

Les relations politiques entre la Chine et l'Australie, un élément-clé de la géopolitique mondiale des ressources

Par Yves Jégourel

Résumé

Les relations politiques entre la Chine et l'Australie se sont fortement dégradées avec, à la clé, la mise en œuvre de la part du géant asiatique de barrières tarifaires et non tarifaires. Si les produits agricoles (orge, bœuf, vin, homards) ont été les premières matières premières à être touchées, les exportations australiennes de gaz naturel liquéfié pourraient également être dans le viseur de Pékin. Canberra dispose, néanmoins, d'une carte maîtresse : son minerai de fer dont le secteur sidérurgique chinois reste très dépendant. De l'avenir des relations commerciales entre ces deux pays découlera, à terme, l'équilibre des marchés mondiaux de ces deux ressources stratégiques pour nombre de pays, et notamment ceux du continent africain.

Depuis plusieurs années déjà, le multilatéralisme cède le pas devant la volonté de faire des relations commerciales non seulement un enjeu de politique interne, souvent électoraliste, mais également un rapport de force dans l'affirmation d'un leadership mondial. Le phénomène, bien qu'hétérogène et

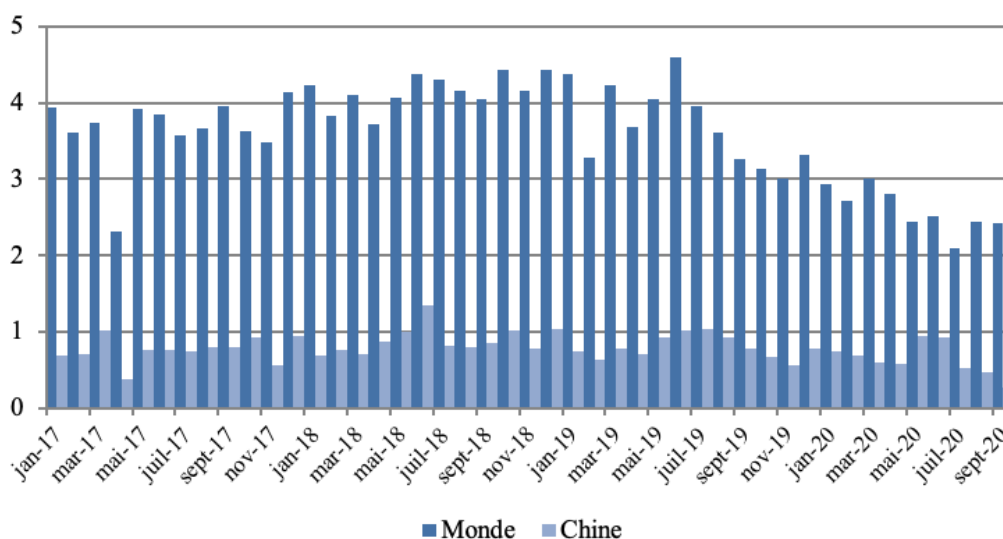
complexe, est mondial et il est, de ce point de vue, intéressant d'analyser l'origine et les conséquences de la forte détérioration des relations politiques entre la Chine et l'Australie, pays particulièrement important sur le segment des ressources extractives, qu'elles soient énergétiques ou minières.

Un durcissement des relations politiques entre Pékin et Canberra

Alors que le monde économique garde fort logiquement les yeux rivés sur l'avenir des relations commerciales entre la Chine et les États-Unis de la nouvelle mandature Biden-Harris, un autre point d'importance pour la géopolitique des ressources ne peut être oublié : la forte crispation des relations politiques entre la Chine et l'Australie, deux pays clés pour l'équilibre de nombre de marchés de matières premières. Début octobre 2020, Pékin n'a ainsi pas manqué de rappeler ses profondes réticences à la tenue, à Tokyo, au Japon, de la réunion du Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (Quad), un forum informel associant, depuis 2007, l'Australie, les États-Unis, l'Inde et le Japon et dont le but est de favoriser la définition d'une stratégie commune – politique mais également militaire – entre ces pays de la zone Indo-Pacifique. S'il est vrai que la Chine avait, alors, avant tout condamné le positionnement américain marqué par les propos polémiques de Mike Pompeo, chef de la diplomatie de l'Administration Trump, nul ne pouvait ignorer le sens de la déclaration relative au respect de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS) faite, à cette même date, par Maryse Paine, ministre australienne des Affaires étrangères. Celle-ci n'est que la suite d'une lente dégradation des relations entre les deux pays après que le gouvernement de Scott Morrison ait demandé, à plusieurs reprises, que des enquêtes soient lancées pour connaître l'origine de la Covid-19.

Géopolitiquement, l'Australie pèse probablement moins pour la Chine que les trois autres pays du Quad et peut, dès lors, plus facilement faire l'objet de mesures de rétorsion commerciale. Et Pékin vise fort logiquement là où elles sont les plus efficaces et les simples à mettre en œuvre : les exportations de matières premières. C'est ainsi qu'elle a imposé des droits de douane de 80,5 % sur les importations d'orge australien et qu'elle a interdit l'entrée sur son territoire de viande de bœuf en provenance de quatre abattoirs du Queensland et de Nouvelle-Galles du Sud, soit environ 35% des exportations australiennes vers la Chine. Une enquête antidumping sur les importations de vin australien a également été lancée, tandis que des tonnes de homards étaient bloquées dans les aéroports chinois en raison d'une possible contamination par des éléments-traces métalliques. Si les produits agricoles ont, comme souvent, fait l'objet des premières barrières tarifaires et non-tarifaires, les hard commodities ne sont pas exclues du spectre des actions chinoises. Depuis plusieurs mois, le charbon australien – thermal et métallurgique – semble être délaissé par certains acheteurs agissant, selon certains observateurs, sur demande des autorités sans que l'idée d'une rétorsion commerciale ne puisse cependant être démontrée. En septembre 2020, les exportations de charbon thermal vers la Chine se sont élevées à environ 275 millions de dollars, contre 780 millions de dollars en septembre 2019 et 854 millions de dollars en septembre 2018, soit des baisses de plus de 65% (graphique 1).

Graphique 1 : Exportations australiennes de charbon thermal (HS Code 2701, en milliards d'USD)



Source : Australia Bureau of Statistics, Trade Data Monitor

Les produits agricoles ne sont pas les seuls à pouvoir être visés par l'Administration chinoise. Parmi les matières premières phares de l'Australie figurent le gaz naturel et le minerai de fer, mais la capacité qu'a Pékin d'instaurer des barrières aux échanges sur l'un et l'autre diffère fondamentalement tant les structures de marché sur lesquelles ils sont échangés sont différentes.

Tableau 1 : Valeurs des exportations australiennes soumises à un risque de rétorsion commerciale (en milliards d'USD)

	Monde		Chine	
	2018	2019	2018	2019
Orge	1,4	0,73	1,06	0,41
Viande bovine	6,44	7,49	0,96	1,85
Vins	2,15	2,04	0,75	0,79
GNL	32,16	33,83	-	-
Charbon thermal	49,88	44,5	10,66	9,52
Minerai de fer	47,29	66,76	38,42	54,86

Source : Australia Bureau of Statistics, Trade Data Monitor

L'Australie, un géant gazier aux pieds d'argile ?

Si la demande chinoise constitue, pour ces deux produits, comme pour la quasi-totalité des matières premières, un élément clé de la dynamique des prix, l'offre mondiale de gaz naturel est géographiquement bien plus diversifiée que ne l'est celle de minerai de fer. Premier producteur au monde de gaz naturel, avec près de 921 milliards de m³, selon les statistiques de BP, les États-Unis représentent 23% de l'offre mondiale en 2019.

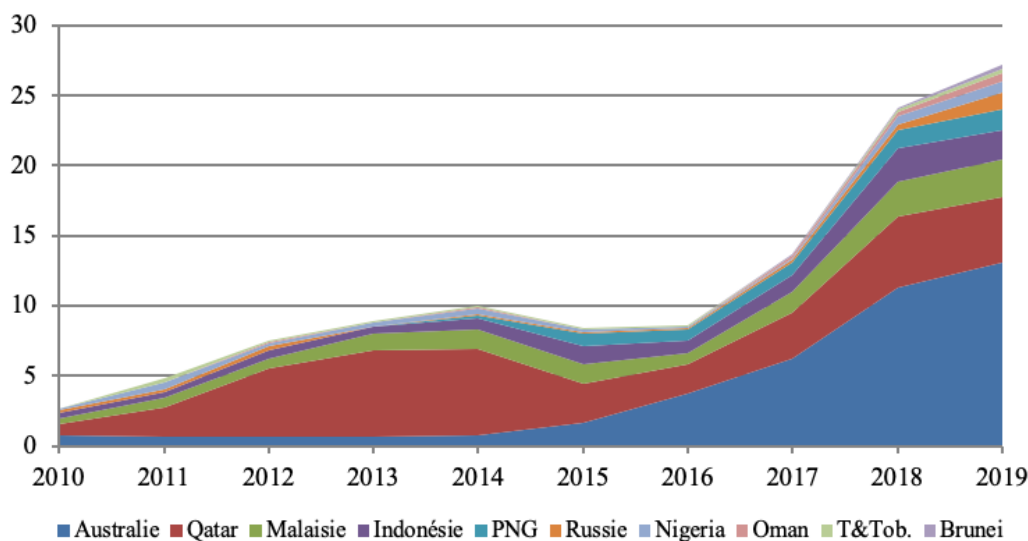
Son dauphin, la Fédération de Russie, pèse quant à elle 17% de la production mondiale, soit 679 milliards de m³, suivie de l'Iran (244 milliards de m³, 6%)¹. L'Australie apparaît, elle, au septième rang des pays producteurs (153 milliards de m³ ; 3,8%), mais elle est le pays dont la production a le plus augmenté au monde (avec le Pérou²) sur la période 2008-2018. Par ailleurs, produire n'est bien évidemment pas exporter et « l'île-continent » est un des acteurs majeurs sur les marchés internationaux, notamment celui du gaz naturel liquéfié (GNL). Sur ce segment stratégique, l'Australie est en compétition avec le Qatar pour le leadership mondial. Ce dernier est, selon les données de BP³, le premier exportateur mondial avec 107,1 milliards de m³ exportés en 2019, contre 104,7 pour son poursuivant. La progression de l'offre australienne sur les dix dernières années est cependant considérable (+317%), bien supérieure à celle des exportations mondiales (+94%) ou qataries (+107%). Elle est la conséquence d'investissements massifs réalisés par des entreprises australiennes, telles que Woodside Petroleum ou Santos, ainsi que par des majors. Ceux-ci devraient se poursuivre dans ce pays, comme au Qatar, qui pourrait atteindre une capacité de production de 149 milliards de m³ d'ici à 2025, grâce au développement de son terminal de liquéfaction de Ras Laffan. Pour l'Australie, cette considérable montée en puissance ne s'est pas accompagnée d'une diversification géographique des marchés d'exportation, bien au contraire. De 2014 à 2019, la part, en valeur, de l'Australie dans les importations chinoises de GNL est passée de 5,9% à près de 46% (Graphique 2). De toute évidence, l'essor des mesures de rétorsion commerciale au segment du GNL pourrait lourdement peser sur l'économie australienne et celui-ci a, semble-t-il, d'ores et déjà été engagé par Pékin. Novembre 2020 a ainsi vu le désengagement des acteurs chinois impliqués dans l'achat des parts du projet gazier de Scarborough détenu par Woodside.

1. Source : BP(2020).

2. Le niveau de la production gazière du Pérou reste néanmoins très inférieur (13,5 milliards de m³ en 2019) à celui de l'Australie.

3. D'autres sources suggèrent que l'Australie a surpassé le Qatar en 2019. Voir, par exemple : Toscano N. (2020), "Australia tops Qatar as world's biggest LNG exporter", The Sydney Morning Herald, 6 janvier.

Graphique 2 : Evolution des importations chinoises de GNL (HS Code 271111, en milliards d'USD)



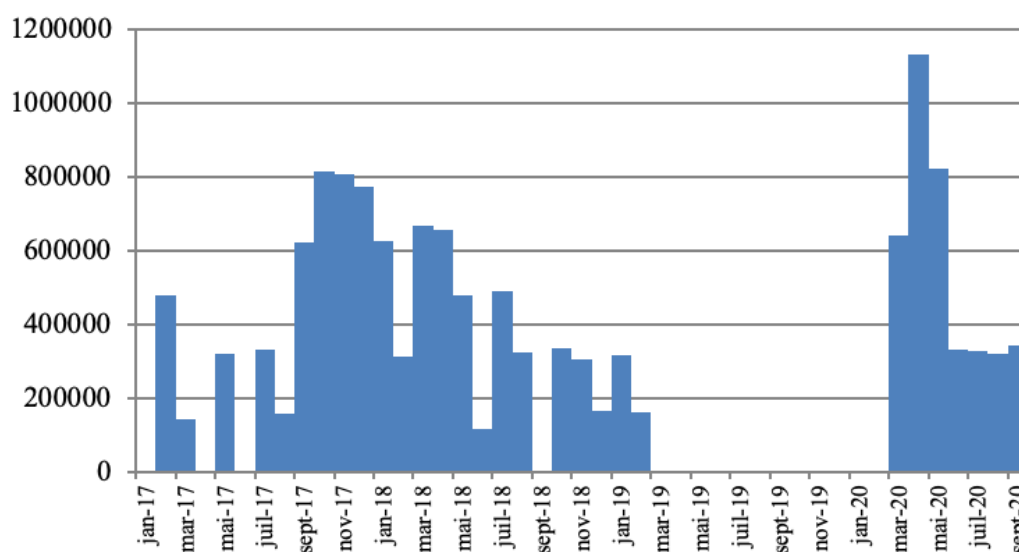
Source : China Customs Statistics, Trade Data Monitor

Cette menace pesant sur les exportations australiennes s'inscrit dans un contexte surcapacitaire où la concurrence fait rage. Si la relative proximité géographique entre les terminaux de liquéfaction d'Australie-Occidentale et ceux, chinois, de regazéification, offre à l'Australie un indéniable avantage compétitif sur son rival historique, la course à la rationalisation de l'offre est loin d'être terminée. Permettant de livrer 266 000 m³, le Q-Max (ou Qatarmax) constitue la classe de navire GNL la plus grande et l'arrivée, le 10 novembre 2020, du Al Mafyar dans le port de Tianjin⁴, témoigne de la volonté de QatarGas, la compagnie nationale qatarie, de s'engager pleinement dans une lutte concurrentielle pour servir le marché chinois. Pour l'Australie, la concurrence internationale est en réalité plurielle et, dans ce contexte, l'essor du GNL américain pourrait également satisfaire les desseins de Pékin. Selon les statistiques douanières américaines, aucun flux de GNL entre ces deux pays n'a été enregistré entre mars 2019 et mars 2020. La faiblesse des cours du côté de l'offre américaine, l'imposition, du côté de la demande chinoise, de droits de douane – de 10%, en septembre 2018, puis de 25%, en 2019 – et une défiance respective⁵ expliquent en large part cette absence de transaction entre les deux pays. Les exportations ont repris depuis, conformément aux termes de l'accord de phase 1 signé par Pékin et Washington et malgré le

maintien officiel des droits de douane. En septembre 2020, 4% des importations chinoises de GNL étaient d'origine américaine, tandis que sur la période allant de mars à septembre 2020, elles se sont élevées à plus de 3,9 millions de m³. Elles n'étaient que de 1,6 et 2,7 millions de m³ sur les mêmes périodes de 2017 et 2018, respectivement. Si le GNL américain pèse aujourd'hui bien peu sur le marché chinois, son essor programmé ne peut être ignoré par les compagnies gazières australiennes. Elles devront également composer avec le gaz russe, terrestre et maritime, dont les volumes à destination des provinces chinoises sont eux aussi amenés à croître. Inauguré en décembre 2019, le gazoduc Power of Siberia permettra, d'ici 2024, d'acheminer annuellement 38 milliards de m³ de gaz provenant des champs de Kovykta (Sibérie orientale, à partir de 2022) et Chayanda (Yakoutie) vers la ville russe de Blagovestchensk et ainsi alimenter le Nord de la Chine. Il devrait être doublé par un nouveau projet, Power of Siberia 2, d'une capacité de 50 milliards de m³ à destination de Pékin via la Mongolie. Moscou a probablement le plus à gagner dans ce projet, mais l'opposition américaine au projet Nord Stream 2 – permettant d'alimenter l'Allemagne en gaz russe par un gazoduc sous-marin en mer Baltique – et la guerre commerciale sino-américaine ont créé les conditions d'une convergence de vue entre la Russie et la Chine qui se couple avec une forte complémentarité de leurs économies.

4. La Chine dispose, à ce jour, de 22 terminaux LNG dont 11 peuvent accueillir des Q-Max.

5. Tsaos N. (2019), « Will Chinese Tariffs Hurt U.S. LNG? », Center for Strategic & International Studies, 14/05.

Graphique 3 : Evolution des exportations américaines de GNL vers la Chine (HS Code 271111, en m³)

Source : U.S. Census Bureau, Trade Data Monitor

L'augmentation programmée des flux gaziers internationaux – russes, qataris, américains ou autres – à destination de la Chine pourrait donner à Pékin une grande latitude pour pénaliser les exportations australiennes et, ainsi, lourdement pénaliser l'économie de ce pays. Canberra dispose, néanmoins, d'un atout pour tempérer les velléités chinoises : son minerai de fer dont la sidérurgie chinoise est particulièrement dépendante.

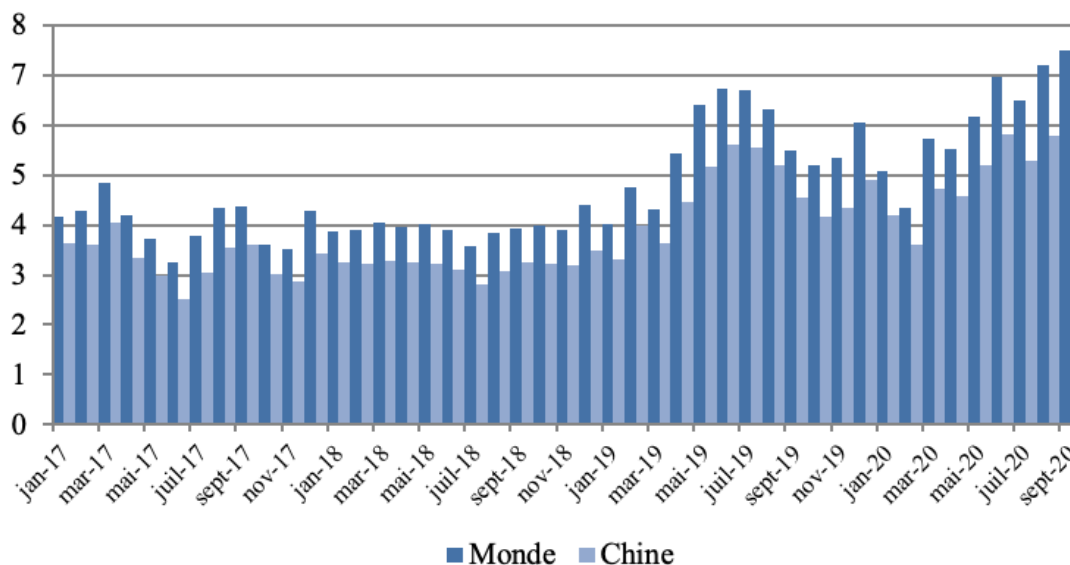
Une dépendance chinoise aux importations de minerai de fer

Un regard rapide à la réalité du commerce international du minerai de fer pourrait aisément laisser à penser que l'Australie est, sur ce segment, tout aussi dépendante de la Chine qu'elle ne l'est pour les autres matières premières évoquées précédemment. En septembre 2020, la valeur totale des exportations de minerai de fer de ce pays s'est élevée à près de 7,5 milliards de dollars, dont un peu moins de 6 milliards, soit environ 80%, à destination de la Chine. La situation est pourtant bien différente des autres matières premières exportées. L'offre de ce minerai est, en effet, particulièrement concentrée entre deux pays :

le Brésil et... l'Australie. Ainsi, selon les statistiques de Wordsteel (2020), cette dernière a produit 901,1 millions de tonnes (Mt) de minerai de fer, en 2019, soit plus de 40% de l'offre mondiale (2228 Mt) et le Brésil, deuxième plus grand producteur au monde, 448 Mt (20% de la production mondiale). La Chine produit, certes, elle aussi, ce minerai (comme, d'ailleurs, un grand nombre de matières premières), mais celui-ci est de piètre qualité et ne satisfait guère aux exigences des sidérurgistes du pays, notamment dans un contexte où la lutte contre la pollution de l'air engagée par Pékin impose un minerai de forte teneur en fer afin de limiter le recours au charbon à coke. Ils sont, de loin, les plus grands aciéristes au monde – parmi les dix plus importants producteurs mondiaux, sept sont chinois, tandis que la Chine est le plus grand producteur d'acier au monde avec une offre de 996,3 Mt en 2019 sur un total mondial de 1868,8 Mt (soit 53,3%⁶) – et le soutien que le gouvernement central et les provinces chinoises leur accordent semble indéfectible. Le minerai de fer australien leur est indispensable pour alimenter leurs hauts fourneaux, et ceci explique pourquoi les mesures de rétorsion adoptées par Pékin ne lui ont pas été appliquées et ne devraient pas l'être.

6. Depuis de nombreuses années déjà, Pékin a engagé une stratégie de consolidation de ses entreprises sidérurgiques et de rationalisation de sa production au travers d'une suppression de capacités de production jugées obsolètes et polluantes.

Graphique 4 : Exportations australiennes de minerai & concentré de fer (HS Code 2601, en milliards d'USD)



Source : Australia Bureau of Statistics, Trade Data Monitor

La théorie économique s'est largement intéressée au marché international du minerai de fer et les conclusions des études menées sont sans ambiguïté. Comme en attestent les articles de Chen et al. (2016) et de Zhu et al. (2019), il ne fait guère de doute que l'Australie et le Brésil concentrent, chacun, un pouvoir de marché important, contrairement aux deux autres pays producteurs que sont l'Inde et l'Afrique du Sud et, contrairement à la Chine, en dépit de l'ampleur de sa demande d'importation. Survenue le 25 janvier 2019, la rupture du barrage brésilien de Brumandinho a, à titre d'illustration, lourdement et longuement contraint l'offre mondiale avec, à la clé, une hausse durable du niveau des prix. De ce point de vue, force est de constater que toute contrainte sur l'offre australienne ou brésilienne se traduit de manière quasi-systématique par une élévation des cours du minerai, ceteris paribus. Cette analyse est confortée par les travaux de Song et al (2019) qui ont montré que le centre de gravité du commerce mondial du minerai de fer s'est déplacé de l'Europe (production et consommation) vers l'Océanie (production) et l'Asie (consommation) au cours des

années 1990 et que si les échanges de minerai de fer ont une dimension mondiale, la forte concentration de l'offre rend la mise en œuvre d'un cartel de production techniquement aisé, bien qu'il soit toujours politiquement difficile de le maintenir.

La Chine n'ignore, bien évidemment, rien de ce risque stratégique et c'est la raison pour laquelle aucune sanction commerciale n'a été imposée sur les importations de minerai de fer. Elle pourrait, certes, favoriser l'importation de minerai brésilien, mais celui-ci souffre, en dépit de sa grande qualité, d'un désavantage comparatif : son éloignement qui renchérit logiquement son prix d'importation dans les ports chinois. En raison de l'importance des besoins chinois, cette stratégie ne pourrait, par ailleurs, que jouer à la marge. C'est, aussi, la raison pour laquelle la Chine a investi dans des projets miniers en Afrique, en premier rang desquels celui de Simandou, en Guinée, le plus grand gisement au monde encore inexploité et disposant d'une teneur en fer particulièrement élevée (65%).

Conclusion

Si la guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis constitue, de toute évidence, un événement économique majeur, la montée des mesures protectionnistes n'en demeure pas moins un phénomène mondial et les tensions observées entre Pékin et Canberra en sont une des démonstrations. Avec ses importations de minerai de fer comme talon d'Achille, Pékin devrait faire de la diversification de ses approvisionnements un enjeu économique et politique de première importance. A cet égard, il existera, de nouveau, une géopolitique du fer et tout pays producteur devrait en prendre la mesure dans ses relations avec la Chine. En 2017, le continent africain a exporté 86,48 Mt de minerai de fer, en large part grâce à la production sud-africaine. Ceci place l'Afrique devant l'Europe, l'Asie ou l'Amérique du Nord. Outre Simandou, le potentiel de son sous-sol pourrait être particulièrement important et le développement d'une approche continentale pourrait, à cet égard, faire sens, dans la lignée de la Vision minière africaine (VMA), adoptée par l'Union africaine (UA) en 2009. Le chemin pour y parvenir sera long mais les enjeux sont considérables. Il s'agirait, alors, probablement, non pas d'utiliser l'exploitation des ressources en fer pour œuvrer en faveur de sa transformation locale – une stratégie pourtant voulue par nombre de décideurs politiques africains sur le segment des matières premières extractives comme agricoles – mais d'impulser ou de renforcer des logiques partenariales avec le pays d'importation, et donc la Chine, visant à favoriser réellement la diversification de l'économie du pays hôte.

Bibliographie

- BP (2020), Statistical Review of World Energy 2020, 69^{ème} édition.
- Jégourel Y. (2020), « The global iron ore market: From cyclical developments to potential structural changes », The Extractive Industries and Society, vol. 7, n°3 : pp. 1128-1134.
- Jégourel Y. (2020), « un élément-clé de compréhension des relations internationales de la Chine avec le reste du monde », Le Monde, 7 septembre 2020.
- Chen, W., Lei, Y., Jiang, Y. (2016). « Influencing factors analysis of China's iron import price: based on quantile regression model », Resources Policy, 48 : 68-76.
- Kutcherov V., Morgunova M., Bessel V., Lopatin A. (2020), « Russian natural gas exports: An analysis of challenges and opportunities, Energy Strategy Reviews, vol.30 : 100511.
- Song Y., Nuo W., Yu A. (2019), "Temporal and spatial evolution of global iron ore supply-demand and trade structure, Resources Policy, 64 : 101506.
- Steuer, C. (2019), « Outlook for Competitive LNG Supply », OIES paper, NG 142, Oxford Institute for Energy Studies.
- Worldsteel (2020), World Steel in Figures.
- Zhu X., Zheng W., Zhang H., Guo Y. (2019), « Time-varying international market power for the Chinese iron ore markets », Resources Policy, 64 : 101502.

À propos de l'auteur Yves Jégourel

Yves Jégourel, Senior Fellow au Policy Center for the New South et Maître de conférences HDR, dirige le master 2 Banque, Finance et Négoce International de l'Université de Bordeaux. Il est également professeur affilié à Toulouse Business School. Ses enseignements et ses recherches portent sur l'organisation des filières de matières premières, le rôle des marchés financiers à terme et les techniques de gestion du risque de prix. Il est l'auteur de nombreux articles de presse et de recherche sur ces sujets. Un de ses derniers ouvrages, paru en 2015, porte sur l'évolution du rôle renouvelé des puissances publiques (Etat, région, banque centrale) dans le financement de l'économie.

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma