

PROGRAMME ASIE

LES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DE LA *BELT AND ROAD* *INITIATIVE*

PAR **FRÉDÉRIC LASSERRE**

DIRECTEUR DU CONSEIL QUÉBÉCOIS D'ÉTUDES GÉOPOLITIQUES

BARTHÉLÉMY COURMONT

DIRECTEUR DE RECHERCHE À L'IRIS ET CO-RÉDACTEUR EN CHEF D'*ASIA FOCUS*.

ERIC MOTTET

CO-DIRECTEUR DE L'OBSERVATOIRE DE L'ASIE DE L'EST, CO-DIRECTEUR DU CQEG ET
CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRASEC

OCTOBRE 2020

ASIA FOCUS #149

Véritable enjeu géoéconomique et géopolitique dont la pandémie mondiale a retardé la mise en œuvre de nombreux projets, mais qui reste la priorité de Pékin pour les prochaines décennies, la BRI n'est cependant pas un plan conçu par la seule Chine. Celle-ci s'est inspirée de projets antérieurs, puis les a intégrés de manière opportuniste et habile. Dans la coordination globale de ces projets, le gouvernement central et la NDRC disposent certes d'un poids considérable, mais cela ne veut pas dire que la mise en œuvre de tous les projets labellisés BRI réponde à une stratégie savamment conçue et planifiée ni que la BRI ne se heurte pas à de grands défis. Ces projets relèvent-ils d'une véritable vision régionale ou restent-ils fragmentés ? À quels défis font-ils face ?

En se lançant dans de vastes chantiers à l'intérieur comme à l'international, la Chine vise à garantir sa stabilité politique et sa croissance économique, tout en se confortant comme un acteur économique et stratégique majeur. La démarche la plus notable est la formulation de la *Belt and Road Initiative* (BRI). Invoquant l'imagerie historique de l'ancienne route de la soie, la BRI prévoit la construction d'imposantes infrastructures reliant la Chine au reste du monde, mais également une intense coopération dans les secteurs financier, économique, scientifique, éducatif, des communications et de la santé. L'objectif est de renforcer les échanges et d'améliorer la connectivité entre la Chine et le monde. Si plusieurs éléments de la BRI sont déjà en place ou en cours de construction, l'essentiel du projet n'existe pour l'instant que sur le papier. Néanmoins, cette volonté de connectivité capte l'attention de la communauté internationale, tant les moyens mobilisés sont importants et tant ce levier économique et politique semble traduire une stratégie de long terme. Les États, les entreprises ainsi que les populations le long des itinéraires proposés sont attirés par les moyens colossaux mis en avant par Pékin. Dans le même temps, ils restent attentifs aux conséquences géopolitiques de ces projets chinois.

Au-delà de leur dimension économique qui ne saurait évidemment être négligée compte tenu des montants investis, souvent au prix de l'endettement des pays partenaires, la BRI bénéficie d'un effort de la diplomatie chinoise et un déploiement de *soft power* inédit au XXI^e siècle. Elle s'inscrit ainsi dans la continuité d'un effort de séduction à échelle internationale engagé il y a plus d'une décennie, et qui se traduit par un accueil souvent positif de la Chine dans diverses régions de la planète, en particulier dans les pays en développement et dans les sociétés récemment frappées par des crises économiques et sociales profondes. Elles ont également pour effet de transformer les rapports de force à échelle internationale, mais aussi d'impacter les sociétés dans leur dimension politique, économique et même sociétale, tant elles modifient les perceptions et replacent les enjeux culturels au centre de la géopolitique. Le monde occidental y voit souvent un projet hégémonique visant à créer un nouvel ordre mondial et une remise en cause des hiérarchies nées de l'après-Seconde Guerre mondiale. Pour les sociétés émergentes, il s'agit d'un projet porteur d'espoir, mais aussi d'incertitudes, voire parfois de déconvenues.

LA CEINTURE MARITIME AU CŒUR DES AMBITIONS CHINOISES

À la fois ambitieuse et polymorphe, la BRI propose :

- Un volet terrestre, ferroviaire et routier (*Silk Road Economic Road*).
- Un volet maritime avec la promotion de deux axes, Chine-Malacca-Suez et, depuis 2017, la Route maritime du Nord (*21st Century Maritime Silk Road*).
- Une coopération économique renforcée, comprenant un commerce plus libre, une intégration douanière et financière, et une coordination des politiques économiques.

- Une coopération énergétique avec la construction d'infrastructures de transport (oléoducs et gazoducs, lignes à haute et très haute tension) et de production (barrages, réacteurs nucléaires).
- Une coopération visant à renforcer les liens entre les populations, passant par de meilleures infrastructures de télécommunications (câbles sous-marins, fibre optique, 5G); l'harmonisation des programmes d'enseignement; la promotion du tourisme; la coopération dans le secteur de la santé; et culturelle avec notamment la construction de musées consacrés à la Route de la soie¹.

Les estimations sur le coût de ces projets varient entre 4 000 et 26 000 milliards \$, que la Chine n'a pas du tout l'intention de financer seule. Les pays bénéficiaires des projets devront ainsi y contribuer en empruntant les capitaux nécessaires, souvent auprès de banques chinoises, ce qui pose la question de leur solvabilité. Il s'agit là d'un point important, car souvent les médias font état des investissements chinois, alors que la plupart des cas la Chine prête, et ce sont les États qui investissent et s'endettent. Il existe des contre-exemples, lorsque des entreprises chinoises prennent une prise de participation dans le capital d'un projet, mais pour nombre d'entre eux, il s'agit de prêts commerciaux à des taux assez élevés dans le domaine de la finance internationale, entre 2% et 3%.

À court terme, la BRI vise la promotion de corridors de transport, sur mer avec la *Maritime Silk Road*, et sur terre avec la promotion de 6 corridors terrestres, ferroviaires et routiers, entre la Chine et l'Europe, l'Asie centrale, le Moyen-Orient, l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est. Plusieurs projets sont déjà en partie en cours de réalisation, d'autres sont étudiés. Le premier aspect du volet transports vise à renforcer la position des entreprises chinoises dans le développement d'un réseau portuaire entre la Chine et l'Europe via le détroit de Malacca et le canal de Suez, mais comprend aussi le développement de ports en Afrique.

¹ É. Mottet et F. Lasserre, « L'initiative *Belt and Road*, stratégie chinoise du 'Grand Jeu' ? », *Diplomatie* n°90, 2018, p. 36-40.

Plus récemment, les projets chinois en Arctique, essentiellement le long de la Route maritime du Nord en Sibérie, ont été intégrés à ce volet maritime, soulignant ainsi le côté opportuniste d'un cadre souple de projets à géométrie variable. À noter aussi que les projets actifs de nombreuses entreprises chinoises dans le développement portuaire en Amérique centrale (projet du canal du Nicaragua; prises de participation effectives dans les ports de Cristobal et de Colon, canal de Panama) ne font pas partie, à ce jour, de la BRI.

Le développement de ce volet maritime s'appuie sur la prise de participation d'entreprises chinoises dans la gestion de ports le long de la route maritime principale, ou la construction de terminaux portuaires en mode *Build, Operate, Transfer* (BOT), assurant aux opérateurs chinois la main sur la gestion des terminaux sur le long terme et leur permettant ainsi de contrôler le développement du terminal, mais ne représentant pas l'acquisition de ces infrastructures. On peut ainsi mentionner la graduelle prise de contrôle du port grec du Pirée par l'entreprise de transport maritime Cosco (China Ocean Shipping Company), à partir de 2010, avec comme objectif de le transformer en porte d'entrée des produits chinois dans l'Europe méditerranéenne; l'acquisition en 2015 d'une participation majoritaire dans le 3^e terminal de conteneurs de la Turquie, Kumport, par Cosco, China Merchant Holdings et CIC Capital; l'acquisition pour 99 ans par la compagnie China Merchants Port Holding de 85% du capital (1,12 milliard \$) de la société exploitant le port de Hambantota, dans un contexte de surendettement du gouvernement srilankais²; la prise de participation à hauteur de 23,5% du capital du port de Djibouti par China Merchants Port Holding³; et la prise de participation dans plusieurs autres ports ou terminaux par Cosco, dont Chancay au Pérou (60%), Anvers Gateway en Belgique (20%), Noatum Container Terminal de Valence (51%) et Noatum Container Terminal de Bilbao en Espagne (39,78%)⁴.

On recense par ailleurs de nombreux financements chinois dans les infrastructures portuaires : l'expansion du port de Gwadar au Pakistan, plaque tournante du corridor économique Chine-Pakistan, avec un bail de 43 ans jusqu'en 2059; la construction du port

² M. Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port", *New York Times*, 25 juin 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>.

³ T. Mooney, "China Merchants to revamp old port of Djibouti", 17 juillet 2018, *JOC.com*, <https://www.joc.com/port-news/terminal-operators/china-merchants-revamp-old-port-djibouti-20180717.html>.

⁴ Cosco Shipping, Overseas Terminals, <https://ports.coscoshipping.com/en/Businesses/Portfolio/#OverseasTerminals>.

de Bagamoyo (Tanzanie) pour 10 milliards \$; la construction du port de Lamu (Kenya), achevée en 2019 ; la modernisation projetée du port de Mombasa (Kenya); de Davao⁵, de Cebu (Philippines), de Sihanoukville (Cambodge) ou de Kyaukpyu (Myanmar)... Des entreprises chinoises ont également décroché de gros contrats comme la construction du nouveau terminal de Walvis Bay (Namibie) : China Harbour Engineering Company est le maître d'ouvrage, mais le projet est financé par la Banque africaine de Développement⁶. Cette stratégie pourrait permettre de raccrocher la route maritime de la soie au projet de « collier de perles », comme en attesterait l'ouverture en 2017 d'une base militaire chinoise à Djibouti et les escales de navires de guerre chinois à Gwadar. À court terme, le développement d'infrastructures commerciales semble cependant la priorité, et rien ne prouve l'existence de cette stratégie militaire chinoise. Le concept même du collier de perles a été largement popularisé par les analystes militaires indiens et américains, mais est récusé par Pékin⁷. À plus long terme, l'intégration de cette volonté de développement portuaire à une stratégie navale militaire n'est cependant pas à exclure.

SIX CORRIDORS TERRESTRES POUR UN PROJET PHARAONIQUE

La Chine veut tirer profit des avantages comparatifs des régions parties prenantes en adoptant une stratégie proactive d'ouverture ainsi que de renforcement de l'interaction en Asie. La BRI propose six corridors terrestres reliant la Chine à l'Europe. Les infrastructures ferroviaires semblent bénéficier d'une conjoncture politique et commerciale porteuse.

L'axe principal (ou route du Nord) désigne le réseau de chemin de fer et de gazoducs qui devraient à terme couvrir l'Eurasie et connecter la Chine à l'Europe via la Mongolie, la Russie et le Kazakhstan (corridor eurasiatique ou Chine-Kazakhstan-Russie). Certaines de ces infrastructures de ces corridors existent déjà et sont utilisées quotidiennement par

⁵ *People's Daily Online*, « China firm bags land reclamation contract with Philippines », 25 octobre 2016, <http://en.people.cn/n3/2016/1025/c90000-9132369.html>.

⁶ J. Louppova, Walvis Bay's new container terminal soon to complete. *Port Today*, 8 octobre 2018, <https://port.today/walvis-bays-new-container-terminal-soon-complete/>.

⁷ L. Amelot, « La stratégie chinoise du 'collier de perles' » *Outre-Terre* 25-26, 2010, pp. 187-198; J-L. Samaan, « L'océan Indien, laboratoire de la géographie militaire américaine », *Hérodote* 145, 2012, pp. 30-47; J-L. Samaan, *La menace chinoise. Une invention du Pentagone ?* Paris, Vendémiaire, 2012; A. Sheldon-Duplaix, « Au-delà des mers de Chine », *Perspectives chinoises*, 2016/3.

des trains de marchandises reliant la Chine à plusieurs villes européennes. Les deux autres axes d'importance sont le corridor central qui relie le grand Ouest chinois à l'Asie centrale et la Turquie via l'Iran, et le corridor Chine-Pakistan (CEPC), ou route méridionale, allant de la province chinoise du Xinjiang au port de Gwadar au Pakistan. Trois autres corridors complètent le réseau de routes terrestres : le corridor Chine-Mongolie-Russie, le corridor Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar (BCIM), le moins avancé des six corridors faute d'accord transnational, et enfin le corridor Chine-Indochine via le nord du Laos à travers la construction d'une nouvelle ligne nécessitant de nombreux ouvrages d'art.

Les infrastructures ferroviaires se retrouvent dans les six corridors officiellement définis par l'organe gouvernemental chargé depuis 2015 de superviser le projet, la National Development and Reform Commission (NDRC). C'est l'ossature de la BRI, même si elle ne se cantonne pas aux aspects ferroviaires. Ce poids majeur du transport ferroviaire se comprend du strict point de vue économique : puisqu'il s'agit de promouvoir les échanges commerciaux et de faciliter la réorganisation de la distribution des entreprises manufacturières en Chine et en Asie, le chemin de fer constitue un outil plus efficace et plus économique, surtout par rapport à la route, de par les volumes importants qu'il permet de transporter, et ce sur de longues distances⁸. Simeon Djankov, ancien ministre des finances bulgare et cadre à la Banque mondiale, le résume : « le rail est la composante la plus importante de la nouvelle route de la soie »⁹. De fait, à travers ces corridors, les services ferroviaires de transport de marchandises connaissent une rapide expansion entre Chine et Europe, et commencent à se développer entre Chine et Moyen-Orient. En 2013, on comptait 80 trains entre Chine et Europe; 815 en 2015 ; puis 1 752 en 2016, 3 673 en 2017 et 6 363 en 2018¹⁰. Le volume du trafic Chine-Europe est passé de 114 000 tonnes en 2013, à 511 000 tonnes en 2016¹¹, tandis que le volume de conteneurs connaît

⁸ OCDE, *Mondialisation, transport et environnement*. Paris : OCDE, 2011 ; J.-P. Rodrigue, « Transcontinental bridges: Inland long distance rail corridors », in J.-P. Rodrigue, C. Comtois et B. Slack, *The Geography of Transport Systems*. New York: Routledge, 2013.

⁹ R. Gramer, "All aboard China's 'New Silk Road' Express", *Foreign Policy*, 4 janvier 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/01/04/all-aboard-chinas-new-silk-road-express-yiwu-to-london-train-geopolitics-one-belt-one-road/>.

¹⁰ « China-Europe Rail Freight Transport Market 2019-2024 », *Mordor Intelligence*, 2019. www.mordorintelligence.com/industry-reports/china-europe-rail-freight-transport-market.

¹¹ « New rail routes between China and Europe will change trade patterns », *The Economist*, 16 septembre 2017, <https://www.economist.com/news/business/21728981-new-silk-railroad-will-challenge-airlines-and-shipping-firms-new-rail-routes-between-china>.

lui aussi une forte expansion : 47 400 en 2015, 370 000 en 2018, 820 000 prévus pour 2020¹².

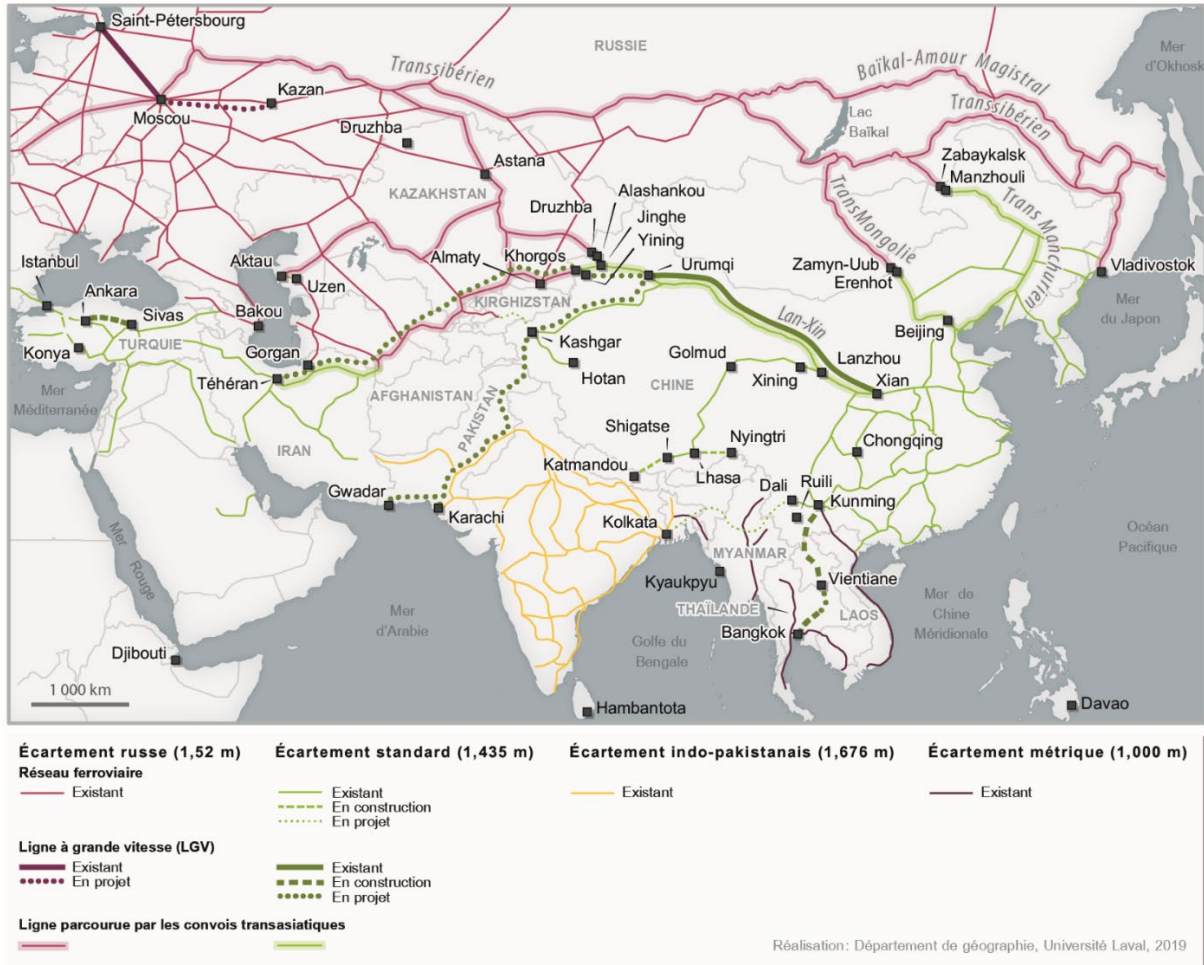
L'UIC estimait en 2017 la croissance potentielle à 15% par an pour atteindre 636 000 EVP en 2027, soit environ 21 trains par jour¹³, des prévisions qui risquent d'être dépassées si la tendance se maintient. Nettement plus optimiste, la compagnie Kazakhstan Railways attend deux millions de conteneurs pour 2020¹⁴. Le développement de ces liaisons commerciales n'est pas limité aux échanges entre Europe de l'Ouest et la Chine : des liaisons sont également établies vers la Russie et l'Iran, et la Chine souhaite également développer des services ferroviaires en direction de l'Asie du Sud-Est. Si des projets de construction de nouvelles voies existent, ces services Chine-Europe reposent largement sur le réseau existant comme le Transsibérien (1916), le TransMandchourien (1903) ou le TransMongolien (1961) pour la route du nord. La route centrale passe par la ligne Lanzhou-Urumqi complétée en 1962, prolongée d'Urumqi à Alashankou en 1990 avec une voie unique, pour se connecter à l'époque à l'URSS à Druzhba/Dosty (1990). Le service actuel transite ensuite à travers le Kazakhstan sur le réseau ex-soviétique via Astana. La Chine entend compléter et moderniser ce réseau, parfois insuffisant pour faire face à une augmentation importante du trafic. Outre la possibilité de doubler les tronçons en voie unique et d'achever l'électrification des réseaux, plusieurs chantiers ont été menés à bien ou entamés.

INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES EN SERVICE, EN CONSTRUCTION ET PROJETÉES EN ASIE

¹² *Rail Engineer*, « Containers (Lots of) from China », 10 avril 2018, www.railengineer.uk/2018/04/10/containers-lots-of-from-china/; *RailFreight.com*, « New Silk Road in 2019: more trains, less empties and lots of politics », 30 déc. 2019, <https://www.railfreight.com/specials/2019/12/30/new-silk-road-in-2019-a-wrap/?gdpr=accept>.

¹³ R. Berger, *Study - Eurasian rail corridors: what opportunities for freight stakeholders?*, Paris, UIC, 2017.

¹⁴ "Tenfold growth in 5 years: everybody focused on this market", *Rail Turkey*, 31 octobre 2017, <https://railturkey.org/2017/10/31/tenfold-growth-in-5-years-everybody-focused-on-this-market/>.



Sources : Huang, L. ; Lasserre, Frédéric et Mottet, É. (2018). Nouvelles liaisons ferroviaires transasiatiques : une entreprise stratégique? *Politique étrangère*, 2018-1, 119-131; ESCAP; *South China Morning Post*; China Railway Corp.; UIC; Russian Railways; Kazakhstan Railways ; *Rail Professional*.

Enfin, des projets ont été développés pour la construction de nouvelles infrastructures. Les lignes à grande vitesse (LGV) sont rarement conçues pour le transport mixte passager et fret lourd, mais elles permettent de libérer les voies classiques du trafic passager et de donner plus de flexibilité aux convois de fret. Le projet de LGV Moscou – Kazan, avec participation chinoise, mais écartement russe (1,52 m), a été signé en 2015, dans le cadre du projet de LGV Moscou – Pékin décidé en 2014¹⁵, mais son avenir reste incertain.

¹⁵ "China to Design New Russian High-Speed Railway", *Wall Street Journal*, 19 juin 2015, <https://www.wsj.com/articles/china-to-design-new-russian-high-speed-railway-1434729400>; "Will the Moscow-Kazan High Speed Train Route Connect Through To Beijing?", *Russia Briefing*, 6 mars 2017, <https://www.russia-briefing.com/news/will-moscow-kazan-high-speed-train-route-connect-beijing.html/>.

La future ligne Boten-Vientiane, au Laos, symbolise la BRI en direction de l'ASEAN, avec les investissements de la China Railway Group Limited dans de nouvelles voies ferroviaires, dont le Kunming-Singapour. Le corridor Chine-Indochine complète la ceinture économique en se raccordant au programme du Grand Mékong, c'est-à-dire la partie péninsulaire de l'Asie du Sud-Est où la Chine cherche à développer le fret ferroviaire (et maritime) pour accéder plus facilement à l'Océan indien, ce qui permet de contourner la mer de Chine méridionale, région stratégiquement instable. Les travaux de la ligne Kunming-Boten-Luang Prabang-Vientiane ont débuté début 2017. La ligne de chemin de fer, doublée d'une autoroute, devrait être inaugurée en 2021.

Le coût du projet Boten-Vientiane s'élève à près de 6 milliards \$; le Laos et la Chine sont convenus d'un partage 30%-70%. Pour démarrer la construction, le Laos a apporté 715 millions \$ alors que le reste de la somme (1,67 milliard \$) provient de la Banque chinoise de développement¹⁶. Concernant l'engagement financier du Laos, Vientiane prend 250 millions \$ dans son budget national¹⁷ et a contracté un prêt de 465 millions \$ auprès de la Banque d'import-export de Chine (EIBC ou Eximbank) au taux de 2,3% sur une période de 35 ans. En revanche, aucune information n'est disponible sur les 60% restant (3,62 milliards \$) qui seraient apportés par des banques chinoises, en échange d'une participation importante dans la Laos-China Railway Company Limited (notamment l'instauration et la gestion d'une zone tampon large de 20 à 50 m de part et d'autre de la voie de chemin de fer sur l'ensemble du tracé entre Boten et Vientiane), une coentreprise sino-laotienne gestionnaire du tronçon laotien. Enfin, le corridor économique ferroviaire traversant le nord du Laos doit permettre de réduire les coûts de transport intralaotien et d'assurer le transport du fret entre les provinces chinoises de l'intérieur et les marchés étrangers d'Asie du Sud-Est.

¹⁶ La China Development Bank aurait d'ores et déjà débloqué près de 890 milliards \$ pour la BRI.

¹⁷ D'après les estimations du FMI, le budget de l'État laotien s'élevait en 2016 à 13,7 milliards \$.

UN PROJET RÉVOLUTIONNAIRE?

Contrairement aux idées reçues, la BRI n'est pas tout à fait un plan de conception chinois, mûri à Pékin et mis en œuvre selon une stratégie bien ordonnée. La réalité est plus complexe. Tout d'abord, les corridors reprennent des projets antérieurs, pour certains remontant à 1959 avec le projet Trans Asia Railway (TAR) lancé par la Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (UNESCAP) et son homologue pour l'Europe, l'UNECE. L'Union européenne avec le projet Traceca (1993), la Banque asiatique de Développement dont l'actionnaire principal est le Japon, avec le projet Carec (1997), et des entreprises occidentales comme Deutsche Bahn, Hewlett Packard, Volkswagen, Audi en 2008, ont devancé la Chine et réfléchi à la mise en œuvre de corridors de transport transasiatique. De plus, la Chine a posé des jalons bien avant 2013 et l'annonce officielle du lancement de cette stratégie, sans pour autant que ceux-ci aient été qualifiés à l'époque d'étapes vers des corridors de transport, ce qui laisse entendre que la BRI consiste en partie en la synthèse opportuniste de projets antérieurs, étrangers et chinois, comme la voie ferrée vers Alashankou achevée en 1990; vers Kashgar, en 1999; vers Khorgos, en 2009; et la voie Kunming-Ruili vers la Birmanie conçue dès 1971. Le caractère non révolutionnaire de la BRI nous invite à faire preuve de prudence quant à sa faisabilité, et les obstacles restent nombreux.

Le projet Kunming-Singapour reprend les projets de l'époque coloniale, puis de l'ASEAN en 2000, puis du projet commun Chine-ASEAN de 2004. Si le projet de LGV via le Laos progresse, d'autres sous-projets connaissent par ailleurs des aléas : le projet de voie ferrée Kunming-Birmanie, relancé en 2011, a été annulé en 2014 par le gouvernement birman. Le projet de LGV Singapour-Malaisie, datant de 2010, connaît d'importants aléas politiques : annulé en mai 2018, il fut reporté juin 2018 après la visite du Premier ministre malaisien Mahathir au Japon, et est en cours de renégociation.

Certains projets n'avancent pas : le corridor Bangladesh-China-India-Myanmar (BCIM), qui reprend largement le projet TAR de 1959, a été relancé en 1998 par le gouvernement du Yunnan, mais demeure dans l'impasse. La voie ferrée Kashgar-Gwadar, élément phare

du China–Pakistan Economic Corridor, conçue dès 2010, ne progresse pas non plus et la ligne Islamabad-Kashgar n’est même plus mentionnée dans le *CPEC Long Term Plan 2017-2030* où seul demeure le projet de route¹⁸. Le projet de LGV Moscou-Kazan, conçu dès 2009 par la Russie constitue maintenant la première étape d’une ligne Moscou-Pékin. Ce chantier voit la date du début des travaux constamment repoussée sur fond de tensions sur le montage financier et la prise de participation des partenaires chinois. Le projet de voie ferrée Kashgar-Osh, conçu dès 1992, ne progresse pas non plus du fait de divergences entre la Chine et le Kirghizstan sur le tracé.

Le grand projet de port de Bagamoyo en Tanzanie a été annulé une première fois en 2016, puis relancé, puis de nouveau arrêté en 2019¹⁹. Les autorités tanzaniennes, qui demeurent propriétaires des infrastructures, ne semblent guère apprécier les relations avec leur partenaire, China Merchants Port. Face à la croissance de sa dette et aux rumeurs d’un risque de prise de contrôle du port de Mombasa²⁰, le gouvernement kenyan a préféré se tourner vers la Banque européenne d’investissement et l’Agence française de développement (AFD) pour financer les investissements de 193,5 millions \$²¹.

Le processus de gouvernance de la BRI, très complexe, ne plaide pas non plus en sa faveur. Certes, le gouvernement central, essentiellement à travers la National Development and Reform Commission (NDRC), oriente et s’efforce de coordonner l’ensemble des projets intégrés de manière souvent opportuniste à la BRI, en intégrant des projets plus anciens et qui répondaient parfois à des logiques de développement régionales. Mais de très nombreux autres acteurs interviennent et viennent complexifier la gestion : des acteurs centraux, mais aux agendas parfois différents, banques d’affaires, ministères, entreprises d’État; et des acteurs régionaux, notamment les provinces dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux de Pékin. Le processus administration de la République

¹⁸ Government of Pakistan – Ministry of Planning/ People’s Republic of China National Development & Reform Commission, *Long Term Plan for China-Pakistan Economic Corridor (2017-2030)*, 2017, <https://www.pc.gov.pk/uploads/cpec/LTP.pdf>.

¹⁹ “Tanzania’s China-backed \$10 billion port plan stalls over terms: official”, *Reuters*, 22 mai 2019, <https://www.reuters.com/article/us-tanzania-port/tanzanias-china-backed-10-billion-port-plan-stalls-over-terms-official-idUSKCN1ST084>.

²⁰ “Will Kenya’s Mombasa port be taken over by the Chinese?”, *RFI*, 15 janvier 2019, www.rfi.fr/en/africa/20190114-kenya-mombasa-port-china-debt-default.

²¹ « Le Kenya veut investir 193,5 millions \$ dans la modernisation du port de Mombasa », *Agence Ecofin*, 24 octobre 2019, <https://www.agenceecofin.com/commerce/2410-70434-le-kenya-veut-investir-193-5-millions-dans-la-modernisation-du-port-de-mombasa>.

populaire complexifie également la coordination d'une initiative homogène : les cadres s'efforcent d'interpréter des orientations politiques très générales émanant du gouvernement central, mais selon leur grille de lecture et leurs intérêts particuliers. C'est ce processus qui explique l'opportunisme fédérateur qui caractérise l'ajout de nombreux projets à la plate-forme BRI²². On peut donc voir un grand dessein dans la BRI, mais il serait erroné de penser que chacune de ses déclinaisons a été mûrement pensée, en coordination avec les autres, pour faire progresser un tout fortement agencé.

UN DÉFI GÉOPOLITIQUE POUR LE MONDE... ET POUR LA CHINE EN PARTICULIER

Le manque de clarté quant aux objectifs et les différences de perception qui l'accompagnent sont amplifiés par les craintes de voir la BRI servir des ambitions géopolitiques chinoises. La Chine souhaite réorganiser l'Asie sur la base d'un système de partenariats politiques et économiques dont elle serait au cœur, et non plus sur celle du système d'alliance de sécurité et économique américain, qu'elle considère illégitime. Il s'agit d'un objectif de long terme voulu par Xi Jinping d'ici à 2049, et son succès permettrait à Pékin d'asseoir définitivement son nouveau statut de puissance mondiale, qui reste à ce jour incomplet. Mais au-delà des réactions internationales que suscite ce projet, la réalisation de la BRI reste complexe, malgré la volonté chinoise. Les défis en Chine et à l'étranger sont nombreux et la construction des nombreuses infrastructures ne permettront pas elles seules de produire des effets politiques à long terme.

D'une part, la réalisation de la BRI nécessite des financements colossaux. En tant qu'initiatrice et conceptrice de l'initiative, la Chine aurait jusqu'à présent débloqué 575 milliards \$ pour financer la réalisation de l'initiative, mais le total des investissements d'ici 2049 est estimé entre 4 000 et 26 000 milliards \$, soit environ deux fois le PIB annuel de la Chine (13 600 milliards \$ en 2018). La BRI a pour mission de fournir et d'élaborer des solutions sur le plan du financement. Les moyens financiers annoncés par la Chine

²² L. Jones et J. Zeng, "Understanding China's 'Belt and Road Initiative': beyond 'grand strategy' to a state transformation analysis", *Third World Quarterly*, 40 (8), 2019, p. 1415-1439; Y. Y. Ang, "Demystifying Belt and Road. The Struggle to Define China's 'Project of the Century'", *Foreign Affairs*, 22 mai 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-05-22/demystifying-belt-and-road>.

sont apportés par une multitude d'acteurs, à la fois publics et privés, dont la China Development Bank (900 milliards \$), le Fonds des routes de la soie (40 milliards \$), la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures²³ (50 milliards \$), la Nouvelle banque de développement des BRICS²⁴ (10 milliards \$), mais aussi des fonds libellés en or (Shandong Gold Group, Shaanxi Gold Group, etc.). Cependant, bien que la Chine soit le maître d'ouvrage de la BRI, elle aura nécessairement besoin du financement des banques commerciales étrangères, or ces dernières ne semblent guère intéressées à financer l'initiative chinoise jugeant les énormes projets d'infrastructures peu rentables à court et moyen terme. Pour les attirer dans le projet BRI, la Chine a donc entrepris d'accélérer l'ouverture de son secteur bancaire et financier aux investisseurs étrangers, sans grand succès notable pour l'instant.

D'autre part, la province du Xinjiang est l'une des provinces clefs de la BRI, trois des six corridors économiques terrestres devant y transiter. Cependant, cette région met en lumière les tensions interethniques et interreligieuses et les difficultés internes au pays (Tibet, Mongolie-Intérieure). La Chine n'est pas à l'abri de révoltes des Ouïghours, de confession musulmane, dans l'immense territoire du Xinjiang qui tarde à voir la croissance économique se traduire en développement, ou encore dans les zones urbaines (notamment Urumqi) où les écarts culturo-économiques créent des frustrations envers la communauté non-Han. Les revendications nationalistes ouïghoures de plus en plus fermes et les nouvelles formalités de sécurité mises en place par Pékin afin de prévenir la radicalisation de la communauté ouïghoure (camps de « rééducation », limitation des déplacements, récoltes de données biométriques) sont d'autant de problèmes qui pourraient ralentir les échanges entre le Xinjiang et les pays d'Asie centrale.

En outre, les menaces sécuritaires se sont intensifiées tout au long des tracés de la BRI. Que ce soit au Moyen-Orient, en Asie centrale, en Asie du Sud, en Asie du Sud-Est et dans d'autres régions qui font partie de l'initiative, le terrorisme pourrait bloquer

²³ La quote-part de la Chine est de 29,8%.

²⁴ La Chine devrait verser 41 milliards \$ (sur 100 milliards \$ au total) au financement du capital.

l'aménagement des corridors terrestres et la piraterie les routes maritimes. L'Asie centrale et du Sud, régions essentielles pour les projets d'interconnectivité terrestres et maritimes, sont confrontées à de graves problèmes liés au terrorisme, plusieurs pays étant régulièrement frappés par des attaques de groupes islamistes et/ou de mouvements indépendantistes. L'intégration de plusieurs régions dans l'initiative chinoise nécessite donc plus de sécurité et de participation des minorités qui pour certaines sont en conflit armé avec le pouvoir central.

Enfin, par sa nature, la BRI est un projet qui fait la promotion du libre-échange et de l'harmonisation douanière. Les infrastructures terrestres, maritimes, énergétiques et de communications ont pour objectif d'accélérer et de faciliter les échanges mondiaux. Après des décennies de développement rapide, nous assistons à un reflux de la mondialisation. Le Brexit et la montée du populisme dans plusieurs régions ont entraîné une stagnation du processus d'intégration régional et multilatéral ainsi que l'instauration de politiques protectionnistes. À court terme, le fait que les États-Unis se soient retirés des négociations du partenariat transpacifique (TPP) peut être bénéfique à l'initiative chinoise, mais elle est aussi source de préoccupation pour Pékin. Le protectionnisme commercial et l'isolationnisme font peser des incertitudes sur l'investissement étranger et la coopération internationale, fondements mêmes de la BRI, qui reste avant tout un projet de développement des échanges commerciaux dans le monde.

CONCLUSION

Pour mettre en place la BRI, la Chine s'est inspirée de projets antérieurs et les a intégrés de manière opportuniste et habile. Dans la coordination globale de ces projets, le gouvernement central et la NDRC disposent d'un poids considérable, mais cela ne veut pas dire que la mise en œuvre de tous les projets labellisés BRI réponde à une stratégie savamment conçue et planifiée. Relèvent-ils d'une véritable vision régionale ou restent-

ils fragmentés ? Il est difficile de la dire face à l'opacité de l'appareil administratif chinois et de la jeunesse du projet.

Cependant, une faible coordination dans le cadre d'un projet nébuleux ne signifie pas l'absence d'orientation globale impulsée par le gouvernement central, qui dispose désormais sur la scène mondiale d'un poids politique, économique et financier considérable. Mais, bien que ce soit la Chine qui prenne les initiatives, la réussite de la BRI ne dépend pas entièrement de Pékin. Les défis et obstacles sont non seulement multiples, mais la liste semble s'allonger, conséquence de la résistance des pays partenaires qui n'acceptent pas nécessairement les contraintes financières ou économiques des entreprises chinoises. Au-delà de ses capacités immenses, la Chine devra redoubler d'efforts pour faire accepter son projet. ■

ASIA FOCUS #149

LES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES DE LA *BELT AND ROAD INITIATIVE*

PAR FRÉDÉRIC LASSERRE / Professeur à l'Université Laval et directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG).

BARTHÉLÉMY COURMONT/ Maître de conférences à l'Université Catholique de Lille, directeur de recherche à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) et co-rédacteur en chef d'*Asia Focus*.

ERIC MOTTET/ Professeur à l'Université du Québec à Montréal, co-directeur de l'Observatoire de l'Asie de l'Est, co-directeur du CQEG et chercheur associé à l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (IRASEC).

Ils ont dirigé ensemble l'ouvrage collectif *Les nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, aux Presses de l'Université du Québec, 2019, et avec Serge Granger *Marges et frontières de la Chine*, aux Presses de l'Université de Montréal, 2020.

OCTOBRE 2020

ASIA FOCUS

Collection sous la direction de Barthélémy COURMONT, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférences à l'Université catholique de Lille, et Emmanuel LINCOT, chercheur associé à l'IRIS, professeur à l'Institut catholique de Paris – UR « Religion, culture et société » (EA 7403) et sinologue.

courmont@iris-france.org — emmanuel.lincot@gmail.com

PROGRAMME ASIE

Sous la direction de Barthélémy COURMONT, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférence à l'Université catholique de Lille

courmont@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60
contact@iris-france.org
@InstitutIRIS
www.iris-france.org