



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction générale  
du Trésor**

# Évaluation de la dotation de la France à la banque asiatique d'investissements pour les infrastructures (BAII)

2022



**Conception et rédaction**

Direction générale du Trésor  
Rapport remis en avril 2022

**Équipe d'évaluation / Evaluation Team**

Evaluation réalisée par Technopolis  
pour la direction générale du Trésor  
Anne-Gaëlle Muths  
Marie Dubus  
Matthieu Lacave  
Eric Sautede

**Graphisme**

Secrétariat général  
Sircom

**Crédit photo**

© pexels-yury-kim  
Avril 2022

# Sommaire

Avant-Propos	3
Évaluation de la dotation de la France à la Banque Asiatique d'investissements pour les Infrastructures	5
Evaluation of the France endowment of the Asia infrastructure investment bank	15
Composition du groupe de référence	24

# Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère chargé de l'Économie et des Finances ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française de l'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

.

# Avant-Propos

La Direction générale du Trésor a commandé une évaluation, conduite par le cabinet Technopolis, afin de faire un bilan des activités de la BAII en fournissant des éléments d'appréciation de l'influence française, et européenne, au sein de la Banque, mais aussi alimenter la réflexion sur les orientations et priorités de la France dans le cadre du processus de reconduction de sa participation. Un groupe resserré de personnalités - dont j'ai eu l'honneur d'assurer la présidence - composé de représentants de l'administration, du Parlement, d'ONG et de chercheurs, ont accompagné les travaux et débattu de leurs résultats.

L'évaluation a mis en évidence que la BAII est efficace et a réussi en très peu de temps à financer des projets d'envergure dans plusieurs pays. La banque a également pu mobiliser rapidement une facilité importante de réponse à la crise de la Covid et a pris des engagements sur le climat. Par ailleurs, la gouvernance de la Chaise Euro a bien fonctionné. Pour autant, les engagements pris sur le climat et les standards ESG doivent encore être traduits dans les projets. De même, la vigilance de la chaise zone Euro doit être maintenue en ce qui concerne les mandats géographique (Asie) et thématique (Infrastructures) de la Banque, devant certaines velléités de les dépasser.

L'évaluation a aussi permis de dégager des axes d'amélioration pour renforcer le suivi de la mise en œuvre des positions françaises et européennes. Il faut veiller au niveau de représentation et à la mobilisation des partenaires européens au sein de la Chaise. La coordination avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères doit être renforcée, d'autant que la contribution française à la Banque comporte des enjeux géopolitiques et diplomatiques pour la France.

Sur ce point, la position chinoise sur la guerre en Ukraine invite la France et ses partenaires européens à redoubler de vigilance sur le mandat et les modes opératoires de la BAII, et aussi sur l'influence de la Chine en son sein. Ce principe de précaution étant posé, il reste que la BAII constitue un élément important de coopération financière avec la Chine dans des pays tiers. Avec un suivi et une surveillance accrues en raison du contexte géopolitique actuel, la participation européenne aide à encourager des modalités d'intervention conformes à nos propres pratiques.

**François GODEMENT**

Conseiller pour l'Asie à l'Institut Montaigne

Président du Groupe de référence de l'évaluation  
de la dotation de la France à la BAII



# PARTIE 1

# ÉVALUATION DE LA DOTATION DE LA FRANCE À LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENTS POUR LES INFRASTRUCTURES

Évaluation réalisée par Technopolis pour la direction générale du Trésor



# Introduction

Le présent document est la synthèse du rapport final de l'évaluation de la contribution française à la Banque Asiatique d'Investissement dans les Infrastructures (BAII) de 2014 à 2020. Il s'agit de la première évaluation de la contribution française à la BAII.

Cette évaluation a pour objectif d'évaluer la politique française de contribution à la BAII et la politique de financement de la BAII, c'est-à-dire dresser un bilan d'activité de la Banque (sans évaluer sa performance mais en s'attardant sur son additionnalité), et fournir des éléments d'appréciation de l'efficacité de la participation de la France au capital de la BAII, en termes notamment de capacité d'influence sur la stratégie, les décisions d'investissement et l'organisation de la BAII; en termes de capacité à coordonner la position européenne défendue au sein de la BAII (et d'influence de cette position); et en termes de retombées économiques pour les entreprises françaises.

En comparaison avec les autres évaluations de BMD conduites par la DG Trésor, celle-ci porte sur une Banque très jeune. En conséquence, les stratégies et cadres d'intervention sont en train d'être adoptés; les projets sont en cours d'exécution. Les pratiques sont ainsi encore peu documentées et en comparaison avec d'autres Banques, les données sont peu nombreuses (pas d'évaluations de stratégies ou de projets, peu de comparaison de la BAII avec les autres BMD dans la littérature).

Cette évaluation présente également une particularité forte du fait de la place prépondérante de la Chine au sein de la Banque: elle en est l'initiatrice, l'actionnaire majoritaire; le siège de la Banque est à Pékin; son directeur et la majorité du personnel de la Banque sont chinois. En parallèle, la diplomatie chinoise tend à être plus ambitieuse. Ainsi, aux enjeux techniques d'évaluation de la contribution française à une banque de développement s'ajoutent des considérations géopolitiques et diplomatiques sur la Chine qui sont très évolutives et peut-être plus subjectives. L'évaluation porte ainsi sur la Banque mais doit nécessairement faire des mises en contexte sur la Chine et l'évolution de sa politique internationale depuis 2015.

Ce rapport apporte des éléments de réponse aux questions évaluatives:

- Pertinence et cohérence de la contribution française à la BAII;
- Efficacité de la contribution française à la BAII;
- Efficience de la contribution française à la BAII.

Il formule également des recommandations relatives aux contributions de la France à la BAII.

# Contexte de l'évaluation

## LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

Depuis l'entrée en fonction de Xi Jinping en novembre 2012, la Chine est devenue plus active et s'est affirmée dans la poursuite d'un rôle plus important dans la gouvernance économique mondiale. Cela se reflète dans les deux initiatives de la Belt and Road Initiative (BRI), et de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) dévoilées par le Président Xi lors de sa visite en Indonésie en 2013.

La création de la BAII vise à combler le déficit de développement des infrastructures dans la région Asie. Elle correspond également à la volonté de la Chine de se faire une place au sein des Banques Multilatérales de Développement (BMD) et constitue une réaction au refus de l'administration américaine de voir la Chine augmenter sa participation à la Banque Mondiale et à la Banque interaméricaine notamment. Ce projet a aussi pour objectif de démontrer qu'un pays émergent peut créer et orienter une institution financière influente. Cette dernière se veut moins dépendante des États-Unis et doit permettre de renforcer le rôle des acteurs asiatiques dans la prise de décision.

De ce fait, la création de la première banque multilatérale de développement (BMD) dirigée par la Chine a été controversée. D'une part, des critiques ont été formulées sur le fait que la BAII était motivée par les intérêts individuels de la Chine, qui souhaitait résoudre ses propres problèmes économiques tels que la surcapacité, et accroître son influence politique en sapant l'hégémonie des États-Unis. D'un autre côté, le manque d'infrastructures, en particulier en Asie, est important et justifie une banque de développement spécialisée comme la BAII pour financer son développement, ce qui rend la formation de la BAII raisonnable et bienvenue.

Au lancement de la BAII à Pékin en octobre 2014, 21 pays signent un mémorandum d'entente. Les pays fondateurs décident également d'offrir à d'autres pays, non régionaux, la possibilité de devenir membres fondateurs. Cependant, les membres non-régionaux ne peuvent pas détenir plus de 25 % du capital de la BAII en cumulé. De nombreuses économies avancées, à l'exception des États-Unis et du Japon, décident alors de se joindre au projet. Ainsi, de nombreux pays européens rejoignent la BAII, dans l'idée de pouvoir influencer la politique d'investissement de la BAII depuis l'intérieur. Il est à noter que les opérations financées dans des pays non-régionaux s'inscrivent dans un objectif de bénéfice pour l'Asie. La BAII plafonne le financement d'opérations non régionales à 15 %, et ces opérations doivent satisfaire des critères assurant un bénéfice important pour le continent asiatique, en termes de connectivité, d'intégration économique ou de bien public.

En 2018, la BAII disposait d'un capital versé de l'ordre de 19,2 milliards de dollars, la plaçant en première position devant la Banque Mondiale (16,5 milliards), et la Banque interaméricaine de développement (11,8 milliards). Ses fonds propres étaient deux fois moins importants que ceux de la BM (19,5 milliards et 41,5 milliards respectivement), et le capital callable trois fois inférieurs (77 milliards et 258 milliards respectivement).

## LA FRANCE AU SEIN DE LA BAI

La France détient aujourd'hui 3,49 % du capital, avec 3 375,6 millions de dollars, et 3,18 % des droits de vote. Elle se place au 7<sup>e</sup> rang de l'ensemble des membres et au 2<sup>e</sup> rang des membres non-régionaux derrière l'Allemagne. La France et les partenaires de la zone Euro se sont entendus à la création de la Banque pour partager la circonscription. Cette chaise détient 16 % des droits de vote. Une autre chaise européenne, la chaise Wider Europe existe : elle rassemble le Royaume Uni, les pays scandinaves, les pays d'Europe de l'Est membres de la Banque et la Suisse. Cette chaise détient 7 % des droits de vote. Les pays membres de l'UE (c'est-à-dire Chaise euro et une partie de chaise Wider Europe) en cumulé sont le deuxième actionnaire de la BAI et détiennent plus de 20 % du capital, ce qui leur donne 20,8 % des droits de vote.

La France est devenue officiellement membre fondateur de la BAI en 2016. Elle a « *franchi le pas* » en même temps que l'Allemagne et l'Italie (communication tripartite d'adhésion des trois pays), à la suite de la décision du Royaume-Uni d'y participer. La principale motivation de la France lorsqu'elle a rejoint la Banque était qu'il valait mieux pour elle, comme pour les grands pays européens (Allemagne, Italie en particulier) être présente aux négociations pour s'assurer « *que la Banque respecterait des standards élevés dans des domaines importants comme les normes environnementales et sociales* », « *par ailleurs que les membres non régionaux puissent jouer un véritable rôle dans la gouvernance de la Banque* », « *enfin qu'elle s'inscrive dans une démarche de complémentarité et de partenariats avec les institutions existantes, plutôt que de concurrence* ». En contribuant à la Banque, la France entendait donc pouvoir influencer et agir sur les standards et la qualité des projets ainsi qu'influencer la gouvernance de l'institution, en étroite coordination avec les pays de la zone Euro, compte tenu des modalités de gouvernance de la Banque. La dimension européenne de la participation française à la BAI était dès les débuts de la banque une spécificité par rapport aux autres participations françaises à des banques multilatérales. Le développement de cette approche européenne était et reste un des objectifs recherchés de la France, car elle est un moyen d'exercer son influence et faire effet de levier à partir d'un pourcentage réduit de participation au capital de la banque.

# Réponses aux questions évaluatives

## PERTINENCE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À LA BAI ET COHÉRENCE AVEC LES PRIORITÉS FRANÇAISES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

- La contribution française à la BAI permet à la France de soutenir l'écosystème des banques de développement et les capacités du financement international pour les infrastructures en Asie.
- Cette contribution est en ligne avec la volonté française de soutenir le système multilatéral international (cf. stratégie pour le multilatéralisme adoptée en 2017); on notera toutefois la volonté du CICID 2018 de renforcer la place de la coopération bilatérale. Elle s'inscrit dans le respect de l'agenda international pour le développement et l'atteinte des ODD.
- Cette contribution permet de renforcer un acteur à la force de frappe financière importante et permet de faire levier sur les financements internationaux. On peut envisager que la création de la BAI a eu un effet additionnel sur la mobilisation de financement pour le développement de l'Asie (sans la création de cette Banque, les contributions n'auraient été mobilisées par d'autres canaux).
- La contribution de la France à la BAI vient soutenir une Banque qui s'inscrit – à ce jour - en complémentarité et non en concurrence avec les autres banques de développement. En effet, son mandat très spécifique sur le financement d'infrastructures répond aux besoins importants de financement pour les infrastructures en Asie (qu'il s'agisse d'infrastructures d'énergies, de transport, d'eau, etc.) et ses financements viennent s'ajouter à ceux des autres grands acteurs dans la région, à savoir la Banque Mondiale et la BAsD. La BAI et ces Banques sont d'ailleurs engagées en cofinancement sur de nombreux projets et tirent parti de cette mutualisation (partage des coûts, partage des risques, etc.) et de leurs avantages respectifs (présence sur le terrain de la BM et de la BAsD).
- La participation française lui donne aussi la possibilité d'exercer un devoir de vigilance sur le mandat et les modalités de fonctionnement de la Banque pour s'assurer qu'elle est aux meilleurs « standards » internationaux des BMD. Elle permet une participation (intermédiée via la Chaise Euro) au Conseil d'Administration de la Banque permettant de promouvoir des sujets essentiels pour la France à savoir i) la définition et la mise en pratique des standards internationaux d'une Banque de développement (gouvernance et normes ESG), ii) le respect du mandat de la Banque limité aux infrastructures et à l'Asie et iii) l'engagement climatique de la Banque.

## EFFICACITÉ DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À LA BAI PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DE LA FRANCE

- La France a des leviers d'influence qui passent essentiellement par sa participation et son activisme au sein de la chaise Euro. Sa contribution financière, bien qu'importante (7<sup>e</sup> rang de l'ensemble des actionnaires, 2<sup>e</sup> rang européen) lui confère des droits de vote limités (3,18 %); la faible présence de personnels français à la Banque ne lui permet pas de faire effet de levier sur sa contribution financière.
- La qualité de la coordination au sein de la chaise Euro est donc essentielle et on constate qu'à la BAI, celle-ci fonctionne très bien. Les positions des acteurs sont très cohérentes, elles sont bâties selon une méthode de concertation permettant de construire des consensus sur les stratégies de la Banque, ses pratiques et ses projets. Le rôle moteur de la France pour porter des sujets et construire le consensus est très largement salué. La coordination avec la chaise Wider Europe est en revanche plus difficile, du fait de divergences de vue plus importantes en son sein, sur les énergies ou les pays d'intervention.
- L'influence européenne (et à travers elle, l'influence française) sur le mandat et les pratiques de la Banque a connu des succès, en faisant progresser des chantiers importants, qui sans l'appui européen n'auraient vraisemblablement pas avancé aussi rapidement (évolution progressive de la position de la Banque sur le climat qui était à la création de la Banque très modérée, voire réticente à une position dans la ligne des BMD aujourd'hui, prise en compte des standards internationaux des BMD, politique ESG de la Banque). Ces engagements demandent encore toutefois à être traduits dans le portefeuille et dans les pratiques de la Banque.
- Cette influence reste toutefois limitée sur des sujets plus essentiels pour la Banque. Sur des sujets comme le mandat géographique (et les interventions de la Banque en Russie, en Hongrie ou en Afrique) ou thématique de la Banque, la France et les Européens peinent à faire valoir leurs priorités.
- Cette influence est nécessairement limitée par le poids de la Chine dans la Banque (section 3.3.), qui fait naître des craintes quant à l'indépendance de la Banque. Ces craintes sont alimentées par les évolutions de la politique étrangère chinoise, dont la BAI est un instrument (parmi d'autres).

## EFFICIENCE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À LA BAI

- Le fonctionnement de la Banque apparaît effectivement très «lean», très léger, peu bureaucratique et optimisé, et semble bien répondre à l'un des objectifs initiaux de servir de contre-modèle à la Banque Mondiale:
  - La Banque est très capitalisée, ce qui lui permet de ne pas envisager de recourir à ses actionnaires pour les 10 ou 15 années à venir;
  - Elle est rapide: elle a obtenu rapidement la notation AAA lui permettant d'intervenir de façon optimisée sur les marchés, elle a engagé sur une courte période des volumes importants de financement, elle a déployé très rapidement, dans le contexte de pandémie de la Covid-19, une facilité d'intervention.
  - Sa gouvernance et sa structuration sont également «lean» (CA non-résident, siège au nombre de salariés restreint (326) et absence de bureaux dans les pays d'intervention ou de représentation dans les pays partenaires non régionaux.

- Si cette efficience est un atout aux yeux des administrateurs, dont la France, elle pose également d'importantes questions: est-il pertinent et efficace d'être à ce point lean ? un CA non-résident limite l'implication des actionnaires dans la prise de décision et renforce de facto le pouvoir du président et de l'administration, l'absence de bureau pays limite très fortement la capacité à monter et surtout suivre les projets et veiller au respect effectif des standards ESG.
- En conséquence, les coûts de suivi de la contribution française à la Banque sont très faibles: poste d'administrateur ou de conseiller en fonction de l'accord de rotation, mobilisation de ressources du SER à Pékin.
- La coordination de l'Équipe France au sujet de la Banque varie en fonction des niveaux (Paris, Pékin, pays d'intervention de la Banque) et des sujets (stratégies, projets): la mobilisation des équipes de la DG Trésor, autour de l'administrateur ou du conseiller, fonctionne bien: le SER à Pékin et les SER dans les pays d'intervention sont mobilisés pour avis; la coordination avec les agences AFD est également bonne sur les projets dans les pays et à un niveau plus stratégiques (la BAII est suivie par l'Agence dans le cadre du développement de ses relations avec les BMD et plus largement de l'IDFC).
- Par ailleurs, la coopération de la Banque avec l'AFD est encore peu développée. Les deux institutions font part de leurs intentions de soutenir des projets en cofinancement (ceux-ci sont encore peu nombreux) et de développer les relations entre les institutions.
- La part des entreprises françaises sur les marchés de la Banque est peu documentée et il n'est pas possible d'avoir une vue fine du «*retour sur investissement*» pour les entreprises privées. Des actions de la DG Trésor, en lien avec Business France et le Medef international sont organisées pour renforcer la présence des acteurs privés français.

## Conclusions

*«C'est une bonne banque. Elle est très dynamique, elle est dans une phase de très forte croissance. Mais on a aucune idée de ce qu'elle sera dans 10 ans».*

C'est ainsi qu'a débuté notre entretien avec l'un des administrateurs à la BAII. Elle résume en peu de mots les enjeux actuels de la Banque et par conséquent de la contribution française à cette Banque.

En effet, la Banque est une «*bonne banque*».

- Elle est très fortement capitalisée et ne prévoit pas de recourir à ses actionnaires pour une recapitalisation à court terme.
- Elle est très efficace, elle a réussi en très peu de temps à financer des projets d'envergure dans un grand nombre de pays. Elle a réussi à mobiliser très rapidement une facilité importante de réponse à la crise de la Covid. Elle a pris des engagements forts sur le climat;
- Elle a adopté une gouvernance et défini, sur le papier, des pratiques conformes aux normes internationales (critères ESG, évaluation, etc.).

- Elle a adopté une structure de gouvernance relativement horizontale, et une administration légère, reposant sur un faible nombre de personnels qui n'obère pas sa capacité à engager des fonds.

L'ensemble des interlocuteurs soulignent le tour de force de ces réalisations en si peu de temps. La BAII a commencé, et à travers elle la Chine, à assoir sa légitimité dans le système multilatéral et à apprendre le fonctionnement des banques de développement. Le soin pris à ne pas croiser financement BAII et BRI marque jusqu'à présent le souhait de la Chine de ne tirer que des avantages très indirects de cette banque. Il y a donc une forme d'équilibre jusqu'à présent.

Par ailleurs, la gouvernance d'une Chaise Euro a bien fonctionné et fonctionne bien, et peut servir de modèle de coalition des pays membres de la zone Euro pour d'autres BMD.

Mais cet équilibre demande à être consolidé car *«on a aucune idée de ce que la Banque sera dans 10 ans»*.

- En effet, les engagements pris sur le climat doivent encore être traduits dans les projets, alors même que les pays actionnaires de la Banque n'ont majoritairement pas réellement amorcé leur transition énergétique.
- Les standards ESG doivent être appliqués dans les projets, alors même que les mécanismes de sauvegarde et les mesures de suivi et d'évaluation des projets sont naissants et encore peu développés, ne permettant pas de porter un regard précis et documenté sur i) la mise en œuvre des projets et ii) leurs effets et impacts sociaux, environnementaux et économiques. Le peu de mise en pratique des procédures notamment en termes de respect des droits humains et des conditions sociales ne permet pas de juger de l'efficacité des normes énoncées par la BAII.
- L'aspect lean de la Banque est pertinent pour la maîtrise des coûts de structure mais induit i) au niveau de la gouvernance, un poids plus fort de l'administration et de son Président, au détriment des administrateurs et ii) au niveau des projets, la fragilité du suivi de la mise en œuvre.
- Surtout, les inflexions du discours de politique étrangère de la Chine peuvent laisser craindre une affirmation plus forte des intérêts chinois sur la scène internationale via ses différents leviers. La BAII est l'un d'eux.

Du point de vue français, la participation de la France à la BAII s'est avérée pertinente au regard des engagements français en matière de coopération multilatérale et d'aide publique au développement, et dans le contexte de relations plus apaisées avec la Chine au moment de la création de la Banque en 2014-2015. Elle s'est accompagnée d'un mode de représentation original des intérêts français via la Chaise Euro. Celui-ci a l'avantage de forcer au consensus européen, mais l'inconvénient d'intermédiaire la représentation française, avec une rotation des administrateurs, qui n'aide pas à maintenir la même dynamique d'influence de la France au sein de la Chaise. La contribution française à la BAII offre également l'avantage de disposer d'une enceinte supplémentaire pour dialoguer avec la Chine.

Force est de constater cependant que le contexte a fortement évolué (cf. position chinoise sur la guerre en Ukraine). Cela invite à minima la France et ses partenaires européens à redoubler de vigilance sur le mandat, les modes opératoires de la BAII et l'influence de la Chine au sein de la BAII. Nos recommandations portent sur ces points de vigilance et des améliorations à porter sur les modalités d'exercice de ce devoir de vigilance par la France, et ses partenaires de la zone Euro.



# PARTIE 2

# EVALUATION OF THE FRANCE ENDOWMENT OF THE ASIA INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK

ON BEHALF OF THE DIRECTORATE GENERAL OF THE TREASURY



# Introduction

This document is the summary of the final report of the evaluation of the French contribution to the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) from 2014 to 2020. This is the first evaluation of France's contribution to the AIIB.

The objective of this evaluation is to evaluate the French contribution to the AIIB and the financing policy of the AIIB, that is to say, to draw up a balance sheet of the Bank's activity (without evaluating its performance but focusing on its additionality), and to provide elements of assessment of the effectiveness of the participation of the France in the capital of the AIIB, in particular in terms of the ability to influence the strategy, investment decisions and organisation of the AIIB; in terms of the ability to coordinate the European position defended within the AIIB (and the influence of this position); and in terms of economic spinoffs for French companies.

Compared to the other MDBs' evaluations conducted by DG Treasury, this one focuses on a very young Bank. As a result, intervention strategies and frameworks are being adopted; the projects are being implemented. The practices are thus still poorly documented and in comparison, with other Banks, the data are few (no evaluations of strategies or projects, little comparison of the AIIB with the other MDBs in the literature).

This evaluation also has a strong particularity because of China's preponderant place within the Bank: it is the initiator, the majority shareholder; the Bank's headquarters are in Beijing; its director and the majority of the Bank's staff are Chinese. At the same time, Chinese diplomacy tends to be more ambitious. Thus, in addition to the technical issues of evaluating the French contribution to a development bank, geopolitical and diplomatic considerations on China are added, which are very evolving and perhaps more subjective. The evaluation thus focuses on the Bank but must necessarily provide context on China and the evolution of its international policy since 2015.

This report provides answers to the evaluative questions:

- Relevance and coherence of the French contribution to the AIIB;
- Effectiveness of the French contribution to the AIIB;
- Efficiency of the French contribution to the AIIB.

It also makes recommendations on the France's contributions to the AIIB.

# Context

## THE ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK

Since Xi Jinping took office in November 2012, China has become more active and asserted itself in pursuing a greater role in global economic governance. This is reflected in the two initiatives of the Belt and Road Initiative (BRI) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) unveiled by President Xi during his visit to Indonesia in 2013.

The establishment of the AIIB aims to fill the infrastructure development gap in the Asian region. It also corresponds to China's desire to make a place for itself in the Multilateral Development Banks (MDBs) and is a reaction to the refusal of the US administration to see China increase its participation in the World Bank and the Inter-American Bank in particular. This project also aims to demonstrate that an emerging country can create and guide an influential financial institution. The latter is less dependent on the United States and should make it possible to strengthen the role of Asian actors in decision-making.

As a result, the creation of the first China-led Multilateral Development Bank (MDB) has been controversial. On the one hand, criticism has been levelled at the fact that the AIIB is motivated by China's individual interests, which wants to solve its own economic problems such as overcapacity, and increase its political influence by undermining US hegemony. On the other hand, the lack of infrastructure, especially in Asia, is significant and justifies a specialized development bank like the AIIB to finance its development, which makes the formation of the AIIB reasonable and welcome.

At the launch of the AIIB in Beijing in October 2014, 21 countries signed a memorandum of understanding. The founding countries also decided to offer other non-regional countries the opportunity to become founding members. However, non-regional members may not hold more than 25 % of the capital of the AIIB cumulatively. Many advanced economies, with the exception of the United States and Japan, decided to join the project. Thus, many European countries join the AIIB, with the idea of being able to influence the investment policy of the AIIB from within. It should be noted that the operations financed in non-regional countries are part of a profit objective for Asia. The AIIB caps the financing of non-regional operations at 15 %, and these operations must meet criteria that ensure a significant benefit for the Asian continent, in terms of connectivity, economic integration or public good.

In 2018, the AIIB had paid-up capital of around \$19.2 billion, placing it first ahead of the World Bank (\$16.5 billion) and the Inter-American Development Bank (\$11.8 billion). Its equity was half that of the WB (19.5 billion and 41.5 billion respectively), and the callable capital three times lower (77 billion and 258 billion respectively).

## FRANCE WITHIN THE AIIB

The France now holds 3.49 % of the capital, with \$3,375.6 million, and 3.18 % of the voting rights. It ranks 7<sup>th</sup> among all members and 2nd among non-regional members behind Germany. The France and the Eurozone partners agreed to create the Bank to share the constituency. This chair holds 16 % of the voting rights. Another European chair, the Wider Europe chair exists: it brings together the United Kingdom, the Scandinavian countries, the Eastern European countries that are members of the Bank and Switzerland. This chair holds 7 % of the voting rights. The EU member countries (i.e. Euro Chair and part of wider Europe chair) together are the second largest shareholder of the AIIB and hold more than 20 % of the capital, giving them 20.8 % of the voting rights.

The France officially became a founding member of the AIIB in 2016. It “took the plunge” at the same time as Germany and Italy (tripartite accession communication of the three countries), following the Decision of the United Kingdom to participate. The main motivation of the France when she joined the Bank was that it was better for her, as for the major European countries (Germany, Italy in particular) to be present at the negotiations to ensure “ that the Bank would respect high standards in important areas such as environmental and social standards “, “ moreover that non-regional members could play a real role in the governance of the Bank “, “ finally, that it is part of an approach of complementarity and partnerships with existing institutions, rather than competition “. By contributing to the Bank, the France therefore intended to be able to influence and act on the standards and quality of projects as well as influence the governance of the institution, in close coordination with the countries of the euro area, taking into account the Governance modalities of the Bank. The European dimension of French participation in the AIIB was from the beginning of the bank a specificity compared to other French participations in multilateral banks. The development of this European approach was and remains one of the objectives sought by France, as it is a means of exerting influence and leverage from a reduced percentage of participation in the bank’s capital.

# Answers to evaluative questions

## RELEVANCE OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE AIIB AND COHERENCE WITH FRENCH PRIORITIES FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

- France’s contribution to the AIIB enables the France to support the development banking ecosystem and international financing capabilities for infrastructure in Asia.
- This contribution is in line with France’s desire to support the international multilateral system (cf. strategy for multilateralism adopted in 2017); however, we note the desire of CICID 2018 to strengthen the place of bilateral cooperation. It is part of the respect of the international agenda for development and the achievement of the SDGs.

- This contribution makes it possible to strengthen a player with a significant financial firepower and makes it possible to leverage international financing. It is conceivable that the establishment of the AIIB has had an additional effect on the mobilization of financing for The Development of Asia (without the establishment of the AilB, contributions would not have been mobilized through other channels).
- the France's contribution to the AIIB supports a Bank that is – to date – complementary and not in competition with other development banks. Indeed, its very specific mandate on infrastructure financing responds to the important financing needs for infrastructure in Asia (whether energy, transport, water, etc.) and its financing is in addition to that of the other major players in the region, namely the Bank, Global and ADB. The AIIB and these Banks are also engaged in co-financing on a number of projects and take advantage of this pooling (cost sharing, risk sharing, etc.) and their respective advantages (presence on the ground of the WB and the ADB).
- The French participation also gives it the opportunity to exercise a duty of vigilance on the mandate and operating methods of the Bank to ensure that it is at the best international "standards" of the MDBs. It allows participation (intermediated via the Euro Chair) in the Bank's Board of Directors to promote topics essential for the France namely (i) the definition and implementation of a Development Bank's international standards (governance and ESG standards), ii) the fulfilment of the Bank's mandate limited to infrastructure and Asia and iii) the Bank's climate commitment.

## **EFFECTIVENESS OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE AIIB IN RELATION TO THE OBJECTIVES OF THE FRANCE**

- The France has levers of influence that mainly involve its participation and activism within the Euro chair. Its financial contribution, although significant (7<sup>th</sup> place among all shareholders, 2<sup>nd</sup> place in Europe) gives it limited voting rights (3.18 %); the low presence of French staff at the Bank does not allow it to leverage its financial contribution.
- The quality of coordination within the Euro chair is therefore essential and we note that at the AIIB, it works very well. The positions of the actors are very coherent, they are built according to a method of consultation to build consensus on the Bank's strategies, practices and projects. The leading role of the France in bringing up issues and building consensus is widely welcomed. Coordination with the Wider Europe chair, on the other hand, is more difficult, due to greater differences of opinion within it, on the energies or the countries of intervention.
- The European influence (and through it, the French influence) on the Bank's mandate and practices has been successful, advancing important projects that without European support would probably not have progressed so quickly (gradual evolution of the Bank's position on the climate that was at the creation of the Bank very moderate, or even reluctant to a position in line with the MDBs today, taking into account the international standards of the MDBs, the Bank's ESG policy). However, these commitments still need to be translated into the Bank's portfolio and practices.
- However, this influence remains limited on issues that are more essential to the Bank. On topics such as the Bank's geographical mandate (and its interventions in Russia, Hungary or Africa) or the Bank's thematic mandate, the France and Europeans are struggling to assert their priorities.

- This influence is necessarily limited by China's weight in the Bank (section 3.3.), which raises concerns about the Bank's independence. These fears are fuelled by developments in China's foreign policy, of which the AIIB is an instrument (among others).

## EFFICIENCY OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE AIIB

- The functioning of the Bank does indeed appear to be very "lean", very light, not very bureaucratic and optimized, and seems to respond well to one of the initial objectives of serving as a counter-model to the World Bank:
  - The Bank is highly capitalized, which allows it not to consider using its shareholders for the next 10 or 15 years.
  - It is fast: it quickly obtained the AAA rating allowing it to intervene in an optimized way on the markets, it committed over a short period of time significant volumes of financing, it deployed very quickly, in the context of the Covid-19 pandemic, a facility of intervention.
  - Its governance and structuring are also «lean" (non-resident turnover, headquarters with a limited number of employees (326) and lack of offices in the countries of intervention or representation in the non-regional partner countries.
- While this efficiency is an asset in the views of directors, whose France, it also raises important questions: is it relevant and effective to be so lean? a non-resident board limits the involvement of shareholders in decision-making and de facto strengthens the power of the president and the president. the administration, the absence of a country office severely limits the ability to set up and especially monitor projects and ensure effective compliance with ESG standards.
- As a result, the costs of monitoring the French contribution to the Bank are very low: position of administrator or adviser depending on the rotation agreement, mobilization of resources of the SER in Beijing.
- The coordination of the France Team on the Bank varies according to the levels (Paris, Beijing, country of intervention of the Bank) and the subjects (strategies, projects): the mobilization of TEAMS of DG Treasury, around the administrator or advisor, works well: the SER in Beijing and the RES in the countries of intervention are mobilized to Coordination with AFD agencies is also good on projects in countries and at a more strategic level (the AIIB is monitored by the Agency as part of the development of its relations with the MDBs and more broadly the IDFC).
- In addition, the Bank's cooperation with AFD is still underdeveloped. The two institutions express their intentions to support co-financing projects (these are still few) and to develop relations between the institutions.
- The share of French companies in the Bank's markets is poorly documented and it is not possible to have a detailed view of the "return on investment" for private companies. Actions by DG Trésor, in conjunction with Business France and Medef International are organised to strengthen the presence of French private actors.

## Conclusions

“It’s a good bank. It is very dynamic, it is in a phase of very strong growth. But we have no idea what it will be like in 10 years.”

This is how our interview with one of the directors at the AIIB began. It summarizes in a few words the current challenges of the Bank and consequently of the French contribution to this Bank.

Indeed, the Bank is a “good bank”.

- It is highly capitalized and does not plan to use its shareholders for a short-term recapitalization.
- It is very effective; it has managed in a very short time to finance large-scale projects in a large number of countries. It managed to mobilize very quickly a significant facility for response to the Covid crisis. It has made strong commitments on climate;
- It has adopted governance and defined, on paper, practices in line with international standards (ESG criteria, evaluation, etc.).
- It has adopted a relatively horizontal governance structure and a light administration, based on a small number of staff that does not impede its ability to commit funds.

All the interlocutors underline the tour de force of these achievements in such a short time. The AIIB has begun, and through it China, to establish its legitimacy in the multilateral system and learn how development banks work. The care taken not to cross-EBIT and BIS financing so far marks China’s desire to derive only very indirect benefits from this bank. So there is a form of balance so far.

Moreover, the governance of a Euro Chair has worked well and is working well and can serve as a coalition model of euro area member countries for other MDBs.

But this balance needs to be consolidated because “we have no idea what the Bank will be in 10 years”.

- Indeed, the commitments made on the climate have yet to be translated into the projects, even though the Majority of the Bank’s shareholder countries have not really started their energy transition.
- ESG standards must be applied in projects, even though the safeguard mechanisms and the measures for monitoring and evaluating projects are nascent and still underdeveloped, not allowing a precise and documented look at i) the implementation of projects and ii) their social effects and impacts, environmental and economic. The lack of implementation of procedures, particularly in terms of respect for human rights and social conditions, does not make it possible to judge the effectiveness of the standards set out by the AIIB.
- The lean aspect of the Bank is relevant for the control of structural costs but induces i) at the level of governance, a stronger weight of the administration and its President, to the detriment of the directors and ii) at the level of projects, the fragility of the monitoring of the implementation.
- Above all, the inflections of China’s foreign policy discourse may raise fears of a stronger affirmation of Chinese interests on the international scene via its various levers. The AIIB is one of them.

From the French point of view, France's participation in the AIIB proved relevant to French commitments in multilateral cooperation and official development assistance, and in the context of more peaceful relations with China at the time of the Bank's creation in 2014-2015. It was accompanied by an original way of representing French interests via the Euro Chair. This has the advantage of forcing the European consensus, but the disadvantage of intermediating the French representation, with a rotation of directors, which does not help to maintain the same dynamic of influence of the France within the Chair. The French contribution to the AIIB also offers the advantage of having an additional forum for dialogue with China.

It must be noted, however, that the context has changed considerably (cf. Chinese position on the war in Ukraine). This at a minimum invites the France and its European partners to be more vigilant about the MANDATE, the operating methods of the AIIB and China's influence within the AIIB. Our recommendations relate to these points of vigilance and improvements to be made to the modalities of exercise of this duty of vigilance by France, and its partners in the euro area.

# Composition du groupe de référence

Évaluation de la contribution de la France à la Banque asiatique d'investissements pour les infrastructures

## Liste des membres du Groupe de référence de l'évaluation

### Président

- M. François GODEMENT, Conseiller pour l'Asie à l'Institut Montaigne

### Comité technique de l'évaluation

- Mme Kahina YAZIDI – DG Trésor – Cheffe de l'UEAD
- Mme Claude AMERIO – DG Trésor – Adjointe à l'UEAD
- M. BEAUVILLARD Alain – DG Trésor – Chef de bureau Multifin3
- Mme Sophie LAVAUD – DG Trésor – Adjointe au chef de bureau Multifin3
- M. Arjoun RAJ DG Trésor – Adjoint au chef de bureau Multifin3

### Administrations et opérateurs français

- M. Philippe O'QUIN, Administrateur pour la France à la BAI
- Mme Caroline DELASSADE – MEAE – Chargée des financements du commerce extérieur, de l'attractivité financière et du suivi des fonds souverains à la DGM / Direction de la diplomatie économique – Mission du commerce extérieur et de l'attractivité
- M. Eric CHEVREUL – MEAE – Chargé de mission Coopération développement à la Direction Asie-Océanie
- M. Jérôme DESTOMBES – AFD – Chargé de mission principal pour les banques multilatérales de développement
- Mme Delphine TOURE – AFD – Pilote du partenariat avec la BAI

### Recherche scientifique

- M. Sébastien JEAN – Directeur du CEPII, centre de recherche et d'expertise en économie internationale, Directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), membre du Conseil d'analyse économique (CAE)

### Parlement

- M. Rodrigue KOKOUENDO – Député de Seine-et-Marne, Vice-président de la commission des Affaires étrangères, membre du groupe d'amitié France-Chine et membre du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale



