

## Belt and Road Initiative : quels enjeux pour la Chine et ses partenaires ?



### Résumé :

- La Belt and Road Initiative, ou Nouvelle route de la Soie consiste en un projet majeur initié par la Chine, et visant à accroître la connectivité et la coopération de la région eurasiatique – principalement via des infrastructures et des accords commerciaux ambitieux ;
- Pour la Chine, il s’agit notamment d’une réponse à une importante surcapacité industrielle ainsi qu’une manière d’étendre son influence géopolitique ;
- Pour les pays partenaires souffrant souvent d’un déficit en infrastructures, les perspectives de croissance et d’inclusion sont importantes, tempérées toutefois par d’importantes risques d’insoutenabilité de la dette ;
- De même, les risques politiques, sécuritaires, sociaux et environnementaux (instabilité politique, corruption, terrorisme notamment) interrogent sur la viabilité de l’initiative en l’absence de réformes complémentaires visant à améliorer les institutions et le cadre politique.

**Utilité de l’article :** Annoncée comme le plus important projet d’infrastructures de l’histoire, la Belt and Road Initiative est souvent comparée à un Plan Marshall du 21<sup>ème</sup> siècle. Le rééquilibrage important que cette initiative entrainerait sur le commerce mondial, à l’instar des risques accrus de surendettement qu’elle pourrait causer dans de nombreux pays partenaires, pose question sur le long terme ; d’autant plus à l’heure où la perspective d’une forte décélération de l’économie chinoise suscite des inquiétudes grandissantes.

Annoncée à l'automne 2013 par le Président Xi Jinping, la "Belt and Road Initiative" (ci-après BRI) consiste en un projet de réseau régional d'infrastructures initié par la Chine et étendu sur la majeure partie du continent eurasiatique. Regroupant des projets d'infrastructures terrestres, maritimes, énergétiques et communicationnelles au travers de six « corridors », cette initiative ambitieuse participe à la politique globale du « Rêve chinois » voulue par Xi Jinping depuis son arrivée au pouvoir en 2012 et visant à accroître la place de la Chine au niveau international.

A un moment où intervient le ralentissement de la croissance chinoise, l'idée centrale de cette initiative est donc d'accroître les liens commerciaux avec le reste du continent eurasiatique et de trouver ainsi de nouveaux débouchés à une industrie chinoise en situation de surcapacité structurelle.

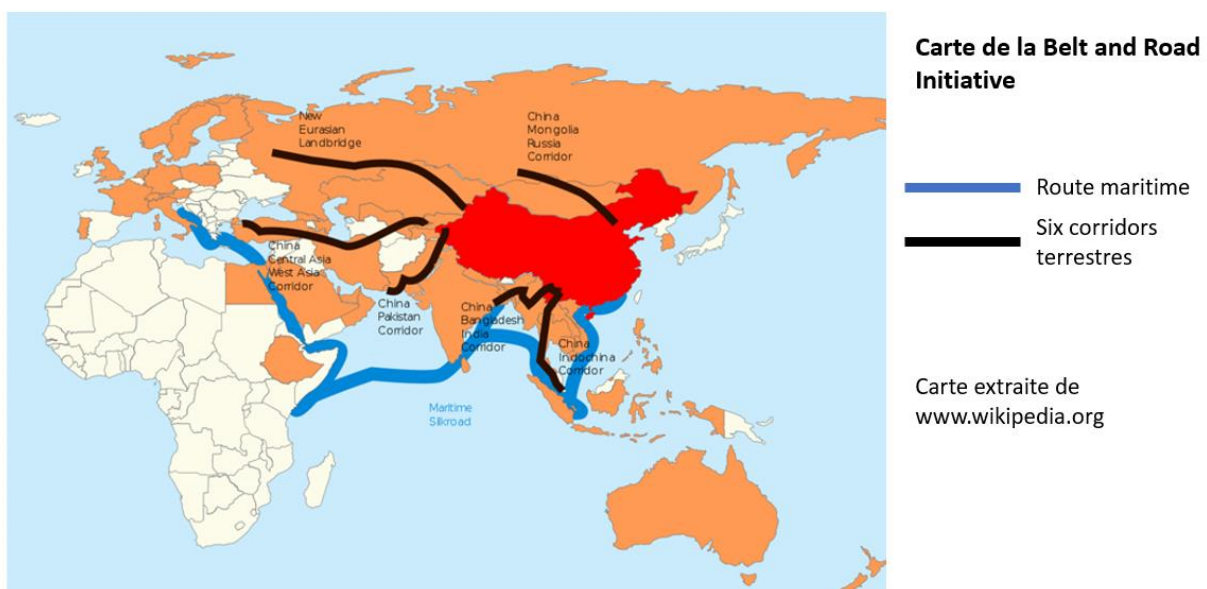
Au-delà de promouvoir des projets d'infrastructures, la BRI a pour but général d'augmenter la connectivité et la coopération avec les pays membres, notamment en encourageant une plus grande intégration financière et une diminution des barrières au commerce.

## Un budget conséquent pour une initiative étendue

La difficulté d'évaluer l'étendue de cette initiative réside dans son manque de clarté. En effet, les frontières de la BRI n'ont pas été fixées, et de nombreux projets y sont associés, si bien que l'initiative est de plus en plus associée à une politique générale du Parti Communiste chinois, voire à une philosophie de développement de la Chine à l'international. La BRI a ainsi été inscrite dans la Constitution du Parti Communiste chinois lors de son 19<sup>ème</sup> Congrès National en octobre 2017. Le budget même alloué à la BRI est difficile à estimer, la majeure partie des études mentionnant toutefois une fourchette comprise entre 800 et 900 milliards USD de projets actuellement en cours ou à l'étude.

Au niveau géographique, la BRI se constitue de deux composantes principales :

- La partie « Belt » correspond au développement de six corridors terrestres (route et rail) principalement vers l'Asie du sud-est, le Moyen-Orient et l'Europe ;
- La partie « Road » correspond au développement de routes maritimes et d'activités portuaires sur tout le pourtour de l'Océan Indien, et jusqu'en Europe via la mer Rouge.



Aussi connue sous le nom de « Nouvelle route de la Soie », cette initiative a également pour portée symbolique de redévelopper la Route de la Soie historique, qui monopolisa les échanges Asie-Europe jusqu'au XV<sup>ème</sup> siècle. Regroupant 68 pays représentant 65 % de la population et 40 % du PIB mondiaux, la BRI a principalement pour but de répondre à un important déficit d'infrastructures dans les régions concernées. Ainsi, comme le décrit l'[Asian Development Bank](#), les besoins en infrastructures (énergie, transports, télécommunications, eau et assainissement) pour la région Asie-Pacifique s'élèvent à 1 700 milliards USD par an d'ici 2030 pour que la région maintienne son rythme de croissance actuel. De nombreux pays d'Asie centrale n'ont ainsi ni les finances ni la capacité industrielle suffisantes pour investir dans une amélioration nécessaire de leurs infrastructures. En outre, seule une part limitée des financements fournis par les institutions de développement actuelles (en premier lieu l'*Asian Development Bank*) est dévolue aux infrastructures.

Pour ce faire, plusieurs institutions financières ont été mises en place afin de fournir le soutien financier au développement des projets – la *New Silk Road Fund* (NSRF) et la *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) représentant les deux principales. Principalement financée par le fonds souverain chinois *China Investment Corp.* ainsi que par les deux banques publiques *The Export-Import Bank of China* et *China Development Bank*, la NSRF (fonds de développement pourvu d'un capital de 40 milliards USD) se distingue dans sa structure de celle de l'AIIB, une organisation multilatérale développée par 57 pays dont 37 en Asie, avec un capital de 100 milliards USD. Les deux institutions ont pour but de financer des projets en infrastructures dans les pays participant à la BRI, via des prêts (AIIB) et des placements en actions (NSRF). De même, une [politique de facilitation](#) de la réglementation des investissements des entreprises chinoises à l'étranger a abouti à une hausse significative des investissements chinois dans la région asiatique.

## Quels effets pour les pays concernés ?

Le but principal de la BRI reste la promotion du commerce entre ses membres participants. Comme le soulignent [Ruta et Boffa](#), les échanges commerciaux entre membres de la BRI et avec le reste du monde ont déjà nettement augmenté au cours des trente dernières années. Portée principalement par les biens intermédiaires, cette hausse cache une importante disparité entre des régions dynamiques (Asie orientale et Europe) et des régions toujours faiblement intégrées (MENA et Asie Centrale). Cette intégration accrue se retrouve également au niveau des chaînes de valeur, la production de valeur ajoutée étant plus dispersée au sein des pays partenaires. Toutefois, les produits d'export de la BRI sont encore largement dépendants de la valeur ajoutée provenant des pays non-membres de la BRI, comme par exemple pour le secteur leader des produits électroniques, pour lequel ce même rapport montre que la moitié de la valeur ajoutée des pays de la BRI vient de l'étranger dont les deux-tiers de pays hors de la BRI. L'avantage que pourrait procurer la BRI en termes de réduction des coûts du commerce pourrait donc être particulièrement important pour les biens intermédiaires, ceux-ci traversant à plusieurs reprises les frontières entre les sites de production, ce qui entrainerait des gains de productivité démultipliés.

Au-delà des gains au commerce qu'elle engendrerait ([Djankov, Freund et Pham](#) montrent ainsi que chaque jour supplémentaire qu'un produit passe en attente d'être expédié diminue les flux commerciaux de 1 %), la réduction du temps de transit pourrait également améliorer la connectivité de territoires à l'écart des flux commerciaux mondiaux, via une hausse du commerce régionale et des investissements. Les bénéfices dont pourraient bénéficier les populations locales de ces pays (réduction de la pauvreté notamment) pourraient donc être importants.

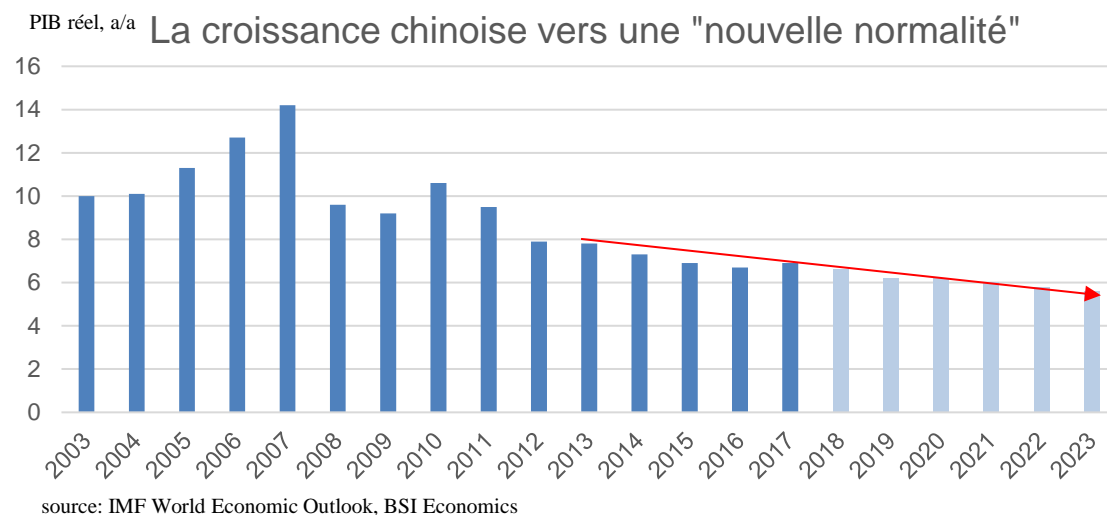
Ainsi, comme le montrent [Baniya, Rocha et Ruta](#) via un modèle gravitationnel et une analyse des



avantages comparatifs, les infrastructures seules de la BRI amèneraient à une hausse des flux commerciaux entre pays membres de 4,1 % (simulation avant contre après la mise en place des infrastructures). En incluant des réformes commerciales (baisse des tarifs douaniers et autres barrières techniques au commerce, cadre réglementaire commun notamment pour la propriété intellectuelle, etc.), cet effet serait triplé. Enfin, les gains seraient les plus significatifs pour les pays bénéficiant le plus des nouvelles infrastructures (Myanmar, Laos, Thaïlande notamment) et les pays les plus intégrés aux chaînes de valeur mondiales (pays produisant notamment des produits nécessitant une livraison rapide – Bangladesh ou Kenya par exemple).

## Une « soupape » dans un contexte de « nouvelle normalité » ?

L'initiative « Belt and Road » est également à analyser au sein du processus de décélération structurelle dans laquelle s'est engagée la Chine depuis plusieurs années. Reflétant l'intérêt chinois d'atteindre une croissance moins rapide mais plus stable (« de meilleure qualité ») à long terme via des structures économiques plus mûres, cette « nouvelle normalité » se retrouve également dans d'autres plans stratégiques tels que « Made in China 2025 » annoncé en 2015 avec le but de faire progresser l'industrie chinoise dans la chaîne de valeur via des investissements massifs dans des secteurs à forte valeur ajoutée comme les technologies de l'information, la robotique, les énergies vertes etc.



La situation d'endettement massif des entreprises chinoises (155,1 % du PIB au S1 2018 selon la BRI) et du *shadow banking*<sup>1</sup> fait peser un risque majeur sur l'économie du pays qui pousse ainsi le gouvernement à implémenter des politiques économiques visant à réduire les vulnérabilités financières.

La situation de surcapacité de production dans laquelle se trouvent de nombreuses industries chinoises (en premier lieu l'acier, le ciment, l'aluminium et les énergies vertes) dix ans après le plan

<sup>1</sup> Créanciers en dehors du secteur bancaire – et donc non soumis aux régulations de celui-ci. Avec un poids estimé à 4, trillions USD en 2016 pour la Chine, ce système de financement a rencontré un franc succès auprès des petites entreprises et les secteurs que le gouvernement cherche à réguler comme celui de l'immobilier. Au-delà de son poids, le mode de fonctionnement du *shadow banking* (aucune contrainte de contrôle du risque financier de l'emprunteur, pas de fonds de garantie, pas de soutien de la banque centrale en cas de défaut de paiement) ainsi l'exposition massive de l'économie chinoise à ce système représentent les principaux sujets d'inquiétude pour le gouvernement chinois.

de relance de 4 000 milliards dollars mis en place après la crise financière, nécessite le développement de nouveaux marchés à l'export dans ce contexte de durcissement du crédit et d'anémie de la demande intérieure. Comme le montre le [Lowy Institute](#), le but de déplacer les sites de production chinois au sein des pays membres de la BRI serait une réponse à ce problème de surcapacité, de même qu'il permettrait de développer l'industrie chinoise et la croissance économique des pays partenaires via les transferts de technologies que ces déplacements entraîneraient.

De même, dans le contexte de risques conflictuels et protectionnistes sur le commerce entre la Chine et les Etats-Unis, la recherche de nouveaux débouchés via la Nouvelle Route de la Soie paraît essentielle à la sauvegarde des exports chinois.

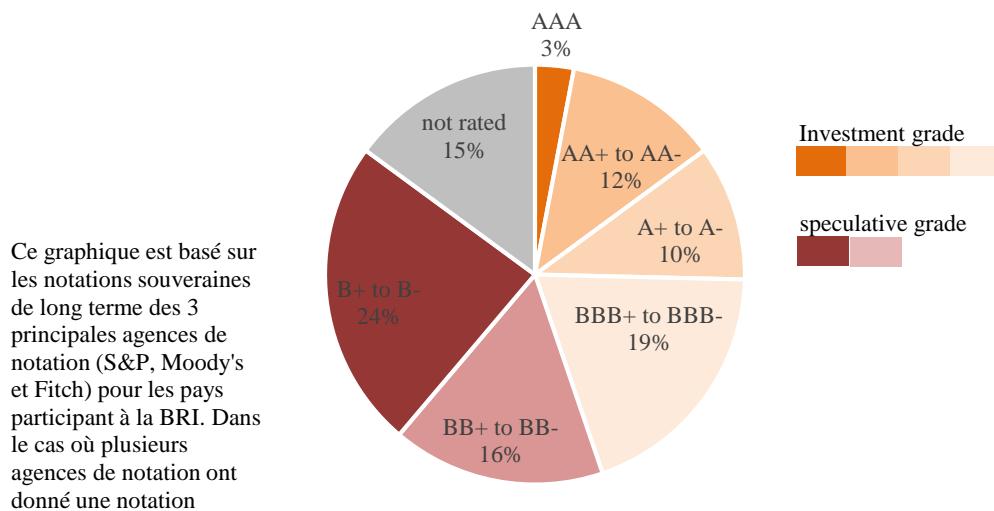
Ainsi, l'association d'accords commerciaux bilatéraux et de financements d'infrastructures vise à développer une demande extérieure accrue pour les produits chinois, et ainsi pour la Chine à pouvoir se protéger contre une dégradation de la demande intérieure ou des politiques protectionnistes de ses partenaires commerciaux.

## Quelle viabilité pour le projet ?

Une première question se pose sur les aspects sécuritaires du projet. **En** effet, une large part du corridor terrestre de la BRI traverse des pays d'Asie Centrale aux enjeux sécuritaires importants (risques terroristes notamment) ainsi que la région chinoise du Xinjiang où la stabilité politique et sociale reste difficile. Même si le pouvoir chinois compte justement sur la croissance économique issue de la BRI pour mieux intégrer ces régions, les risques sécuritaires que cela implique posent des questions sur la viabilité du projet. Les risques géopolitiques plus généraux sont également à prendre en compte (risque d'inconvertibilité des devises, de blocages des transferts, risques de nationalisation, d'expropriation, ou d'instabilité politique ou sociale) au sein de pays dont le risque politique est souvent élevé. L'exemple du [barrage Myitsone](#) au Myanmar dont le chantier à 3,6 milliards USD financé par la Chine a été bloqué par le gouvernement militaire – et toujours pas reprise depuis – illustre bien ce risque. De même, les risques de mécontentement des populations à l'égard des entreprises chinoises (emploi de travailleurs chinois au détriment des populations locales, ventes de terres aux investisseurs chinois, etc.) accentuent encore les risques sur la viabilité générale de la BRI.

Le financement même de la BRI pose également question. Ainsi, avec 900 milliards USD de projets (en développement ou à l'étude) principalement financés par des banques publiques ou commerciales, l'agence de notation [Fitch](#) craint que les motivations politiques derrière la sélection des projets et l'entrée massive dans des marchés imprévisibles aboutisse à des problèmes d'allocation des ressources ainsi qu'une hausse massive des prêts non productifs. De même, l'impact potentiel que des prêts pourraient avoir sur les économies de pays dont la note souveraine est souvent basse pose également question sur la soutenabilité de la BRI pour les pays receveurs de ses financements. Le faible niveau de réserves étrangères pour financer des projets souvent libellés en renminbi, ainsi que l'endettement parfois massif représentent ainsi les points de risque les plus importants.

## Des pays peu soutenables au niveau de leur endettement



Enfin, la concentration de la BRI sur les investissements en infrastructures interroge également sur le manque de considérations face à des réformes institutionnelles nécessaires pour mener à bien les projets. En effet, comme le pointe une analyse de la [Banque Mondiale](#), les pays d'Asie Centrale se trouvent souvent dans le bas du classement *Doing Business* sur l'environnement des affaires, d'où des interrogations sur la rentabilité des projets à venir en l'absence de réformes complémentaires visant à améliorer les institutions et le cadre politique. De même, le manque de considération de l'impact environnemental des projets de la BRI, comme souligné dans un autre rapport de la [Banque Mondiale](#), pourrait entraîner des coûts supplémentaires, notamment pour les projets liés à l'énergie ou le transport.

### Un vecteur d'extension de la Chine ?

Même si les caractéristiques économiques restent au cœur des préoccupations de la BRI, on peut également l'analyser d'un point de vue géostratégique. A l'intérieur de la Chine tout d'abord, l'intégration des régions occidentales du Xinjiang et du Yunnan via la hausse du commerce transitant par la BRI représente une clé de la stabilité politique du pays, au regard notamment du cas de la population Ouïghour que les opportunités économiques de la BRI pourraient mieux intégrer. De même, comme le montre cet article de [BSI Economics](#), la volonté de la Chine de réduire sa dépendance à l'égard des routes d'approvisionnement maritimes dont la sécurité est essentiellement assurée par la présence militaire américaine explique également son investissement massif en infrastructures portuaires dans la région asiatique.

Au niveau extérieur également, la BRI tend à être vue comme un vecteur pour permettre à la Chine d'étendre son influence mondiale, notamment au niveau des [Etats-Unis](#) qui tendent à considérer le développement de l'AiIB et de la NSRF comme un moyen de concurrencer les institutions issues de Bretton Woods que sont la Banque Mondiale et le FMI. La croissance de l'utilisation du renminbi au niveau du commerce, des investissements et autres activités financières représente également un but à atteindre pour la Chine via la BRI, l'inclusion de cette devise dans le panier de devises de réserve mondiales du FMI en 2015 symbolisant à cet égard une première étape prometteuse.

La [politique de « pivot » asiatique](#) pratiquée par le Président Obama s'est d'ailleurs adaptée à cette prise de puissance chinoise, via un développement de l'implication américaine dans la région

(diplomatique, militaire, économique), reprise d'ailleurs par l'administration Trump avec sa politique « [pour une région indo-pacifique libre et ouverte](#) » comprenant notamment un projet de développement d'infrastructures alternatif à celui de la BRI en partenariat avec le Japon, l'Inde et l'Australie. L'analogie régulière qui est faite entre la BRI et le Plan Marshall montre bien la méfiance prédominante vis-à-vis de ce projet qui est vu avant tout comme politiquement motivé par la Chine pour gagner une position prédominante à l'échelle régionale et mondiale.

On peut également conjecturer que la BRI serait une manière pour la Chine d'exporter son modèle économique. En effet, la Chine s'est développée sur un modèle de croissance basé sur l'investissement en infrastructures, via l'idée qu'en consacrant une part importante du budget à des actifs de long terme (transport, énergie, infrastructure sociale) cela accroîtrait les performances économiques de long terme (innovations technologiques, meilleure inclusion sociale, etc.) et créerait un environnement propice au développement du secteur privé. En effet, le [World Pensions Council](#) oppose le développement rapide de la Chine et d'autres économies asiatiques sur ce modèle (Singapour, Corée du Sud, etc.) aux économies latino-américaines basées sur le consensus de Washington et où de nombreuses entraves au développement liées au manque d'infrastructures subsistent.

La capacité que pourrait posséder la Chine d'influer sur les finances des pays récipiendaires de ses investissements représente également un sujet d'inquiétude, et a même abouti au développement du terme de *debt trap diplomacy*. En effet, le manque de transparence sur les conditions d'octroi et même les montants des prêts accordés par la Chine interrogent sur son intentionnalité d'extraction de concessions économiques et/ou politiques lorsque le pays débiteur se trouve dans l'incapacité d'honorer sa dette – à plus forte raison lorsque le financement repose sur un actif. L'exemple du port sri-lankais *Magampura Mahinda Rajapaksa* dont le coût de 361 millions USD a été financé à 85 % par *The Export-Import Bank of China* à un taux d'intérêt annuel de 6,3 % est caractéristique de cette inquiétude.

En effet, lorsque le Sri Lanka s'est retrouvé dans l'incapacité de financer sa dette suite à l'échec commercial du port, celui-ci a été loué à la Chine sur un bail de 99 ans, renforçant les inquiétudes indiennes et occidentales qu'il devienne un avant-poste naval chinois dans l'océan indien. Le Sri Lanka n'est pas le seul exemple de projet d'« éléphant blanc » financé par la Chine à un pays fortement endetté ; le [Center for Global Development](#) a ainsi identifié plusieurs pays pour lesquels les risques d'insoutenabilité actuelle de la dette et de dépendance accrue à l'égard de la dette chinoise étaient exacerbés<sup>2</sup> et pouvaient conduire à un important risque de défaut suite aux projets de la BRI. Le cas des pays africains est également questionnable, les données du [China-Africa Research Initiative](#) montrant que les prêts fournis par la Chine à l'ensemble des pays africains sont passés de 130 millions USD en 2000 à 30 milliards USD en 2016. Toutefois, ce même rapport démontre que les prêts chinois ne sont pas (encore) la cause majoritaire du surendettement de ces mêmes pays.

## Conclusion

Véritable pièce charnière de la politique extérieure de Xi Jinping, la Belt and Road Initiative se veut un moyen de promouvoir un essor de la Chine sur la scène internationale, bâti notamment sur une communauté régionale partageant les mêmes intérêts et la même destinée.

Au niveau économique, la BRI participe à la volonté de la Chine d'atteindre une « nouvelle

---

<sup>2</sup> Il s'agit du Tadjikistan, du Kirgizstan, du Pakistan, du Laos, du Montenegro, de Djibouti, de la Mongolie et des Maldives

normalité » une structure économique plus saine et de répondre à ses problèmes de surcapacité industrielle via de nouveaux débouchés.

Au niveau des pays partenaires, dont une majorité souffre d'un important déficit d'infrastructures, les gains au commerce et en investissements engendrés pourraient avoir des effets largement bénéfiques en termes de croissance et d'inclusion. Toutefois, les risques de vulnérabilité liés à la dépendance à la dette chinoise, ainsi que les risques politiques, sécuritaires, sociaux et environnementaux (instabilité politique, corruption, terrorisme notamment) interrogent sur la viabilité de l'initiative en l'absence de réformes complémentaires visant à améliorer les institutions et le cadre politique.

Redoutée par les pays occidentaux comme un vecteur permettant à la Chine d'étendre son influence mondiale, la BRI pourrait rester dans les annales comme un gigantesque « éléphant blanc » dans le cas d'investissements massifs non productifs et sans rationalité économique dans des pays financièrement et politiquement fragiles.

**Sacha TENENBAUM**