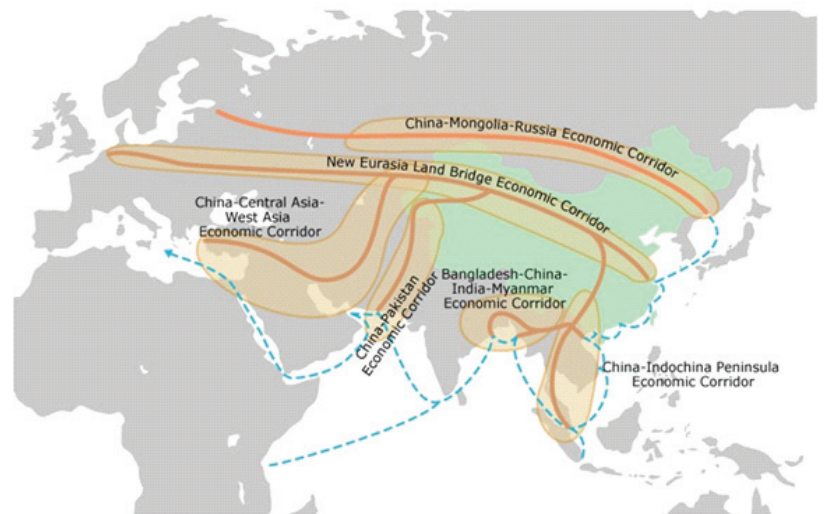


Les nouvelles routes de la soie

- Priorité personnelle du président Xi Jinping, l'initiative « une ceinture, une route » ou *Belt and Road Initiative (BRI)*, aussi appelée « Nouvelles routes de la Soie » a été officiellement lancée en 2013. Elle est aujourd'hui l'une des composantes du développement économique et commercial de la deuxième économie mondiale.
- En cherchant à répondre aux besoins en infrastructures de plus de 60 pays en développement situés principalement sur le continent Eurasiatique, elle est l'un des piliers de « la communauté de destin partagé pour l'humanité » que le Parti Communiste Chinois (PCC) s'est donné pour objectif de construire lors de son XIX^{ème} congrès (octobre 2017). Elle vise pour cela, au départ, à construire et exploiter, en s'appuyant sur la puissance financière et les ressources industrielles chinoises, des infrastructures portuaires, routières, ferroviaires, énergétiques, industrielles et numériques sur l'ensemble du continent eurasiatique et, au-delà, en Afrique, en Amérique du Sud et même dans l'Arctique.
- Cette initiative, dans les faits pragmatique et évolutive, est l'expression d'une stratégie globale qui permettrait de réduire les vulnérabilités géopolitiques de la Chine, d'accroître la capacité de projection de sa puissance – d'abord économique –, d'accompagner sa montée en gamme, et de promouvoir un nouvel ordre mondial « aux caractéristiques chinoises ».
- La mise en œuvre de cette stratégie pose plusieurs questions concernant son impact pour le développement et la stabilité économiques des pays concernés ainsi que la capacité des entreprises européennes à y participer. Cette dernière dépendra largement du degré de transparence et d'ouverture de la stratégie chinoise.
- Les réponses apportées par l'Union Européenne et les autorités françaises reflètent ces enjeux et rappellent l'importance de la pleine intégration de la Chine dans l'environnement institutionnel multilatéral au moment où cette dernière accélère l'internationalisation de son économie et renforce son rôle dans la gouvernance économique mondiale et son financement. Elles soulignent aussi la nécessité d'un développement cohérent des différentes initiatives de connectivité entreprises entre l'Asie et l'Europe.

La stratégie *BRI* lancée en 2013 : six corridors terrestres et un réseau portuaire entre l'Asie, l'Europe et l'Afrique orientale



Source : China Trade Research - HKTDC <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/The-Belt-and-Road-Initiative>.

1. Les Routes de la Soie : une stratégie globale visant à conforter l'influence mondiale de la Chine

1.1 Un plan massif d'investissements en infrastructure sur le continent eurasiatique aux contours sectoriels et géographiques mouvants

Annoncée à l'automne 2013 par le président Xi, la stratégie « une ceinture, une route » (*Belt and Road Initiative* ou *BRI*) aussi appelée « nouvelles routes de la soie », a été présentée comme une réponse chinoise aux besoins en infrastructures du continent eurasiatique. Estimés par la Banque asiatique de développement (BAD) entre 22 550 et 26 000 Mds USD pour la période 2016-2030, ces besoins nécessiteraient, pour être comblés, un investissement annuel de 1 500 à 1 700 Mds USD, soit deux fois plus qu'aujourd'hui¹. Les nouvelles routes de la soie, qui pourraient conduire, selon les autorités chinoises, à un effort d'investissement compris entre 1 000 et

4 000 Mds USD sur une période de temps non définie pour améliorer la connectivité entre la Chine, le marché européen, le sud-est asiatique et le Moyen-Orient, pourraient contribuer à réduire significativement ce différentiel sans pour autant répondre à l'ensemble des besoins.

Il n'existe pas de carte officielle de la *BRI*. Six corridors terrestres (*Belt*) et un réseau portuaire (*Road*) reliant la façade maritime chinoise à l'Europe en passant par l'Océan indien et les côtes africaines devraient concentrer la majorité des projets rattachés à de l'initiative. Les annonces relatives à une route de la soie arctique ou polaire et à l'intégration du Maghreb² témoignent cependant de l'ambition mondiale des nouvelles routes de la soie qui incluraient 65 à 70 pays représentant 60 % de la population, 30 % du PIB et 35 % du commerce international³.

Encadré 1 : Évaluations des besoins en infrastructures sur la période 2016-2030

La BAD évalue les besoins en infrastructures à l'horizon 2030 à 22 550 Md USD soit 1 500 Md USD par an. Cette évaluation est faite pour chaque pays sur la base (i) du PIB, (ii) de la part des secteurs primaires et secondaires dans la valeur ajoutée, (iii) du taux d'urbanisation, et (iv) de la densité de population. Une fois la relation entre les différentes variables établie sur données historiques par pays, les besoins en infrastructures sont calculés en utilisant les projections des Nations-Unies et de la Banque mondiale concernant les différentes variables.

Les investissements transfrontaliers ne sont pas pris en compte par ce modèle. Les besoins liés à ce type de projet étaient estimés dans le précédent rapport de la BAD couvrant la période 2010-2020 à 250 Md USD soit 4 % des besoins totaux nationaux. En utilisant le même ratio, les besoins transfrontaliers pourraient être évalués à 900 Md USD environ. Ce modèle ne prend, en outre, pas en compte le fait que les infrastructures contribuent à la croissance et que les deux variables sont donc probablement liées.

Tableau : Besoins en investissements identifiés par la Banque asiatique de développement (prix constants, base 2015)

Région	Population en 2015 (millions)	Population en 2030 (millions)	PIB par habitant en 2015 (USD)	Prévision de croissance (%)	PIB par habitant en 2030 (USD)	Besoins en investissement dans les infrastructures entre 2016 et 2030		
						Besoin d'investissement (Mds-USD)	Investissements annuels (Mds USD)	Besoin d'investissement (% du PIB)
Asie centrale	84	96	4 495	3,1	6 202	492	33	6,8
Asie de l'Est	1 460	1 503	9 022	5,1	18 602	13 781	919	4,5
Asie du Sud	1 744	2 059	1 594	6,4	3 446	5 477	365	7,6
Asie du Sud-Est	632	723	3 838	5,1	7 040	2 759	184	5,0
Pacifique	11	14	2 329	3,1	2 889	42	2,8	8,2
Total	3 932	4 396	4 778	5,3	9 277	22 551	1 503	5,1

Source : 2015 Revision of World Population Prospects, United Nations ; World Development Indicators, World Bank ; estimations BAD.

(1) "Meeting Asia's infrastructure needs", rapport de l'*Asian Development Bank*, février 2017.

(2) « La présence chinoise en Afrique n'est pas une présence d'investisseur » (Favre A., entretien avec T. Pairault, *afrique.lepoint.fr*, 20 février 2018).

(3) Le *Center for Global Development* établit une liste de 68 pays en mars 2018 (voir Hurley J., Morris S. et G. Portelance (2018), "Examining the debt implications of the belt and road initiative from a policy perspective", rapport du *Center for global development*, 4 mars). Le portail officiel des Routes de la soie en évoque 64 (www.yidaiyilu.gov.cn).

Initiative sans périmètre géographique défini, les nouvelles routes de la soie couvrent un champ sectoriel également ambigu. Il n'existe ni liste officielle de projets, ni déclinaison sectorielle publiquement arrêtée pour la *BRI*. Les déclarations publiques et les bases de données non officielles⁴ permettent néanmoins de conclure à la grande diversité des activités que l'initiative pourrait embrasser. Au-delà des grandes lignes de chemin de fer destinées à améliorer le fret ferroviaire (par exemple la ligne Duisbourg-Chongqing) et le transport à grande vitesse de passagers (ligne Bandung-Jakarta), ou encore des investissements dans les infrastructures portuaires (port du Pirée), sont aussi placés sous l'étiquette de la *BRI* des projets de ports secs ou terminaux intermodaux (Khorghos au Kazakhstan), de zones économiques spéciales (parc industriel sino-biélorusse établi à Minsk), de pipelines (Myanmar-Chine), et d'infrastructures numériques (déploiement de la fibre optique au Pakistan).

S'il n'existe pas d'opérateurs industriels officiels des nouvelles routes de la soie, ce rôle est joué, en pratique, par des entreprises d'État chinoises de taille mondiale cherchant à s'internationaliser. Les entreprises comme *PowerChina* (travaux hydrauliques et hydroélectriques), *State Grid* (transport d'électricité), *China Railway Group Ltd* (infrastructures ferroviaires), *China Railway Corporation* (exploitation du réseau ferré), *COSCO* (armateur) ou encore *China Merchant Group* (terminaux portuaires) agissent ainsi à la fois comme fournisseurs de produits et services et comme chefs de file pour l'ensemble des métiers de leurs filières respectives. Outre ces entreprises d'État, des entreprises privées chinoises comme *Alibaba*, *ZTE* et *Huawei*, jouent aussi un rôle important. Quel que soit le statut de ces entreprises, la supervision des autorités chinoises demeure forte et s'appuie sur des administrations puissantes comme la *SASAC* (agence des participations chinoises), la *NDRC* (Ministère du plan), la *SAFE* (réserves de change) et, pour les entreprises privées, le Ministère du commerce ou les autorités locales.

1.2 La stratégie *BRI* concourt au soutien de la croissance de l'économie chinoise aujourd'hui exposée à plusieurs vulnérabilités majeures

Plusieurs objectifs guident aujourd'hui le développement des nouvelles routes de la soie. Pour la Chine, cette initiative pourrait permettre, en premier lieu, de relever un défi géostratégique majeur : celui de la sécurisation de ses approvisionnements en matières premières. Cette sécurisation s'appuie sur une double diversification des sources et des voies d'approvisionnement qui passe, notamment, par la multiplication des prises de participation chinoises dans des sites de production en pays tiers⁵ ainsi que par le déploiement de projets d'infrastructures maritimes et terrestres visant, à la fois, à accélérer l'acheminement des ressources vers la Chine⁶ et à réduire la dépendance du pays à la route du détroit de Malacca par où transitent encore 80 % de ses importations de pétrole.

Les nouvelles routes de la soie visent également à accélérer le développement des provinces chinoises les moins dynamiques. Le développement économique de la Chine a généré de très fortes disparités régionales entre les provinces côtières (Pékin, Shanghai et Canton) et les provinces du nord-est et de l'ouest dont le PIB par habitant demeure trois à quatre fois moins élevé⁷. Ce faible niveau de développement économique peut localement aller de pair avec d'importantes tensions sociales⁸, voire, dans la province du Xinjiang, avec le développement de mouvements indépendantistes ou de l'islam radical⁹. En améliorant l'intégration régionale de ces provinces, la stratégie *BRI*¹⁰ pourrait constituer un nouvel avatar de la politique de développement de l'ouest chinois initiée en 1999 et des différents plans de revitalisation des provinces du Nord-Est.

L'initiative cherche par ailleurs à diversifier les débouchés et à accompagner la montée en gamme des productions industrielles et manufacturières chinoises¹¹. En réduisant les coûts de transport et en facilitant la pénétration des marchés européen et sud-asiatique pour les produits chinois de plus haute gamme, elle pourrait également améliorer la compétitivité chinoise coût et hors coût et

(4) Projet « ReconnectingAsia » conduit depuis 2018 par le *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*.

(5) Les prises de participation de *Shandong Jinyimeng Group Co Ltd* dans la mine de Tonically en Sierra Leone, le projet Tsingshan de mine de nickel en Indonésie ou encore la détention par le *Silk Road Fund* de près de 10 % des parts du projet gazier Yamal en Russie (Corcoran B. (2017), "China's commitment to mining in Africa deepens", *Irish Times*, 16 février).

(6) La liaison ferroviaire reliant la Chine à la mine de charbon de Tavan Tolgoi (Mongolie) ou le second pipeline sino-russe.

(7) Le PIB en PPA par habitant est de 18 500 USD à Pékin contre 6 700 USD dans le Xinjiang et 5 000 USD dans le Yunnan – CEIC mai 2018.

(8) Boquet Y., « Dynamiques de développement et inégalités régionales en Chine », *Espace populations sociétés*, 2009/3.

(9) Castets R. (2003), « Le mal-être des Ouïghours du Xinjiang », *Perspectives chinoises*, n° 78.

(10) Connexion entre le Xinjiang, le Pakistan et le Kazakhstan voisins ; connexion entre le Yunnan et les pays du Sud-Est asiatique ; relocalisation de l'industrie lourde surcapacitaire du Nord-Est.

(11) "We will work toward building major international corridors and deepen cooperation on streamlining customs clearance along the routes of the Belt and Road Initiative. We will expand industrial capacity cooperation with other countries, and with this enable Chinese manufacturing and Chinese services to go global". "Report of the Work of the Government", *People's Daily Online*, 3 avril 2018.

concourir à la réalisation des ambitieux objectifs de conquête de marchés, fixés dans le cadre de la stratégie *China Manufacturing 2025*.

Parallèlement à cet objectif de montée en gamme, la stratégie *BRI* participe au transfert dans des pays à moindre coût des entreprises chinoises opérant dans des secteurs à faible valeur ajoutée et dans lesquels des surcapacités sont observées. Ces transferts présentent pour la Chine le

double avantage de réduire les surcapacités constatées localement et de favoriser la réallocation des ressources au profit des secteurs et des entreprises situées plus haut dans les chaînes de valeur mondiale. Cette stratégie d'exportation des surcapacités chinoises est assumée par les autorités chinoises¹² et identifiée comme une caractéristique dominante de la *BRI*¹³.

Encadré 2 : Le plan *China Manufacturing 2025*

Présenté en 2015, le plan « *China Manufacturing 2025* » a pour objectif de faire de la Chine une puissance industrielle majeure par l'acquisition de la maîtrise de technologies fondamentales sur 10 secteurs d'activité : TIC, robotique, aéronautique, équipement naval et maritime, équipements ferroviaires, automobile, électricité, matériel agricole, nouveaux matériaux et médecine. Dans ces secteurs, *CM 2025* affiche des objectifs précis de parts de marché en Chine et à l'international pour les produits de propriété intellectuelle chinoise. Sur le secteur des TIC, le plan fixe ainsi à 45 % l'objectif de part de marché mondiale auquel la Chine devra être parvenue d'ici 2025 dans les terminaux mobiles et à 60 % celle pour les fibres optiques. Sur le marché intérieur, les objectifs sont encore plus ambitieux, avec par exemple, l'objectif que 80 % des véhicules à énergie nouvelle ou encore des équipements clefs en termes de génie maritime soient de technologie chinoise.

Pour assurer la mise en œuvre de sa stratégie, la Chine mobilise de très importantes ressources financières. Les autorités chinoises sont ainsi à l'origine de la création de nouvelles institutions financières internationales, la *New Development Bank (NDB)* et l'*Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)* et pourraient mobiliser des financements des grands bailleurs multilatéraux. L'*AIIB* et la *NDB* pourraient mobiliser jusqu'à 21 Mds USD par an¹⁴ pour financer des projets d'infrastructures. Si ces institutions ne sont pas officiellement parties à la stratégie *BRI*, elles concourent néanmoins au financement de certains de ses projets¹⁵. Outre ces institutions, la plupart des grandes banques multilatérales ont signé avec les autorités chinoises des accords de coopération en lien avec les routes de la soie et pourraient donc également participer au financement de projets ponctuels¹⁶.

Les autorités chinoises ont également mis en place des véhicules financiers – le *Silk Road Fund (SRF)* et des fonds provinciaux ayant le même mandat – exclusivement dédiés aux nouvelles routes de la soie. Avec un capital théoriquement mobilisable de 75 Mds USD¹⁷, le *SRF* aurait une capacité de financement en fonds propres de l'ordre de 2 Mds USD par an. Outre le rôle d'investisseur en fonds propres, le *SRF* assurerait la coordination des financements alloués par les différents acteurs chinois aux projets *BRI*.

L'essentiel des financements destinés à cette initiative proviennent cependant des banques commerciales et des *policy banks*¹⁸ chinoises. Les grandes banques commerciales chinoises, toutes entreprises d'État, pourraient ainsi mobiliser jusqu'à 285 Mds USD¹⁹ sur la période 2013-2023. Les *policy banks*²⁰ pourraient, elles, d'ores et déjà rassembler chaque année entre 30 et 60 Mds USD²¹ dans le cadre de leurs programmes dédiés à

(12) Déclaration de LI Keqiang lors du 17^{ème} sommet ASEAN-Chine le 13 novembre 2014 (Nay Pyi Taw, Myanmar) : "We have a lot of surplus equipment for making steel, cement and pleat glass for the Chinese market. This equipment is of good quality. We want companies to move this excess production capacity through direct foreign investment to ASEAN countries who need to build their infrastructure. These goods should be produced locally where they are needed".

(13) Voir notamment Chance A. (2016), "American Perspectives on the Belt and Road Initiative", *Institute for China-America Studies*, novembre, "BRI report card", *Moody's*, septembre 2017.

(14) Kroeber A. (2015), "Financing China's global dreams", *China Economic Quarterly*, novembre.

(15) Voir notamment, Chance A. (2016), "American Perspectives..." *op. cit.* ; Djankov S., Miner S. et al. (2016), "China's Belt and Road Initiative: Motives, Scope and Challenges", *Peterson Institute for International Economics*, mars, Ekman A. (2016), "China's multilateralism: higher ambitions", *European Union Institute for Security Studies*, janvier et Wethington O. et R. A Manning (2015), "Shaping the Asia-Pacific Future: Strengthening the Institutional Architecture for an Open, rules-based economics order", *Atlantic Council*, juin.

(16) Sont notamment signataires de tels documents, la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque asiatique de développement.

(17) Seule une fraction de ce capital sera effectivement mobilisé pour financer des projets.

(18) *China Development Bank (CDB)* et *Export-Import Bank of China (China Exim Bank)*.

(19) *Bank of China* : 100 Md USD - *China Construction Bank* : 100 Md USD - *Industrial and Commercial Bank of China* : 70 Md USD - *Agricultural Bank of China* : 15 Md USD - Estimations Service économique régional de Pékin sur la base de déclarations publiques.

(20) *China Exim Bank* : 29 Md USD de crédits à destination des exportateurs chinois en 2014 - *China Development Bank* : 23 Md USD de financements internationaux annuels en moyenne entre 2008 et 2014.

(21) Hurley J., Morris S. et G. Portelance, "Examining..." *op. cit.* et UBS - *APAC Economic Perspectives* (2017), "Patronomics: does the belt and road matter?", septembre.

la BRI. À ces programmes doivent être ajoutées les activités d'accompagnement international développées par les *policy banks* au profit des entreprises chinoises, notamment les crédits à l'exportation. Ces programmes représentent, en cumulé, une capacité annuelle d'investissement de plus de 50 Mds USD²².

À l'exception de l'*AIB* et de la *NDB*, les acteurs chinois participant au financement de la BRI sont contrôlés et soutenus directement par l'État central et ainsi en mesure de proposer des financements attractifs aux pays hôtes de projets. Ces acteurs bénéficient en effet d'une garantie implicite de l'État chinois et mobilisent une partie de ses réserves de changes pour financer leurs activités, directement dans le cas du *SRF*, indirectement dans le cas des banques grâce au refinancement auprès de la banque centrale. Les taux pratiqués par les *policy banks* sont ainsi régulièrement compris entre 2 % et 3 % pour des financements d'une maturité supérieure à 25 ans et sont assortis de périodes de grâce importantes (2 à 8 ans)²³. Ils peuvent être distribués directement à l'État dans lequel le projet est conduit ou être alloués à un opérateur public ou à un *consortium* d'entreprises. Les financements chinois sont d'autant plus attractifs qu'ils n'exigent pas de garantie souveraine du pays hôte. Cette absence de garantie n'exclut toutefois pas des exigences de collatéralisation portant sur des terres, des matières premières ou des conditions tarifaires attractives dans la production d'énergie.

Au-delà de ces ressources, les autorités chinoises cherchent à mobiliser les financements privés en faveur des nouvelles routes de la soie. Il n'existe pas de données consolidées permettant d'évaluer avec certitude les moyens financiers chinois mobilisés et mobilisables en faveur de la BRI, mais ceux-ci semblent en-deçà des objectifs d'engagement annuels affichés par les autorités chinoises. Cette situation, reconnue par le gouverneur de la *PBoC*, a donné lieu à l'annonce de plans déclinés par les différentes administrations chinoises (régulateur des assurances, régulateur bancaire, *NDRC* pour les émissions obligataires) pour encourager les financements privés chinois et internationaux en faveur des nouvelles routes de la soie.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces plans restent cependant à préciser.

1.3 La stratégie BRI, stratégie globale vecteur de la promotion d'une nouvelle gouvernance mondiale « aux caractéristiques chinoises » ?

Les autorités chinoises poursuivent l'objectif affiché de renforcer le rôle directeur de la Chine dans la gouvernance mondiale²⁴. Elles pratiquent à cette fin, notamment dans le cadre de la BRI, une diplomatie des sommets qui lui permet de promouvoir, de nouvelles instances de gouvernance. La question de la concurrence à long terme entre ces instances d'une part et d'autre part le G20 et l'Organisation mondiale du commerce, notamment, se pose. Le *Belt and Road Forum (BRF)*, organisé pour la première fois en mai 2017 et auquel plus de 130 pays et 70 organisations internationales ont été conviés, la *China International Import Expo (CIIE)* de novembre 2018 ont par exemple pour ambition de réunir tous les ans l'ensemble des représentants des pays associés aux nouvelles routes de la soie et d'afficher le large soutien apporté par la communauté internationale à l'initiative chinoise. Les communiqués auxquels ils aboutissent, adoptés, comme lors du *BRF* de 2017, à l'issue d'une succession de négociations bilatérales structurellement favorables à la Chine, contribuent par ailleurs à promouvoir des éléments de langage chinois telle la notion de « communauté de destin partagé pour l'humanité » qui apparaissent en décalage avec les principes et valeurs portés, entre autres, par les Nations Unies.

Au-delà de ces forums mondiaux, la Chine organise de nombreuses conférences internationales ou sommets thématiques en lien direct avec la BRI et donnant lieu, sur des sujets très divers, à la publication de déclarations conjointes. La *Belt and Road Initiative Tax Cooperation Conference* d'Astana (mai 2018), le *Forum on the Belt and Road Legal Cooperation* de Pékin (juillet 2018) ou la *Belt and Road Energy Ministerial Conference de Suzhou* (octobre 2018) peuvent ainsi s'analyser comme des moyens, pour les autorités chinoises, de favoriser le rapprochement entre les normes et politiques en vigueur dans les pays concernés par l'initiative chinoise et les normes et priorités chinoises²⁵.

(22) Kroeber A. (2015), "Financing China's global dreams", *China Economic Quarterly*, novembre.

(23) Hurley J., Morris S. et G. Portelance, "Examining..." *op. cit.*

(24) « Ce qui est plus important, c'est que la Chine, aujourd'hui le plus grand pays en développement et la deuxième économie du monde, ose assumer ses responsabilités pour promouvoir le développement du système de gouvernance économique internationale dans un sens plus équitable, plus juste, et plus rationnel ». Rapport du bureau du groupe dirigeant pour la construction de la ceinture et la route, <https://www.yidaiyilu.gov.cn>, mai 2017.

(25) Cet objectif, fixé dès le quatrième *Plenum* du Parti Communiste Chinois en 2014 et repris, notamment, par le *Small Leading Group* de l'initiative BRI, pourrait assoir durablement le pouvoir normatif de la Chine et conférer, à terme, des avantages comparatifs décisifs pour l'industrie et les investissements chinois à l'étranger. Voir notamment, sur les normes techniques, le plan d'action pour l'inter connectivité des standards dans le cadre de BRI (2018-2020) (www.yidaiyilu.gov.cn, 11 janvier 2018) et, sur le rôle des tribunaux maritimes chinois, Finder, Susan (2016), "China's Maritime Courts: Defenders of 'Judicial Sovereignty'", *thediplomat.com*, avril.

Cette stratégie d'influence s'appuie, enfin, sur une diplomatie de *memorandum of understanding (MoU)* particulièrement active. Les relations entre la Chine et chaque pays participant officiellement à l'initiative semblent s'inscrire dans un cadre complet avec (i) la signature d'un accord bilatéral matérialisant le soutien politique du pays considéré à la *BRI*, (ii) la négociation d'un plan d'action identifiant l'ensemble des axes de coopération entre les signataires, et (iii) l'établissement d'un comité de pilotage partagé pour la mise en œuvre des projets conjoints. L'ensemble des relations bilatérales entre la Chine et le reste du monde, à l'exception des pays qui disposent déjà d'instances de dialogue bilatérales, pourrait donc s'inscrire, à terme, dans le cadre de la stratégie *BRI* ou l'une de ses déclinaisons régionales²⁶. Les nouvelles routes de la soie constituent donc une stratégie globale, destinée, selon les déclarations des plus hautes autorités chinoises, à « réaliser la coordination en matière de politique, l'interconnexion des

infrastructures, la facilité du commerce, l'intégration financière et la compréhension mutuelle entre les peuples »²⁷.

Les nouvelles routes de la soie constituent enfin un levier d'internationalisation du Renminbi sans contraindre les autorités chinoises à libéraliser le compte de capital et le taux de change. Elles incitent pour cela leurs partenaires à libeller en RMB les transactions commerciales conclues dans le cadre de l'initiative. Cette pratique, s'est accompagnée de la conclusion d'accords bilatéraux d'échanges de devises (*swap lines*) entre la Chine et 36 autres États (dont 24 partenaires de la stratégie *BRI*²⁸) et de l'ouverture de huit banques de règlement en RMB. La promotion des « panda-bonds » (obligations en RMB émises en Chine par des émetteurs étrangers) estampillés *BRI* participe également de cette logique.

2. La stratégie *BRI* pose plusieurs défis pour les pays où elle est déployée, mais aussi pour l'Union européenne et la France

2.1 La soutenabilité des financements accordés par la Chine reste incertaine

La Chine a connu au cours des 30 dernières années un développement économique très rapide qui est allé de pair avec de très importants investissements dans les infrastructures. Forte de ce précédent, elle offre à ses partenaires de répliquer son modèle économique en palliant, par ses financements, l'absence d'excédents courants ou l'insuffisance de l'épargne domestique de nombreux pays. Elle complète voire concurrence à cet égard les apports des bailleurs de fonds traditionnels, en proposant aux États des financements à la fois plus abondants et moins contraignants en termes d'exigences de soutenabilité financière, sociale ou environnementale.

Cette stratégie a connu des succès objectifs. La concession de la gestion du port du Pirée au géant *COSCO* s'est ainsi accompagnée d'une amélioration significative de la rentabilité de cette infrastructure²⁹. La ligne ferroviaire Mombasa-Nairobi, inaugurée en mai 2017, a, de même, permis de relier pour la première fois les deux principaux centres économiques du Kenya.

La *BRI* pourrait toutefois être porteuse de modifications significatives des équilibres macro-économiques des États concernés se traduisant, en premier lieu, par une augmentation sensible du poids de la Chine dans leurs dettes extérieures.

Cette évolution témoigne du rôle moteur aujourd'hui joué par la Chine comme créancier public international et rappelle l'enjeu majeur que constitue l'application, par tous les créanciers, des principes de financement soutenable adoptés en G20. L'ampleur des financements accordés par la Chine accroît en effet le risque que soient financés des projets économiquement non viables qui pourraient notamment entraîner les États concernés dans des dérives d'endettement insoutenables en l'absence de gains de productivité ou d'activité suffisants³⁰. En outre, les conditions attachées à certains de ces financements peuvent remettre en cause, par le jeu de la collatéralisation, certains des intérêts stratégiques des pays emprunteurs³¹.

Les projets *BRI* font, à cet égard, l'objet d'un accueil contrasté par les populations locales. Les financements chinois conduisent en effet souvent les pays hôtes des pro-

(26) Eckman A. (2018), « La Chine en Méditerranée : une présence émergente », rapport de l'Institut Français des Relations Internationales, février.

(27) Texte intégral du rapport de Xi Jinping au 19^e Congrès national du PCC, 18 octobre 2017.

(28) *Global credit research*, Moody's Investors service, 19 septembre 2017.

(29) Depuis l'achat, le 8 avril 2016, de 67 % des actions du port par *COSCO*, le chiffre d'affaire du port a connu une augmentation de 7,7 % pour atteindre 111,5 M€ en 2017. Il en est de même du bénéfice net avant impôt généré par l'infrastructure qui a connu une croissance de 92 % en un an, www.porteconomics.eu.

(30) Selon le *Center for Global Development*, plusieurs États, dont Djibouti, le Kirghizstan, le Laos, les Maldives, la Mongolie, le Monténégro, le Pakistan et le Tadjikistan, pourraient être à terme confrontés à cette situation : Hurley J., Morris S. et G. Portelance, "Examining..." *op. cit.*

(31) La Chine a ainsi obtenu en 2017, dans le cadre d'un défaut de paiement du Sri Lanka, la concession du port de Hambantota pour 99 ans.

jets à devoir sélectionner des entreprises chinoises pour leur mise en œuvre, ce qui contribue à limiter les retombées économiques vers le tissu local. Au Pakistan, 91 % des revenus générés dans les 40 prochaines années par le port de Gwadar devraient ainsi bénéficier à la Chine³². De tels désé-

quilibres, renforçant parfois la méfiance *a priori* des populations locales, ont ainsi pu susciter, non seulement au Pakistan mais aussi en Malaisie, au Cambodge, à Sri Lanka ou encore au Kazakhstan, de fortes critiques voire des manifestations.

Encadré 3 : Les principes du financement soutenable du G20

En mars 2017, les pays membres du G20 se sont dotés de principes opérationnels de financement soutenable (« *G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing* »). Ces principes visent à s'assurer que les financements pour le développement ne viennent pas mettre en péril la soutenabilité de la dette des pays qui en bénéficient. Ces principes développent cinq idées principales portant sur *i*) l'adéquation des financements apportés ; *ii*) le partage d'information et la transparence des données de dette ; *iii*) la cohérence des financements apportés au regard de la situation d'endettement du pays ; *iv*) la coordination des parties prenantes ; et *v*) la promotion des instruments financiers et contractuels permettant de renforcer la résilience financière des pays emprunteurs.

Compte tenu des niveaux croissants d'endettement dans de nombreux pays à faible revenu, notamment en Afrique, et de vulnérabilités importantes en matière de mobilisation des ressources domestiques, il est particulièrement important aujourd'hui de s'assurer que ces principes de financement soutenable sont mis en œuvre par toutes les parties prenantes.

2.2 Les retombées économiques des nouvelles routes de la soie pour l'Europe dépendront de l'ouverture réelle de l'initiative chinoise

En contribuant, même partiellement, au financement d'infrastructures dans des zones aujourd'hui déficitaires, les nouvelles routes de la soie pourraient contribuer à améliorer l'interconnexion des marchés, notamment asiatiques et européens mais aussi les conditions de concurrence, dynamisée par l'arrivée de nouveaux acteurs. La stratégie chinoise pourrait ainsi concourir, à terme, à une augmentation du niveau de croissance potentielle des pays hôtes des projets et, partant, de la croissance mondiale.

Ces conditions sont susceptibles de créer un effet d'entraînement pour l'économie européenne. La masse annoncée des financements chinois mobilisés dans le cadre de l'initiative *BRI* et l'ampleur des projets pourraient par ailleurs ouvrir de nouveaux marchés pour les entreprises européennes. Ces dernières possèdent en effet une expertise technique, financière et juridique reconnue dans le domaine des infrastructures, à la fois en ce qui concerne leur conception, leur construction, leur exploitation et leur maintenance, tant dans les secteurs des transports, de l'énergie que de la transition énergétique. De nombreuses entreprises françaises et européennes coopèrent en outre d'ores et déjà avec des partenaires chinois en pays tiers. Leur capacité à se positionner sur les projets *BRI* dépendra néanmoins de leur capacité à accéder, suffisamment en amont, aux appels d'offre, à mobiliser, le

cas échéant, des financements chinois et à concourir, enfin, dans un environnement transparent et équitable.

La stratégie chinoise se veut ouverte à la concurrence étrangère, mais la capacité des entreprises non-chinoises à participer effectivement aux projets reste incertaine, comme semble en témoigner la rareté des projets financés par la Chine et attribués à des entreprises étrangères (3,4 % des projets³³). Les projets chinois sont généralement annoncés à l'occasion de visites politiques bilatérales et ne s'inscrivent par ailleurs que très rarement dans une démarche participative où les entreprises concourraient à la définition des besoins. Les financements apportés par *CDB* et *EximBank* étant par ailleurs fléchés, en pratique, vers des entreprises chinoises, il est structurellement difficile pour une entreprise européenne de mobiliser des financements chinois. Les projets envisagés reposent enfin souvent sur des financements, une maîtrise d'ouvrage, une maîtrise d'œuvre et une sous-traitance chinoises entièrement intégrés et proposés « clefs en main ».

2.3 La stratégie *BRI* rend plus que jamais nécessaire de généraliser les standards internationaux existants

Les nouvelles routes de la soie, qui accompagnent et devraient accentuer l'internationalisation de la seconde économie mondiale font de la pleine application par la Chine des règles promues dans les instances multilatérales pour réguler la mondialisation, un enjeu majeur pour les années à venir. En favorisant des conditions de concurrence équitable entre acteurs étatiques et entre acteurs économiques, la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte

(32) Kahn Iftikhar A. (2017), "China to get 91pc Gwadar Income", www.dawn.com, novembre.

(33) Projet "reconnecting Asia" *op. cit.*

contre la corruption d'agents publics étrangers et des pratiques de soutien aux exportations plus transparentes semblent déterminantes pour permettre aux entreprises des pays tiers de participer effectivement à l'initiative chinoise dans des conditions équitables.

2.4 Les réponses européenne et française aux routes de la soie reflètent ces défis

L'Europe occupe une place singulière dans la stratégie chinoise. Contrairement aux autres zones, elle ne présente pas, pour la Chine, d'intérêt majeur direct en matière d'accès aux ressources énergétiques ou de sécurisation de ses voies d'approvisionnement. Les efforts accrus des autorités chinoises pour promouvoir leur stratégie en Europe s'expliquent davantage par leur volonté d'accéder à un marché d'innovation technologique, à la fois « source » pour une industrie désireuse de monter en gamme dans le cadre du plan « *China manufacturing 2025* » et « débouché » pour les produits qui en sont ou en seront issus. Elle s'explique également par la volonté de la Chine d'instituer un nouvel ordre de gouvernance et d'y rallier le soutien des puissances industrialisées.

À cette fin, les autorités chinoises entretiennent des relations asymétriques avec les États membres de l'Union, notamment dans le cadre du partenariat « 16+1 ». Ce dernier rassemble, outre la Chine, seize États situés aux frontières orientales et méridionales de l'UE, membres de cette dernière ou candidats à l'adhésion. Les financements chinois offerts en complément voire en concurrence des financements issus des transferts européens et accordés en contrepartie d'accords de coopération s'inscrivent également dans cette logique d'influence.

Les « messages communs » de l'Union Européenne adoptés lors du Forum OBOR de 2017³⁴ ont néanmoins permis de porter une position commune sur l'initiative chinoise. L'UE a ainsi rappelé son attachement au concept de « connectivité » et la nécessité de veiller à la cohérence des différentes initiatives relatives aux infrastructures et destinées à encourager une croissance soutenable sur le continent eurasiatique. Aussi accueille-t-elle favorablement l'initiative chinoise, à la condition qu'elle soit une initiative ouverte, respectueuse des règles de marché, des standards et normes internationaux et européens, et complémentaire des initiatives déjà engagées par ailleurs. Un dialogue sur la connectivité par ailleurs a été établi entre l'UE et la Chine.

La position française sur les nouvelles routes de la soie reflète les « messages communs » de 2017 (exigences de transparence, d'interopérabilité, et de soutenabilité économique, financière, sociale et environnementale) jugés essentiels pour permettre l'émergence de coopérations équilibrées. Les autorités françaises n'ont pas signé de mémorandum d'entente sur la *BRI*, mais cherchent à promouvoir des coopérations ponctuelles exemplaires susceptibles d'illustrer, dans les marchés tiers, les conditions de succès de l'initiative chinoise. Elles s'attachent enfin à rappeler l'importance de ces principes de gouvernance dans les initiatives de connectivité pouvant être conduites par leurs partenaires.

**Julien DUMOND, Martin LANDAIS,
Pierre OFFRET**

(34) "Belt and Road Forum, EU common messages", www.eeas.europa.eu

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Octobre 2018

N°228. Les réformes du marché du travail italien
Haroun Ba, Axel Brunetto, Arnaud Guigné

Septembre 2018

N°227. Perspectives mondiales à l'automne 2018 : toujours soutenues malgré des vents contraires
Louis Boisset, Diane de Waziers, Laetitia François, Carole Hentzgen, Julien Lecumbéry, Morgane Salomé

N°226. Quel effet macroéconomique du PACTE ? Premiers éléments de réponse
Cyril de Williencourt, Alejandro Faci, Simon Ray

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

in Direction générale du Trésor

🐦 @DGTresor

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.