", *Working Paper Series*, Peterson Institute of International Economics, février 2012, disponible sur : <[www.piie.com/publications/wp/wp12-3.pdf](http://www.piie.com/publications/wp/wp12-3.pdf)> ; et T. H. Moran, "China's Resource Procurement: Not Just a Zero Sum Game", *East Asia Forum*, 15 septembre 2012, disponible sur : <[www.eastasiaforum.org](http://www.eastasiaforum.org)>.

consommateur, dans lequel les ressources naturelles sont directement renvoyées en Chine pour être traitées. Cependant, dans son ensemble, l'attitude de la Chine est loin d'être parfaitement claire. Dans certains cas, comme on le voit pour le minerai de fer, les stratégies de Pékin et des entreprises d'État, plus axées sur le marché fermé, n'ont échoué qu'en raison de l'incapacité de ces deux types d'acteurs à contrôler l'ensemble de l'activité chinoise. Dans d'autres cas, comme celui des terres rares, le quasi-monopole de la Chine sur la production mondiale de ressources l'a conduite à manipuler les échanges dans le but d'atteindre des objectifs plus généraux sur le plan stratégique et industriel – des mesures qui ne sont corrigées que lorsque d'autres priorités stratégiques, telles que la politique commerciale, sont menacées. L'examen plus détaillé de trois exemples – le pétrole brut, le minerai de fer et les terres rares – permet de mieux illustrer les nuances de ces différentes approches.

### ***Le pétrole brut : adaptation au marché international***

Dans le cas du pétrole, il est clair que c'est la logique du marché, axée sur les bénéfices, qui a prévalu. Malgré le fait que les entreprises d'État détiennent de plus en plus de participations dans la production de brut à l'étranger, une grande partie de ce pétrole est de fait vendue sur les marchés locaux et internationaux<sup>19</sup>. Lorsque les ressources sont directement rapatriées en Chine, cela ne répond pas à des calculs stratégiques, mais à des raisons économiques claires telles que la proximité géographique ou un degré élevé de compatibilité avec les raffineries chinoises<sup>20</sup>. En effet, lorsqu'on examine le comportement des sociétés pétrolières chinoises à l'international, il apparaît que ce sont les considérations d'ordre commercial telles que la rentabilité et l'acquisition de technologies, davantage que des motivations politiques, qui occupent une place centrale dans leurs décisions en matière d'investissement à l'étranger<sup>21</sup>.

De manière étonnante, tel est également le cas dans des contrats d'approvisionnement à long terme financés par la Banque de développement de Chine (BDC). Bien que des considérations politiques n'y soient pas étrangères, une logique de marché est souvent au cœur de ces contrats qui ont alors des retombées positives sur le développement de marchés régionaux et internationaux. Par exemple, le pétrole provenant de Russie (où la

---

19. J. Jiang et J. Sinton, *op.cit.*

20. J. Jiang et J. Sinton, *op.cit.* ; E. Downs, *Who's Afraid of China's Oil Companies?*, Energy Security, Brookings Institution Press, 2010, p. 88-89.

21. K. J. Tu, "Chinese Oil: an Evolving Strategy", *China Dialogue*, 24 avril 2012, disponible sur : <<http://carnegieendowment.org>> ; et J. Jiang et J. Sinton, *op. cit.*



BDC a investi plus de 25 milliards de dollars en échange de la construction d'oléoducs et d'un accord permettant à CNPC d'acquérir 300 000 barils par jour pendant 20 ans) se vend aux prix du marché, et non pas à des tarifs préférentiels, comme certains l'ont suggéré<sup>22</sup>. En outre, ces accords ont facilité le développement de champs pétroliers sous-exploités dans l'est de la Russie et ont permis de construire le réseau d'oléoducs Sibérie orientale–Océan Pacifique (ESPO, *Eastern Siberia-Pacific Ocean*), ce qui de fait bénéficie aux consommateurs dans l'est asiatique et au-delà. Le Venezuela est un autre exemple. On estime que depuis 2007, la BDC lui a prêté 42 milliards de dollars en échange de contrats d'approvisionnement à long terme pour les entreprises chinoises. Cependant, malgré les affirmations répétées des médias et même du gouvernement vénézuélien selon lesquelles la Chine s'accapare les ressources pétrolières du pays, en réalité, même si une partie du pétrole est en effet envoyé en Chine, pas moins de 50 à 70 % sont revendus sur les marchés internationaux, le plus souvent en l'Amérique latine et même aux États-Unis<sup>23</sup>. De plus, une étude menée par l'Agence internationale de l'énergie en 2011 et mise à jour en 2014 n'a trouvé aucune preuve suggérant l'existence d'une directive émanant du gouvernement chinois visant à rapatrier les ressources pétrolières et gazières<sup>24</sup>. En ce sens, les entreprises chinoises ont fait augmenter, et non pas diminuer, la quantité de pétrole disponible pour les consommateurs étrangers sur le marché international et semblent opérer plus ou moins conformément aux principes du système d'échanges établi.

### ***Minerai de fer : transformation involontaire du marché***

Dans le cas du minerai de fer, la Chine a introduit des mécanismes de marché plus flexibles pour les échanges de matières premières, mais de façon plutôt involontaire et peut-être même en allant à l'encontre des souhaits des grandes entreprises et des dirigeants chinois. Contrairement au pétrole, pendant 40 ans et jusqu'à la fin des années 2000, le minerai de fer a été produit par des fabricants d'acier propriétaires de leurs propres mines ou a été échangé dans le cadre d'un système essentiellement fermé de négociations à échéances fixes entre les principaux fournisseurs mondiaux – notamment BHP Billiton, Rio Tinto et Vale – et une poignée de grandes entreprises provenant des grands pays importateurs traditionnels – le Japon, la Corée du Sud et Taïwan. Les contrats

---

22. J. Jiang et J. Sinton, *op.cit.*

23. M. Ferchen, "China and Venezuela: Equity Oil and Political Risk", *China Brief*, vol. 13, n° 3, The Jamestown Foundation, 1 février 2013, disponible sur : <[www.jamestown.org](http://www.jamestown.org)>.

24. J. Jiang et J. Sinton, *op. cit.* ; J. Jiang et C. Ding, *op. cit.*

d'approvisionnement ont été négociés sur la base d'échéances fixes (environ un an). En outre, le marché spot, sur lequel les matières premières pourraient être échangées à prix variables, ne représentait traditionnellement qu'une infime partie du commerce global. L'émergence de la Chine en tant que premier pays producteur d'acier et le fait que celle-ci se tourne de plus en plus vers des fournisseurs de minerai de fer étrangers ont sensiblement changé la nature de ce système au cours des cinq dernières années, mais de façon inattendue.

La position de la Chine est assez singulière, dans la mesure où parmi ses consommateurs de minerai de fer figurent non seulement de grandes entreprises d'État comme Baosteel, mais également des milliers de petites entreprises indépendantes qui représentent une part significative de la demande<sup>25</sup>. Alors que dans l'ensemble, la Chine est devenue le premier importateur de minerai de fer de la planète, le secteur de la fabrication d'acier est fragmenté. Il est extrêmement ardu de parvenir à une position de négociation homogène. Les autorités chinoises et les plus grands fabricants d'acier du pays ont tenté, en vain, de consolider ce secteur dans l'objectif de renforcer la position de la Chine dans le système de négociation fermé et d'obtenir des prix plus bas pour les fabricants chinois. Suite à cet échec, ce sont les plus petites entreprises chinoises qui ont transformé le marché du minerai de fer. En contournant la structure existante, ces entreprises ont pénétré le marché spot en si grand nombre et avec un tel volume de demande qu'en 2009, on estimait que 60 % du commerce mondial de minerai de fer s'effectuait sur le marché spot<sup>26</sup>. Depuis, les contrats de fixation des prix à court terme basés sur les indicateurs du marché spot sont devenus la nouvelle norme du commerce de minerai de fer. L'essor de la demande chinoise a ainsi fait éclater le système fermé du commerce de minerai de fer et facilité l'émergence d'un marché des échanges plus ouvert, plus flexible et de plus court terme.

Il est étonnant de noter que cette transformation du marché mondial du minerai de fer s'est effectuée en dépit des tentatives des principales entreprises et des décideurs publics chinois visant à perpétuer un système de négociation fermé, mais dont les consommateurs chinois seraient aux commandes. Cependant, l'une des conséquences à plus long terme pourrait être que les principaux fabricants d'acier chinois cherchent à acquérir leurs propres mines de fer et à contourner l'ensemble des marchés internationaux, comme l'ont fait les entreprises japonaises et occidentales par le passé<sup>27</sup>. En effet, l'Association chinoise du fer et de l'acier, qui rassemble plus de 100 fabricants d'acier chinois, y compris des entreprises de premier

---

25. Cela diffère profondément du Japon, qui ne compte pas moins de cinq grands fabricants d'acier, mais aussi de la Corée du Sud et de Taïwan, qui en comptent un chacun. Voir E. Economy et M. Levi, *op.cit.*, p. 37.

26. E. Economy et M. Levi, *op. cit.*, p. 39.

27. E. Economy et M. Levi, *op. cit.*, p. 39, et D. Humphries, *op. cit.*

plan, a annoncé que d'ici 2015, 40 % des importations de minerai de fer du pays devraient provenir de mines situées à l'étranger et financées par la Chine<sup>28</sup>.

## **Terres rares : quand la Chine contrôle la production**

Les exemples du pétrole et du minerai de fer illustrent des cas où la Chine a dû se procurer des quantités significatives de ressources stratégiques à l'étranger. Cependant, il est également intéressant d'examiner le comportement de Pékin dans les cas où la Chine possède un clair avantage en termes de ressources. Les terres rares sont l'un des rares exemples de ressources pour lesquelles la Chine occupe une position clairement dominante en matière de production et d'échanges. Alors que la production de terres rares est infiniment inférieure aux volumes de production des deux exemples qui précèdent, leur caractère de plus en plus stratégique en fait un important objet d'analyse<sup>29</sup>. En effet, avec les avancées technologiques, les « métaux technologiques », comme on les appelle, tels que le lanthane, le néodyme ou le dysprosium deviennent des ressources de plus en plus indispensables pour la fabrication d'éléments variés, des éoliennes aux disques durs en passant par les munitions guidées de haute précision.

Dans les années 1980, ayant identifié la nature stratégique de ces ressources et la richesse des gisements situés sur son territoire, la Chine a commencé à déployer des efforts en recherche et développement pour mettre au point des applications liées aux terres rares et intensifier la production. En 1985, la Chine a supplanté les États-Unis pour devenir le plus gros producteur de terres rares du monde. Au cours des 20 dernières années, elle a produit entre 90 % et 100 % du volume mondial de ces 17 éléments<sup>30</sup>. Les entreprises chinoises ont même soumis un certain nombre de propositions en vue d'acquérir des mines, ou la majorité des parts, à l'étranger, notamment aux États-Unis et en Australie<sup>31</sup>.

---

28. D. Humphries, *op. cit.*, p. 16-17.

29. Pour une analyse plus poussée, voir : J. Seaman, "Rare Earths and Clean Energy: Analyzing China's Upper Hand", *Note de l'Ifri*, septembre 2010, disponible sur : <[www.ifri.org](http://www.ifri.org)>.

30. Certaines des terres rares « lourdes », comme le dysprosium, sont produites à 100 % en Chine, tandis que d'autres composantes « légères », comme le cérium ou le lanthane, sont aussi produites ailleurs dans le monde. Voir : *Mineral Commodity Summaries: Rare Earths*, United States Geological Survey (USGS), disponible sur : <<http://minerals.usgs.gov>>.

31. C. Hurst, "China's Rare Earth Elements Industry: What Can the West Learn?", Institute for the Analysis of Global Security (IAGS), mars 2010, p. 13-14, disponible sur : <[www.iags.org/rareearth0310hurst.pdf](http://www.iags.org/rareearth0310hurst.pdf)>.

Certains ont affirmé que la Chine avait adopté une stratégie délibérée visant à inonder le marché de ressources bon marché dans le but de faire baisser les prix, d'évincer ses concurrents et ainsi de dominer la production mondiale. C'est ce qui s'est effectivement passé, mais on peut avoir des doutes sur le fait que la Chine ait adopté une stratégie délibérée depuis le départ. Bien que de grandes entreprises d'État telles que Baosteel soient présentes dans le secteur, au cours des années, le gros de la production chinoise – notamment dans les régions du sud-ouest et du sud-est, où les terres rares stratégiques « lourdes », plus rares, sont extraites et produites – a été le fait de petites et moyennes entreprises privées, qui échappent au contrôle de Pékin. Bien que les dirigeants chinois aient certainement reconnu le potentiel de ces ressources, si leur objectif avait effectivement été d'obtenir le monopole du marché mondial, ils auraient probablement décidé d'organiser la production nationale de manière très similaire à celle d'autres ressources comme le pétrole – par le biais d'une poignée de grandes entreprises d'État qui pourraient en théorie se voir confier la responsabilité de défendre l'intérêt national et d'atteindre des objectifs stratégiques plus généraux. Le fait que les producteurs de terres rares n'aient pas été organisés de cette façon soulève la question de savoir si dans les années 1980 et 1990, les instances dirigeantes chinoises avaient réellement pour objectif de dominer la production mondiale, ou simplement de tirer parti des ressources présentes sur le territoire pour alimenter les industries situées en aval.

Indépendamment de ce débat, il apparaît clairement qu'à partir de 2010, la Chine a commencé à adopter des mesures strictes de limitation des exportations qui ont fortement perturbé les marchés internationaux. En juillet 2010, les autorités chinoises ont annoncé la mise en place de quotas aux exportations qui ont limité les exportations de terres rares à un niveau bien inférieur aux prévisions de demande du reste du monde. De plus, fin 2010, en raison de tensions diplomatiques autour des îles de Mer de Chine orientale faisant l'objet d'un contentieux, les exportations de terres rares vers le Japon, premier importateur mondial de ces ressources, ont été bloquées pendant plus de deux mois. Au milieu de l'année 2011, les prix ont explosé (dans certains cas, ils ont été multipliés par 15 par rapport à ceux de 2009) et les consommateurs mondiaux ont été pris de panique. De plus, les prix des terres rares à l'extérieur de la Chine étaient souvent supérieurs (de 50 % à 500 %) à ceux du marché intérieur chinois<sup>32</sup>. Il convient également de souligner que pendant cette période, un marché noir de terres rares provenant de Chine s'est développé pour combler le vide laissé par les restrictions aux exportations officiellement adoptées par la Chine. En 2011, le volume de terres rares exportées par les producteurs chinois sur le marché noir équivalait à 20 % du volume d'exportation de terres rares officiel

---

32. M. H. Ting et J. Seaman, "Rare Earths: Future Elements of Conflict in Asia?", *Asian Studies Review*, vol. 37, n° 2, 2013, p. 237-238.

du pays<sup>33</sup>. Les efforts de Pékin pour étouffer ce marché sont restés vains en raison de son incapacité à contrôler les producteurs de manière efficace.

Enfin, bon nombre d'industries et de gouvernements étrangers ont accusé la Chine de limiter les exportations et de gonfler artificiellement les prix à l'exportation dans le but non seulement de protéger les industries chinoises, mais également de pousser les entreprises étrangères à délocaliser la production de procédés industriels essentiels vers la Chine en échange d'une garantie sur des prix plus bas et d'un approvisionnement stable. En 2012, une plainte a finalement été officiellement déposée auprès de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par les États-Unis, l'Union européenne et le Japon. En août 2014, l'Organe de règlement des différends a rendu sa décision et jugé la Chine coupable d'avoir enfreint les règles commerciales qu'elle avait acceptées en rejoignant l'OMC en 2001. Plutôt que de s'exposer à des sanctions, la Chine a officiellement abandonné son système de quotas aux exportations en 2015<sup>34</sup>.

Dans le cadre d'analyse que propose cet article, nous pouvons tirer trois observations de la saga des terres rares. Tout d'abord, une fois que la Chine a obtenu un net avantage dans la production mondiale de terres rares, elle a montré qu'elle était disposée à poursuivre à la fois des objectifs généraux consistant à développer ses industries de haute technologie et des objectifs diplomatiques dans ses relations avec le Japon. Ensuite, les efforts déployés par Pékin pour appliquer des règles strictes en matière d'exportation ont été minés par son manque d'influence sur les acteurs industriels eux-mêmes, qui ont tenté de tirer parti des prix gonflés à l'étranger. Enfin malgré son désaccord avec le jugement final rendu par l'Organe de règlement des différends, Pékin a finalement décidé de respecter les termes de ses engagements auprès de l'OMC afin de maintenir des relations commerciales fondées sur des principes communs avec des partenaires tels que les États-Unis, l'Europe et le Japon.

---

33. G. Hatch, "Chinese Rare Earth Statistics Lost in Translation?", Technology Metals Research, 10 décembre 2012, disponible sur : <[www.techmetalsresearch.com](http://www.techmetalsresearch.com)>.

34. Pour un compte rendu détaillé des actions menées par la Chine, des poursuites intentées auprès de l'OMC et du jugement final, voir : *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, World Trade Organisation, Dispute Settlement: Dispute DS341, disponible sur : <[www.wto.org](http://www.wto.org)>, consulté le 10 septembre 2015.

# Principes de marché et acteurs étatiques : un rapport complexe

---

Les exemples du pétrole, du minerai de fer et des terres rares mettent en lumière un ensemble de comportements complexes et parfois même contradictoires de la part de la Chine. En effet, celle-ci a adopté dans certains cas les principes de marché, alors que dans d'autres, dans une certaine mesure, elle a utilisé ses ressources pour atteindre des objectifs économiques et stratégiques généraux. Suite à cette discussion, il est intéressant de voir comment au cours des années, le débat sur la sécurité énergétique a évolué vers une plus grande acceptation des marchés des ressources, notamment dans le cas du pétrole. Toutefois, les rapports obscurs entre l'État, le Parti et les acteurs économiques empêchent toujours de tirer des conclusions générales sur la place ultime du marché au sein de la stratégie nationale, et l'indépendance réelle des acteurs économiques dans ce secteur.

## ***Le rôle des marchés et de la coopération internationale dans l'évolution du débat sur la sécurité énergétique en Chine***

Il est évident qu'en Chine, le rôle du marché dans les approvisionnements en ressources naturelles étrangères ne fait pas l'unanimité, et son acceptation a été difficile. C'est notamment le cas pour les ressources énergétiques. Pendant les années 1990 et même au début des années 2000, à mesure que la dépendance de la Chine vis-à-vis des ressources provenant de l'étranger se confirmait, les préoccupations relatives à la sécurité des approvisionnements étaient l'enjeu d'un débat majeur dans le pays, notamment pour le pétrole. Nombre de planificateurs et de stratèges chinois restaient suspicieux à l'égard des marchés internationaux et sceptiques quant à la volonté des puissances occidentales, notamment les États-Unis, de permettre à la Chine d'accéder à des ressources naturelles stratégiques, même si elle disposait des fonds pour les acquérir<sup>35</sup>. L'invasion de l'Irak orchestrée par les États-Unis en 2003 a contribué

---

35. E. Downs, "China", *The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series*, décembre 2006, disponible sur : <[www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)>.

à renforcer les craintes selon lesquelles la sécurité des approvisionnements pétroliers de la Chine était tributaire des États-Unis et de leurs tendances interventionnistes<sup>36</sup>. Par exemple, en 2004, le vice-président de l'École centrale du Parti communiste chinois a affirmé que la concurrence liée aux ressources menaçait davantage « l'essor pacifique » de la Chine que la question de Taïwan<sup>37</sup>. Au début de la politique de « going out », les entreprises chinoises ont fait pression sur le gouvernement pour qu'il les soutienne en arguant du fait que leurs investissements à l'étranger permettraient d'accroître les ressources du pays et donc de renforcer sa sécurité énergétique. En cas de crise, les entreprises chinoises pourraient rapatrier leurs ressources situées à l'étranger pour les mettre au service de la nation. Cependant, à mesure que ces entreprises s'internationalisaient, leur familiarité avec les marchés internationaux les a conduits à mieux accepter les principes de marché. En effet, voyant leurs activités limitées par l'encadrement des prix et le plafonnement des bénéfices sur le territoire chinois, les entreprises ont tiré des bénéfices exceptionnels du développement et de la vente de ressources à l'international. Plus elles investissent sur les marchés des ressources étrangers, plus les intérêts chinois dépendent du fonctionnement de ces marchés.

En effet, avec le temps, les marchés internationaux sont devenus une partie intégrante de l'évolution du système de sécurité énergétique de la Chine. Le premier Livre Blanc sur l'énergie de la Chine, publié par le Conseil des affaires de l'État en 2007, stipule que « la Chine développera activement les échanges internationaux relatifs à l'énergie, défendra les avantages complémentaires du marché international de l'énergie et maintiendra la stabilité de ce marché<sup>38</sup> ». Cette affirmation de la part de la plus haute autorité chinoise reflète une évolution plus générale du débat sur la sécurité énergétique en Chine, suite au constat du début des années 2000 selon lequel la plus grande menace pour le système de sécurité énergétique du pays est en réalité interne et non pas externe<sup>39</sup>. En effet, entre 2002 et 2005, la Chine a été touchée par la plus grande crise énergétique de ces dernières décennies, lorsque d'importantes pénuries d'électricités causées par une mauvaise planification remontant à la fin des années 1990 ont provoqué des coupures d'électricité à répétition dans les trois quarts des provinces chinoises. En fin de compte, le pétrole et le charbon achetés sur les marchés internationaux ont joué un rôle important pour atténuer les effets de la crise, ce qui a remis en question la vision dominante en Chine selon laquelle l'énergie produite à l'intérieur était plus sûre que les

---

36. M. Meidan, "The Implications of China's Energy-Import Boom", *Survival*, vol. 56, n° 3, juin-juillet 2014, p. 179-200.

37. P. Andrews-Speed et R. Dannreuther, *China, Oil and Global Politics*, New York, Routledge, 2011, p. 97.

38. "China's Energy Conditions and Policies", *White Paper on Energy*, State Council of the People's Republic of China, 2007, disponible sur : [www.china.org.cn](http://www.china.org.cn).

39. M. Meidan, "The Implications of China's Energy-Import Boom", *op. cit.*

approvisionnements provenant de l'étranger<sup>40</sup>. À partir de ce moment, dans le débat portant sur la sécurité énergétique de la Chine et plus généralement sur la sécurité des ressources, les questions portant sur la gestion du secteur de l'énergie et les défis intérieurs ont gagné en importance. Les considérations géopolitiques n'en sont qu'une composante relativement limitée<sup>41</sup>.

Aujourd'hui, en Chine, il est de plus en plus fréquent de trouver des experts qui affirment que les vulnérabilités générées par la dépendance vis-à-vis des ressources provenant de l'étranger sont un problème relativement habituel pour les pays consommateurs de ressources, ce qui au bout du compte représente une source d'interdépendance et peut créer des espaces de coopération<sup>42</sup>. Concrètement, en soutenant la flexibilité des marchés, la Chine peut réduire les risques d'approvisionnement associés à tout investissement ou toute région. En outre, lorsqu'elles opèrent à l'international, les entreprises chinoises font face à des défis similaires à ceux que rencontrent toutes les grandes entreprises exploitantes de ressources – notamment des risques liés à la sécurité au niveau local et la montée du nationalisme en matière de ressources. En effet, dans des pays comme le Kazakhstan ou le Venezuela, où la diplomatie non interventionniste de la Chine est censée mieux protéger ses entreprises face aux pressions locales visant à nationaliser les projets d'investissement étrangers, les actifs chinois ont été nationalisés en même temps que les actifs des entreprises occidentales<sup>43</sup>. Ainsi, plutôt que de se borner à tirer parti des technologies et de l'expertise provenant de l'étranger, les entreprises chinoises ont multiplié les partenariats avec des entreprises étrangères sur des marchés tiers afin de diversifier le risque. Les investissements chinois en Irak constituent un bon exemple. Moins de dix ans après l'invasion américaine, CNPC était et reste aujourd'hui en première ligne des investissements réalisés dans les champs pétroliers irakiens, mais a choisi de s'associer à des sociétés étrangères comme Total, Petronas et BP.

---

40. M. Meidan, "The Implications of China's Energy-Import Boom", *op. cit.* Reflétant cette tendance, Pierre Noël affirme également que l'expérience chinoise n'est pas une exception : quasiment toutes les perturbations qui ont touché les approvisionnements en énergie dans l'histoire récente ont été causées par des problèmes intérieurs, et non pas extérieurs. Voir P. Noël, "Asia's Energy Supply and Maritime Security", *Survival*, vol. 56, n° 3, juin-juillet 2014, p. 201-216.

41. M. Meidan, *op. cit.*

42. Voir par exemple les contributions à "China's Defining Challenge: Energy", *China Security*, vol. 2, n° 2, été 2006.

43. M. Ferchen, "China's Misguided Hugo Chavez Love Affair", *The Diplomat*, 30 novembre 2012, et R. Dannreuther, "China's Foreign Investment in Natural Resources", *POLINARES Working Paper*, n° 62, décembre 2012.



## **La complexité des relations entre l'État et les entreprises chinoises**

Au-delà de son intégration croissante au sein des marchés internationaux, une grande part des préoccupations liées à la présence accrue de la Chine dans le secteur des ressources à l'international est liée aux relations plutôt opaques qu'entretiennent l'État, le Parti et les entreprises elles-mêmes. En effet, les entreprises chinoises sont souvent vues comme des agents de l'État qui appliquent des directives politiques émanant directement de Pékin. En ce sens, elles sont souvent considérées comme des acteurs politiques qui peuvent être mobilisés au service des priorités stratégiques de l'État. Pourtant, ici également, la réalité est plus complexe.

Il faut souligner que bien que dans le secteur de l'énergie, notamment dans les secteurs du gaz et du pétrole, les entreprises d'État occupent une position dominante et soient à l'avant-garde des activités à l'international, le secteur de l'extraction minière est bien plus diversifié. En effet, on estime que près de deux tiers des entreprises chinoises qui se lancent dans des projets miniers à l'étranger sont en réalité des entreprises privées (bien qu'il soit difficile de cerner les liens plus opaques qui unissent les dirigeants de ces entreprises et le Parti<sup>44</sup>). De fait, aucune des deux plus grandes sociétés minières sur le marché intérieur chinois – China Minmetals et Chinalco – n'occupe de position dominante à l'étranger. Le cas des marchés du minerai de fer exposé précédemment illustre clairement le rôle que ces entreprises peuvent jouer dans la création de conditions sur les marchés qui échappent à la volonté de Pékin et aux intérêts économiques de la Chine au sens large.

En revanche, il est indéniable que les entreprises d'État jouent un rôle significatif dans l'économie chinoise. Pour ce qui est des secteurs dominés par les acteurs étatiques, l'examen succinct de la structure des instances dirigeantes montre souvent le caractère centralisé des processus décisionnels. Cependant, sous la surface, il existe un réseau complexe de contrôle décentralisé et d'influences concurrentes porteuses de rivalités et de division.

Les entreprises étatiques chinoises du secteur des ressources entretiennent en effet des liens étroits, voire directs, avec le gouvernement central et les administrations locales ou provinciales. Elles bénéficient donc d'un certain nombre d'avantages par rapport à leurs équivalents étrangers, qui sont indépendants. Elles bénéficient par exemple d'un appui diplomatique clair de la part du gouvernement chinois et de financements publics conséquents qui peuvent prendre la forme de crédits directs à l'investissement à l'étranger ou d'aides publiques au développement à l'intention du

---

44. E. Economy et M. Levine, *op. cit.*, p. 60.

pays d'accueil, pour des projets locaux d'infrastructures par exemple. Au-delà de ces avantages, il existe des leviers qui influencent la liberté de mouvement ou la rentabilité des entreprises. Tant pour les entreprises d'État que pour celles du secteur privé, le gouvernement peut autoriser ou bloquer les décisions relatives aux investissements à l'étranger à travers différents organismes gouvernementaux. De plus, les prix pratiqués à l'intérieur du pays pour différentes ressources stratégiques, notamment le pétrole et le gaz, sont toujours fixés en grande partie par des organismes gouvernementaux tels que la Commission nationale pour le développement et la réforme (NDRC), et influencent directement la rentabilité des entreprises. En outre, les dirigeants des entreprises d'État chinoises entretiennent eux-mêmes souvent des liens étroits avec les structures du gouvernement et du Parti. C'est notamment le cas dans des secteurs stratégiques comme ceux du gaz et du pétrole ainsi qu'au sein des trois sociétés pétrolières nationales chinoises (CNPC, Sinopec et CNOOC). Traditionnellement, les dirigeants de chacune de ces entreprises occupent des postes de vice-ministres dans le gouvernement et sont des membres éminents du Parti communiste chinois (PCC). Ces dernières années, la restructuration des instances dirigeantes de ces trois entreprises a clairement rappelé le niveau de contrôle que le PCC souhaite conserver sur leurs activités<sup>45</sup>. Ce système de nominations signifie que la carrière des dirigeants d'entreprises d'État n'est pas seulement liée aux performances de l'entreprise, mais également à leur capacité à répondre à des impératifs de nature politique.

Malgré le grand nombre de leviers dont disposent le gouvernement et le Parti pour coordonner les objectifs stratégiques nationaux et les activités de chaque entreprise d'État, il serait erroné d'affirmer que le fait que ces entreprises appartiennent à l'État signifie que le gouvernement ou même le Parti contrôlent leurs activités. Avec le temps, les entreprises d'État chinoises dans le secteur minier et pétrolier se sont dotées d'une forte influence politique, de personnel hautement qualifié et de ressources financières significatives qu'elles détiennent en propre. En effet, bon nombre d'entreprises d'État sont devenues plus influentes que les ministères ou les organisations publiques chargés de les superviser, et pèsent parfois fortement dans certaines décisions politiques<sup>46</sup>. Par exemple, il est de notoriété publique que dans la gestion du secteur de l'énergie, il manque un ministère de l'Énergie fort, capable de formuler des politiques et de coordonner les activités des entreprises. Toutefois, l'une des raisons principales qui expliquent pourquoi cette structure ministérielle n'a jamais vu le jour est que les sociétés pétrolières ont entravé ce processus dans le but de conserver leur

---

45. E. Downs et M. Meidan, "Business and Politics in China: the Oil Executive Reshuffle of 2011", *China Security*, n° 19, World Security Institute, 2011, p. 3-21.

46. J. Jiang et J. Sinton, *op. cit.*

niveau d'influence et d'accès, mais aussi d'indépendance<sup>47</sup>. Au-delà des entreprises d'État, le degré d'indépendance relative dont jouissent les institutions financières telles que la Banque de développement de Chine est également matière à questionnement<sup>48</sup>.

Enfin, il apparaît clairement que lorsque les intérêts stratégiques de l'État et les intérêts commerciaux des entreprises coïncident, il semble y avoir une coordination effective entre les organismes gouvernementaux et les entreprises d'État chinoises. C'est moins le cas lorsque ces intérêts sont vus comme se chevauchant. Cependant, les sociétés pétrolières et minières chinoises seraient bien en peine de résister à une intervention directe de la part du gouvernement, bien qu'elles aient rarement à le faire dans la mesure où cette intervention prend généralement la forme de directives générales, et non pas de décisions relatives à la gestion d'entreprise<sup>49</sup>.

---

47. P. Andrews-Speed, *The Governance of Energy in China: Transition to a Low-Carbon Economy*, London, Palgrave Macmillan, 2012.

48. E. Downs, "Inside China, Inc.: China Development Bank's Cross-border Energy Deals", *John L. Thornton China Center Monograph Series*, n° 3, mars 2011, disponible sur : <[www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)>.

49. P. Andrews-Speed, *op. cit.*, 2012.

## Conclusion

---

Il ne fait pas de doute qu'au cours des dix dernières années ou plus, l'ampleur et le rythme de l'essor de la Chine ont eu un impact significatif sur les marchés des ressources naturelles. Il convient cependant de nuancer les craintes selon lesquelles la Chine créera nécessairement de nouvelles règles qui changeront la donne sur la manière dont les approvisionnements et les échanges sont réalisés. En effet, les entreprises chinoises se sont progressivement intégrées aux marchés des produits de base et de nombreux planificateurs et décideurs publics chinois semblent bien mieux accepter l'idée de renforcer la sécurité énergétique en s'appuyant sur les principes de marché. On peut se demander s'il s'agit là d'une tendance temporaire ou du début d'une nouvelle ère, mais comme le font remarquer Economy et Levi (2014), bien que la Chine ait sans doute fortement influencé le commerce mondial de ressources, il est important de comprendre que la multiplication des liens qu'elle entretient avec le monde a également contribué à la faire évoluer en retour<sup>50</sup>.

Le présent article n'a fait qu'effleurer ce sujet très vaste. En effet, la quête de ressources de la Chine a eu et aura des implications multiples et considérables pour le monde entier. À l'échelle mondiale, il sera en outre important de voir comment la sécurité des approvisionnements en ressources s'intégrera dans la stratégie internationale de la Chine et dans le rôle majeur qu'elle joue dans les transformations actuelles de l'ordre international en général. La manière dont la Chine s'approvisionne en ressources naturelles et les utilise aura une incidence majeure sur les grandes questions mondiales comme le changement climatique ou la biodiversité. À l'échelon local, les investissements et les pratiques des entreprises chinoises continueront d'influencer les communautés et les environnements, mais aussi le degré auquel de nouvelles normes progressistes dans des domaines comme la bonne gouvernance et la responsabilité sociale des entreprises se développeront et s'ancreront. La liste est longue. Pour le meilleur et pour le pire, la participation de la Chine au commerce mondial des ressources continuera d'avoir des répercussions profondes à tous les niveaux. Dans le même temps, son intégration et sa participation active au dialogue et aux actions dans ces domaines essentiels sont vitales pour garantir des retombées positives à l'avenir.

---

50. E. Economy et M. Levi, *By All Means Necessary: How China's Resource Quest is Changing the World*, New York, Oxford University Press, 2014.