Document d'orientation

Auteurs Marine Bertuzzi, Thomas Melonio, Alisée Pornet, Laëtitia Tremel

NOVEMBRE 2019 I N° 2

Vers de « Nouvelles routes de la soie » durables ?

Pistes de réflexion pour un référentiel commun de financement du développement durable

Policy Paper

AFD éditions
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Remerciements : Les auteurs remercient l'ensemble des personnes qui ont contribué, par leurs suggestions constructives, à ce Policy Paper, et particulièrement, (i) pour le travail de collecte de données et de traitement des informations en chinois : Louise Marchand ; (ii) pour leurs commentaires : Cyrille Bellier, Vincent Caupin, David Chetboun, Hubert de Milly, Hélène Djoufelkit, Hélène Ehrhart, Manuel Lafont Rapnouil, Gurvan Le Bras, Régis Marodon, Olivier Najar, Mary-Françoise Renard, Luis Reyes, Cécile Valadier. L'écriture de ce papier a également bénéficié des échanges et réflexions des membres* et intervenants** du Conseil scientifique de l'Agence française de développement (AFD) des 5 et 6 septembre 2019 : *Francis Akindès, Elisabeth Claverie de Saint-Martin, Gaël Giraud, Maria Eugenia Ibarraran, Hervé Le Treut, Jean-Paul Moatti, Charbel Nahas, Kako Nubukpo, Jean-Michel Severino, Thomas Sterner et Lun Zhang ; **Chris Alden, Jean-Pierre Cabestan, Alice Ekman, Rémi Genevey, Manuel Lafont Rapnouil, Jean-Paul Marechal, Mary-Françoise Renard, Michele Ruta, Sébastien Treyer et Jiajun Xu.

Résumé : L'étude des flux financiers internationaux chinois montre que la Chine est devenue un acteur majeur du financement international. Avec l'initiative des « Nouvelles routes de la soie », la Chine projette un récit du développement centré essentiellement sur la croissance économique, la connectivité par le biais des infrastructures de transport et les échanges commerciaux. Lors du 2e Forum sur les « Nouvelles routes de la soie » en avril 2019, les autorités chinoises ont mis l'accent sur les enjeux de durabilité financière et environnementale et indiqué leur souhait d'évoluer vers des « Nouvelles routes de la soie » de « haute qualité ». Ce discours ouvre la voie à un dialogue renforcé et à des coopérations plus intenses avec les autres acteurs du financement du développement, même si cela suppose une convergence des conditions financières, sociales et environnementales pratiquées par les acteurs financiers chinois et non chinois. Cet article propose plusieurs recommandations susceptibles de créer de nouvelles convergences des pratiques entre acteurs et offre des pistes de réflexion pour l'élaboration d'un référentiel commun de financement du développement durable.

Limites méthodologiques : Ce *Policy Paper* propose une synthèse des principaux faits saillants à partir de la littérature récente et des données disponibles. Les informations chiffrées sont issues des bases de données recueillies par des institutions de recherche ou des *think tanks,* des rapports annuels des principaux acteurs chinois, des communiqués et autres sources de presse. Les recherches ont été limitées à la littérature scientifique écrite en français et en anglais ainsi qu'à certaines sources en chinois.

Mots clés : aide extérieure, aide publique au développement, financement du développement, objectifs de développement durable, « Nouvelles routes de la soie », *Belt and Road Initiative*, Chine

Résumé exécutif

Faits saillants :

- La Chine est devenue, en quelques décennies, un acteur majeur du financement du développement par le biais du financement d'infrastructures. Succédant à la doctrine de Deng Xiaoping qui appelait à « faire profil bas », l'initiative des « Nouvelles routes de la soie » (*Belt and road initiative* ou BRI), lancée en 2013 par le président Xi Jinping, traduit un changement de paradigme de la politique étrangère chinoise et témoigne d'une logique d'affirmation de la Chine sur la scène internationale.

- La BRI affirme les contours d'un modèle chinois de financement du développement qui entend se positionner « au-delà de l'aide ». Elle combine les fondamentaux de la politique « d'aide extérieure », selon la doctrine chinoise (principe de non-ingérence énoncé dès 1964, partenariat « gagnant-gagnant », logique de coopération Sud-Sud), à des objectifs résolument économiques et commerciaux. Elle englobe à la fois des instruments de l'aide extérieure (dons, prêts sans intérêt et prêts concessionnels/préférentiels) et des instruments d'investissement (prêts à des conditions de marché et investissements dans les entreprises sous forme de prise de participation). Ce faisant, elle interroge la communauté internationale sur l'évolution de son propre référentiel de comptabilisation des financements du développement.

- Selon nos estimations, sur la période 2013-2017, entre 450 et 480 milliards de dollars (USD) ont été investis dans le cadre de la BRI. À titre indicatif, selon les estimations de Kitano (2019), les financements assimilables à de l'aide publique au développement de la part de la Chine s'élèveraient à environ 28 milliards USD sur la même période.

- La structure institutionnelle de la politique de coopération chinoise est fragmentée. Les discours des autorités chinoises témoignent d'une volonté d'améliorer le pilotage de cette politique et d'y introduire plus de cohérence. La création en 2018 d'une nouvelle agence, la *China International Development Cooperation Agency* (CIDCA), participe de cette volonté.

- La prise en considération croissante des risques d'endettement provoqués par les financements de la BRI ainsi que les différentes initiatives pour verdir la BRI témoignent de la stratégie « adaptative » des autorités chinoises. Les premiers signaux d'une stabilisation, voire d'une baisse des financements chinois à l'étranger semblent se manifester, dans un contexte macroéconomique international par ailleurs incertain.

- Le tournant vers des « Nouvelles routes de la soie » plus durables, qui suppose des évolutions importantes, pourrait ouvrir la voie à un dialogue et à une coopération renforcée entre les acteurs financiers chinois et leurs homologues. Cela impliquerait de construire un référentiel commun pour le financement du développement durable, notamment en ce qui concerne la prise en compte des impacts environnementaux et sociaux.

Recommandations :

L'inscription de la BRI dans le cadre plus large de l'Agenda 2030, qui fixe 17 objectifs de développement durable (ODD), offre de nouvelles opportunités pour la politique de coopération chinoise. À l'inverse, l'absence de prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux dans la sélection des projets de la BRI aurait un effet délétère sur la réalisation des ODD. Dans l'esprit de l'ODD 17, qui promeut la mise en place de partenariats pour la réalisation des ODD, les recommandations suivantes ouvrent la voie vers de possibles convergences entre la Chine et les autres acteurs du financement du développement durable.

- **Soutenabilité financière**
  - Une application obligatoire et stricte, par l'ensemble des acteurs financiers chinois, du nouveau cadre de soutenabilité de la dette publié par le ministère des Finances chinois serait de nature à réduire fortement le risque de surendettement des États emprunteurs et le risque d'exposition des acteurs financiers. La fixation de seuils « d'alerte endettement », conjoints entre les banques nationales, régionales et bilatérales de développement, membres de l'International Development Finance Club (IDFC), d'une part, et les principales banques multilatérales d'autre part, serait également un pas important vers des financements plus soutenables et mieux coordonnés. En outre, une adhésion de la Chine au Club de Paris, où elle est aujourd'hui simple observatrice, enverrait un message puissant de volonté de coordination avec les autres nations créditrices, ce qui aurait également l'avantage de limiter les risques d'exposition de la Chine.

- **Impacts environnementaux et sociaux**
  - Les initiatives de verdissement de la BRI (« *greening BRI* »), lancées au 2e Forum des « Nouvelles routes de la soie » (*Belt and Road Forum* – BRF), qui se tenait du 25 au 27 avril 2019 à Beijing, envisagent des orientations à décliner pour intégrer le développement durable dans chacun des piliers de la BRI. L'engagement, tant de la Chine que des pays partenaires, dans le suivi et la mise en œuvre de ces initiatives est une condition clé pour réduire les impacts environnementaux des projets de la BRI.
  - La fixation de cibles visant à atteindre un volume ambitieux de projets ayant des effets positifs dans la lutte contre le changement climatique - qui s'appliqueraient aux institutions financières, et en premier lieu aux *policy banks* et aux banques commerciales chinoises - permettrait d'orienter les financements de la BRI vers plus de durabilité. La mobilisation de financements concessionnels, en sus des financements non concessionnels, pourrait permettre d'élargir la gamme des projets financés *via* la BRI. Moins rentables en termes d'investissement, les effets de levier de ces financements, dans les secteurs de la lutte contre le changement climatique ou de la protection de la biodiversité, peuvent garantir la soutenabilité des trajectoires de développement durable mondiales.

- L'alignement effectif de la BRI sur les objectifs de développement durable supposerait de mettre en place un certain nombre de mesures : renforcer les normes environnementales et sociales dans l'instruction et le suivi des projets financés par la BRI ; systématiser les évaluations d'impact économique, social et environnemental des projets ; veiller à inscrire les projets dans les trajectoires de développement durable de long terme des États en cohérence avec leurs contributions nationales (NDCs) à l'Accord de Paris et favoriser la transparence des financements alloués *via* la BRI. La mise en œuvre de projets en cofinancement entre acteurs de financement du développement (bilatéraux et multilatéraux) permettrait de favoriser la convergence des normes sociales et environnementales afin d'assurer le maximum d'impact des projets en termes de développement durable. Enfin, des réflexions sur les interactions entre les différents objectifs de développement durable et leurs potentielles contradictions pourraient être engagées, avec l'objectif de favoriser la convergence entre les acteurs du financement du développement.

Introduction 1

1. Le déploiement du financement chinois à l'international : de la « *Go Out Policy* » aux « Nouvelles routes de la soie » 2

1.1. L'affirmation de la Chine comme acteur du financement extérieur 2

- La Chine, prêteur international actif de longue date 2
- Des flux financiers structurés par des vagues successives de réformes 3

1.2. Les « Nouvelles routes de la soie » : des contours évolutifs 4

- Un périmètre de plus en plus étendu 4
- Des volumes croissants qui empruntent des canaux variés 6

2. La politique de coopération chinoise : entre aide, soutien à l'internationalisation des entreprises et financement du développement 9

2.1. Les caractéristiques de l'aide extérieure chinoise 9

- Des projets financés essentiellement par des prêts concessionnels 9
- Une politique d'aide extérieure pilotée par l'État chinois 10
- Des financements inscrits dans une ligne diplomatique 12
- Une approche qui s'inscrit en dehors du cadre de l'APD 13

2.2. La BRI : une nouvelle ère pour la politique de coopération chinoise ? 14

- Le rôle prépondérant des *policy banks* et des banques commerciales dans le financement extérieur chinois 17
- Le rôle sous-estimé des sociétés d'assurance-crédit à l'exportation 18
- Les fonds de coopération sino-étrangère : de nouveaux acteurs 18
- La Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB) : un pont entre l'aide au développement et une stratégie d'investissement 21

3. Des « Nouvelles routes de la soie » de « haute qualité » : des financements pour le développement durable ? 23

3.1. Vers des « routes » soutenables financièrement ? 23

- La montée des risques de surendettement 23
- Le cadre de viabilité de la dette : un outil à mobiliser de manière systématique 26

3.2. Vers des financements alignés sur les objectifs de développement durable et l'Accord de Paris ? 27

- Des financements dirigés à ce jour vers des projets émissifs en gaz à effet de serre 27
- Des perspectives pour une réorientation vers une BRI verte 29

Conclusion 33

Bibliographie 34

Liste des sigles et des abréviations 37

Introduction

En moins de 50 ans, la Chine est devenue la deuxième économie mondiale. Selon les chiffres de la Banque mondiale (BM), son produit intérieur brut (PIB) annuel par habitant a été multiplié par près de 40 en 50 ans, passant de 197 USD constants en 1969 à près de 7 754 USD en 2018. Cette croissance économique s'est accompagnée d'une affirmation internationale croissante. Toujours considérée comme un pays en développement dans l'enceinte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans les discours officiels chinois, la Chine est devenue un bailleur de fonds de premier plan, tirant parti de ses capacités financières issues notamment de ses excédents commerciaux. Les institutions de financement de la Chine jouent désormais un rôle croissant dans le financement international. La Banque chinoise de développement (*China Development Bank*, CDB) et la Banque d'import-export chinoise (*China Exim Bank,* Chexim) sont devenues, respectivement, la première banque de développement au monde et la première banque d'export par la taille de leurs bilans (en 2017, le total des actifs s'élevait à 2361 milliards USD pour la CDB et à 539 milliards USD pour la Chexim).

Lancée en 2013 par le président chinois Xi Jinping, l'initiative des « Nouvelles routes de la soie » (*Belt and Road Initiative* – BRI) s'inscrit dans l'histoire longue des différentes phases d'extraversion politique et économique de la République populaire de Chine. L'initiative se démarque ainsi davantage par son ampleur et sa visibilité assumée que par un revirement de doctrine diplomatique. Selon le recensement officiel, elle couvre aujourd'hui 138 pays[1]. En 2017, le gouvernement chinois prévoyait d'injecter 113 milliards USD dans le financement de l'initiative, soit environ huit fois le montant de ses investissements directs à l'étranger sortants sur la même année (Zhou *et al.*, 2018). Centrée sur l'objectif de créer un réseau mondial d'infrastructures stratégiques entre la Chine et ses partenaires, l'initiative concerne également de nombreux autres secteurs : santé, éducation, numérique, culture, aérospatiale, etc.

Cette nouvelle phase d'extraversion chinoise suscite autant d'adhésion que d'inquiétude. Elle réinterroge les pratiques classiques de l'aide au développement et ne s'inscrit pas dans les distinctions traditionnelles entre aide au développement, promotion des exportations et financement du développement. Au-delà du récit politique, comment mesurer et caractériser les financements extérieurs chinois et leurs évolutions ? Sont-ils porteurs d'un nouveau modèle de financement du développement ? Au-delà des discours observés, à quelles conditions peuvent-ils contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) et au respect des dispositions de l'Accord de Paris sur le climat ? De nouvelles « Nouvelles Routes de la soie » sont-elles possibles ?

Ce *Policy Paper* propose de répondre à ces questions en analysant l'évolution des flux financiers chinois et le rôle croissant joué par la Chine dans le financement international (partie 1) ; en interrogeant les catégories de l'aide publique au développement pour caractériser les financements chinois (partie 2) ; et en étudiant la durabilité financière, environnementale et sociale des financements chinois au regard des impératifs de stabilité du système financier international, de lutte contre le changement climatique et de préservation de la biodiversité (partie 3).

[1] Au 25 octobre 2019, nombre de pays ayant signé des accords bilatéraux, selon les données officielles chinoises du portail de la BRI. https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?site_id=CMSydylyw&cat_id=10076&cur_page=5

Ces analyses ouvrent la voie **à une réflexion sur la définition d'un référentiel commun de financement du développement durable, au-delà de l'aide. Ceci dans un contexte de stabilisation des financements extérieurs chinois depuis 2018 qui semblent atteindre un « plateau » dans le cadre d'une politique généralisée de plus forte maîtrise des risques.**

1. Le déploiement du financement chinois à l'international : de la « *Go Out Policy* » aux « Nouvelles routes de la soie »

La montée en puissance économique et commerciale de la Chine s'est accélérée ces trente dernières années et s'accompagne, depuis les années 2000, d'une force de frappe financière accrue. Les investissements directs à l'étranger (IDE) de la Chine, comme ses prêts aux États et aux entreprises, sont en expansion rapide. Ces flux de capitaux se dirigent aussi bien vers les pays avancés que vers les pays en développement.

1.1. L'affirmation de la Chine comme acteur du financement extérieur

Si la place dominante de la Chine dans le commerce mondial est bien connue, son rôle croissant dans le financement international est peu documenté par des sources officielles[2]. Les estimations n'englobent souvent ni le même périmètre géographique ni les mêmes acteurs, ce qui rend difficile une analyse fine des flux financiers chinois à l'étranger. Cependant, les données disponibles font d'ores et déjà apparaître certaines grandes tendances.

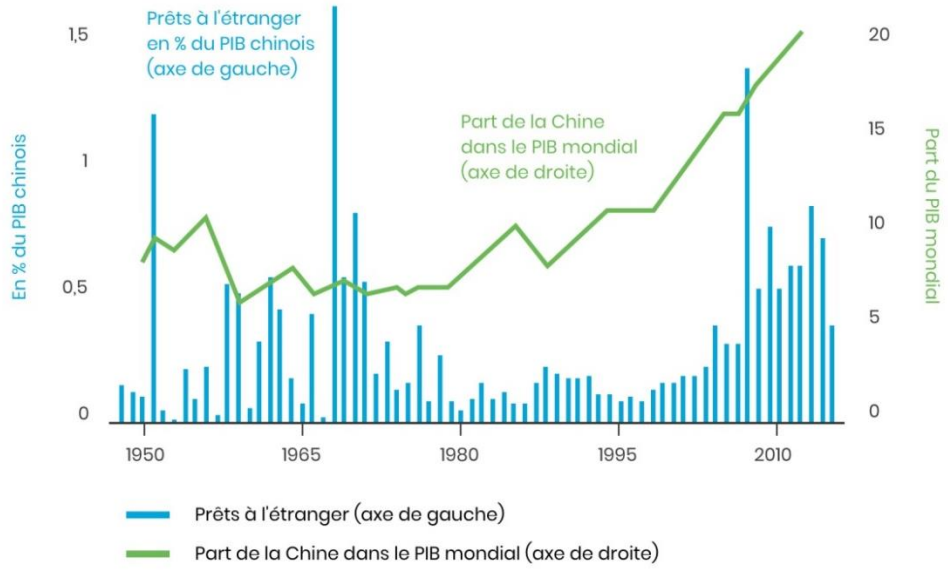
- La Chine, prêteur international actif de longue date

Même si les flux financiers contemporains semblent indiquer une poussée récente datant des années 2000, la Chine est loin d'être une jeune créancière. La Chine a toujours été un donateur et un prêteur international actif (cf. Graphique 1). Au cours des années 1950 et 1960, la Chine a consenti d'importants prêts et subventions à certains de ses alliés. Après une relative stagnation dans les années 1980 et 1990, la part des prêts internationaux rapportée au PIB a recommencé à augmenter au début des années 2000. Cette hausse coïncide avec l'accroissement de la part de la Chine dans le PIB mondial et de l'excédent de sa balance commerciale jusque dans un passé récent[3]. **Même si les volumes de financement sont restés relativement maîtrisés, rapportés au PIB chinois, la Chine a dépassé dans la période récente la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) comme première créancière des pays en développement et émergents (Horn *et al.*, 2019).**

[2] La Chine ne produit pas de rapport compilant l'ensemble des données concernant ses prêts à l'étranger. Il n'existe pas non plus de rapport global exhaustif, désagrégé et par destination, des stocks et des flux de la dette chinoise à l'étranger. La seule source partielle repose sur les rapports annuels des institutions financières.

[3] L'excédent courant de la Chine est passé de 10% de son PIB en 2007 à 0,4% en 2018, en lien avec la réduction de l'excédent commercial et la détérioration de la balance des services qui est devenue déficitaire.

Graphique 1. La Chine, un prêteur international de longue date, 1949-2017



Note : le graphique montre les engagements bilatéraux de la Chine sous forme de prêts, rapportés au PIB chinois depuis 1949 (barres bleues, axe gauche). La part de la Chine dans le PIB mondial, en parité de pouvoir d'achat, apparaît sur l'échelle de droite (ligne verte, axe droit). Le PIB provient des *Penn World Tables*.

Source : Horn *et al.* (2019).

- Des flux financiers structurés par des vagues successives de réformes

L'internationalisation de l'économie chinoise, d'abord par le biais de ses exportations de biens industriels, puis de ses IDE, a fait passer la Chine du statut de producteur de biens manufacturiers à celui de pourvoyeur de financements.

À la fin des années 1970, la création des Zones économiques spéciales (ZES) par Deng Xiaoping a permis d'attirer des investissements directs étrangers (Zeng, 2015 ; Crane et Albrecht, 2017). Au début des années 2000, la « *Go Out Policy* » de Jiang Zeming, qui visait à encourager les entreprises chinoises à investir à l'étranger, a placé la Chine au rang de pourvoyeuse d'IDE. Ces politiques furent, et restent aujourd'hui encore, animées par une ambition de conquête des marchés à l'international, des objectifs de transferts des capacités industrielles des provinces de l'est de la Chine à l'ouest, puis d'évacuation de surcapacités accumulées dans le secteur de l'acier, du ciment ou encore des équipements lourds.

À la suite de l'ouverture du marché chinois, et de la création des ZES, le déploiement des financements chinois, d'abord sur son propre territoire, puis à l'extérieur, a suivi le chemin de grandes politiques d'aménagement territorial mises en place à partir des années 1990 (Sanjuan, 2007, 2016). La première politique d'aménagement privilégie l'axe fluvial du Yangzi à partir de la ZES de Pudong (Shanghai) en 1990. La seconde politique — *Go West Policy* —, initiée en 2000, vise à développer l'ouest de la Chine, notamment en créant des réseaux (transport et communication), qui se sont avérés préliminaires à l'initiative des « Nouvelles routes de la soie ». Dès 2007, la troisième politique développe les lignes à grande vitesse et en 2009, la quatrième politique concerne dix grandes régions urbaines.

La dernière en date demeure l'initiative des « Nouvelles routes de la soie ». Inscrite dans la constitution du Parti communiste chinois depuis 2017, l'initiative des « Nouvelles routes de la soie » se déploie aujourd'hui dans la continuité de ces politiques économiques.

1.2. Les « Nouvelles routes de la soie » : des contours évolutifs

Lancée en 2013 par le président Xi Jinping, l'initiative des « Nouvelles routes de la soie » est aujourd'hui l'une des composantes majeures du développement politique, économique et commercial de la Chine.

Selon certains auteurs, les motivations à l'origine de la BRI oscillent entre rééquilibrages économique et politique. Ainsi, pour Wang (2016), tandis que la « *Go Out Policy* » traduisait l'activisme de la Chine en matière de politique étrangère, la BRI s'explique par les « *problèmes grandissants de l'ancien modèle de croissance, l'évolution des relations entre le gouvernement, les entreprises et les banques appartenant à l'État, ainsi que le mécontentement du public à l'égard de la gestion (…) des réserves de change* ». Pour d'autres auteurs (Dollar, 2015 ; Fuchs et Rudyak, 2017), au-delà de la réponse à des contraintes économiques internes, le lancement de l'initiative s'explique davantage par l'insatisfaction récurrente de la Chine à l'égard du fonctionnement des institutions multilatérales, portées en partie par les États-Unis, et par la politique chinoise d'influence croissante vis-à-vis des normes de gouvernance mondiale.

- Un périmètre de plus en plus étendu

Les contours géographiques et sectoriels de l'initiative n'ont cessé d'être étendus. L'initiative visait originellement à construire et à investir dans des infrastructures de connectivité (portuaires, routières, ferroviaires, énergétiques, industrielles ou numériques) sur le continent eurasiatique, mais aussi en Afrique, au Moyen-Orient et en Amérique latine. Elle inclut désormais également des segments de coopération dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la formation ou encore de l'enseignement supérieur[4]. Par le biais de cette initiative, la Chine cherche à accroître sa capacité de projection, d'abord économique, en accompagnant sa montée en gamme qualitative, pour réaliser les objectifs ambitieux de la stratégie *China Manufacturing* 2025[5] et mettre en avant un ordre mondial « aux caractéristiques chinoises » (Dumond *et al.*, 2018).

S'il n'existe pas de périmètre définitif de la BRI, la majorité des projets rattachés à l'initiative sont concentrés sur six corridors terrestres (*Belt*) et un réseau portuaire (*Road*) reliant la façade maritime chinoise à l'Europe en passant par l'Océan indien, les côtes africaines et la Méditerranée (cf. Carte 1). À ce jour, le portail officiel des Routes de la soie mentionne 138 pays ayant signé des protocoles d'entente (*Memorandums of Understanding* – MoU en anglais)avec la Chine dans le cadre de la BRI[6].

[4] L'initiative des « Nouvelles routes de la soie » repose sur 5 piliers : 1) la coordination des politiques ; 2) la connectivité des infrastructures ; 3) la facilitation du commerce ; 4) l'intégration financière et 5) les échanges entre les peuples.

[5] D'après Dumond *et al.* (2018), le « plan « China Manufacturing 2025 » (CM 2025), présenté en 2015, a pour objectif de faire de la Chine une puissance industrielle majeure grâce à l'acquisition de la maîtrise de technologies fondamentales dans 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. »

[6] Au 25 octobre 2019, nombre de pays ayant signé des accords, selon les données officielles chinoises du portail de la BRI. https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?site_id=CMSydylyw&cat_id=10076&cur_page=5

Carte 1. La BRI : corridors terrestres, maritimes, bientôt polaires ?



Sources : auteurs sur la base de plusieurs sources - BRI China Trade Research, HKTDC, The Artic Institute, Mercator Institute for China Studies, Renmin University of China, Banque mondiale. ©AFD

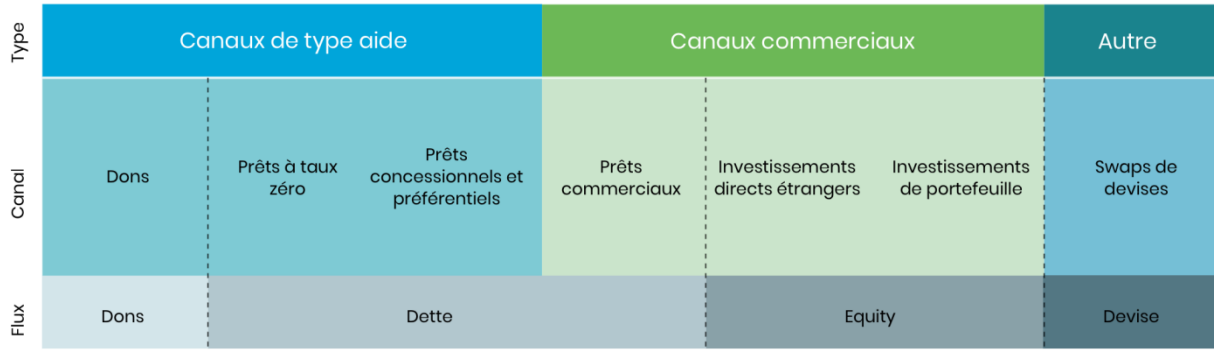
Il n'existe pas, à ce jour, de liste publique des projets « labellisés » au titre de la BRI. Les déclarations publiques et les bases de données non officielles[7] témoignent cependant de la diversité des projets entrepris. Dumond *et al.* (2018) mentionne ainsi quelques exemples : lignes de chemin de fer destinées à améliorer le fret ferroviaire (ligne Duisbourg-Chongqing), infrastructures portuaires (port du Pirée), ports secs ou terminaux intermodaux (Khorgos au Kazakhstan), zones économiques spéciales (parc industriel sino-biélorusse à Minsk), pipelines (Myanmar-Chine), infrastructures numériques (fibre optique au Pakistan), programme d'échanges linguistiques et de visa (aux Émirats Arabes Unis), ou encore le développement d'infrastructures touristiques (au Cambodge).

- Des volumes croissants qui empruntent des canaux variés

Si la question de l'effet d'entrainement de la BRI sur le volume des financements reste sujette à débat, il est indéniable que le volume des flux financiers chinois à l'étranger et la palette des canaux de financement (cf. Encadré 1) **n'a cessé d'augmenter depuis les années 2000, en tout cas jusqu'au plateau de 2018.**

Encadré 1. Principaux canaux financiers par lesquels la Chine interagit avec les pays émergents et en développement

Comme souligné par Kratz *et al.* (étude à paraître), les principaux canaux financiers par lesquels la Chine interagit avec les pays émergents et en développement sont variés. Ils vont des instruments « assimilables à de l'aide », tels que les dons, les prêts à taux zéro et les prêts concessionnels ou préférentiels, à des instruments commerciaux (prêts à conditions de marché et investissements en capitaux propres [*equity*]), ou encore aux échanges de devises sous forme de lignes de swap.

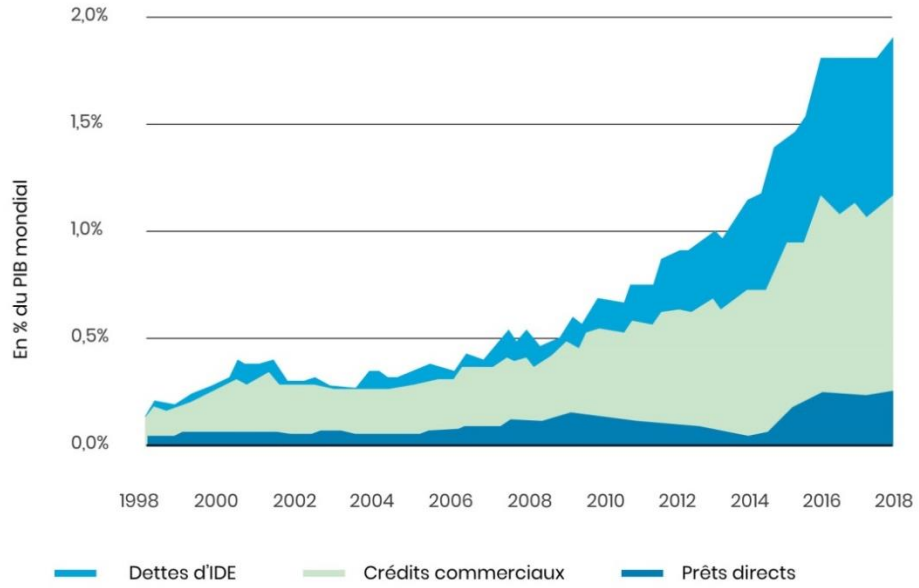


Source : Kratz *et al.* (étude à paraître).

Comme souligné par Horn *et al.* (2019), l'encours des dettes chinoises à l'international (prêts et crédits commerciaux) est ainsi passé de volumes faibles en 1998 à plus de 1600 milliards d'USD, soit près de 2 % du PIB mondial en 2018 (cf. Graphique 2).

[7] Comme par exemple la base de données « China Global Investment Tracker » compilée par l'American Enterprise Institute et la Fondation Heritage.

Graphique 2. Le boom des prêts internationaux chinois

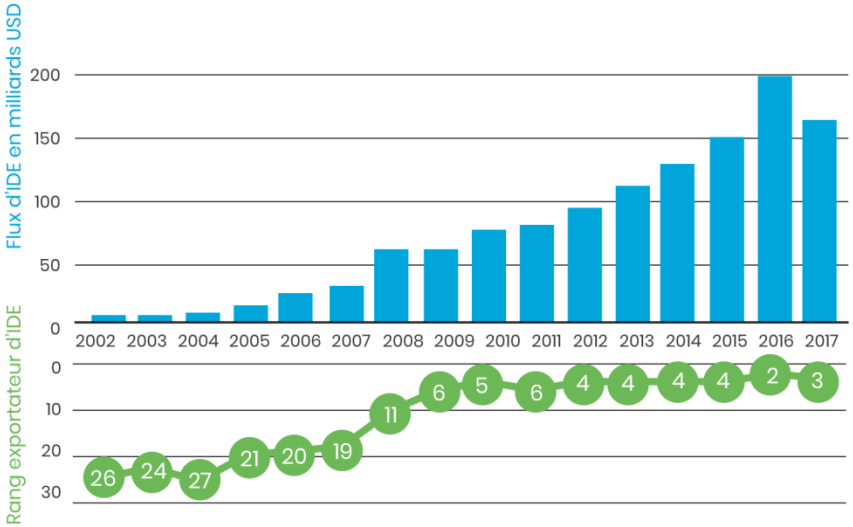


Note : ce graphique montre un sous-ensemble des créances chinoises sur des contreparties étrangères, telles qu'elles sont rapportées dans les statistiques de la balance des paiements de la Chine, puis rapportées au PIB mondial. Les crédits commerciaux comprennent les avances et crédits commerciaux à court et à long terme. Des créances sur IDE sont réclamées dans le cas de prêts interentreprises transfrontaliers. La dette de portefeuille est exclue. Données : PBoC et FMI.

Source : Horn *et al.* (2019).

Au même titre que les prêts, les IDE chinois n'ont eu de cesse d'augmenter. En 2016, la Chine s'est hissée au rang de deuxième pays en termes d'IDE sortants, après les États-Unis (cf. Graphique 3). Ces IDE sortants visent principalement les pays avancés, et notamment l'Europe et les États-Unis (Horn *et al.*, 2019).

Graphique 3. Les flux d'investissements directs à l'étranger chinois en milliards USD et rang mondial, 2002-2017

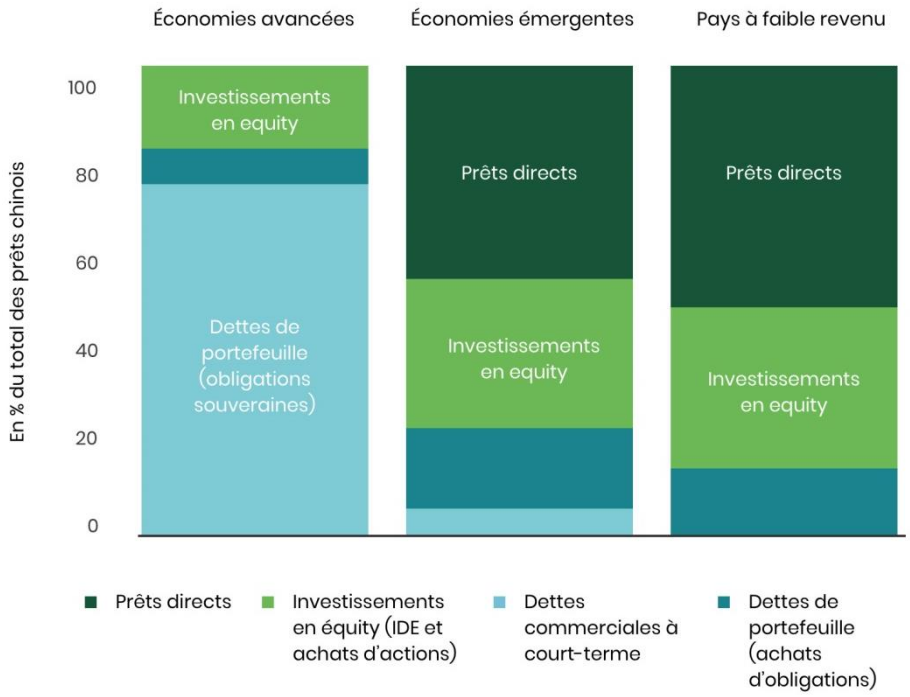


Note : données MOFCOM et CNUCED (2018).

Source : Zhou *et al.* (2018).

Le type de financements mobilisés par la Chine varie en fonction du niveau de richesse des pays récipiendaires (cf. Graphique 4) (Horn *et al.*, 2019). Tandis que les pays à revenu élevé voient leurs émissions d'obligations souveraines régulièrement souscrites par la Banque populaire de Chine (PBoC), les pays à revenu faible ou intermédiaire bénéficient, eux, généralement de prêts directs de la part des banques publiques chinoises, souvent à des taux de marché et adossés à des garanties publiques. Ces prêts peuvent parfois, dans des cas plus rares, avoir pour collatéraux (ou être garanties par) des ressources[8] (pétrole, matières premières, concessions territoriales allant de la gestion à l'exploitation, en passant par l'aménagement des territoires). Les investissements chinois en capitaux propres semblent eux se répartir entre tous types de pays.

Graphique 4. Exportation de capitaux chinois différenciée par catégorie de pays



Note : ce graphique présente la ventilation des créances étrangères chinoises par classes d'actifs et instruments et par groupes de pays destinataires. La classification des pays en groupes de revenu suit la base de données du FMI intitulée Perspectives de l'économie mondiale.
À noter que les souscriptions à des obligations souveraines consistent majoritairement en placement des réserves de change de la Chine.

Source : Horn *et al.* (2019).

La capacité de la Chine à mobiliser des ressources financières croissantes en fait un acteur de premier plan du financement du développement. À tel point que, selon AidData[9], en 2014, les financements publics chinois alloués à l'international surpassent ceux des États-Unis. Cependant, la comptabilisation de ces financements comme contribution au développement reste un sujet de

[8] Cette politique de garantie, aussi appelée dans le cas de la Chine « modèle Angola », est un modèle déjà éprouvé. L'usage de « debt for nature swaps » n'est pas une pratique propre à la Chine. D'autres acteurs, tels que les organisations environnementales, les États Unis, ou les fonds multilatéraux, ont mis en place des « resources backed loans » depuis les années 1980. Selon la Banque Mondiale, d'autres banques, à l'instar de la Korea Exim Bank, l'ont également pratiqué à la suite de la Chine, en République Démocratique du Congo (Horn *et al.*, 2019).
[9] https://www.aiddata.org/china-official-finance

controverse, notamment parmi les bailleurs de fonds réunis dans le comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

2. La politique de coopération chinoise : entre aide, soutien à l'internationalisation des entreprises et financement du développement

L'évolution rapide de la politique de coopération chinoise, la fragmentation des acteurs impliqués et l'absence d'harmonisation des données entre acteurs rendent l'analyse de la politique de coopération chinoise particulièrement ardue. Peu d'articles traitent de la gouvernance de la politique de coopération chinoise. Pour appréhender la nature du financement du développement chinois, cette partie déclinera l'analyse de deux dispositifs : celui de l'aide extérieure chinoise d'une part, et de l'initiative des nouvelles routes de la soie, d'autre part.

2.1. Les caractéristiques de l'aide extérieure chinoise

L'aide extérieure chinoise n'est pas nouvelle. En 1950, la Chine a commencé à fournir de l'aide extérieure à d'autres pays en développement, lorsqu'elle a apporté de l'aide en Corée du Nord et au Vietnam. En 2011 et 2014, la Chine a publié deux livres blancs pour expliquer son système d'aide extérieure. En septembre 2019, un livre blanc « *China and the World in the New Era* » présente la vision chinoise des relations internationales en lien avec sa politique de coopération. Il est intéressant de noter que le mot « développement » apparaît plus de 200 fois dans le document.

Dans son premier livre blanc sur l'aide extérieure, paru en 2011, la Chine revendique un « modèle [d'aide extérieure] avec des caractéristiques propres », qui cherche à se définir en dehors du modèle proposé par les acteurs traditionnels de l'aide publique au développement.

- Des projets financés essentiellement par des prêts concessionnels

En 2017, selon les données publiées par le ministère du Commerce (MOFCOM)[10], la Chine avait porté 309 projets d'aide à l'étranger, dont près de 60 grands projets d'infrastructure. Parmi ces projets, figurent par exemple la construction d'un câble optique transfrontalier entre la Chine et le Pakistan, le pont de l'amitié Chine-Maldives, un stade au Cambodge ou encore le Centre africain de contrôle et de prévention des maladies (Kitano, 2018).

Selon le Livre blanc sur l'aide extérieure de 2014, l'aide extérieure chinoise est déployée sous trois formes :

1) des dons, qui financent notamment des projets d'assistance technique, d'aide humanitaire, la fourniture de biens et de matériels, la formation ou encore l'envoi de volontaires et d'équipes médicales ;
2) des prêts sans intérêt, qui financent des projets d'infrastructures publics visant à améliorer les conditions de vie des populations ;

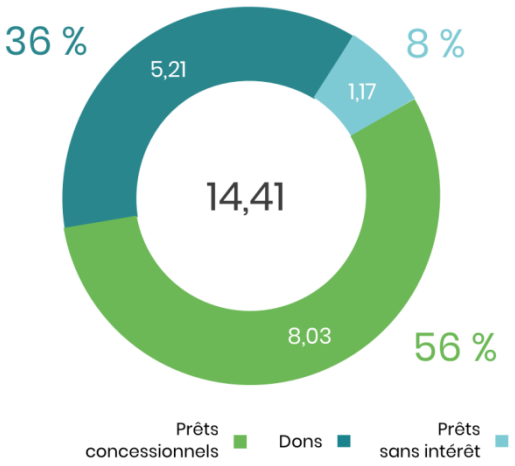
[10] Ministry of Commerce, Year-end Overview XI for Commerce Work in 2017: Actively Carry out Foreign Assistance to Boost the Building of a Community of Shared Future for Mankind, January 15, 2018.
http://english.mofcom.gov.cn/article/zt_overview2017/news/201803/20180302718767.shtml

3) et des prêts concessionnels pour la réalisation de projets d'infrastructures de grande et moyenne taille principalement.

À la différence des dons et des prêts sans intérêts qui sont émargés sur le budget de l'État chinois et gérés par le MOFCOM, les prêts concessionnels sont gérés par la banque chinoise d'import-export (*China Exim Bank*, Chexim)[11].

La majorité des financements se fait sous forme de prêts concessionnels. Selon les chiffres officiels chinois, entre 2010 et 2012, sur 14,41 milliards USD d'aide extérieure, 8,03 milliards USD (55,7 %) étaient alloués sous forme de prêts concessionnels, tandis que 5,21 milliards USD (36,2 %) étaient alloués sous forme de dons et 1,17 milliard USD (8,1 %) sous forme de prêts sans intérêt (cf. Graphique 5).

Graphique 5. Répartition de l'aide extérieure chinoise, selon les sources officielles, entre 2010 et 2012 (en milliards USD)



Source : calculs des auteurs, données issues du Livre blanc sur l'aide étrangère publié par la Chine en 2014. ©AFD

L'aide chinoise est principalement bilatérale. Sur la base des données Kitano (2019), l'aide multilatérale[12] fournie par la Chine peut être estimée à environ 25% du total annuel de l'aide sur la période 2015-2018.

- Une politique d'aide extérieure pilotée par l'État chinois

Comme pour l'ensemble des politiques chinoises, la politique d'aide extérieure se décide au niveau du Comité central du parti communiste (Zhang et Smith, 2017). La structure institutionnelle de l'aide extérieure reste complexe et fragmentée entre de nombreux acteurs.

- Le **Conseil d'État** chapeaute l'ensemble du dispositif. Il a un rôle de supervision et d'approbation budgétaire. Le *Development Research Center* du Conseil d'État s'est également doté d'un think tank, le *Center for International Knowledge on Development* (CIKD) pour réfléchir à sa doctrine de développement, en lien avec les objectifs de développement durable.

[11] Même si la bonification de ces prêts reste financée par le budget de l'État chinois et décidée par le MOFCOM.
[12] Les estimations de Kitano (2018, 2019) comptabilisent les financements qui sont alloués par l'Etat chinois à des organisations internationales éligibles à l'APD selon la liste du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

- Créée en 2018 et composée principalement de personnels du ministère du Commerce, avec des renforts venus du ministère des Affaires étrangères, l'**Agence chinoise de coopération pour le développement international** (CIDCA) a pour mandat de coordonner l'allocation de l'aide et d'élaborer les projets qui seront ensuite exécutés par le MOFCOM (cf. infra). Cependant, un article récent du Brookings Institute (Sun, 2019) montre que le budget de la CIDCA équivaut à 1 % du budget portant sur la coopération économique extérieure du MOFCOM en 2019. CIDCA est aujourd'hui responsable de l'évaluation des projets d'aide extérieure.
- Malgré la création de la CIDCA en 2018, le **ministère du Commerce** (MOFCOM) demeure l'institution centrale du dispositif d'aide extérieure[13], mesuré à l'aune de son budget. Cette centralité dans le dispositif diffère fortement de la pratique des autres pays fournissant de l'aide au développement, dans lesquels le ministère des Affaires étrangères est responsable de l'aide[14]. La création de la CIDCA n'a pas encore inversé cet état de fait, puisque le ministère du Commerce conserve l'exécution des projets de l'aide extérieure bilatérale (l'allocation des dons et des prêts sans intérêts ainsi que la bonification des prêts concessionnels).
- Le **ministère des Affaires étrangères** (MOFA) joue un rôle consultatif en matière d'aide extérieure et participe à la définition de la stratégie et à la coordination de la politique étrangère de la Chine sous l'égide du gouvernement central.
- Le **ministère des Finances** (MoF) élabore le budget, autorise les dons aux organisations multilatérales, gère les annulations ou restructurations de dette et approuve les plans d'aide annuels.
- La **Banque centrale de Chine** (PBoC) supervise, aux côtés de la State Administration of Foreign Exchange (SAFE), le Silk Road Fund (SRF) et gère les relations avec le Fonds monétaire international (FMI) et certaines banques multilatérales de développement - Banque africaine de développement (BAfD) et Banque européenne pour la reconstruction et le développement notamment (BERD) notamment.
- La **China Exim Bank** (Chexim) octroie les prêts concessionnels du gouvernement chinois et des prêts crédits acheteurs préférentiels, ces derniers jouant un rôle clé dans la promotion d'une économie orientée vers l'exportation.
- **Entre 12 et 20 autres ministères et agences** (par exemple l'Agence pour la Coopération économique internationale) jouent un rôle dans la politique de coopération étrangère. Sur le terrain, les conseillers économiques et commerciaux de l'Ambassade de Chine supervisent et coordonnent l'aide.
- En outre, des dizaines de milliers d'entreprises chinoises, publiques et privées ; des hôpitaux ; des établissements d'enseignement ; des Organisations non gouvernementales (ONG) ; et d'autres organisations sont impliquées dans la mise en œuvre des projets, sur le terrain.

Le schéma 1 (cf. infra) illustre la complexité de ce dispositif et la diversité des acteurs impliqués, dans le spectre plus large de l'écosystème du financement du développement chinois.

[13] En termes de règles administratives, la gouvernance de l'aide reste à ce stade peu claire. Des règlements de régulation de l'aide (Measures [banfa 办法]) existent, qui régissent respectivement les procédures internes de CIDCA et du MOFCOM : le MOFCOM a édicté les siennes en 2014 et la CIDCA en 2018. Il est à noter que les banfa 办法 de CIDCA reprennent très largement celles du MOFCOM (voir à ce sujet les travaux de Marina Rudyak). En revanche, CIDCA a pour mandat de créer une loi sur l'aide extérieure (falü 法律), qui elle, une fois produite, s'appliquera à tous les ministères, y compris le MOFCOM.

[14] Le fait que l'assistance chinoise soit associée au ministère du Commerce (MOFCOM) est unique (Voituriez *et al.*, 2017). Dans les autres pays du CAD, le ministère des Affaires étrangères (MOFA) supervise la programmation stratégique de l'assistance, parfois conjointement avec le ministère des Finances (MoF).

- Des financements inscrits dans une ligne diplomatique

La doctrine de l'aide extérieure chinoise actuelle s'appuie sur l'héritage des 8 principes clés de l'aide chinoise énoncés en 1964 par le Premier ministre de l'époque, Zhou Enlai, lors de sa visite au Ghana (cf. Encadré 2).

Encadré 2. Les huit principes de Zhou Enlai, tels qu'ils sont énoncés dans le Livre blanc 2011 sur l'aide étrangère

« 1. Le gouvernement chinois se base toujours sur le principe d'égalité et d'avantages mutuels pour fournir une aide à d'autres pays. Elle ne considère jamais cette aide comme une sorte d'aumône unilatérale, mais comme quelque chose de mutuel.

2. En fournissant de l'aide à d'autres pays, le gouvernement chinois respecte strictement la souveraineté des pays bénéficiaires et ne pose jamais de conditions ni ne demande de privilèges.

3. La Chine fournit une aide économique sous forme de prêt sans intérêt ou à faible taux d'intérêt et allonge le délai de remboursement si nécessaire afin d'alléger autant que possible la charge des pays bénéficiaires.

4. En fournissant de l'aide à d'autres pays, le but du gouvernement chinois n'est pas de rendre les pays bénéficiaires dépendants de la Chine, mais de les aider à s'engager progressivement dans la voie de l'autonomie et du développement économique indépendant.

5. Le gouvernement chinois s'efforce d'aider les pays bénéficiaires à mener à bien des projets qui nécessitent moins d'investissements mais produisent des résultats plus rapides, de sorte que ces derniers puissent augmenter leurs revenus et leur permettent d'accumuler des capitaux.

6. Le gouvernement chinois fournit les équipements et matériaux de qualité fabriqués par la Chine aux prix du marché international. Si les équipements et les matériaux fournis par le gouvernement chinois ne sont pas conformes aux spécifications et à la qualité convenues, le gouvernement chinois s'engage à les remplacer ou à en rembourser le paiement.

7. En fournissant une assistance technique particulière, le gouvernement chinois veillera à ce que le personnel du pays bénéficiaire maîtrise parfaitement la technologie.

8. Les experts envoyés par la Chine pour aider à la construction dans les pays bénéficiaires auront le même niveau de vie que les experts du pays bénéficiaire. Les experts chinois ne sont pas autorisés à faire des demandes spéciales ou à profiter d'avantages spéciaux. »

Source en anglais, traduction des auteurs : http://www.china.org.cn/government/whitepaper/2011-04/21/content_22411843.htm

Le récit chinois du développement met ainsi l'accent sur l'importance de respecter « l'autonomie des pays » (principe de non-ingérence) et « leur capacité à choisir leurs propres modalités de développement ». « **Le respect mutuel, l'égalité, la promesse tenue, les avantages mutuels et le [principe] gagnant-gagnant** » figurent encore aujourd'hui parmi les principes de base affichés par la Chine (Livre blanc, 2014) qui se défend de toute ingérence dans les affaires intérieures des pays. La Chine s'identifie « comme un pays en développement », dont les pays en développement peuvent s'inspirer pour leur propre développement. Selon le Livre blanc sur l'aide étrangère chinoise (2011), l'aide extérieure chinoise s'inscrit dans « la coopération Sud-Sud » et constitue une « aide mutuelle entre pays en développement ».

Pour Fuchs et Rudyak (2017) et Dollar (2018), l'aide extérieure serait un moyen pour la Chine d'obtenir de la part de ses partenaires qu'ils soutiennent son souhait de réforme de l'ordre économique international établi[15]. En outre l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) qui propose d'interpréter le récit chinois comme une aide « au service d'un projet d'émancipation » et qui serait « justifiée par les moyens plutôt que par les fins » (Voituriez *et al.*, 2017).

- Une approche qui s'inscrit en dehors du cadre de l'APD

La Chine est un « partenaire clé » de l'OCDE depuis 2007[16] (au même titre que l'Inde) et membre du Centre de développement[17] depuis 2015. En outre, elle participe à des réunions du Comité d'aide au développement (CAD), instance qui réunit les principaux bailleurs de l'aide publique au développement. Pour autant, la Chine ne se réfère pas au cadre de comptabilisation de l'aide publique au développement (APD). Les estimations chiffrées des financements chinois assimilables à de l'aide diffèrent selon les méthodes de comptabilisation.

Selon les estimations de l'OCDE, le financement concessionnel dispensé par la Chine au titre du développement s'est élevé au total à 4,8 milliards USD en 2017, en hausse par rapport à 2016 (3,6 milliards USD) (OCDE, 2019). L'OCDE considère les prêts concessionnels chinois comme « des financements associés » qui ne doivent pas être assimilés à de l'aide, car ils ne font pas l'objet d'un processus de mise en concurrence des entreprises en cas de passation de marché (Kitano, 2018).

Kitano, quant à lui, estime l'aide extérieure nette de la Chine à 6,4 milliards USD en 2018, en légère hausse par rapport à 2017 (6,1 milliards USD) et 2016 (5,8 milliards USD). Ses calculs comprennent l'aide extérieure telle que définie par le gouvernement chinois[18] — ce qui inclut les financements concessionnels — et les contributions aux organisations multilatérales (Kitano, 2019).

Enfin, AidData[19] évalue qu'en 2014, la Chine avait alloué 6,9 milliards USD à de l'APD, un montant à mettre en regard avec le chiffre de 4,9 milliards USD pour l'aide extérieure avancé par Kitano (2019).

D'une manière plus générale, ces différences d'estimation témoignent des débats, toujours vifs, sur les contours de l'aide publique au développement. En souhaitant se démarquer de la traditionnelle aide publique au développement, concept porté et normé au sein de l'OCDE, la Chine réinterroge le périmètre du financement du développement.

---

[15] Cette analyse est confirmée à propos de la stratégie d'internationalisation du Renminbi, par les éléments de doctrine du Livre blanc « *China and the World in the New Era* » (2019) : « *The internationalization of the Renminbi has broadened monetary settlement options for global trade and promoted diversity in the international monetary system. It aims to supplement and improve rather than change the current system* ».

[16] La Chine est devenue un partenaire clé de l'OCDE en 2007 au même titre que quatre autres pays émergents : l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde et l'Indonésie.

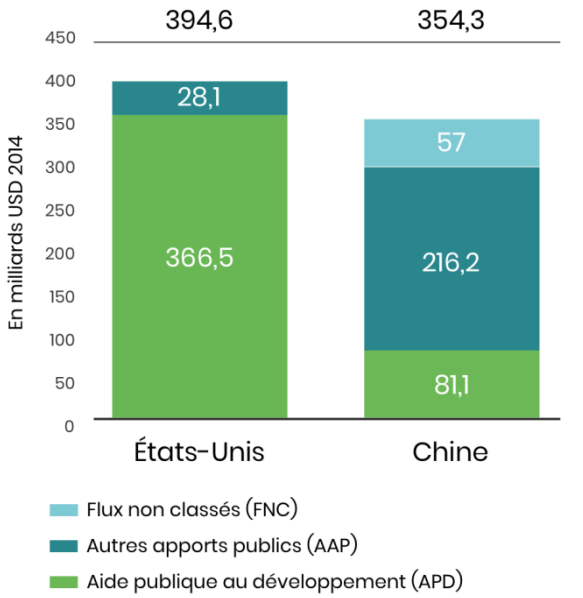
17 Le Centre de développement est un forum de dialogue sur les politiques de développement qui rassemble les pays de l'OCDE et les pays en développement

[18] Pour réaliser son estimation, Kitano (2019) utilise six catégories de dépenses : « (1) les dons et prêts sans intérêts du ministère du Commerce chinois (MOFCOM) ; (2) les dons gérés par les autres ministères responsables de l'aide extérieure ; (3) les bourses d'étude allouées par le ministère de l'Éducation pour les étudiants en provenance d'autres pays en développement ; (4) les bonifications d'intérêts sur les prêts concessionnels, qui sont déduites du montant total de l'aide, (5) les prêts concessionnels gérés par la Chexim et (6) les souscriptions et contributions à des organisations internationales éligibles à l'APD ». Pour ses estimations 2017-2018, l'auteur ajoute également à ses calculs les frais de structure de la CIDCA.

[19] https://www.aiddata.org/china-official-finance

Selon la méthode de comptabilisation alternative d'AidData[20], le montant total des financements publics chinois entre 2000 et 2014 se serait élevé à 354,3 milliards USD, très proche de celui des États-Unis de 394,6 milliards USD (Graphique 6), mais avec des caractéristiques différentes.

Graphique 6. Composition (2000-2014) des financements publics internationaux des États-Unis et de la Chine



Source : données AidData, https://www.aiddata.org/china-official-finance

2.2. La BRI : une nouvelle ère pour la politique de coopération chinoise ?

Après une phase « politique » de soutien à ses alliés (1950-1976) puis une phase de « développement économique » (1978-2013), la politique de coopération chinoise est entrée depuis 2013 dans une troisième phase avec le lancement de l'initiative « *Belt and Road* » : celle de l'orientation « stratégique » (Huang et Wei, 2015 ; Xu et Carey, 2015) ciblée sur le renforcement de la position de la Chine dans une économie mondiale dotée d'une nouvelle géographie économique.

La BRI confirme l'orientation de la politique de coopération chinoise : une stratégie d'investissement qui combine les fondamentaux de la politique d'aide extérieure (coopération Sud-Sud, principe de non-ingérence, partenariat gagnant-gagnant) à une visée résolument économique et commerciale.

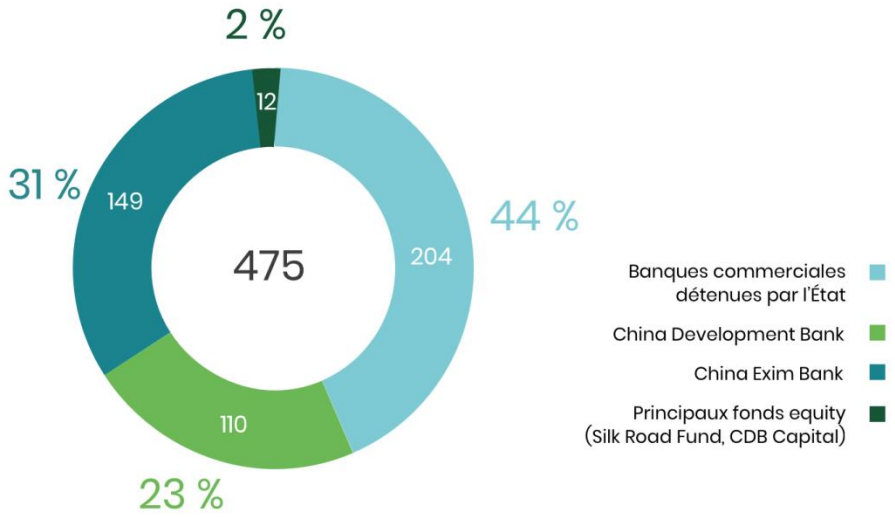
[20] Ibid.

Les financements chinois sont portés par une diversité d'acteurs, parmi lesquels se trouvent les *policy banks* et les banques commerciales (publiques), les fonds en capitaux propres (*equity)*, les institutions auxiliaires représentées par les sociétés d'assurance-crédit import-export ou encore les institutions multilatérales (AIIB, NDB) récemment créées. La National Development and Reform Commission (NDRC) a joué un rôle majeur dans la promotion de la BRI (Kitano, 2018). La création de l'Agence chinoise de coopération pour le développement international (CIDCA) témoigne du souhait du gouvernement chinois d'assurer une meilleure coordination de son dispositif de financement.

Le schéma 1 présente une vue simplifiée de l'écosystème du financement du développement chinois.

Selon les données publiques déclarées (rapports annuels, communiqués) par les acteurs chinois de la BRI, le montant des financements pour la BRI, entre 2013 (lancement de l'initiative) et 2017, peut être estimé entre 450 et 480 milliards USD[21] (cf. Graphique 7).

Graphique 7. Estimation des financements BRI par les principaux acteurs chinois (montants cumulés 2013-2017)

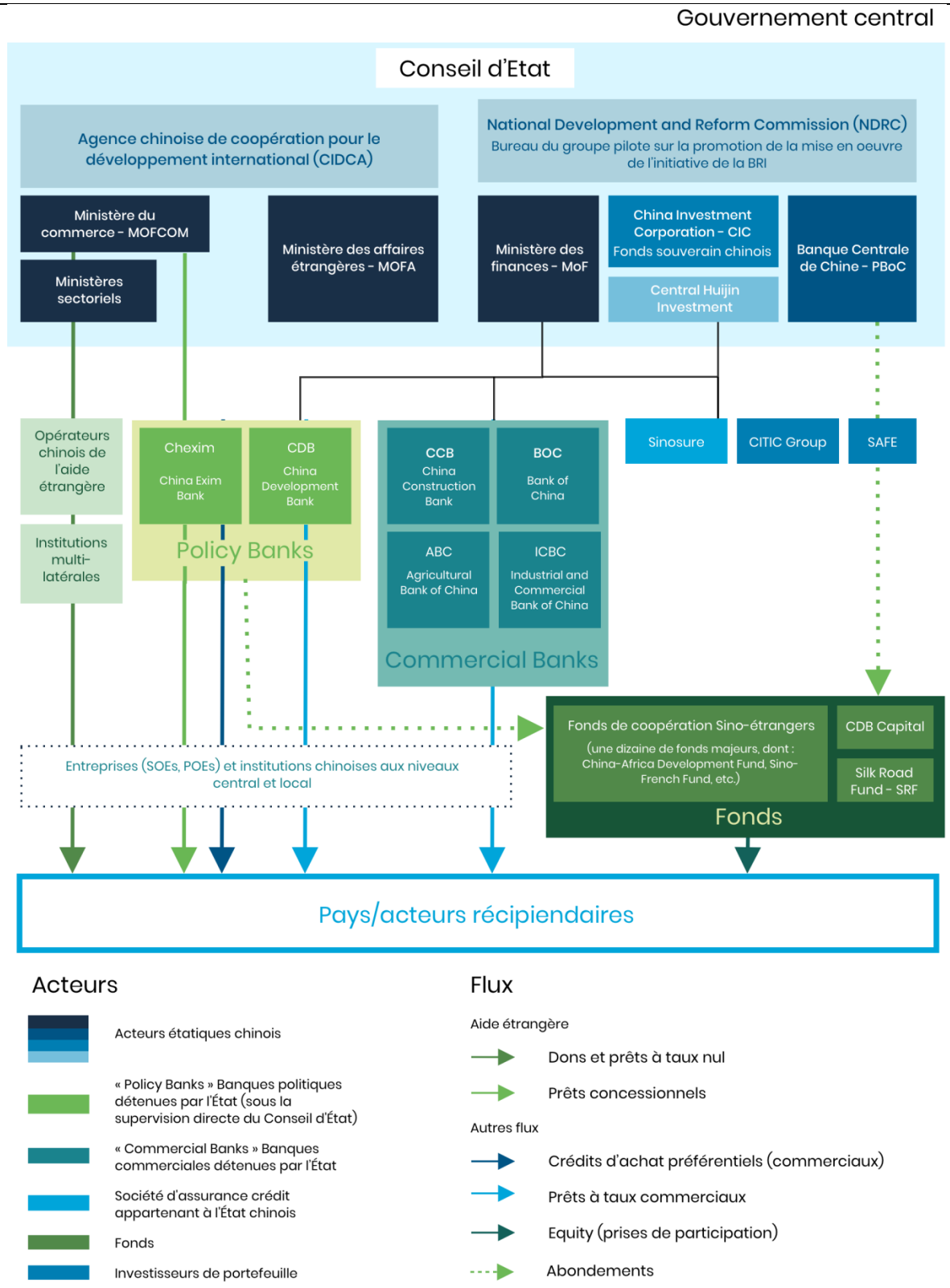


Notes :
- Le périmètre retenu pour ces estimations correspond aux montants investis dans des projets « BRI » (Chine et hors de Chine), tels que déclarés par les institutions considérées, à l'exception de CDB Capital. En l'absence de données détaillées disponibles, le montant retenu pour CDB Capital est une estimation de l'investissement déclaré hors de Chine entre 2013 et 2017.
- Les quatre banques commerciales (« *Big 4* ») sont l'Agricultural Bank of China (ABC), la Bank of China (BOC), la China Construction Bank (CCB) et l'Industrial and Commercial Bank of China (ICBC).

Source : auteurs, données issues des rapports annuels 2013 à 2017, communiqués, sources de presse. ©AFD

[21] Estimation AFD sur la période 2013-2017 à 475 milliards USD (engagements), correspondant à un plafond de financements. Pour information, le Financial times a publié en 2017 le montant de 232 milliards USD (données estimées à fin 2016) et la Banque mondiale en 2019 le montant de 598 milliards USD (périmètre de 70 pays le long des corridors excluant la Chine), pour les projets déjà exécutés, en cours de réalisation ou prévus.

Schéma 1. Figure simplifiée des principaux acteurs chinois du financement du développement



Note : Horn *et al.* (2019) identifient trois fonds qui réalisent les investissements de portefeuille de la Chine en devises : la State Administration of Foreign Exchange (SAFE), organisme en charge de gérer les réserves de change et rattachée à la Banque centrale de Chine (PBoC) ; China International Trust and Investment Corporation Group (CITIC Group) fonds d'investissement chinois ; et China Investment Corporation (CIC), fonds souverain chinois créé pour diversifier les avoirs en réserves de change de la Chine. Le CIC détient une participation majoritaire dans Sinosure et dans les quatre banques commerciales par l'intermédiaire de sa filiale, Central Huijin Investment.

Source : conception des auteurs d'après Horn *et al.* (2019) et Kitano (2018). ©AFD

- Le rôle prépondérant des *policy banks* et des banques commerciales dans le financement extérieur chinois

D'après notre analyse des données publiques, les deux *policy banks*[22] opérant à l'étranger [la *China Development Bank*[23] (CDB) et la Banque d'import-export de Chine (*China Exim Bank*)] ainsi que les quatre grandes banques commerciales chinoises [l'*Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), la *Bank of China* (BOC), la *China Construction Bank* (CCB) et l'*Agricultural Bank of China* (ABC)] financent 97 % des opérations chinoises de prêts internationaux dans le cadre de la BRI sur la période 2013-2017 (données cumulées).

Sur les 475 milliards USD de financements alloués dans le cadre de la BRI, 149 milliards (31%) étaient fournis par *China Exim Bank* et 110 milliards (23%) par la CDB, tandis que 204 milliards (43%) provenaient des banques commerciales publiques chinoises. En outre, **une analyse des données publiées par ces mêmes institutions concernant leurs financements extérieurs (total des prêts à l'étranger, périmètre plus large que la BRI) laisse entrevoir un plateau à partir de 2018**. Selon une analyse récente (Gavekal Dragonomics, octobre 2019), la valeur des nouveaux projets répartis sur 61 pays, et qui entrent dans le cadre de la BRI, aurait même chuté de 13 %, pour s'établir à 126 milliards USD en 2018, préfigurant une évolution similaire en 2019.

Encadré 3. Le rôle des *policy banks* dans le financement extérieur chinois

Les *policy banks*[24] sont des institutions financières dont les actifs sont entièrement détenus par le gouvernement central chinois. Contrairement aux banques commerciales, ces banques de « prêt politique » ne collectent pas de dépôts des particuliers et ne sont pas soumises à des objectifs de rentabilité[25]. *China Exim Bank* (Chexim) remplit des fonctions analogues à celles d'une agence de crédit à l'exportation à l'étranger, du fait de son implication active dans le soutien aux entreprises chinoises ainsi que dans le financement du commerce et de l'investissement à l'étranger. En matière de financements à l'étranger, la CDB intervient majoritairement *via* des prêts non concessionnels tandis que Chexim est la seule banque chinoise autorisée à faire des prêts concessionnels à l'étranger (accordés dans des secteurs divers comme l'énergie, les transports, la télécommunication, l'industrie, les mines, la santé, ou encore le logement), mais dans le cadre d'une aide liée.

[22] Il existe trois *policy banks* mais seulement deux (CDB et Chexim) opèrent à l'international dans le cadre de la BRI. La troisième *policy bank*, Agricultural Development Bank of China (ADBC), n'est pas incluse dans le périmètre d'étude. L'ADBC ne réalise pas de financement à l'étranger mais finance néanmoins des projets labélisés BRI au sein de provinces chinoises (cf. information Rapport Annuel 2017 : p. 22, 86 et 87).

[23] La CDB est la plus grande banque chinoise d'investissements et de financement extérieur. En plus d'offrir des activités de crédit traditionnelles, les deux banques (CDB et Chexim) ont mis en place des fonds de coopération sino-étrangers. La CDB déclare à fin 2018, un encours de 312,4 milliards USD de prêts pour les opérations internationales, ce qui la positionne comme institution financière chinoise octroyant le montant le plus important d'emprunts libellés en devises.

[24] Introduite par la Commercial Bank Law de 1995, la libéralisation du secteur bancaire se poursuit avec la fin des monopoles sectoriels des acteurs privés (pour rappel, en 1993, les quatre banques commerciales possédaient 80,4% des parts de marché chinois en termes d'actifs). Avec l'appui de la Banque Mondiale, la loi de 1995 transfère certaines missions de service public, jusqu'alors exercées par ces quatre banques, à trois nouvelles banques spécialisées, aussi appelées « policy banks » (créées par la loi Policy banks de 1994) : la China Development Bank (qui finance les projets d'infrastructure et d'équipement prioritaire), la China Exim Bank (pour le commerce extérieur) et l'Agricultural Development Bank of China (pour les infrastructures). Contrairement aux banques commerciales, ces banques de prêts « politiques » ne collectent pas de dépôts des particuliers et ne sont pas soumises à des objectifs de rentabilité. Elles bénéficient également de la garantie explicite de l'État sur la totalité de leur bilan, ce qui leur a permis de jouer, en particulier pour la CDB, un rôle majeur dans la création d'un marché national d'émissions obligataires.

[25] Selon Gaelle Brillant, la séparation des activités reste toutefois théorique, étant donné que les banques de prêts « politiques » s'autofinancent par le biais de prêts de la Banque Centrale, de dépôts des institutions d'État et d'émissions de dépôts garantis par l'État, détenus par les quatre banques commerciales.

D'après un rapport de la City et PBoC (2018), les quatre banques commerciales chinoises appartenant à l'État, représentent une part importante dans le financement de la BRI. Avec leurs succursales à l'étranger et leur système de services de financement diversifiés, les banques commerciales chinoises proposent une gamme complète de produits de crédit (crédit bancaire, prêts souscrits, obligations nationales et étrangères et services financiers généraux transfrontaliers). Les *policy banks*, quant à elles, agissent par le biais d'une gamme d'instruments élargis : les prêts à taux préférentiels et à long terme tels que les prêts concessionnels, les crédits préférentiels à l'exportation et les prêts à des fins spéciales, ainsi que des investissements stratégiques en fonds propres par le biais de fonds multilatéraux ou bilatéraux.

Par ailleurs, d'après Ekman *et al.* (2018), des banques internationales (par exemple, Standard Chartered, United Bank for Africa, Barclays Africa) ont signé des protocoles d'accord avec la CDB. En outre, *via* leurs filiales à l'étranger, des banques internationales (Citigroup, HSBC, Standard Chartered) contribuent également à la mise en œuvre de la BRI par le biais de services financiers pouvant être liés à des projets BRI.

- Le rôle sous-estimé des sociétés d'assurance-crédit à l'exportation

Un acteur moins connu, mais tout aussi important est Sinosure (*China Export and Credit Insurance Corporation*), société d'assurance-crédit et de garantie de financements. Son objectif est de permettre à l'État d'agir en tant qu'actionnaire des trois principales banques publiques chinoises. Sinosure est conjointement administrée par la *National Development and Reform Commission* (NDRC), le ministère des Finances (MoF), le ministère du Commerce (MOFCOM) et la Banque centrale de Chine (PBoC). En 2012, Sinosure s'est vu octroyer le rang d'institution financière de niveau ministériel. Un article du *Belt and Road Portal*[26] en décrit les différentes étapes : recherche des opportunités de financements à l'étranger, avec une focale sur les projets de qualité ; évaluation des opportunités d'investissements étrangers, au travers de l'analyse du risque pays, des recherches sur les entreprises et sur le secteur industriel/commercial considéré ; plan d'investissement ; mise en action du projet, avec tout au long des opérations une gestion continue du risque, et une analyse ainsi qu'une négociation avec les contreparties, jusqu'à la fin du projet. Sinosure rembourse le prêteur en cas de défauts de paiements, d'expropriation, de restrictions à l'échange, de troubles politiques, de ruptures de contrats et couvre les entreprises chinoises à hauteur de 95 %. Par son positionnement, de l'amont à l'aval des projets, et avec potentiellement un pouvoir de « véto » sur certains projets, Sinosure joue de fait un rôle de coordination et de pilotage de nombreux projets de développement, du point de vue de l'origine des entreprises (« élément chinois ») et de la soutenabilité financière.

- Les fonds de coopération sino-étrangère : de nouveaux acteurs

En plus d'offrir des activités traditionnelles de crédit, les *policy banks* participent à des fonds d'investissements sino-étrangers, qui financent des investissements conjoints entre la Chine et certains pays ou régions du monde. À titre d'exemple, CDB Capital et des investisseurs étrangers ont

[26] http://www.chinagoabroad.com/zh/contributor/china-export-credit-insurance-corporation

conjointement créé des fonds tels que le *United Arab Emirates-China Joint Investment Fund*, le *China Portuguese Speaking Countries Cooperation and Development Fund* ou encore le *Sino French (Midcap) Fund*. Ces fonds investissent directement dans des entreprises ou des projets sous forme d'actions, mais aussi de quasi-equity, d'obligations convertibles et d'instruments hybrides. Une analyse des principaux fonds laisse entrevoir un flux global annuel d'investissement en capitaux propres compris entre 3 et 4 milliards USD (cf. Encadré 4). Les financements de ces fonds proviennent principalement des réserves de change, et secondairement de CDB et de Chexim. CDB capital et le *Silk Road Fund* (SRF) font office de fonds « faîtiers » des « Nouvelles routes de la soie », et financent d'autres fonds, à qui il revient *in fine* de procéder aux investissements directs. Cette structure « en cascade » des fonds d'investissement chinois n'a néanmoins pas permis de parvenir à des rythmes de réalisation des investissements très élevés, puisque les montants effectivement investis ces dernières années restent assez éloignés des dotations initialement envisagées.

À titre d'exemple, le SRF, créé en 2014 conjointement par l'État chinois, la China Exim Bank et la CDB, était initialement doté de 40 milliards USD. En juin 2017, le SRF avait investi dans 16 projets de la BRI, pour un total de 6 milliards USD (Rapport City-PBoC, 2018).

Tableau 1. Principaux fonds d'investissement publics liés aux « Nouvelles routes de la soie »

Nom du Fonds	Date de création	Actionnaires	Dotation globale (millions USD)	Dotation initiale (millions USD)	Investissements annuels estimés (millions USD)
CDB Capital (Fonds investissant en Chine comme à l'étranger)	2009	CDB	8 000 (CDB capital ayant un total d'actifs quatre fois supérieur)	-	1 200 (+800 dans d'autres fonds) [a]
Silk Road Fund (SRF)	2014	État chinois 80 % (SAFE, 65%, CIC, 15 %), China Exim Bank 15 %, CDB 5 %	40 000 + 100 000 (RMB)	10 000	1 000 [b]
United Arab Emirates-China Joint Investment Cooperation Fund	2015	CDB Capital, État chinois (via SAFE), Mubadala 50 % (Émirats Arabes Unis)	10 000	4 000	300-400 [c]
China-Africa Development Fund (CADFund)	2006	CDB Capital	10 000	5 000	380-400 [d]
China-Africa Fund for Industrial Cooperation (CAFIC)	2015	État chinois 80% (via SAFE), China Exim Bank 20%	10 000	-	400-500 [e]
China-Central and Eastern Europe Investment Cooperation Fund	2012	China Exim Bank, Silk Road Fund, Hungarian Exim Bank	1 800	435	80-100 [f]
China-European Union Co-Investment Fund (CECIF)	2018	Silk Road Fund 50 %, BEI 50 %	500	500	NC

Sino-French Funds (PME 1, Midcaps, Innovation, PME 2, Midcaps 2)	2012- 2014- 2015- 2016-2018	CDB Capital (50 %), BPI (50 %) Gestion : Cathay Fonds ouverts	230 (EUR) +600 +287 +200 +1 200	230 (EUR) +600 +250 +150 +600	200-250
China-Portuguese Speaking Countries Cooperation and Development Fund	2013	CDB Capital (60 %), Macau Industrial and Commercial Development Fund (40 %)	1 000	125	30-40 [g]
China-Latin America and Caribbean Industrial Cooperation Investment Fund (CLACICIF) [h]	2015	État chinois 85 % (via SAFE), CDB Capital 15 %	30 000	10 000	NC
China-Latin America and Caribbean Cooperation Fund	2013	PBoC puis China Exim Bank en 2015 Gestion : BID	5 000 (2 000 PBoC, 3 000 China Exim Bank)	2 000	280 [i]

Notes :

[a] Depuis sa création, CDB Capital a investi 170 milliards RMB hors de Chine (soit 24 milliards USD). Environ 20% de ses investissements sont réalisés pour le compte de tiers. http://www.cdb.com.cn/English/ywgl/zhjryw/gkjryxzrgs/
70 milliards RMB ont été investis dans des fonds bilatéraux ou multilatéraux cités dans ce tableau.
https://www.cdb-capital.com/GKJR/funden/list

[b] En 2018, un niveau d'investissement de 70%, soit 7 milliards USD, était annoncé, contre 6 milliards un an plus tôt.
http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23809/23812/36341/index.html
http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23809/23812/35485/index.html

[c] Le fonds, géré par Mubadala, aurait investi près de 1 milliards USD en 2 ans et demi d'existence.
https://www.thenational.ae/business/economy/uae-china-investment-fund-commits-1bn-for-potential-investments-1.729591

[d] En septembre 2018, le CAD Fund annonçait avoir investi 4,6 milliards USD depuis sa création, soit un peu moins de 400 millions par an.
http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/01/c_137437000.htm

[e] 1,4 milliards investis en octobre 2018.
http://global.chinadaily.com.cn/a/201810/03/WS5bb4da22a310eff303280a03.html

[f] La première phase du fonds semble avoir été investie en 2017-2018.
http://china-ceefund.com/Template/news.aspx?page=ContentPage&nodeid=12&contentid=165

[g] La première phase d'investissement se serait achevée en 2017.
http://www.cdb.com.cn/English/xwzx_715/khdt/201701/t20170117_4035.html

[h] Le management du fonds semble en restructuration, ce qui pourrait l'éloigner de son mandat initial d'investissement en capitaux propres.
https://www.inframationgroup.com/top-china-outbound-investment-funds-management-overhaul

[i] 1,42 milliards USD avaient été investis fin 2018.
http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/25/c_138007944.htm

Source : auteurs, sur la base des données publiques mentionnées ci-dessus. ©AFD

- La Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB) : un pont entre l'aide au développement et une stratégie d'investissement

À ce stade, les relations entre BRI et la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB), créée en 2015 à l'initiative de la Chine et qui compte, en 2019, 100 Etats membres, restent complexe. Même si le rattachement entre l'initiative et l'institution n'est pas officiellement formalisé, des liens existent sur certains volets, notamment pour le financement des infrastructures. Une lecture du calendrier souligne cette proximité. Si les prémices de la création débutent dès 2009, l'AIIB est annoncée par le Président Xi en 2013, la même année que la BRI. L'entrée au capital de nombreux États étrangers[27] dissocie l'initiative chinoise de cette nouvelle banque asiatique multilatérale, qui applique sa devise « *lean, clean and green* », en accueillant de nombreuses équipes issues de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque asiatique de développement (BAsD) et de la Banque mondiale (BM). L'AIIB est signataire (tout comme par exemple la BM et la BERD) d'un MoU de partenariat avec la BRI. Il reste que la Chine est prédominante dans la gouvernance de l'AIIB : le pays est de loin l'actionnaire majoritaire et dispose d'un droit de véto de fait sur un certain nombre de décisions, le siège est à Beijing, et le président, chinois, dispose d'une délégation très élargie.

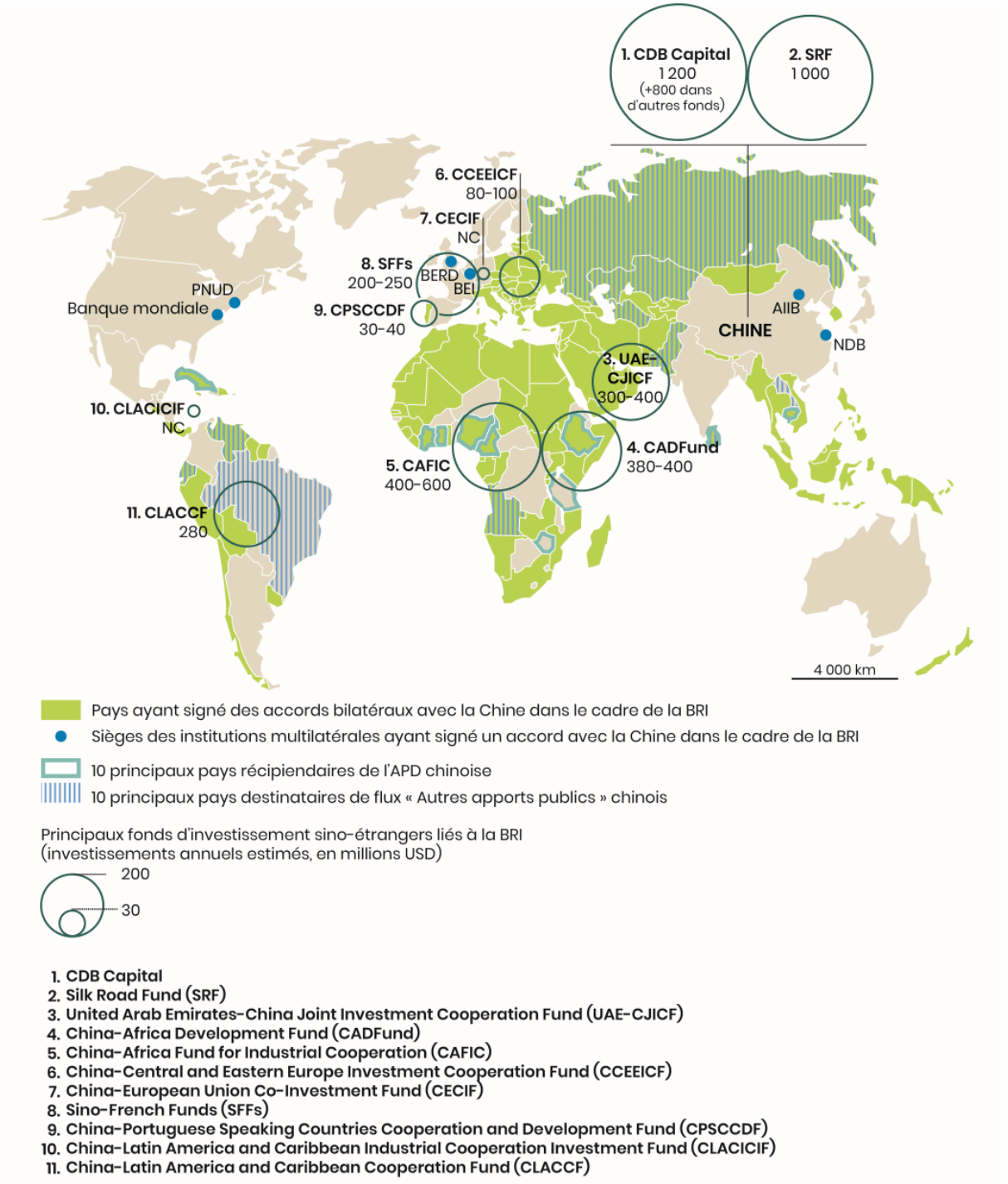
L'AIIB semble faire le pont entre la BRI et les autres bailleurs du développement. Sur proposition du Danemark et du Royaume-Uni, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a décidé d'inclure l'AIIB en tant qu'institution éligible à l'APD en 2017[28] (Kitano, 2018). Cependant, l'AIIB contribue à entretenir une ambiguïté autour de la notion d'APD, dans la mesure où rien ne l'empêche de financer des projets dans des pays n'étant pas sur la liste du CAD, à l'instar d'Oman par exemple où l'institution finance deux projets. De plus, l'AIIB ne s'interdit pas de financer des projets dans les pays de l'OCDE. Enfin, le terme « asiatique » dans son nom n'implique aucunement une concentration géographique de ses actions puisqu'elle intervient potentiellement dans le monde entier.

***

La collaboration financière entre les pays de la BRI et la Chine s'est progressivement intensifiée. Les banques chinoises se développent activement à l'étranger et ont établi des succursales dans de nombreux pays. Selon Dumond *et al.* (2018), qui reprend une source *Moody's* de septembre 2017, des accords bilatéraux d'échange de devises (*Swap lines* - accords de swap entre banques centrales) entre la Chine et 36 Etats (dont 24 partenaires de la BRI) ont été conclu. Par ailleurs, l'émission de Panda Bonds, qui sont parfois estampillés BRI (obligations en RMB émises en Chine par des émetteurs étrangers), est également encouragée par la Chine. Ces pratiques poursuivent le double objectif de promotion de la BRI et d'internationalisation du RMB, tout en servant indirectement des objectifs diplomatiques.

[27] La Chine reste l'actionnaire majoritaire et dispose de fait d'une « minorité de blocage ».
[28] Organisation for Economic Co-operation and Development, Annex 2 List of ODA-eligible International Organisations, July 2017. https://www.oecd.org/dac/stats/annex2.htm

Carte 2. Géographie du financement chinois du développement



Sources : auteurs sur la base de données publiques collectées sur internet (cf. tableau 1 reconstitué), base de données AidData https://www.aiddata.org/china-official-finance, données officielles chinoises du portail de la BRI https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?site_id=CMSydylyw&cat_id=10076&cur_page=5

©AFD

La BRI renforce l'idée d'un modèle chinois du développement, au-delà des modèles de comptabilisation du développement proposés par l'OCDE. En outre, n'étant pas uniquement ouverte aux pays en développement, la BRI élargit le périmètre de la politique de coopération chinoise. La participation de l'Italie, premier pays du G7 à prendre part à l'initiative, en mars 2019, témoigne de ce souhait de dépasser la partition Nord-Sud.

Lors du 2e Forum des « Nouvelles routes de la soie » (*Belt and Road Forum* – BRF), en avril 2019, le président Xi Jinping a insisté sur l'importance d'adopter une « *approche axée sur le développement et de veiller à ce que la vision du développement durable sous-tende la sélection, la mise en œuvre et la gestion des projets* ». En parallèle, les acteurs traditionnels du développement s'interrogent sur l'évolution du cadre théorique de l'APD, et plus largement d'une réorientation des flux financiers vers la réalisation des ODD. Ces évolutions pourraient être l'opportunité de définir un nouveau référentiel international commun pour le financement du développement.

3. Des « Nouvelles routes de la soie » de « haute qualité » : des financements pour le développement durable ?

Depuis sa formulation en 2013, le récit des « Nouvelles routes de la soie », proposé par le président Xi Jinping, a obtenu une telle audience internationale que la quasi-totalité des acteurs impliqués dans les relations internationales (les gouvernements, les entreprises, les intellectuels et la société civile) s'est positionnée en réaction à cette proposition, qu'il s'agisse d'y adhérer ou de la critiquer. Le président Xi Jinping et les autorités chinoises semblent avoir adopté une stratégie « adaptative », en autorisant voire en donnant instruction aux opérateurs concernés de procéder à des ajustements pratiques dans la mise en œuvre des « Nouvelles routes de la soie » pour répondre à certaines critiques formulées par des États adhérant à l'initiative. Deux aspects des « Nouvelles routes de la soie » ont, en particulier, fait l'objet de critiques : la viabilité économique des projets face au risque de surendettement des États partenaires d'une part, et la prise en compte, dans les projets, des exigences environnementales dans un contexte de lutte contre le changement climatique.

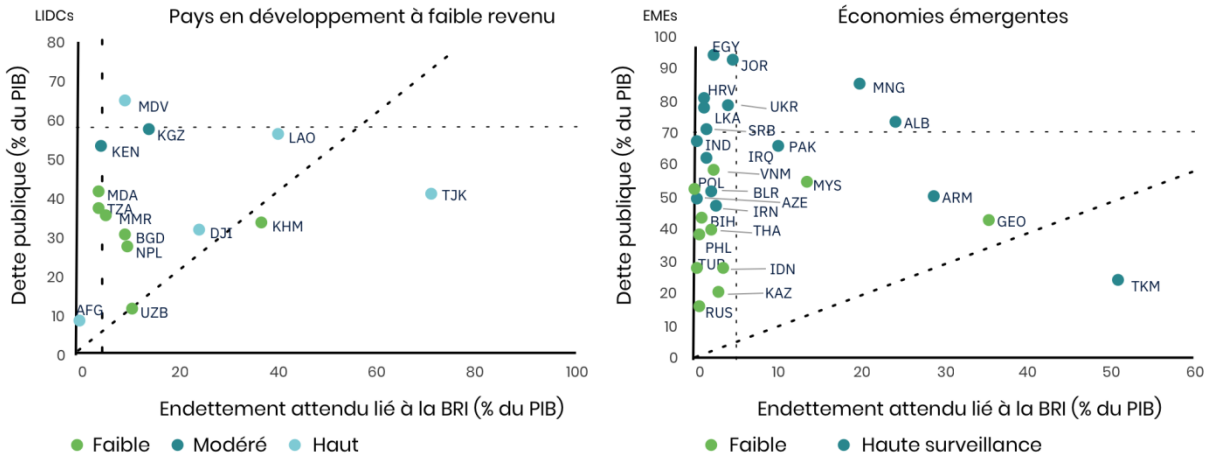
3.1. Vers des « routes » soutenables financièrement ?

- La montée des risques de surendettement

Depuis le lancement de l'initiative des « Nouvelles routes de la Soie », plusieurs articles ont souligné, avec des variations de tonalité, le rythme trop rapide d'accroissement de la dette publique dans plusieurs pays en développement, qui fragilise les équilibres macro-financiers des pays récipiendaires. À titre d'exemple, les deux graphiques ci-dessous produits par la Banque mondiale (2019) indiquent les pays susceptibles de connaître une hausse significative de leur stock de dettes, pour un échantillon de 71 pays[29]. Entre 20 et 25 pays, soit un tiers de l'échantillon considéré, verraient leur risque de surendettement croître et changer de catégorie de risque.

[29] L'analyse de la Banque mondiale a privilégié un périmètre d'étude géographique des « Nouvelles routes de la soie » et retenu une liste de 71 pays présents le long des « corridors de connectivité » terrestres de la BRI.

Graphique 8. Dette publique et endettement attendu lié à la BRI (en % du PIB)



Note : source WEO, base de données WIND, LIC DSF DSAs et MAC DSAs. Remarque : les auteurs supposent que (i) seuls les investissements BRI identifiés comme planifiés ou en construction de 2016 à 2018 participeront à l'accroissement de l'endettement, et (ii) le financement par emprunt représenterait 40 % du coût des investissements dans les secteurs de l'énergie, de l'électricité et des mines et 80 % du coût de l'investissement dans le transport et dans les autres secteurs.

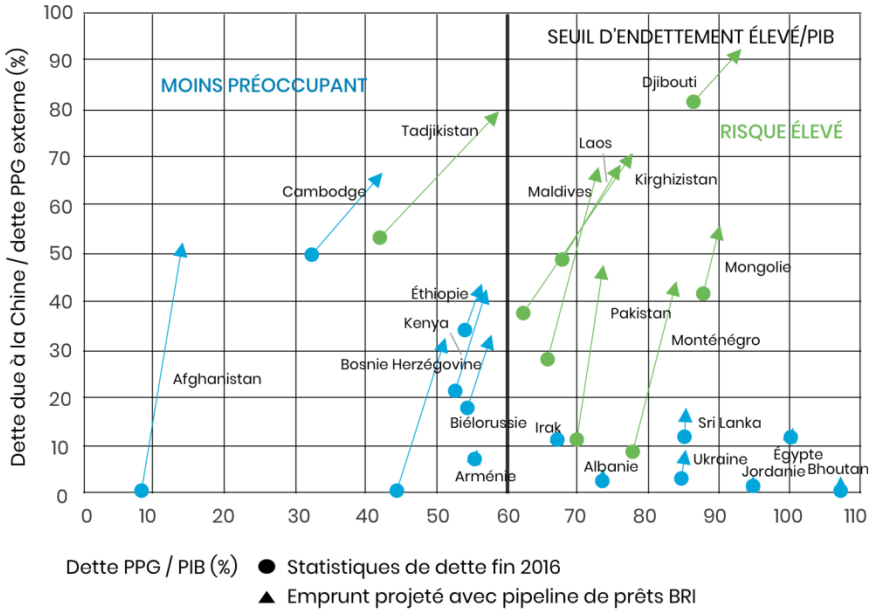
Source : Banque Mondiale (2019).

Le graphique ci-dessus (Graphique 8) ne traite pas des enjeux de soutenabilité financière dans la totalité des 138 États[30] ayant signé un accord ou un protocole d'entente avec la République populaire de Chine, ou des pays qui, quoique n'ayant pas signé de MoU avec la Chine, ont bénéficié de financements des banques ou acteurs publics chinois. Il convient ici d'indiquer qu'il n'y a pas de lien automatique entre l'obtention de financements importants et l'adhésion aux « Nouvelles routes de la soie ». En Amérique latine par exemple, trois des quatre principaux pays récipiendaires d'investissements directs chinois (le Brésil, l'Argentine et le Mexique) n'ont pas formellement signé d'accord avec la Chine. C'est pourquoi il est préférable de retenir un large périmètre lorsqu'il s'agit de mesurer l'impact des financements extérieurs chinois.

Un autre indicateur de la montée des risques de surendettement au niveau mondial se trouve dans l'augmentation, depuis 2013, du nombre de renégociation ou de rééchelonnement de dettes dues, liées à des prêts chinois. Une étude du groupe Rhodium (Kratz *et al.*, 2019) en a recensé 30 depuis 2013. Une seconde étude du Center for Global Development, (Hurley *et al.*, 2018), sur un périmètre de 68 pays, conclut que 23 pays pourraient être en risque de surendettement, dont 8 de manière probable compte tenu des projets et des prêts déjà engagés. Cette deuxième étude, très complète pour les cas de renégociations antérieurs à 2012 (82 entre 2000 et 2012), n'identifie toutefois que deux cas de renégociations de dette post-2013, contre 30 pour la précédente.

[30] Au 25 octobre 2019, nombre de pays ayant signé des accords, selon les données officielles chinoises du portail de la BRI. https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?site_id=CMSydylyw&cat_id=10076&cur_page=5

Graphique 9. Impact marginal immédiat du pipeline de prêts de la BRI



Note : le Liban n'est pas présenté sur le graphique car il a un ratio dette publique/PIB (143,6 %) bien plus élevé que les autres pays étudiés, et parce qu'il n'a aucun projet BRI identifié.
Calculs réalisés par les auteurs à partir de données publiques sur les projets BRI.

Source : Hurley *et al.* (2018).

Bien qu'elle porte sur un périmètre géographique et temporel restreint, l'étude du *Center for Global Development* (CGDev) fait néanmoins apparaître deux faits saillants. Tout d'abord, dans un nombre important de pays, les financements chinois peuvent représenter des volumes très significatifs. Ensuite, les risques de surendettement préexistaient dans nombre de pays. L'enjeu, semble-t-il, est donc moins de chercher à désigner qui, du premier ou du dernier prêteur en date (sans oublier l'emprunteur évidemment), serait responsable d'une situation de surendettement, que d'imaginer des solutions pour traiter ces situations avec efficacité et équité.

De ce point de vue, des évolutions substantielles semblent engagées depuis 2018. Le 3 septembre 2018, lors d'une rencontre avec la communauté d'affaires faisant office de prélude au sommet du Forum sur la Coopération Afrique-Chine (FOCAC), le Président chinois a ainsi mis en garde contre le financement de « vanity projects [31] ». Le soutien à des projets à faible rendement économique, c'est-à-dire inférieur au coût du financement chinois, est en effet le risque principal s'agissant de la soutenabilité financière des États emprunteurs. Si cette thématique des projets « éléphants blancs » ne figurait pas dans le discours prononcé devant l'assemblée des chefs d'État africains[32], la remarque du président chinois semblait marquer une première inflexion.

[31] "Resources for our co-operation are not to be spent on any vanity projects but in places where they count the most." Propos tenus devant la communauté d'affaires du Forum Chine-Afrique, rapportés par exemple par la BBC.
https://www.bbc.com/news/world-africa-45394668
[32] http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c_129946189.htm

- Le cadre de viabilité de la dette : un outil à mobiliser de manière systématique

Cette nouvelle orientation a été concrétisée le 25 avril 2019, jour de l'ouverture du 2e Forum des « Nouvelles routes de la soie », avec la publication d'un nouveau « Cadre de soutenabilité de la dette » par le ministère des Finances chinois. Un cadre de viabilité de la dette a pour objectif de prévenir le surendettement des États, en identifiant les variables économiques critiques pouvant conduire un État au défaut. Le cadre établi par la Chine[33] présente, dans son architecture théorique, de fortes similitudes avec le cadre de viabilité de la dette établi conjointement par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale pour les pays à faible revenu.

Le cadre théorique présenté par le gouvernement chinois propose même plusieurs innovations qui complètent utilement le cadre établi par les Institutions de Bretton Woods. On relèvera notamment :

- la possibilité de faire varier le taux d'actualisation utilisé pour calculer la valeur actuelle nette de la dette (contre un taux standard de 5 % dans le cadre de viabilité de la dette du FMI) ;
- la conduite de « stress tests » légèrement différents de ceux pratiqués dans le cadre de viabilité de la dette standard, pour déterminer l'ampleur du choc provoquant un défaut plutôt que l'impact d'un choc standardisé de 10 % ;
- et, de manière sans doute encore plus importante, la volonté de mesurer le rendement des investissements financés par la dette pour déterminer si une stabilisation de l'endettement rapporté au PIB peut être attendue.

Les autorités chinoises ont indiqué que la mise en application de ce cadre de viabilité de la dette serait dans un premier temps laissée à la discrétion des différentes institutions financières, et n'est donc pas obligatoire. La façon dont les acteurs financiers chinois appliqueront ce cadre déterminera largement son niveau d'ambition. Si les acteurs financiers chinois appliquaient ce nouveau cadre de manière trop laxiste ou intermittente, la capacité des États ou autres contreparties à rembourser leurs emprunts s'en trouverait négativement affectée.

Recommandation : *une application obligatoire et stricte, par l'ensemble des acteurs financiers chinois, du nouveau cadre de soutenabilité de la dette publié par le ministère des Finances chinois serait de nature à réduire fortement le risque de surendettement des États emprunteurs et le risque d'exposition des acteurs financiers. La fixation de seuils « d'alerte endettement » conjoints entre les banques nationales, régionales et bilatérales de développement, membres de l'International Development Finance Club (IDFC), d'une part, et les principales banques multilatérales d'autre part, serait également un pas important vers des financements plus soutenables et mieux coordonnés.*

Comme l'ont rappelé Buchheit, Chabert, DeLong et Zettelmeyer (2019, Peterson Institute[34]), des problèmes de coordination entre créditeurs (« *holdout problem* ») sont par ailleurs apparus à de multiples reprises par le passé lors de phases de surendettement. En l'absence de coordination des créditeurs, chacun d'entre eux peut avoir intérêt que d'autres acceptent de voir leur créance restructurée, afin d'être mieux remboursé dans un second temps, la restructuration partielle ayant amélioré la solvabilité du débiteur. Dans cette configuration, aucun créditeur ne prend d'initiative et

[33] Téléchargeable ici : http://m.mof.gov.cn/czxw/201904/P020190425513990982189.pdf
[34] "How to restructure sovereign debt: Lessons from four decades", https://www.piie.com/system/files/documents/wp19-8.pdf

l'accumulation des dettes se poursuit sur une durée excessive, conduisant à une restructuration encore plus couteuse et dommageable pour l'ensemble des parties prenantes, emprunteurs compris. Pitchford et Wright (2010, 2017) ont ainsi proposé des modèles théoriques d'explication des problèmes de coordination entre créditeurs et une application empirique à la restructuration de la dette argentine. House, Joy et Sobrinho (2017[35]) démontrent de leur côté que la durée moyenne de pré-négociation pour une restructuration de dette est de 8 ans (contre 3 pour la négociation elle-même), et couterait une somme considérable, environ 18 points de PIB en moyenne.

Recommandation : *une adhésion de la Chine au Club de Paris, où elle est aujourd'hui simple observatrice, enverrait un message puissant de volonté de coordination avec les autres nations créditrices, ce qui aurait également l'avantage de limiter les risques d'exposition de la Chine. Les adhésions récentes de pays émergents (Corée du Sud, Brésil) démontrent la volonté d'ouverture du Club de Paris et sa capacité à intégrer pleinement les nouveaux acteurs majeurs des financements souverains.*

3.2. Vers des financements alignés sur les objectifs de développement durable et l'Accord de Paris ?

Outre le critère de viabilité financière, les projets liés à la BRI sont de plus en plus examinés par les observateurs à l'aune des ODD. Le récit des autorités chinoises sur la BRI lie de façon croissante les objectifs de la BRI avec l'agenda 2030 pour le développement durable, adopté en 2015 par l'ensemble des États des Nations unies. Le 2e Forum des « Nouvelles routes de la soie » d'avril 2019 a mis l'accent en particulier sur le « verdissement » de l'initiative Belt and Road. La prise en considération des enjeux environnementaux est un enjeu croissant de l'initiative, déterminant pour la réalisation des ODD.

- Des financements dirigés à ce jour vers des projets émissifs en gaz à effet de serre

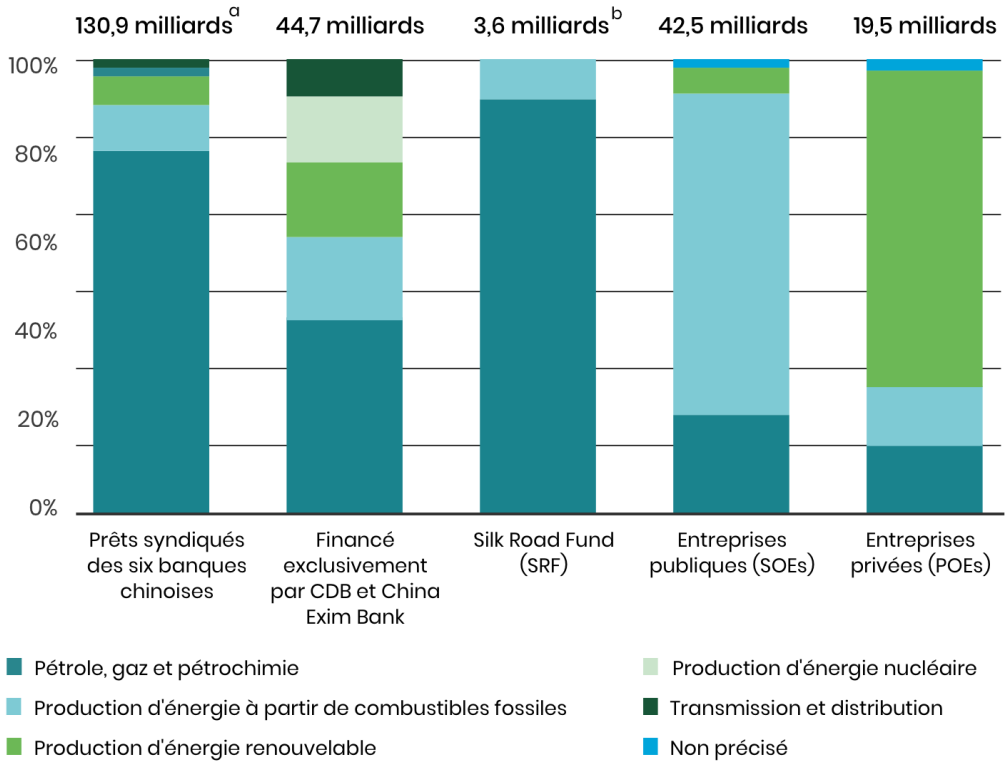
Dans le communiqué final du 2e Forum des « Nouvelles routes de la soie », « l'importance de promouvoir le développement vert et de relever les défis de la protection de l'environnement et du changement climatique » a été soulignée par les participants. En parallèle, de nombreux signaux font état du rôle renforcé que la Chine souhaite jouer en matière de diplomatie du développement durable : son engagement fort en matière de lutte contre le changement climatique depuis sa ratification de l'Accord de Paris[36], son implication dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable et l'organisation de la 15e Conférence des parties (*Conference of the Parties* – 15e COP) sur la biodiversité en 2020 en Chine. Pour autant, les infrastructures financées actuellement dans le cadre de la BRI restent orientées vers des investissements émissifs en gaz à effets de serre.

[35] "Sovereign debt restructurings: the cost of delays", https://bretthouse.com/wp-content/uploads/2017/10/HouseJoySobrinho-SovereignDebtRestructuringTheCostsofDelay-Draft-2017-10-04.pdf

[36] L'Accord de Paris sur le climat, conclu après les négociations de la COP21 en décembre 2015, a été ratifié par la Chine le 3 septembre 2016.

Selon Zhou *et al.* (2018), la plupart des contrats chinois, remportés à l'étranger dans les domaines de l'énergie et des transports, correspondent à des montages traditionnels, émissifs en CO_2 (énergies fossiles, construction de routes et d'aéroports, production d'avion et d'automobiles…). Les auteurs estiment que, entre 2014 et 2017, 91 % des crédits auxquels ont participé, conjointement, les six grandes banques chinoises (*policy banks* et banques commerciales) dans le secteur de l'énergie et 61 % des prêts de la China Development Bank (CDB) et de la China Exim Bank (Chexim) portaient sur des énergies fossiles (Graphique 10). Au cours de la même période, 93 % des investissements en matière d'énergie du Silk Road Fund étaient également consacrés à des projets d'énergies fossiles. En revanche, près des deux tiers (64 %) des investissements transfrontaliers dans le secteur de l'énergie réalisés par les entreprises privées chinoises (POE) étaient dirigés vers des projets de production d'énergies renouvelables.

Graphique 10. Flux financiers de la Chine à destination des pays de la BRI, dans le secteur de l'énergie par sous-secteurs, 2014-2017



Notes :

- Les emprunts syndiqués contractés auprès des six banques chinoises représentent le montant total de prêts des projets auxquels elles ont participé. Les montants des contributions individuelles des banques n'étaient pas disponibles pour la plupart des transactions. Les six banques chinoises sont : China Development Bank (CDB), China Exim Bank (Chexim), Agricultural Bank of China (ABC), Bank of China (BoC), China Construction Bank (CCB), et Industrial and Commercial Bank of China (ICBC).
- Le montant attribué à SRF comprend quatre projets pour lesquels les volumes d'investissement sont connus.

Source : Zhou *et al.* (2018).

Alors que de nombreuses institutions de financement à l'international ont décidé d'arrêter le financement de nouvelles centrales à charbon (la Banque mondiale notamment), la Chine demeure l'un des plus importants financeurs de centrales à charbon dans le monde. Une étude de l'Institut d'économie de l'énergie et d'analyse financière estime que, sur toutes les centrales au charbon en développement hors de Chine (399 gigawatts [GW] en juillet 2018), les institutions financières et les entreprises d'État chinoises ont engagé ou proposé un financement pour plus du quart d'entre elles (102 GW, soit 26 %) (IEEFA, 2019).

Un rapport conjoint de l'Université de Tsinghua, de Vivid Economics et de la ClimateWorks Foundation paru en septembre 2019, montre que, si les trajectoires de croissance se prolongent, les pays de la BRI (126 selon le périmètre de l'étude) qui comptaient pour 28 % seulement des émissions de CO_2 en 2015 pourraient représenter 66 % des émissions globales en 2050 (Tsinghua University *et al.*, 2019). Ces trajectoires nationales de *statu quo* feraient doubler les émissions globales de CO_2 par rapport au niveau nécessaire pour maintenir l'augmentation des températures à 2 degrés par rapport à la fin du siècle. Aligner la BRI sur l'Accord de Paris reste donc un défi majeur.

- Des perspectives pour une réorientation vers une BRI verte

Le gouvernement chinois a publié en mai 2017 des lignes directrices pour promouvoir une « BRI verte »[37]. Ces lignes directrices encouragent le financement de projets efficients en ressources, respectueux de l'environnement et peu émissifs en carbone. Le document vise à promouvoir le principe de protection de l'environnement dans l'ensemble des piliers de la BRI, de la coordination politique à l'intégration financière. Ces lignes directrices sont assorties d'un plan, publié par le ministère chinois de l'Écologie et de l'Environnement, qui détaille des mesures comme la publication par les entreprises des informations sur leur performance environnementale, le soutien à la finance verte et au commerce de produits et services environnementaux, ou encore la promotion d'une « aide extérieure verte » qui se focalise sur les politiques et législations environnementales, l'échange de personnels et les projets pilotes en matière d'environnement.

Zhou *et al.* (2018) soulignent le besoin de traduire ces concepts définis au plus haut niveau en actions concrètes dans les projets. Comme en écho à ces recommandations, le 2e Forum des « Nouvelles routes de la soie » a été l'occasion de lancer un certain nombre de coalitions d'acteurs pour orienter la BRI vers des investissements plus « verts » (cf. Tableau 2).

Recommandation : *les initiatives de verdissement de la BRI (« greening BRI »), lancées au 2e Forum des « Nouvelles routes de la soie » envisagent des orientations à décliner pour intégrer le développement durable dans chacun des piliers de la BRI. L'engagement, tant de la Chine que des pays partenaires, dans le suivi* et la mise en œuvre *de ces initiatives est une condition clé pour réduire les impacts environnementaux des projets de la BRI.*

[37] Guidelines on promoting green belt and road: https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/12479.html

Tableau 2. Liste des principales annonces pour le « verdissement » de la BRI lors du 2e Forum des « Nouvelles routes de la soie »

BRI International Green Development Coalition	Coalition pour intégrer le développement durable dans chacune des priorités de la BRI (coordination des politiques, infrastructure, commerce, intégration financière et échanges culturels)	Rassemble 134 partenaires (25 États, des agences des Nations unies, des institutions académiques et des entreprises)
BRI Green Cooling Initiative	Initiative pour améliorer les performances environnementales des climatiseurs	Lancée par la NDRC*, des agences des Nations unies et la Fondation sur l'énergie
BRI Green Lighting Initiative	Initiative pour le déploiement des dispositifs d'éclairage « verts »	Lancée par la NDRC* et des agences des Nations unies
BRI Environmental Big Data Platform	Initiative visant à centraliser les données sur les performances environnementales des projets BRI et à favoriser le partage de bonnes pratiques	Précisions non disponibles
BRI Green Investment Principles	Recueil de principes, d'application volontaire, pour promouvoir les investissements verts dans les pays de la BRI	Annoncés fin 2018 par la City of London Corporation's Green Finance Initiative, en partenariat avec le Green Finance Committee chinois ; signé par 27 institutions financières, dont la CDB, China Exim Bank, Agricultural Development Bank of China et le Silk Road Fund.

** NDRC: National Development and Reform Commission*

Notes : Sites internet consultés.
https://www.beltandroad.news/2019/04/28/joint-communique-of-the-leaders/
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28901/Belt_and_Road.pdf?sequence=1&isAllowed=y
https://www.unenvironment.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/belt-and-road-initiative-international-green
http://www.efchina.org/News-en/EF-China-News-en/news-efchina-20190428-en
https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/les-nouvelles-routes-de-la-soie-peuvent-elles-renforcer
http://gflp.org.cn/index/index/newsdetail/id/42.html

Source : auteurs, sur la base des données publiques mentionnées ci-dessus.

Le rapport de l'Université de Tsinghua (2019) souligne l'urgence qu'il y a à réorienter les investissements dans les pays de la BRI pour éviter les effets de dépendance technologique (« *lock in* » en anglais), qui conditionnent les choix énergétiques des pays sur le long terme. Les choix d'investissement faits aujourd'hui détermineront le niveau des émissions de carbone qui seront rejetées dans l'atmosphère au cours des prochaines décennies. L'enjeu est d'autant plus important que les leviers de transformation dans les pays de la BRI sont conséquents : le rapport estime que, dans les vingt prochaines années, 60 % des investissements mondiaux dans les infrastructures seront effectués dans les pays participant à l'initiative BRI.

Selon Zhou *et al.* (2018), la Chine pourrait devenir un moteur du développement bas-carbone dans les pays de la BRI. Si la China Development Bank se fixait une cible de 32 % de ses investissements à des projets ayant des effets positifs sur la lutte contre le changement climatique, à l'instar de ce que fait la Banque mondiale, elle pourrait, en un trimestre, consacrer à la lutte contre le changement climatique l'équivalent de ce que les banques multilatérales de développement allouent en une année, soit 35 milliards USD. Selon le rapport de l'International Development Finance Club (2018), en 2017, la China Development Bank a engagé 155 milliards USD pour des financements verts.

Recommandation : *la fixation de cibles visant à atteindre un volume ambitieux de projets ayant des effets positifs dans la lutte contre le changement climatique qui s'appliqueraient aux institutions financières, et en premier lieu aux policy banks et commercial banks chinoises permettrait d'orienter les financements de la BRI vers plus de durabilité. La mobilisation de financements concessionnels, en sus des financements non concessionnels, pourrait permettre d'élargir la gamme des projets financés* via *la BRI. Moins rentables en termes d'investissement, les effets de levier de ces financements, dans les secteurs de la lutte contre le changement climatique ou de la protection de la biodiversité, peuvent garantir la soutenabilité des trajectoires de développement durable mondiales.*

Les simulations de la Banque mondiale (2019) pour les pays situés sur les corridors de transport de la BRI montrent que l'initiative pourrait sortir 32 millions de personnes de la pauvreté modérée (défini par un seuil de 3,20 USD par jour). Pour la Banque mondiale, la réussite de l'initiative suppose cependant de renforcer sa transparence, de s'attaquer aux failles spécifiques à chaque pays et de renforcer la coopération multilatérale autour de l'initiative. Un rapport conjoint du PNUD et du Centre chinois pour les échanges économiques internationaux (2017) souligne, lui aussi, le potentiel transformatif de la BRI, tout en insistant sur le fait que la concrétisation de ce potentiel dépendra essentiellement de la façon dont l'initiative sera stratégiquement alignée avec les priorités des pays en matière de développement durable. Le ciblage des objectifs de la BRI sur la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement et le développement social inclusif constitue un élément majeur pour favoriser le développement des pays participants à l'initiative.

Plus largement, le communiqué final du 2e Forum met le doigt sur l'interaction entre les différents objectifs de développement durable dans leurs dimensions économiques, sociales et environnementales : « *Nous soulignons l'importance de la durabilité économique, sociale, fiscale, financière et environnementale des projets, tout en maintenant le bon équilibre entre croissance économique, progrès social et protection de l'environnement.* » Les débats autour de cette question et les potentielles contradictions entre les objectifs de l'Agenda 2030 sont loin d'être épuisés. Ils

peuvent alimenter les réflexions pour la définition, au niveau des États, de trajectoires de croissance soutenable tant du point de vue économique, social ou environnemental.

Recommandation : l'alignement effectif de la BRI sur les objectifs de développement durable supposerait de mettre en place un certain nombre de mesures : renforcer les normes environnementales et sociales dans l'instruction et le suivi des projets financés par la BRI ; systématiser les évaluations d'impact économique, social et environnemental des projets ; veiller à inscrire les projets dans les trajectoires de développement durable de long terme des États en cohérence avec leurs contributions nationales (NDCs) à l'Accord de Paris et favoriser la transparence des financements alloués *via* la BRI. *La mise en œuvre de projets en cofinancement entre acteurs de financement du développement (bilatéraux et multilatéraux) permettrait de favoriser la convergence des normes sociales et environnementales afin d'assurer le maximum d'impact des projets en termes de développement durable. Enfin, des réflexions sur les interactions entre les différents objectifs de développement durable et leurs potentielles contradictions pourraient être engagées, avec l'objectif de favoriser la convergence entre les acteurs du financement du développement.*

Conclusion

Face aux besoins de financement du développement au plan mondial, la Banque mondiale avait mis en avant le besoin de « passer des milliards (d'investissement) aux milliers de milliards » (*from billions to trillions*). S'il paraît difficile d'imaginer une hausse substantielle et rapide de l'investissement mondial ou un effet de levier des ressources publiques sur les ressources privées d'une ampleur telle qu'il permettrait de mobiliser des « milliers de milliards » en matière de financement, la réorientation des sommes colossales investies sur les marchés financiers vers des projets durables est l'enjeu principal du moment.

Les institutions de financement réfléchissent à de nouveaux indicateurs qui permettraient d'assurer la compatibilité des flux financiers qu'elles génèrent avec les objectifs du développement durable. De nouvelles mesures et des référentiels font actuellement l'objet de débat et de nombreux travaux. Ces derniers vont être fédérés par le PNUD et l'OCDE, dans le cadre de l'établissement d'un « cadre commun » de la finance compatible avec les ODD. Le club IDFC, dont la CDB est membre, en a également fait un point de son programme de travail. Par ailleurs, les pays membres du CAD et certains bailleurs émergents (Brésil), ainsi que certains pays bénéficiaires, ont mis en place une banque de données, dénommée le « Soutien public total au développement durable » (ou TOSSD[38] dans son acronyme anglais) complémentaire à celle du Système de notification des pays créanciers, d'où sont extraits les chiffres de l'APD. Ouverte à tout type de financement public international, sans aucune restriction sur le caractère « durable », cette nouvelle base - si elle était adoptée par la Chine - pourrait fournir un premier outil de transparence des financements accordés au titre de la BRI.

La Chine, qui propose un récit centré sur l'objectif d'un « développement commun », est devenue en quelques années un acteur majeur du financement du développement. Elle semble aussi vouloir devenir un acteur central des discussions qui visent à réorienter les flux financiers vers le développement durable. Elle peut s'appuyer pour ce faire sur son projet d'aller « au-delà de l'aide ». Dans ce contexte, la BRI peut s'avérer une opportunité de dialogue entre les différents acteurs du financement du développement pour envisager une convergence des normes et des standards, économiques, sociaux et environnementaux, du financement de projets.

[38] Bien que les contours et le contenu de cette nouvelle mesure restent à préciser, le *Total Official Support for Sustainable Development* (*TOSSD*) devrait vraisemblablement inclure l'ensemble des flux concessionnels et non concessionnels émis par les donateurs en faveur des pays en développement.

Bibliographie

BANQUE MONDIALE (2019), *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*. Advance Edition. World Bank, Washington, DC.
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31878/9781464813924.pdf

BRAUTIGAM, D. (2009) *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Oxford [England], New York: Oxford University Press.
https://global.oup.com/academic/product/the-dragons-gift-9780199550227%3Fcc%3Dgb%26lang%3Den%26

BUCHHEIT L., G. CHABERT, C. DELONG et J. ZETTELMEYER (2019), *How to Restructure Sovereign Debt : Lessons from Four Decades*, Peterson Institute for International Economics, August.
https://piie.com/system/files/documents/wp19-8.pdf

CHINA CENTER FOR INTERNATIONAL ECONOMIC EXCHANGES, PNUD (2017), *The Belt and Road Initiative. A New Means to Transformative Global Governance Towards Sustainable Development*, May 2017.
http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/a-new-means-to-transformative-global-governance-towards-sustaina.html

CITY OF LONDON CORPORATION et People's Bank of China (2018), *Building an Investment and Financing System for the Belt and Road Initiative*, September.
https://www.cityoflondon.gov.uk/business/asia-programme/greater-china/Documents/building-an-investment-and-financing-system-for-the-bri.pdf

CRANE B. et C. ALBRECHT (2017), "China's Special Economic Zones: an Analysis of Policy to Reduce Regional Disparities", Regional Studies Association.

DOLLAR D. (2015), *China's Rise as a Regional and Global Power*, Horizons, 4.
https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/China-rise-as-regional-and-global-power.pdf

DOLLAR D. (2018), *Is China's Development Finance a Challenge to the International Order?*, China's Development Finance, Asian Economic Policy Review, 13 (2), pp. 283‑298.
https://doi.org/10.1111/aepr.12229

DUMOND J., M. LANDAIS et P. OFFRET (2018), *Les nouvelles routes de la soie*, Trésor-Eco, n° 229, octobre.
https://www.tresor.economie.gouv.fr/… /7fb43132-5583-4e63-917a-8e2a505c909a

EKMAN A. (dir.), F. NICOLAS, C. PAJON, J. SEAMAN, I. SAINT-MEZARD, S. BOISSEAU DU ROCHER et T. KASTOUEVA-JEAN (2018), *La France face aux « Nouvelles routes de la soie » chinoises*, Études de l'IFRI, octobre.
https://www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/france-face-aux-nouvelles-routes-de-soie-chinoises-0

FUCHS, A. et M. RUDYAK (2017), *The Motives of China's Foreign Aid*, Version November 2017 [*in* Zeng, K. (Éd.) (2019), *Handbook on the international political economy of China*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing].

HORN S., C.M. REINHART et C. TREBESCH (2019), *China's Overseas Lending*, Working Paper 26050, NBER Working Paper Series, July. https://www.nber.org/papers/w26050

HUANG, M. et X. WEI (2015), "The Chinese Foreign Aid Management System and Reform", In E. Sidriropoulos, J.A. Perez Pineda, S. Chaturvedi, and T. Fues, (eds), *Institutional Architecture and Development: Responses from Emerging Powers*. New Delhi: South African Institute of International Affairs in Association with the Research and Information System for Developing Countries

HURLEY J., S. MORRIS et G. PORTELANCE (2018), *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*, CGD Policy Paper. Washington, DC: Center for Global Development.
https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf

INTERNATIONAL DEVELOPMENT FINANCE CLUB (2018), *IDFC Green Finance Mapping Report 2018*, December.
https://www.idfc.org/wp-content/uploads/2018/12/idfc-green-finance-mapping-2017.pdf

KITANO N. (2018), *China's Foreign Aid: Entering a New Stage*, Asia-Pacific Review, 25:1, 90–111, DOI: 10.1080/13439006.2018.1484617
https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/13439006.2018.1484617

KITANO N. (2019), *Estimating China's Foreign Aid: 2017-2018 Preliminary Figures,* JICA Research Institute, September.
https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/l75nbg000018z3zd-att/20190926_01.pdf

KRATZ A., A. FENG, L. WRIGHT (2019), *New Data on the "Debt Trap" Question*, Rhodium Group, April.
https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question/

KRATZ A., D.H. ROSEN, T. HANEMANN et M. MINGEY (à paraître), *China's Financing Channels into Developing and Emerging Countries*, Rhodium Group, September. Étude à paraître.

OCDE (2019), *Coopération pour le développement 2019,* Profils des apporteurs de coopération pour le développement : Chine (République populaire de), Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f7005d94-fr.

PITCHFORD R. et M. L. J. WRIGHT (2017), "Settlement Games with Rank-Order Payoffs and Applications to Sovereign Debt Restructuring", Economic Theory 64(4): 847-876. Lire également, des mêmes auteurs, « Holdouts in sovereign debt restructuring: a theory of negotiation in a weak contractual environment (2010), NBER Working paper 16632.

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE (SCIO) [Guowuyuan xinwen bangongshi] (2011), China's Foreign Aid. White Paper, April 21.
http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE (SCIO) (2014), China's Foreign Aid. White Paper, July 10.
http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE (SCIO) (2019), China and the World the New Era. White Paper, September 27.
http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201909/27/content_WS5d8d80f9c6d0bcf8c4c142ef.html

SUN Y. (2019), "One year on, the role of the China International Development Cooperation Administration remains cloudy", blog post, Brookings Institute, April 30.
https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/04/30/one-year-on-the-role-of-the-china-international-development-cooperation-administration-remains-cloudy/

TSINGHUA UNIVERSITY CENTER FOR FINANCE AND DEVELOPMENT, VIVID ECONOMICS AND THE CLIMATEWORKS FOUNDATION (2019), *Decarbonizing the Belt and Road: A Green Finance Roadmap,* September.

https://www.vivideconomics.com/casestudy/decarbonizing-the-belt-and-road-initiative-a-green-finance-roadmap/

VOITURIEZ T., J. VAILLE, N. BAKKOUR (2017), *What Rationales for International Development Aid? Main Donors Objectives and Implications for France*, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), Working Papers N° 01/2017.
https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/wp0117_apd-narratives_en.pdf

WANG H. (2016), A Deeper Look at China's "Going out" Policy. Centre for International Governance Innovation. https://www.cigionline.org/sites/default/files/hongying_wang_mar2016_web.pdf

XU J. et R. CAREY (2015), *China's International Development Finance: Past, Present, and Future*. 2015/130. Helsinki: UNU-WIDER. https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP2015-130-.pdf

ZENG D. Z. (2015), *Global Experiences with Special Economic Zones, Focus on China and Africa*, Policy Research Working Paper, World Bank, 7240.

ZHANG D. et G. SMITH (2017), *China's Foreign Aid System: Structure, Agencies and Identities*, Third World Quarterly, vol. 38, no. 10, pp. 2330–2346.

ZHOU L., S. GILBERT, Y. WANG, M. MUNOZ CABRE et K. P. GALLAGHER (2018), *Moving the Green Belt and Road Initiative: From Words to Actions*, Working Paper WRI, November.
https://www.wri.org/publication/moving-green-belt-and-road-initiative-from-words-to-actions

Guiding Principles on Financing the Development of the Belt and Road.
http://m.mof.gov.cn/czxw/201705/P020170515761133537061.pdf

Portail des documents officiels de la Chine hors de Chine.
https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10059

Sources AidData.
https://www.aiddata.org/china-official-finance

Travaux de la Banque mondiale sur la BRI.
https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative

Liste des sigles et des abréviations

AAP	Autres apports publics [*Other Official Flows* – OOF]
ABC	*Agricultural Bank of China*
AFD	Agence française de développement
AIIB	*Asian Infrastructure Investment Bank*
APD	Aide publique au développement [*Official Development Assistance* – ODA]
BAfD	Banque africaine de développement [*African Development Bank – AfDB*]
BAsD	Banque asiatique de développement [*Asian Development Bank* – ADB]
BEI	Banque européenne d'investissement [*European Investment Bank* – EIB]
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement [*European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD]
BID	Banque interaméricaine de développement [*Inter-American Development Bank* - IDB]
BM	Banque mondiale [*World Bank* – WB]
BOC	*Bank of China*
BRF	*Belt and Road Forum*
BRI	Banque des règlements internationaux [*Bank for International Settlements* – BIS]
BRI	*Belt and Road Initiative* [initiative des "Nouvelles routes de la soie"]
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE [*Development Assistance Committee* – DAC]
CCB	*China Construction Bank*
CDB	*China Development Bank*
CGDev	*Center for Global Development*
Chexim	*China Exim Bank* [Banque d'import-export de Chine]
CIC	*China Investment Corporation* [Fonds souverain chinois]
CIDCA	*China International Development Cooperation Agency*
CIKD	*Center for International Knowledge on Development*
CITIC Group	*China International Trust and Investment Corporation Group*
CM 2025	*China Manufacturing 2025*
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement [*United Nations Conference on Trade and Development* - UNCTAD]
COP	*Conference of the Parties*
DSAs	*Debt Sustainability Analysis*
DSF	*Debt Sustainability Framework*
EMEs	*Emerging market economies* [Économies émergentes]
EUR	Monnaie de la zone euro
FMI	Fonds monétaire international [*International Monetary Fund* – IMF]
FNC	Flux non classés [*Vague Official Finance* – Vague OF]
FOCAC	Forum sur la Coopération Afrique-Chine [*Forum on China-Africa Cooperation*]
G7	Groupe des sept [Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni]
GW	Gigawatt
ICBC	*Industrial and Commercial Bank of China*
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales
IDE	Investissements directs à l'étranger
IDFC	*International Development Finance Club*
IEEFA	*Institute for Energy Economics and Financial Analysis*

LIC	*Low-Income Country* [Pays à faible revenu]
LIDCs	*Low-Income Developing Countries* [Pays en développement à faible revenu]
MAC	*Market-Access Country*
MoF	*Ministry of Finance of the People's Republic of China* [ministère des Finances]
MOFA	*Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China* [ministère des Affaires étrangères]
MOFCOM	*Ministry of Commerce of the People's Republic of China* [ministère du Commerce]
MoU	*Memorandum of Understanding* [Protocole d'entente]
NDB	*New Development Bank*
NDC	*Nationally Determined Contribution* [Contribution déterminée au niveau national]
NDRC	*National Development and Reform Commission of the People's Republic of China*
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques [*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD]
ODD	Objectifs de développement durable
OMC	Organisation mondiale du commerce [*World Trade Organization* – WTO]
ONG	Organisations non gouvernementales
PBoC	*People Bank of China* [Banque populaire de Chine – BPC, Banque centrale de Chine]
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement [*United Nations Development Programme* – UNDP]
POE	*Private-owned enterprise*
PPG	*Public and Publicly Guaranteed* [Dette publique garantie par l'État]
RMB	Renminbi [Monnaie chinoise]
SAFE	*State Administration of Foreign Exchange of the People's Republic of China*
SOE	*State-owned enterprise*
SRF	*Silk Road Fund*
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOSSD	*Total Official Support for Sustainable Development* [Soutien public total au développement durable]
USD	Dollar américain
WEO	*World Economic Outlook* [Perspectives de l'économie mondiale du FMI]
ZES	Zone économique spéciale [*Special Economic Zone* – SEZ]

Agence française
de développement
5, rue Roland Barthes
75012 Paris I France
www.afd.fr

Qu'est-ce que le groupe AFD ?

Le groupe Agence française de développement (AFD) est un établissement public qui finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Plateforme française d'aide publique au développement et d'investissement de développement durable, nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud.

Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer et dans 115 pays, pour les biens communs de l'humanité – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé.

Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable. Pour un monde en commun.

Dépôt légal : 4ème trimestre 2019
ISSN : 2680-5448

Conception et réalisation Elsa Murat, AFD
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils