

La carotte et le bâton : la diplomatie économique de la Chine envers les Philippines

Par **François-Xavier Bonnet** est géographe, chercheur associé à l'IRASEC et membre de l'observatoire Asie du Sud-Est (Asia Centre, Ecole Navale, INALCO). Ses recherches se concentrent sur la géopolitique des Philippines : guérillas musulmanes, terrorisme, processus de paix sur Mindanao et disputes maritimes en mer de Chine méridionale. Il est l'auteur de plusieurs chapitres dans *Philippines contemporaines* (IRASEC-Les Indes savantes, 2013) et a contribué au collectif *Bajo de Masinloc, Scarborough Shoal: maps and documents* (Institut des affaires maritimes et du droit de la mer de l'université des Philippines et Namria, 2014).

Après quatre ans de fortes tensions (mai 2012-juillet 2016) entre les Philippines et la Chine à propos des zones maritimes en mer de Chine méridionale, les relations entre les deux pays se sont considérablement améliorées. En moins d'un an, l'administration Duterte a transformé la politique étrangère des Philippines en effectuant un rapprochement spectaculaire avec son grand voisin.

Dans un premier temps, nous montrerons que le rapprochement avec la Chine effectué par le président Duterte est à la fois le fruit d'une idéologie mais aussi d'un grand pragmatisme. Ce pivotement satisfait la Chine mais celle-ci reste extrêmement prudente, consciente des relations houleuses du passé et des risques potentiels d'une opposition nationaliste au gouvernement actuel ou d'une administration post-Duterte hostile à la Chine. Puis nous présenterons les différents outils utilisés par la diplomatie économique chinoise pour « charmer » les Philippines. Cependant, loin d'être altruiste ou généreuse, cette diplomatie vise à protéger les intérêts nationaux de la Chine, quitte à influencer ouvertement ou non des décisions jugées hostiles à ces intérêts.

1) Le pivotement des Philippines vers la Chine : entre satisfaction et prudence pour Beijing

A) La politique étrangère du président Duterte : un tournant idéologique ou du pragmatisme ?

Lors de son voyage en Chine du 18 au 21 octobre 2016, le président Rodrigo Duterte annonçait avec force sa nouvelle politique étrangère de la manière suivante : « *Les Etats-Unis ont perdu. Je me suis séparé des Etats-Unis. Je me suis réaligné sur votre orientation idéologique et j'irais aussi, peut-être, en Russie pour parler au président Vladimir Putin et je lui dirais que nous sommes trois contre le monde – Chine, Philippines et Russie. C'est la seule voie possible.*¹ ». Cette annonce fracassante laissait perplexe de nombreux analystes de la région. M. Duterte était-il prêt à rompre les relations si particulières des Philippines avec les Etats-Unis, l'ancienne puissance coloniale (1898-1946) et le partenaire économique et militaire privilégié depuis son indépendance ? Ou bien essayait-il de rééquilibrer les relations avec la Chine, fortement affaiblies par le différend en mer de Chine méridionale porté en 2013 à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye et remporté en juillet 2016 très largement par les Philippines ?

Ce changement de cap de la politique étrangère – ce pivotement vers la Chine – semble, dans un premier temps, lié à l'humeur de M. Duterte, qui réagit de façon épidermique aux critiques américaines, européennes et des Nations unies concernant les milliers de morts et violations des droits humains liées à sa guerre contre la drogue. Cependant, un second niveau d'analyse permet de déceler une idéologie sous-jacente beaucoup plus profonde. M. Duterte se considère comme un disciple du diplomate et universitaire nationaliste Renato Constantino (1919-1999)², une figure intellectuelle de la critique anticoloniale puis de la mondialisation des Philippines.

¹ "Duterte : its Russia, China, PH against the world", *ABS-CBN.com*, 20 octobre 2016, <http://news.abs-cbn.com/news/10/20/16/duterte-its-russia-china-ph-against-the-world>

² Information qui nous a été donnée par des membres de sa famille, entretien à Davao City, 20 mai 2007. Il n'est pas certain qu'il ait rencontré Constantino en personne.

Au lendemain de l'indépendance en 1946, le jeune diplomate Constantino devint l'avocat d'une politique étrangère indépendante des Philippines. Laquelle devait se traduire par une mise à distance des États-Unis et un développement des relations avec la Chine continentale et l'Union soviétique. Accusé d'être procommuniste, il dut démissionner du département des affaires étrangères dans les années 1950. Dans ses nombreux ouvrages, Constantino déconstruisit la colonisation, réécrivant du point de vue nationaliste, l'histoire de la colonisation américaine dans son pays.

Le président Duterte va-t-il appliquer à la lettre les conceptions de Constantino ? Si tel est le cas, il ne devrait pas y avoir de rupture diplomatique avec Washington mais un rééquilibrage des relations avec Pékin et peut-être Moscou. Dans ce contexte, ses menaces de stopper les exercices militaires avec les États-Unis et d'évacuer les forces américaines stationnées à Mindanao pourraient être interprétées comme des moyens de pression qui pourraient lui offrir de plus grandes marges de manœuvre pour de futures négociations³. Après avoir envisagé de remettre en cause l'accord de défense intitulé *Enhanced Defense Cooperation Agreement* (EDCA), négocié en 2014, permettant aux troupes américaines d'utiliser les camps militaires philippins et même d'y construire de nouvelles structures, M. Duterte confiait à son secrétaire de la défense Delfin Lorenzana : « *Nous allons honorer tous les accords passés par les administrations précédentes (...)*⁴ ». Mieux, lors du siège de Marawi (débuté à la mi-mai 2017 et toujours en cours) contre des groupes jihadistes affiliés à *Daech*, M. Duterte accueillait chaleureusement, mais discrètement, l'aide militaire américaine, notamment les forces spéciales. Il aurait ainsi expliqué que son adversaire était l'ancien président Barack Obama et le département d'État et non le peuple américain ou le président Trump⁵.

Le pragmatisme de M. Duterte se nourrit aussi de certaines réalités économiques. Les États-Unis ont réalisé 60,4 % des investissements directs étrangers aux Philippines en 2014 et 40 % en 2015. La part de l'Union européenne est passée de 7 % en 2013 à 18 % en 2015⁶. Par ailleurs, l'externalisation des services aux entreprises (Business Process Outsourcing – BPO) dont font partie les centres d'appels téléphoniques et qui est dominée par les investisseurs américains, rapporte 72 % des revenus philippins à l'exportation. Le pays est également le 5^e bénéficiaire du système généralisé des préférences (SGP), qui élimine des barrières tarifaires pour certains produits venant de pays en voie de développement vers les États-Unis ; les Philippines ont ainsi pu y exporter 1,4 milliard de dollars de marchandises. Enfin, l'aide américaine au développement s'est élevée à 4 milliards de dollars entre 2012 et 2015 auxquels s'ajoutent 140 millions de dollars d'aide militaire pour la même période.

L'orientation actuelle de la politique étrangère, appelée aussi *hedging* ou protection, de M. Duterte, pourra-t-elle résister aux oppositions qui se cristallisent aux Philippines ? D'un côté, le pragmatisme du président est critiqué par M. Jose Maria Sison, son autre mentor et fondateur du Parti communiste philippin (PCP) qui lui demande de couper les liens avec les États-Unis et de révoquer le traité de défense mutuelle signé en 1951. De l'autre, les nationalistes incarnés notamment par le sénateur Antonio Trillanes IV, lui reprochent d'affaiblir considérablement la position du pays en mer de Chine méridionale alors qu'il avait remporté une victoire juridique claire à La Haye le 12 juillet 2016. Selon ces nationalistes, en échange de milliards de dollars, le

³ Au moment où nous écrivons ces lignes, les États-Unis n'ont reçu aucune note officielle leur demandant de quitter Mindanao, etc.

⁴ Carmela Fonbuena, "EDCA: US set to build facilities in 3 PH military bases", *Rappler.com*, 26 janvier 2017, <http://www.rappler.com/nation/159611-edca-american-facilities-philippines-bases>

⁵ Allan Nawal, "Duterte: I did not know of US help in Marawi conflict beforehand", *Inquirer.net*, 11 juin 2017 <http://globalnation.inquirer.net/157871/duterte-not-know-us-help-marawi-conflict-beforehand>

⁶ Chris Schnabel, "Duterte's tough talk and what it could mean for US, EU investments", *Rappler*, 8 octobre 2016, (<http://www.rappler.com/business/economy-watch/148454-duterte-tough-talk-us-eu-investments>).

président aurait fait trop de concessions à Pékin, notamment l'interdiction des patrouilles navales conjointes Etats-Unis-Philippines dans les îles Spratleys (commencées en avril 2016), la promesse de ne pas évoquer le jugement de la Cour permanente d'arbitrage durant sa visite officielle en Chine. Le numéro d'équilibre entre le pragmatisme, le nationalisme et la radicalité du PCP sera rapidement mis à l'épreuve alors que les Philippines ont accédé cette année à la présidence de l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (plus connue sous l'acronyme anglais ASEAN).

B) Une diplomatie économique de la Chine entre satisfaction et prudence

A la fin de sa visite historique en Chine, le président Duterte, jubilant, proclamait au monde entier que les Philippines et la Chine étaient devenues les meilleures amies. De fait, la diplomatie économique des deux pays avait été féconde. Les deux gouvernements signaient 13 accords bilatéraux pour une valeur totale de 24 milliards de dollars. Mais cette somme totale doit être divisée en deux parties. De fait, 9 milliards de dollars seront consacrés aux 40 projets de gouvernement à gouvernement et financés par la Chine soit sous forme d'assistance au développement (6 milliards de dollars) soit sous forme de prêts commerciaux (3 milliards de dollars). Les 15 milliards restants concernent 27 projets d'investissements directs des compagnies chinoises en partenariat avec des entreprises des Philippines.

Derrière ce chiffre de 24 milliards de dollars se cache donc une réalité bien différente. Les neuf milliards d'aide au développement de la Chine pour les Philippines seront déboursés tout au long des six ans de mandat du président Duterte (jusqu'en 2022) soit une moyenne de 1,5 milliards de dollars par an. Cette moyenne est symbolique car elle correspond, peu ou prou, à la valeur du programme d'assistance de la Chine aux Philippines dans les années 2010 et 2011, c'est-à-dire juste avant le déclenchement de la dispute sur le Scarborough Shoal.

L'évolution de l'aide chinoise aux Philippines de 2010 à septembre 2016 est caractérisée de la manière suivante. De 2010 à 2011, cette aide est stable (1,14 milliard de dollars), puis s'effondre en 2012 (386 millions de dollars) à la suite des incidents du Scarborough Shoal (mai 2012). Les années suivantes, l'effondrement se poursuit jusqu'à devenir nul en 2015 jusqu'en septembre 2016.

Cette assistance symbolise donc, d'une certaine manière, un « retour à la normale » des relations entre les deux pays, mais aussi atteste d'une grande prudence de la part de la Chine. Conscientes de l'instabilité potentielle des relations entre les deux pays à travers le temps, d'une administration des Philippines à une autre, et même au cours du mandat du président, les autorités chinoises n'hésitent pas à entrer dans le débat national. Ainsi, exprimant l'anxiété de son gouvernement, l'ambassadeur de Chine aux Philippines, Zhao Jianhua, expliquait que les projets d'infrastructures financés par la Chine devront être complétés avant la fin du mandat de M. Duterte car le gouvernement chinois « a peur que les projets pris en charge au-delà de son mandat ne connaissent des complications potentielles. (...) Nous devons nous dépêcher car un nouveau gouvernement aux Philippines pourrait apporter beaucoup de défis et d'incertitudes⁷ ». Il préconisait alors que le parlement vote la loi qui donnera les pleins pouvoirs au président Duterte dans le secteur des infrastructures. Ainsi, la Chine entrait de plain-pied dans un débat national extrêmement sensible. Si cette loi n'est pas encore votée, elle est considérée, par l'opposition à M. Duterte, comme la première étape vers une dérive autoritaire du président voire même le prélude à la loi martiale au niveau national (depuis mai 2017, la loi martiale est appliquée sur l'ensemble de l'île de Mindanao).

Cette loi permettrait, effectivement, d'accélérer la construction des infrastructures. Le président pourrait nommer les entreprises sans avoir à passer par le très long et incertain processus d'appels d'offre (ce dernier pouvant prendre jusqu'à deux ans). Mais le risque de corruption devient alors très élevé. Or, sous l'administration de la présidente Gloria Macapagal Arroyo (2001-2010), période qualifiée d'âge d'or des relations entre les deux pays, les scandales de

⁷ Catherine Valente, "China wants emergency powers for Duterte", *Manila Times*, 12 février 2017, <http://www.manilatimes.net/china-wants-emergency-powers-duterte/311799/>



corruption à répétition, concernant des projets d'infrastructures financés par la Chine, faisaient la une de la presse nationale quotidiennement et d'enquêtes parlementaires régulières. Ces projets, notamment le projet de voie ferrée vers le nord de Luzon (Northrail project) ou la construction d'une infrastructure internet pour le service publique (NBN-ZTE project) ont été stoppés par l'administration Aquino (2010-2016), créant la première crise sérieuse entre les deux pays⁸.

L'ambassadeur chinois Zhao Jianlun, conscient de la sensibilité de la question de la corruption, promettait que les autorités chinoises feraient tout leur possible pour que ces projets soient mis en place sans aucune corruption⁹. De son côté, l'ambassadeur des Philippines en Chine, José Santiago « Chito » Sta Romana, affirmait la nécessité de bien prendre en compte les expériences récentes afin d'éviter de refaire les mêmes erreurs et de compliquer les relations diplomatiques entre les deux pays¹⁰. Pourtant, avant même la signature définitive des contrats (il ne s'agit pour l'instant que de promesses d'investissements et études de faisabilité), le doute sur la sincérité des deux parties a commencé à s'installer. De fait, plusieurs compagnies chinoises sélectionnées pour entreprendre de gros projets d'infrastructures aux Philippines, figurent sur la liste noire de la Banque mondiale. La *China Road and Bridge Corp* (CRBC), par exemple, doit participer au projet d'aménagement de la zone allant du centre des affaires Bonifacio Global City jusqu'à l'aéroport international de Ninoy Aquino. Or, la CRBC est bannie de tous les projets financés par la Banque mondiale depuis 2009¹¹. Du côté philippin, des journalistes d'investigation ont montré que sur les 22 entreprises locales choisies pour ces projets, la plupart sont soit inexistantes ou n'apparaissent qu'après la visite de M. Duterte en Chine, soit inexpérimentées (leurs expériences ne correspondent pas aux projets pour lesquelles elles ont été choisies), soit sous-capitalisées par rapport à l'importance des projets ou bien font depuis des années des pertes¹².

Le grand réchauffement des relations entre les deux pays n'a pas donné lieu à des excès d'optimisme de la part des autorités chinoises. Certes ces dernières sont satisfaites que le président Duterte effectue une séparation entre la dispute en mer de Chine méridionale et les relations économiques avec la Chine. Mais, les décideurs chinois savent pertinemment que la « lune de miel » avec Manille peut être de courte durée et n'hésitent donc pas à intervenir dans les médias philippins pour influencer les décisions des parlementaires.

La section suivante présente les différentes phases de la diplomatie économique de la Chine depuis juin 2016.

2) La Chine : récompenser la nouvelle politique étrangère de Manille mais défendre ses intérêts nationaux

La diplomatie économique chinoise vis-à-vis des Philippines semble suivre l'adage « Il faut battre le fer quand il est encore chaud ». De fait, en l'espace d'un an, depuis le 30 juin 2016, plusieurs outils ont été utilisés afin de « charmer » l'administration Duterte. Nous avons pu mettre en valeur trois grandes phases dans cette offensive de charme. Dans un premier temps,

⁸ La Chine a menacé de mettre les compagnies des Philippines sur une liste noire et demande un remboursement intégral des sommes impliquées dans ces projets. L'Etat chinois a porté plainte auprès d'un tribunal situé à Hong Kong. Le jugement n'a pas encore été rendu.

⁹ Catherine Valente, *Id.*, 12 février 2017,

¹⁰ Paterno Esmaguél II, "Avoid mistakes of the past China deals, incoming PH envoy says", *Rappler.com*, <http://www.rappler.com/nation/154726-ambassador-chito-santa-romana-china-deals-mistakes>

¹¹ Nikko Dizon, "Chinese company banned by World Bank bags Philippines infrastructure project", *Philippines Daily Inquirer*, 26 octobre 2016, <http://business.inquirer.net/217467/chinese-company-banned-by-world-bank-bags-ph-infrastructure-project>

¹² Kenneth Cardenas, *Duterte's China deals, dissected*, Philippine Center for Investigative Journalism (PCIJ), 8 mai 2017, <http://pcij.org/stories/dutertes-china-deals-dissected/>

la Chine soutient officiellement et concrètement la « guerre contre la drogue » menée par le président philippin. Puis, la Chine lève les sanctions contre les importations de bananes en provenance des Philippines. Peu de temps après, le gouvernement chinois propose le paquet économique de 24 milliards de dollars. Cependant, une analyse précise de ce paquet économique montre que, derrière la bienveillance affichée, l'objectif chinois reste la défense de ses intérêts nationaux, notamment un accès continu aux ressources naturelles en particulier minières. Cet accès aux ressources naturelles peut être consolidé par l'intégration des Philippines dans le projet ambitieux de la nouvelle route de la soie et plus précisément de son volet maritime.

A) La diplomatie des centres de désintoxication des toxicomanes

L'homme qui joua un rôle central dans le rapprochement entre les deux pays est le milliardaire chinois Huang Rulun. Cet homme, né dans les années 1950 dans la province du Fujian, s'était expatrié à Manille, plus précisément dans le quartier de Binondo (où se concentre la diaspora du Fujian), où il y faisait du commerce à partir de 1986.

Ses affaires ont dû être suffisamment lucratives aux Philippines pour qu'après son retour en Chine dans les années 1990, il puisse investir dans l'immobilier dans sa province natale, alors en pleine croissance économique. Huang Rulun a ainsi fondé la compagnie de construction Century Golden Resources Group qui emploie plus de 20000 salariés et détient 20 hôtels cinq étoiles et 10 centres commerciaux dont l'important complexe commercial Century City à Beijing.

Huang Rulun rencontre le président Duterte grâce à l'entremise de leur ami commun Stephen Techico, le vice-président de la Fédération nationale des associations sino-philippines et président de l'agence de voyage Uni-Orient Travel Inc¹³. Huang propose alors à M. Duterte de financer personnellement, pour 80 millions de dollars, deux gigantesques centres de désintoxication des toxicomanes de 5 000 lits chacun dans la province de Nueva Ecija¹⁴.

Selon Benedicto Yujuico, président de la chambre de commerce et d'industrie des Philippines, Huang Rulun est considéré par M. Duterte comme un héros et symbole de l'amitié retrouvée avec la Chine¹⁵. Huang, grâce à ses connections politiques et économiques, servira d'intermédiaire remarquablement efficace mais discret entre les deux pays¹⁶. Indirectement, il ouvre l'ère de la « diplomatie des centres de désintoxication ». Chaque pays voulant développer et renforcer ses activités commerciales avec les Philippines devra d'une part ne pas critiquer les actions violentes de la guerre contre la drogue et d'autre part proposer de financer des centres de désintoxication (à l'instar de la Corée du Sud et du Japon)¹⁷.

Les autorités chinoises soutiennent officiellement la guerre contre la drogue du président Duterte. Ce dernier expliquait que « la Chine était le seul pays à s'exprimer librement et fermement en faveur de la guerre contre la drogue dans mon pays¹⁸ ». Non seulement les autorités chinoises soutiennent les projets de Huang Rulun mais elles prévoient aussi le financement de quatre autres méga-centres notamment dans les Visayas et Mindanao. Par ailleurs, lors de la visite de M. Duterte à Beijing en octobre 2016, les deux pays signaient un Memorandum of understanding (MOU) concernant un protocole de coopération pour la lutte contre la drogue notamment dans l'échange d'informations, partage des technologies pour combattre les trafics de drogue entre les deux pays mais aussi une coopération entre les deux agences de garde-côtes.

¹³ Cette agence de voyage fait venir des touristes chinois aux Philippines.

¹⁴ La capacité totale des centres pour toxicomanes est actuellement de 5 000 lits aux Philippines.

¹⁵ Communications personnelles avec l'ambassadeur Benedicto V. Yujuico.

¹⁶ *Id.* Benedicto Yujuico

¹⁷ *Id.* Benedicto Yujuico

¹⁸ Jeremy Dexter Mirasol, "Cooperation with China on the Philippines war on drugs", *Foreign Service Institute*, Vol. IV, N°10, mai 2017, <http://www.fsi.gov.ph/cooperation-with-china-on-the-philippines-war-on-drugs/>



Cependant, la politique des méga-centres semble dorénavant révolue. Plus de 1,5 million de personnes se sont rendues aux autorités en un an, se déclarant toxicomanes. Mais, selon les médecins spécialisés, un tout petit pourcentage de ces personnes souffre d'une addiction sérieuse nécessitant une admission dans ces centres¹⁹. La sous-utilisation guette donc ces centres à l'instar de celui financé par Huang Rulun et inauguré en novembre 2016. En l'espace de cinq mois, seulement 179 patients y ont été admis pour une capacité de 5 000 lits. Par ailleurs, Huang Rulun est tombé en disgrâce aux yeux des autorités de Péking, et fait l'objet, depuis juin 2017, d'une enquête pour corruption dans la province du Fujian²⁰.

B) La diplomatie de la banane : lever les sanctions

Le 10 avril 2012, le navire philippin *Gregorio del Pilar* tentait d'arraisonner huit navires chinois qui pêchaient dans le Scarborough Shoal. Les événements qui s'en suivirent ne furent pas seulement militaires, politiques ou juridiques mais aussi économiques. En fait, pour la première fois, depuis 1975, à notre connaissance, la Chine utilisait l'arme économique pour sanctionner les Philippines. En ciblant les importations de bananes en provenance des Philippines, la Chine calibrant ses sanctions afin de provoquer un impact sur l'économie des Philippines tout en ayant un impact très négligeable pour elle-même.

En 2012, les Philippines produisaient 9 millions de tonnes de bananes qui étaient le second produit agricole exporté. La Chine était le principal acheteur de bananes des Philippines. Ainsi, sur 75 millions de cageots de bananes exportés chaque année (d'une valeur de 472 millions de dollars), plus de la moitié était achetée par la Chine. Ainsi, le marché chinois était fondamental pour les exportateurs philippins. A l'inverse, les importations chinoises de bananes des Philippines ne comptaient que pour 12 % des importations totales de fruits²¹.

La sanction était cependant plus subtile. En fait, dès le 5 mars 2012, soit un mois avant l'incident du Scarborough, le Bureau de l'industrie végétale à Manille recevait une notification du directeur général de l'administration centrale chinoise chargée de la supervision de la qualité, inspection et quarantaine (AQSIQ). Dans cette note, l'AQSIQ suspendait l'achat de bananes en provenance des Philippines due à la présence d'insectes²². Ainsi, il est difficile de dire que le boycott était directement lié à l'incident. Cependant, selon Stephen Antig, président de l'Association des planteurs et exportateurs philippins de bananes (PBGEA), si la mise en quarantaine était effectivement prévue un mois avant, les autorités chinoises ont été deviendront encore plus strictes et tatillonnes après l'incident du Scarborough Shoal²³. En fait, selon lui, ce sont les petits planteurs qui ont été les plus impactés par l'embargo car 99 % de leur production était exportée vers la Chine. Les grosses compagnies, membres de la PBGEA, exportaient vers d'autres marchés comme le Japon ou des pays du Moyen-Orient et pouvaient donc amortir le choc du boycott²⁴.

¹⁹ Jee Y Geronimo, "No more mega drug rehab centers after Nueva Ecija ?", *Rappler.com*, 8 avril 2017, <http://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/165791-mega-drug-rehabilitation-centers>

²⁰ Leila Salaverria, « Duterte remains grateful to Chinese billionaire Huang Rulun », *Inquirer.net*, 29 juin 2017, <http://newsinfo.inquirer.net/909796/duterte-remains-grateful-to-chinese-billionaire-huang-rulun>

²¹ Les Philippines étaient, en 2016, le 2^e producteur mondial de bananes dans le monde derrière l'Equateur et fournit 95% du marché asiatique. Dennis Jay Santos, "Banana exports to be hit by Scarborough dispute-industry insider", *Inquirer.net*, 3 mai 2012, <http://business.inquirer.net/57081/banana-exports-to-be-hit-by-scarborough-dispute%e2%80%93industry-insider>

²² Angela Poh, "The myth of Chinese sanctions over the South China Sea disputes", *The Washington Quarterly*, Printemps 2017, p. 149

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0163660X.2017.1302744?journalCode=rwaq20>

²³ Communication personnelle avec Stephen Antig, Davao City.

²⁴ *Id.* Stephen Antig



De 2012 à 2016, l'interdiction d'importation des bananes n'était pas totale. En fait, en 2015, par exemple, 448 000 tonnes de bananes avaient été exportées par les Philippines en Chine. Mais, à tout moment, l'administration du port de Shenzhen, d'où transitent les fruits en provenance des Philippines, pouvait bloquer les cargaisons et les déclarer impropres à l'importation. C'est donc avec une grande satisfaction que les exportateurs de bananes apprendront la levée des sanctions, le 7 octobre 2016, juste 10 jours avant la visite du président Duterte en Chine. Ainsi, M. Duterte tenait sa promesse : lors de la campagne présidentielle, en grande partie financée par les planteurs et exportateurs de bananes de la région de Davao, M. Duterte avait promis d'intercéder auprès de la Chine pour qu'elle lève les sanctions²⁵.

Comme le disait le professeur Herman Kraft de l'Université des Philippines : « Les bananes symbolisaient la rupture des relations diplomatiques entre les Philippines et la Chine ; maintenant, elles semblent être les précurseurs de la normalisation de leurs relations²⁶ »

C) La diplomatie du nickel : protéger l'accès aux ressources naturelles

Si les deux cas de diplomatie économique précédents peuvent être considérés comme des gestes amicaux symbolisant le retour de l'amitié entre les deux pays, l'intérêt national de la Chine et son accès continu aux ressources naturelles sont au cœur de la diplomatie chinoise. Ainsi, de toutes les matières premières présentes aux Philippines, le nickel est devenu un produit stratégique dans les relations bilatérales avec la Chine depuis 2014. A cette date, l'Indonésie interdisait l'exportation de ce minerai non transformé, propulsant les Philippines au rang de premier producteur mondial de nickel. Depuis lors, les Philippines fournissent 99 % des besoins de la Chine, notamment, pour ses industries d'acier inoxydable, produits électroniques, batteries etc.

L'importance du secteur du nickel peut être mise en valeur en regardant de près la liste des compagnies philippines bénéficiaires des projets qui firent l'objet d'accord lors de la visite de M. Duterte en Chine en octobre 2016. Ainsi, sur les neuf milliards de dollars connus, les entreprises philippines d'extraction du nickel ou liées à ces compagnies minières ont remporté des projets d'une valeur totale dépassant le milliard de dollars. La compagnie Mannage Resources Trading Corp, par exemple, a signé une coopération stratégique avec SII Shanghai International Trade HK pour la construction d'une aciérie d'une valeur de 200 millions de dollars²⁷. La compagnie Mannage est une filiale de Dunfeng Holdings Inc située à Hong Kong. Dunfeng est l'un des plus grands importateurs chinois de nickel. De son côté, la compagnie Global Ferronickel Inc signait un accord avec Baiyin International Investment Ltd pour la construction d'une autre aciérie d'une valeur de 700 millions de dollars. Si l'on y ajoute les projets obtenus par des entreprises comme Colombus Capitana Inc et Cavite Holdings, toutes deux liées à Global Ferronickel Inc, le secteur du nickel est probablement l'un des premiers grands gagnants du rapprochement entre les deux pays. Enfin, sur les six nouveaux accords signés fin mai 2017, à la suite du forum sur la nouvelle route de la soie, trois concernent le nickel.

Ainsi, pour la Chine, l'accès aux ressources minières des Philippines et notamment au nickel, chromite et magnétite (oxyde de fer) est devenu stratégique au point de tenter d'influencer et de contrer les décisions nationales allant à l'encontre de ses objectifs. En effet, alors que le président Duterte a été élu, aussi, sur un programme d'industrialisation des Philippines, il nommait Mme Regina Paz Lopez, secrétaire du département de l'environnement et des ressources naturelles (DENR). Or, cette dernière est une militante écologiste redoutée, notamment par les compagnies minières et forestières. Ancienne missionnaire de yoga et

²⁵ *Id.* Stephen Artig

²⁶ Michael Peel et Grace Ramos, "Philippine banana bonanza sparks debate on shift to China", *Financial Times*, 14 mars 2017, <https://www.ft.com/content/3f6df338-056b-11e7-ace0-1ce02ef0def9?mhq5j=e1>

²⁷ Kenneth Cardenas, "Duterte's China deals dissected", *PCIJ*, 8 mai 2017, <http://pcij.org/stories/dutertes-china-deals-dissected/>



membre d'une des familles les plus fortunées des Philippines, propriétaire de la chaîne de télévision ABS-CBN, elle n'a jamais caché sa volonté d'arrêter toute activité minière dans le pays. De fait, en l'espace de huit mois, le DENR a effectué des audits d'impacts sur l'environnement et la pollution de l'ensemble du secteur minier avec des résultats tombant comme un couperet. Il a ainsi ordonné la fermeture de 27 des 41 mines en opération et l'annulation de 75 contrats d'exploration minière (sur 311 en cours). Le président Duterte, lui-même, expliquait que les Philippines pouvaient se passer de l'industrie minière, une industrie qui exploite, pollue, détruit les paysages et qui apporte peu à l'économie des Philippines²⁸. Or, sur les 27 mines qui devaient fermer, 23 étaient dans l'extraction du nickel. Mieux, même les quatre plus importantes compagnies, qui contrôlent 60 % des exportations de nickel, étaient impactées par la décision du DENR : Nickel Asia était sommée de cesser ses activités, ainsi qu'une des filiales de Global Ferronickel, Platinum Group Metals Inc.

Cependant, l'opportunité pour contrer la décision de Mme Lopez s'est présentée entre avril et mai 2017. En effet, aux Philippines, un ministre est nommé par le président mais il doit être confirmé par une commission parlementaire, appelée Commission on Appointments (CA) composée de 12 sénateurs et 12 députés. Cette puissante commission est connue pour son opacité dans la prise de décision de confirmer ou non les membres du gouvernement. Siéger dans cette commission permet de devenir riche.

Le puissant lobby des compagnies minières organisé par la Chambre des mines des Philippines, dirigée par M. Benjamin Romualdez, a pu ainsi cibler les 24 membres du CA et « les aider » à rejeter la nomination de Mme Gina Lopez. Ce fut fait le 3 mai 2017. Depuis, un ancien général, Roy Cimatu, est devenu le nouveau secrétaire du DENR et s'est dit favorable à l'exploitation minière raisonnable. Selon nos sources au sein même du DENR, les autorités chinoises, via l'ambassade, la chambre de commerce sino-philippines et les compagnies minières du nickel, auraient fait pression, d'une manière sonnante et trébuchante, sur certains membres du CA et auraient financé des « voyages d'études » sur les sites miniers pour des journalistes nationaux et étrangers. D'autres membres du CA furent pris en charge par d'autres compagnies minières²⁹.

Cet accès continu aux zones d'extraction des minerais, entre autres, notamment du nickel, de la chromite et sables noirs (magnétite) peut être renforcé en incitant les Philippines à participer au fameux projet de la nouvelle route de la soie ou *Belt and Road Initiative* (BRI) et plus précisément la partie maritime de ce projet. En fait, plusieurs memoremundum signés en octobre 2016, concernant des infrastructures notamment portuaires, seront financés par la nouvelle Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (AIIB) fondée par la Chine et l'une des structures de financement de la BRI.

La présence du président Duterte au sommet de la BRI à Beijing, les 14 et 15 mai 2017, parmi 28 autres chefs d'Etat était doublement symbolique. Pour la Chine, la présence de M. Duterte était le signe que les Philippines sont redevenues raisonnables et sont prêtes, sans hésitation, à coopérer économiquement avec elle. Pour les Philippines, la présence du président signifiait aussi que la Chine doit tenir parole et passer aux actes, transformant de simples memoremundum en accords opérationnels³⁰. Il est encore trop tôt pour analyser les retombées économiques et politiques d'une intégration des Philippines à ce projet. Ces dernières n'ont adhéré à l'AIIB qu'à l'extrême fin du mandat du président Aquino. Par ailleurs, l'administration Duterte n'est pas encore officiellement membre de la BRI mais encore en position d'observateur même si tout porte à croire que l'adhésion pourrait être imminente.

²⁸ Arianne Merez, "We can live without mining industry: Duterte", *ABS-CBN*, 11 mars 2017, <http://news.abs-cbn.com/news/03/11/17/we-can-live-without-mining-industry-duterte>

²⁹ Communications personnelles avec des personnes du DENR proches de ce dossier ainsi que des journalistes étrangers de la FOCAP.

³⁰ Pia Ranada, "Duterte in belt and road forum affirms PH back in China embrace", *Rappler.com*, 13 mai 2017, <http://www.rappler.com/nation/169693-duterte-belt-road-forum-china>

Conclusion

En l'espace d'un an, l'administration Duterte a considérablement transformé les relations entre son pays et la Chine. En faisant passer les questions économiques au premier plan par rapport à la dispute en mer de Chine méridionale, Duterte s'est attiré les bonnes grâces de la Chine. Si cette dernière est satisfaite de ce revirement spectaculaire des Philippines, elle n'en reste pas moins prudente. La diplomatie économique de la Chine exprime donc ce double sentiment. En soutenant la guerre contre la drogue de M. Duterte et levant les sanctions contre les importations de bananes, la Chine exprime sa satisfaction. Mais le paquet économique proposé aux Philippines n'est qu'un retour à 2010 et présente de nombreux signes montrant que les intérêts de nationaux de la Chine priment sur la générosité ou l'altruisme. Les diplomates chinois n'hésitent pas à intervenir dans les débats nationaux ouvertement (notamment sur la drogue ou les pleins pouvoirs du président en matière de constructions d'infrastructures) ou de manière souterraine pour aider à changer des décisions considérées comme hostiles à leurs intérêts nationaux. L'entrée probable des Philippines dans la BRI sera un nouveau pas dans l'amélioration des relations. Mais, comme le dit Dindo Manhit, directeur de l'Institut Alberto Del Rosario, après toutes les concessions faites par Duterte, il faudra que les Philippines s'assurent d'un bon retour sur investissements³¹.

³¹ Communication personnelle avec Dindo Manhit.

