

La diplomatie économique de la Chine

Michal MEIDAN

Analyste Asie, Eurasia Group.

En 1978, le lancement du projet de réforme économique lancé par Deng Xiaoping a engendré une réévaluation des objectifs diplomatiques du pays. Afin d'atteindre une croissance économique soutenue, la Chine a dû ouvrir ses frontières à un flux d'investissements et de savoir-faire international. La politique extérieure a, par conséquent, entamé une transition à partir d'une diplomatie visant la promotion de la révolution, vers un soutien à la croissance économique du pays. En outre, selon Deng, les évolutions géopolitiques des années 1980 offraient à la Chine une « période d'opportunité stratégique » pendant laquelle le pays pourrait profiter d'un environnement international relativement paisible pour développer son économie.

Or, en l'espace de trois décennies, la Chine est devenue, avec un PIB de 4909 milliards de US dollars en 2009, la 2^e économie du monde à égalité avec le Japon, après les États-Unis. Les intérêts économiques du pays s'étendent désormais bien au-delà de sa frontière et exigent en même temps une évolution de son action extérieure. Et si la diplomatie chinoise a pour objectif de soutenir le développement économique du pays, elle doit

trouver un équilibre entre différents aspects qui y sont associés : soutenir les activités d'investissements chinois à travers le monde, maintenir une relation stable avec les grandes puissances, contribuer à la stabilité régionale et assumer (ou éviter) les responsabilités qui découlent du poids croissant de la Chine sur la scène internationale.

La diplomatie économique de la Chine peut-elle trouver un équilibre entre ces différents objectifs ? Qui en sont les acteurs principaux et comment gèrent-ils les tensions qui en découlent ? Afin d'analyser ces questions, nous nous attacherons à l'analyse de la diplomatie pétrolière chinoise, des acteurs qui la façonnent et de la stratégie qui découle d'une convergence d'intérêts, mais aussi de la divergence d'intérêts.

L'insécurité énergétique de la Chine...

2 La Chine est un pays riche en ressources naturelles : son sous-sol recèle 14 % du charbon mondial, elle est la cinquième productrice pétrolière mondiale et la deuxième productrice d'électricité (après les États-Unis) ¹, et est dotée d'un potentiel important pour les énergies renouvelables. Depuis le lancement des réformes, le pays connaît une croissance économique de plus de 10 % par an, tirée vers le haut par la motorisation, l'industrialisation et l'urbanisation accélérée du pays. La demande d'énergie primaire connaît, en même temps, une hausse d'environ 5 % entre 1980 et 2000, et se double depuis 2000 pour se maintenir autour de 10 % ². Ainsi, si au début des réformes économiques en Chine, en 1978 le pays a consommé 410 millions de tonnes équivalent pétrole (mtep), trente ans plus tard la consommation d'énergie primaire atteint 2,177 mtep (par rapport à 2,182 mtep consommé aux États-Unis) ³.

Or, autrefois, l'approvisionnement énergétique était un enjeu essentiellement interne. Sa dimension internationale se limitait à la coopération avec l'URSS (assistance technique pour le développement des champs pétroliers chinois dans les années 1960) et à l'exportation du pétrole pour générer des

1. BP Statistical Review 2009.

2. Agence internationale de l'énergie, *China's Worldwide Quest for Energy Security*, Paris, OCDE, 2000. Autrefois, de façon remarquable pour une économie en développement, l'intensité énergétique chinoise (consommation énergétique par rapport à la croissance du PIB) était inférieure à 1 ; depuis trois ans la tendance s'est inversée et l'intensité énergétique en Chine a atteint 1,5. Voir J. Logan, « Hearing on EIA's Annual Energy Outlook for 2005, Committee on Energy and Natural Resources, US Senate », 3 février 2005.

3. BP Statistical Review 2010.

revenus en devises. Mais depuis plus d'une décennie, la question énergétique comprend progressivement des ramifications internationales de plus en plus importantes : en 1993, la Chine devient importatrice nette de pétrole pour la première fois, et ses importations se sont rapidement décuplées pour passer de 20 millions de tonnes (Mt) par an en 1996 à 253 Mt en 2009 ⁴. En 2007, c'est l'importation du charbon qui dépasse pour la première fois l'exportation de cette ressource, et l'inefficacité de son exploitation à l'intérieur de la Chine place ce pays à la tête des pollueurs avec 21 % des émissions de CO₂ mondiales ⁵.

En 2009, la Chine compte pour plus de 10 % de la consommation pétrolière mondiale avec une demande de 405 Mt ⁶. La moitié de cette demande provient désormais de l'étranger, et principalement du Moyen-Orient et de l'Afrique. Ainsi, outre sa dépendance vis-à-vis des pays exportateurs instables et la vulnérabilité de la Chine face à la volatilité des marchés mondiaux, Pékin doit également faire face à l'instabilité sur les voies maritimes car plus de 70 % de l'apport pétrolier du pays transite par le détroit de Malacca.

...et ses choix diplomatiques

3

La Chine se retrouve donc dans une situation qu'elle juge vulnérable. Sa nouvelle dépendance pétrolière s'accompagne d'une réflexion concernant la nature de son insécurité énergétique, et de l'action possible pour sa diplomatie car en effet, la vision chinoise de sa sécurité énergétique reste fondamentalement « stratégique », privilégiant une intervention plus importante de l'État sur les marchés nationaux couplée à des initiatives politiques vis-à-vis des pays producteurs qui s'accompagnent de mesures économiques, se traduisant dans une aide financière accrue, des investissements directs et la vente de biens clés aux pays producteurs.

L'adoption d'une telle approche reflète la priorité accordée à la continuité de l'approvisionnement et, dans une moindre mesure, au coût de sa mise en œuvre. Telle a été, par exemple, la politique de sécurité énergétique adoptée par le Japon après la crise de 1973. Les crises pétrolières des années 1970, déclenchées par une rupture physique d'énergie, ont longtemps alimenté cette vision dite stratégique des apports pétroliers. Si l'embargo de 1973 a visé les pays qualifiés d'« ennemis » par les pays arabes, pour certains

4. BP Statistical Review 2010. Les statistiques officielles chinoises estiment les importations chinoises à 204 Mt en 2009.

5. BP Statistical Review 2010.

6. BP Statistical Review 2010.

stratégues et analystes, il en découlait la nécessité de maintenir de bonnes relations politiques avec les pays producteurs.

La réponse apportée par Pékin à ses défis comporte plusieurs volets : d'abord, diversifier les sources d'importation du pays ; deuxièmement, afin de réduire les risques associés au transit maritime de son pétrole, Pékin a activement encouragé et contribué au financement de nombreux projets d'oléoducs avec la Russie et les républiques d'Asie centrale afin de contourner la problématique du détroit de Malacca. Et enfin – l'aspect auquel nous nous attacherons ici – un encouragement aux compagnies nationales à acquérir des gisements dans les pays producteurs. Ceci équivaldrait en théorie à l'établissement de bases pétrolières à l'étranger et permettrait un meilleur contrôle de l'approvisionnement pétrolier.

Les compagnies pétrolières investissent à l'étranger : choix politique ou commercial ?

- 4 Les trois grandes compagnies pétrolières chinoises (CNPC, Sinopec et CNOOC) ont commencé à développer une activité internationale dès 1992 avec les premières acquisitions effectuées par CNPC au Canada et au Pérou. À l'époque, l'activité à l'étranger se concentrait essentiellement dans des marchés niches, où les compagnies pétrolières occidentales, souvent plus performantes, étaient moins présentes (comme en Angola, au Soudan et en Iran). Le véritable élan d'activité internationale ne date toutefois que de la fin des années 1990. La puissance économique du pays, couplée aux besoins pressants en matière d'énergie, l'ont amenée à œuvrer plus activement pour des contrats d'exploitation à l'étranger. Des visites officielles chinoises ont ainsi accompagné la signature d'accords de collaboration au Gabon, au Tchad, en Égypte, en Algérie (janvier 2004), au Canada ⁷, au Venezuela, au Pérou, en Argentine et au Brésil (janvier 2005), et la poursuite des contacts en Iran. En 2006 et 2007, des visites officielles en Afrique ont contribué à la signature de nouveaux accords au Nigeria, en Angola, au Gabon et au Kenya (entre autres ⁸). Enfin, entre fin 2007 et début 2009, la Chine a signé des accords pour l'exploitation de deux champs en Iran (Yadavaran et Azadegan), entame des travaux d'exploitation en Irak et remporte, avec BP, un appel d'offres pour l'exploitation du champ Rumalia dans le même

7. La coopération consisterait essentiellement à développer les dépôts de sable bitumineux au Canada.

8. Voir M. Meidan, "China's African Policy : Business now, Politics later", *Asian Perspective*, vol. 30, n° 4, 2006, pp. 69-93.

pays. Ainsi, à la fin de 2009, les trois compagnies ont produit plus de 50 Mt de pétrole dans 29 pays étrangers, soit près d'un quart des importations chinoises ⁹.

La nature opaque et hautement ambiguë de la relation entre les compagnies pétrolières chinoises et le gouvernement donne lieu à des spéculations quant à la motivation de ces entités commerciales publiques : agissent-elles dans un souci commercial ou dans l'intérêt de la politique nationale ? Les bases énergétiques que la Chine crée en dehors de ses frontières ainsi que ses pratiques commerciales suscitent des interrogations : la Chine crée-t-elle des zones de production exclusives qui réduisent les ressources disponibles aux autres consommateurs ? En proposant des prêts étatiques généreux, les compagnies chinoises peuvent assumer des risques financiers bien supérieurs à ceux que les multinationales assument. De plus, la stratégie pétrolière chinoise s'accompagne d'une diplomatie active qui semble poser un défi à l'équilibre géopolitique international actuel.

Mais peut-on véritablement parler d'une « diplomatie pétrolière » chinoise ? En réalité, les mécanismes décisionnaires dans le secteur énergétique chinois sont très fragmentés ¹⁰, et l'importance croissante des acteurs industriels leur offre une influence démesurée sur le gouvernement. Mais en même temps, ils restent soumis à un système économique administré par l'État, où leurs activités revêtent à la fois une nature économique et administrative. Le résultat en est une diplomatie pétrolière qui ressemble plus au résultat d'une convergence d'intérêts entre les différents acteurs qu'à une stratégie réfléchie par Pékin et mise en œuvre par les compagnies pétrolières.

5

Les compagnies pétrolières chinoises sont issues de la réorganisation de la bureaucratie d'État et retiennent, de ce fait, des fonctions administratives. Les directeurs des compagnies bénéficient d'un rang ministériel et, de la sorte, d'un accès privilégié au gouvernement central. L'actionnaire majoritaire des trois entreprises reste le gouvernement, et la mobilité entre fonctions politiques et industrielles reste facile : Ma Fucai, ancien président de la CNPC fait à présent partie du bureau de travail du groupe dirigeant pour l'énergie. Wei Liucheng, ancien président de CNOOC, a été nommé membre suppléant du Comité central du Parti communiste chinois en 2002 avant d'assumer le poste de gouverneur de la province de Hainan ¹¹.

9. Chiffres tirés des rapports annuels des compagnies chinoises.

10. M. Meidan (dir.), *Shaping China's Energy Security: The Inside Perspective*, Paris, Asia Centre, 2008.

11. E. Downs, *The Energy Security Series: China*, Washington D.C., The Brookings Foreign Policy Studies, décembre 2006.

En effet, si Wei Liucheng a été nommé gouverneur de Hainan suite à sa gestion réussie de CNOOC, il en découlerait que les présidents des compagnies ne visent qu'à satisfaire les exigences des hommes politiques. Le financement des projets à l'étranger, passant essentiellement par les banques publiques chinoises (Eximbank et la Banque de développement chinoise), laisse entendre une mainmise gouvernementale sur les activités commerciales. Qui plus est, pour tout investissement à l'étranger d'un montant supérieur à 30 millions de dollars, les compagnies doivent solliciter l'accord de la NDRC, et pour des montants supérieurs à 200 millions de dollars, l'accord du Conseil d'État. Enfin, dans les pays africains par exemple, le gouvernement chinois fournit des prêts à des taux avantageux, attribue une aide au développement considérable afin de faciliter des investissements dans les infrastructures, facilitant l'octroi de contrats d'exploitation de pétrole et de gaz, ainsi que d'autres matières premières, à ses compagnies pétrolières.

6

Dans la mesure où les compagnies pétrolières chinoises veulent développer leurs actifs à l'étranger pour devenir des multinationales, l'appui du gouvernement ne leur est pas toujours défavorable. Au contraire, il soutient les efforts de ces entreprises qui ont souvent moins d'expertise et de savoir-faire que leurs concurrentes internationales. De plus, l'accès au financement public permet une grande souplesse quant aux conditions de retour sur l'investissement et aux conditions de financement, ce que des financeurs internationaux n'octroieraient pas aussi facilement. Enfin, le soutien du gouvernement permet de nouer des liens forts avec des pays producteurs, même si l'instabilité politique y règne ou si des sanctions internationales sont imposées sur le pays. En théorie donc, les objectifs commerciaux et diplomatiques convergent : les compagnies pétrolières veulent devenir des multinationales et le gouvernement encourage la création de grands groupes industriels à une échelle mondiale. Ces grands groupes, rappelons-le, assurent l'emploi de millions de personnes, et environ un quart du revenu fiscal du gouvernement. De même, sur le plan stratégique, l'acquisition d'actifs au Kazakhstan, par exemple, qui pourraient alimenter le pipeline sino-kazakh en construction, répond, pour le gouvernement, au besoin de réduire les flux pétroliers qui transitent par le détroit de Malacca. De ce fait, le gouvernement est prêt à payer une « prime d'entrée » pour ses compagnies pétrolières.

Le risque de divergences d'intérêts

Le risque, toutefois, de divergences d'intérêts entre le gouvernement et les entreprises existe, et pourrait s'exacerber à l'avenir. Le lancement

officiel de la politique de « sortir » a été décidé suite aux succès des premiers investissements de CNPC à l'étranger, mais n'était pas une politique prédéfinie par le gouvernement. De surcroît, les projets au Canada ont été initiés par CNPC, sans l'aval du gouvernement et dans l'objectif de faire des bénéfices à l'étranger, dans un contexte de production stagnante et de prix contrôlés sur le marché national. Notons dans ce contexte le monopole qu'exercent les compagnies pétrolières sur les informations : dès la fin des années 1980, la CNPC était la première à connaître la véritable situation des réserves et de la production chinoise. Deux décennies plus tard, les compagnies pétrolières disposent de plus de main-d'œuvre qualifiée que les instances bureaucratiques et sont appelées à conseiller les instances bureaucratiques dans la formulation de la politique énergétique. Ce sont par exemple des employés de Sinopec qui ont été amenés à rédiger le projet de loi pour la réserve pétrolière stratégique, étant les seuls à en avoir les compétences.

Les bénéfices touchés à l'étranger et la dépendance pétrolière du pays à partir de 1993 ont amené le gouvernement à encourager ses compagnies pétrolières à poursuivre ces investissements. Au fil du temps, avec la hausse des cours pétroliers mondiaux et l'internationalisation croissante des compagnies pétrolières chinoises, elles deviennent plus puissantes, et plus autonomes vis-à-vis du gouvernement. En dépit des procédures bureaucratiques, certains projets ne sont soumis à la NDRC ou au Conseil d'État qu'après leur signature et les entreprises pétrolières échappent parfois au contrôle du gouvernement. Le gouvernement aurait voulu en effet jouer un rôle de coordination plus important, surtout pour éviter une concurrence entre les entreprises chinoises à l'étranger, mais n'y aboutit que très difficilement. Un article publié par l'ancien vice-président chinois Zeng Qinghong dans la revue du Parti, *Study Times*, émettant le souhait de voir les entreprises coordonner leurs investissements, et prendre en considération les intérêts politiques et diplomatiques du pays, est un témoignage de l'incapacité du gouvernement à maîtriser toute l'activité internationale des entreprises chinoises.

7

Une relation parfois difficile entre diplomatie et sécurité énergétique

La stratégie de « sortir » a-t-elle contribué à répondre à l'insécurité énergétique du pays ? En 2009, la Chine a produit plus de 50 Mt de pétrole ¹²

12. Chiffres tirés des rapports annuels des compagnies chinoises.

à l'étranger dont la majorité dans des gisements au Soudan et au Kazakhstan. Mais le pétrole produit par ces gisements n'est pas acheminé directement en Chine. Il ne correspond pas, de la sorte, à un bien stratégique, mais à un bien commercial.

Or, la « diplomatie pétrolière » chinoise engage celle-ci dans des régions où, traditionnellement, elle avait peu ou pas d'intérêts. Le Moyen-Orient, l'Afrique ou encore l'Amérique latine sont des régions où Pékin est très peu familier des rouages de la politique interne.

8 Nombre de raisons incitent à craindre les effets de l'activité chinoise : la nouvelle dépendance énergétique amène la Chine à faire des concessions politiques et stratégiques aux pays producteurs, avec pour conséquence l'exacerbation des tensions dans des régions instables et éventuellement la déstabilisation de l'approvisionnement énergétique mondial. Parmi les principaux fournisseurs pétroliers de la Chine se trouvent l'Iran et le Soudan, à qui la Chine aurait également fourni des armes conventionnelles et de destruction massive. En Afrique, la Chine offre une aide au développement indépendante de toute condition politique, sapant les efforts de la Banque mondiale et de l'Union européenne pour lier ces prêts à l'évolution des régimes africains vers des régimes plus transparents¹³. Cependant, bien que les intérêts énergétiques soient d'une importance non négligeable pour Pékin, la diplomatie chinoise œuvre à ne pas nuire à d'autres intérêts, jugés tout aussi stratégiques, dont principalement, la relation bilatérale avec les États-Unis et, dans une moindre mesure, son image de puissance émergente pacifique et acteur responsable sur la scène internationale.

Au Moyen-Orient, bien que la diplomatie chinoise ait été réorientée en fonction de ses besoins énergétiques, elle a toutefois été soucieuse de ne pas bouleverser l'ordre existant. Pékin a cultivé ses relations aussi bien avec les grands producteurs pétroliers (Arabie Saoudite et Iran) qu'avec des pays qu'elle juge politiquement importants (Égypte, Syrie). Tout en vendant des armes aux pays arabes, elle a procédé parallèlement à des acquisitions de technologies israéliennes. Or, justement en raison de cette politique très pragmatique, voire opportuniste, il est également dans l'intérêt chinois

13. Voir A. McLaughlin, "A rising China counters US clout in Africa", *The Christian Science Monitor*, 30 mars 2005 ; C. Timberg, "In Africa, China Trade Brings Growth, Unease", *Washington Post*, 13 juin 2006, p. 14a et la réaction chinoise, dans un entretien avec T. Jiaxuan, "China threat in Africa unfounded. Interview", *People's Daily*, 24 octobre 2006, et W. Hongyi, « La relation sino-africaine entre dans une nouvelle étape », *Guoji Wenti Yanjiu*, n° 6, décembre 2006, pp. 14-19 ; L. Anshan, « La relation sino-africaine dans le contexte de "l'émergence de la Chine" », *Shijie Jingji Yu Zhengzhi (World economics and politics)*, n° 11, novembre 2006, pp. 1-13.

de maintenir la stabilité de cette région, même si ses divers intérêts ne lui permettent pas de jouer un rôle très actif car ceci pourrait être interprété comme un parti pris.

Qui plus est, l'ordre régional actuel, assuré par la prédominance américaine, offre à la Chine une certaine marge de manœuvre aussi bien sur le plan diplomatique qu'énergétique. Que ce soit du *free riding* ou bien de l'opportunisme face aux pays exclus politiquement par les États-Unis, la Chine trouve un certain avantage à l'ordre régional actuel, en dépit des réserves qu'elle peut avoir concernant l'activité américaine. Par conséquent, la relation sino-américaine connaît des tensions autour du dossier iranien. Et en fin de compte, si la Chine a des projets d'investissements importants en Iran, elle ne sacrifiera pas sa relation bilatérale avec les États-Unis pour les défendre, d'autant plus que la Chine ne soutient pas la nucléarisation de l'Iran qui risquerait de déstabiliser la région et de nuire à ses liens avec les autres pays producteurs. De ce fait, bien que la Chine ait rendu le transfert du dossier iranien à l'ONU difficile, elle y a adhéré en fin de compte, et a soutenu les sanctions contre ce pays (même si elle a œuvré pour diluer le contenu des sanctions). Il en reste que ses liens énergétiques avec l'Iran compliquent la relation bilatérale la plus importante de la Chine – celle avec les États-Unis, ainsi que ses liens avec l'Arabie Saoudite, un de ses deux principaux fournisseurs pétroliers.

9

La diplomatie entre en jeu, donc, lorsque d'autres objectifs qu'elle tente de promouvoir entrent en jeu. Le projet d'acquisition d'Unocal par la compagnie chinoise CNOOC a, par exemple, suscité l'inquiétude du ministère des Affaires étrangères face à la levée des boucliers à Washington, peu avant une visite présidentielle chinoise qui y était prévue. Le projet d'acquisition aurait été abandonné en raison notamment des pressions du ministère des Affaires étrangères. Il en a découlé, également, une réévaluation des stratégies des compagnies chinoises à l'étranger¹⁴. Les compagnies chinoises ont appris qu'il ne suffisait pas toujours de proposer des sommes importantes d'argent, mais qu'il faut également se soucier de l'opinion publique locale ou internationale¹⁵.

14. E. Downs, "China's NOCs: Lessons Learned From Adventures Abroad", in *Fundamentals of the Global Oil and Gas Industry*, Londres, Petroleum Economist, 2008, pp. 27-31.

15. L'échec du projet CNOOC a été dû en grande partie à l'opinion publique aux États-Unis. Des manifestations concernant les conditions de travail sur les projets chinois ont également eu lieu en Zambie, au Kazakhstan et en Equateur ce qui a suscité une réévaluation des pratiques de responsabilité sociale de l'entreprise.

La diplomatie pétrolière depuis la crise financière

Toutefois, depuis la crise financière internationale, la Chine semble avoir élaboré une stratégie pétrolière internationale efficace. Vu le marasme économique mondial, la Chine profite de l'abondance de ses coffres pour assurer son approvisionnement pétrolier et pour faciliter des acquisitions par ses compagnies, en proposant des prêts à ses partenaires : la Chine a accordé des prêts en échange de pétrole à la Russie ¹⁶, au Brésil ¹⁷, au Venezuela ¹⁸, au Kazakhstan ¹⁹ et à l'Équateur ²⁰. Les « prêts pour pétrole » (*daikuan huan shiyou*) ressuscitent le débat concernant la motivation et la nature de ces activités chinoises à l'étranger. Toutefois, les partenaires de la Chine ne sont pas non plus prêts à sacrifier leurs intérêts pour bénéficier du financement chinois : les prêts pour pétrole ne garantissent aux compagnies que le droit d'acheter du pétrole, à savoir la mise à disposition de ces ressources aux prix du marché au moment de l'achat ²¹.

10 Pour certains gouvernements, dont ceux de Medvedev en Russie, de Hugo Chávez au Venezuela, de Mugabe au Zimbabwe ou encore d'al-Bashir au Soudan, l'aspect idéologique présente en effet un avantage supplémentaire : les liens avec la Chine permettent de modérer les pressions exercées par les États-Unis ou l'Europe. Mais bien que la Chine entretienne des relations

16. D. Winning, S. Oster, A. Wilson, "China, Russia Strike \$25 Billion Oil Pact", *Wall Street Journal*, 18 février 2009, <http://online.wsj.com/article/SB123488153527399773.html>

17. La banque de développement chinoise (China Development Bank) assurera un prêt de 10 milliards de dollars en échange de 200 000 b/j accordés à Sinopec d'après John Lyons, « Brazil Turns to China to Help Finance Oil Projects », *Wall Street Journal*, 15 mai 2009, <http://online.wsj.com/article/SB124259318084927919.html> (consulté le 4 septembre 2009); J. Liu, A. R. Martinez, "China, Brazil Agree to \$10 Billion Loan, Exploration", *Bloomberg*, 19 mai 2009, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&tid=aR8BAFRqTRKY&refer=news>; S. Lige, Z. Chen, "Petrobras CEO Upbeat on China Loan Deal", *Caijing*, 19 mai 2009.

18. En février, la Chine et le Venezuela ont conclu de doubler leur fonds d'investissements à 12 milliards de dollars, la Chine y ajouterait 4 milliards en échange d'une promesse de PDVSA à vendre à la Chine entre 80 000 et 200 000 b/j d'ici 2015. Voir J. Wenran, "China's Oil Partners Hang onto Assets", *Asia Times*, 30 juillet 2009, http://www.atimes.com/atimes/China_Business/KG30Cb01.html

19. CNPC et l'Eximbank chinoise accorderaient chacune un prêt de 5 milliards de dollars au Kazakhstan. CNPC obtiendrait 50 % de MangistauMunaiGaz, la plus grande compagnie privée de pétrole et de gaz kazakhe. *Ibid.*

20. La Chine a accordé un prêt d'1 milliard de dollars à l'Équateur en plus d'un acompte d'1 milliard de dollars pour l'achat de 3 millions de barils par mois pendant les deux prochaines années. E. Garcia, « Ecuador set to receive \$1 billion loan from China-report », *Reuters*, 17 août 2009, <http://www.reuters.com/article/bondsNews/idUSN1737545720090817>

21. J. Wenran, "China's oil partners hang onto assets", *Asia Times*, 30 juillet 2009, http://www.atimes.com/atimes/China_Business/KG30Cb01.html

commerciales importantes avec des pays sanctionnés par la communauté internationale (dont l'Iran et le Soudan notamment), elle tente d'équilibrer ses intérêts commerciaux avec ses impératifs diplomatiques, car ses activités commerciales peuvent se révéler nuisibles pour le pays. En effet, les projets d'acquisition de gisements à l'étranger sont souvent initiés par les compagnies pétrolières, parfois au détriment du gouvernement ²². Il n'en reste pas moins que la diplomatie chinoise doit jongler entre ses intérêts commerciaux et politiques, une tâche qui s'avère parfois très difficile. Or, si l'énergie est un enjeu important pour la diplomatie commerciale de la Chine, ce n'est pas toujours une fin en soi, et il ne faudrait pas surestimer son importance pour Pékin : ses relations avec les États-Unis et l'Europe restent les premières priorités.

Quand bien même la Chine représente un marché d'exportation supplémentaire pour de nombreux producteurs pétroliers (au Moyen-Orient, en Asie centrale ou pour la Russie), elle reste un marché complémentaire, et une carte à jouer pour les producteurs. Les accords signés entre la Chine et la Russie dans le domaine énergétique, par exemple, ne risquent pas de réduire de façon significative les quantités d'énergie disponibles pour l'Europe, mais ils risquent d'en augmenter le prix, ou le coût politique. Cela présente un défi pour l'Europe, mais pas un risque stratégique ²³.

11

Les différents volets de la stratégie énergétique chinoise, notamment en Afrique et son soutien à des gouvernements autoritaires, sont problématiques dans la mesure où ils prolongent la vie de ces régimes et rendent les sanctions internationales plus difficiles à atteindre. Toutefois, à terme, les problèmes sécuritaires et l'instabilité qui touchent les pays producteurs seront aussi problématiques pour la Chine qu'ils le sont pour l'Europe. La nucléarisation de l'Iran pose un problème pour la Chine ²⁴, l'instabilité en Afrique touche les employés chinois sur place ²⁵ et la montée en puissance de la Russie est perçue comme une menace stratégique pour la Chine ²⁶.

22. Le gouvernement chinois a enlevé le Soudan de la liste des pays dans lesquels les compagnies chinoises sont encouragées à investir, mais CNPC poursuit ses activités dans le pays ; le projet d'acquisition de Unocal par CNOOC a été initié par cette dernière et annulé suite à des pressions exercées par le ministère des Affaires étrangères car le projet risquait de nuire aux relations entre la Chine et les États-Unis.

23. J.-P. Cabestan, S. Colin, I. Facon, M. Meidan, *La Chine et la Russie. Entre convergences et méfiance*, Paris, Unicomm, 2008.

24. S. Dingli, "Can Sanctions Stop Proliferation?", *The Washington Quarterly*, vol. 31, n° 3, été 2008 ; S. Dingli, "Iran's Nuclear Ambitions Test China's Wisdom", *The Washington Quarterly*, vol. 29, n° 2, printemps 2006, pp. 55-66.

25. Des employés chinois ont été enlevés au Soudan, en Éthiopie et au Nigeria.

26. Cabestan *et al.*, *op. cit.*

La stratégie pétrolière internationale est donc un équilibre d'intérêts et de pressions : tantôt la diplomatie soutient les objectifs économiques, tantôt elle sert à modérer ses effets potentiellement nuisibles. Cependant, cette stratégie reste souple et adaptative, notamment en raison de la nature fragmentée des mécanismes décisionnaires et de la nature transitionnelle de la diplomatie du pays. Faisant preuve d'une habileté remarquable, la diplomatie chinoise pourrait, néanmoins, rencontrer des difficultés croissantes à réconcilier les différents intérêts nationaux dans un contexte où plus de pressions internationales s'exercent sur la Chine pour assumer des responsabilités internationales et où, parallèlement, ses géants industriels poursuivent des intérêts économiques étroits. Depuis la crise financière mondiale, de nouvelles opportunités s'ouvrent pour les entreprises chinoises, mais pour les diplomates, un nouveau débat se présente : la Chine peut-elle assumer de nouvelles responsabilités mondiales qui reflètent son poids économique ? Pour l'instant, la réponse semble être négative, et de nouvelles tensions en découlent.

Résumé

12

La diplomatie chinoise a pour objectif de soutenir le développement économique du pays mais elle doit trouver un équilibre entre les différents aspects qui y sont associés: soutenir les activités d'investissements chinois à travers le monde, maintenir une relation stable avec les grandes puissances, contribuer à la stabilité régionale et assumer (ou éviter) les responsabilités qui découlent du poids croissant de la Chine sur la scène internationale. Cet article analyse les difficultés liées à l'équilibre entre ces différents objectifs en étudiant la diplomatie pétrolière chinoise, les acteurs qui la façonnent et la stratégie qui découle d'une convergence d'intérêts, mais aussi de la divergence d'intérêts.

Abstract

China's economic diplomacy is an ongoing balancing act between a number of interests: supporting Chinese investments overseas; maintaining stable ties with the country's main trade partners and the global powers; contributing to regional stability and undertaking (or dodging) global responsibilities that come with the country's growing global footprint. This paper looks at the difficulties in coordinating these interests by examining China's oil diplomacy, its actors and the strategies that emerge when interests converge, but more interestingly, when they diverge.

