

# Les banques multilatérales chinoises et la géopolitique

La Chine tire de nombreux bénéfices financiers et géopolitiques de sa récente avancée sur le front des banques multilatérales. Leurs premières années d'activité laissent à penser que la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures et la Nouvelle banque de développement recèlent un immense potentiel.

Par Chris Humphrey et Linda Maduz

Grande puissance montante, la Chine cherche à se positionner dans un ordre mondial hautement institutionnalisé. Dans cette logique, elle est amenée à faire un certain nombre de choix institutionnels allant de la participation à l'ordre mondial existant, en acceptant ses normes et règles, à l'opposition explicite à cet ordre. Jusqu'à présent, la Chine a utilisé tout l'éventail de ces choix. Elle est devenue membre d'organisations multilatérales internationales et régionales, a contesté des accords internationaux existants et a adopté des positions «intermédiaires», à l'image de ses efforts pour modifier les droits de vote dans les institutions financières internationales ou les normes en matière des droits de l'homme au sein des institutions de l'ONU.

La Chine a récemment opté pour une autre stratégie intermédiaire: la création d'institutions alternatives. Dans ce cadre, elle a participé activement au lancement de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) et de la Nouvelle banque de développement (NBD), deux banques multilatérales de développement (BMD) devenues opérationnelles en 2016 et comptant 103 et cinq membres respectivement. La création de nouvelles institutions ne constitue pas une opposition pure et simple au régime existant. Mais, en cas de succès, cette stratégie pourrait remettre en question le statu quo international sous



Jin Liqun, le président de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) lors d'une conférence de presse à Pékin le 17 janvier 2016. Kim Kyung-Hoon / Reuters

conduite occidentale et servir de nœud à de nouvelles structures de gouvernance internationale sous la houlette de la Chine. La BAII et la NBD sont nettement plus multilatérales et plus institutionnalisées que les formats de coopération précédents lancés ou activement soutenus par la Chine, notamment l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), la Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en

Asie (CICA) ou l'initiative de la ceinture et de la route (*Belt and Road Initiative*, BRI), projet phare de la Chine.

Ces nouvelles institutions sont entourées d'un certain nombre d'énigmes et d'incertitudes, notamment sur les motivations de la Chine et sur les conséquences géopolitiques plus larges de leur création, y compris pour l'Europe. La Chine a mis en place

presque simultanément deux institutions de financement du développement aux modes de fonctionnement très différents. Alors qu'elle aurait très bien pu continuer à utiliser ses propres banques nationales, la Banque de développement de Chine et la Banque d'import-export de Chine qui sont bien plus puissantes sur le plan financier pour soutenir ses investissements à l'étranger, elle a choisi de s'engager sur cette voie multilatérale. De fait, les nouvelles BMD apportent à la Chine et aux autres économies émergentes un certain nombre d'avantages immédiats et évidents comme par exemple la canalisation d'investissements vers leurs propres priorités de développement. Les autres bénéficiaires, tels qu'une plus grande influence géopolitique, sont plus indirects et dépendent de l'évolution du profil des nouvelles BMD ainsi que de leur future réussite. Les pays d'Europe doivent continuer à tisser des liens actifs et stratégiques avec la BAI et la NBD.

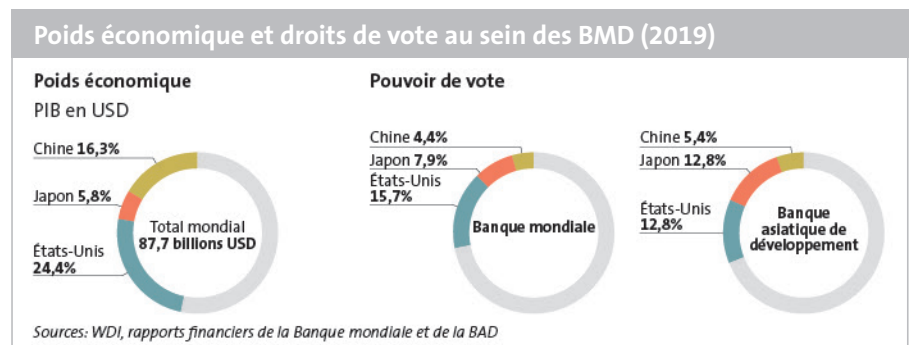
### Les nouvelles BMD chinoises

L'un des principaux facteurs qui a motivé la création de la BAI et de la NBD (dont les sièges se trouvent respectivement à Pékin

## La BAI et la NBD sont nettement plus multilatérales que les formats de coopération précédents lancés ou activement soutenus par la Chine.

et à Shanghai) était la volonté de donner un plus grand pouvoir de décision aux économies émergentes. Aujourd'hui, ces économies, en particulier la Chine, restent sous-représentées dans les institutions financières internationales existantes telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), historiquement sous l'égide des États-Unis. Les économies émergentes ont demandé un ajustement des quotes-parts et des droits de vote afin de refléter leur poids économique croissant. Deuxième économie mondiale derrière les États-Unis depuis 2010, la Chine était chef de file de ces revendications. Or, malgré quelques améliorations ces dernières années, elle n'a pas obtenu d'augmentation substantielle de ses droits de vote au sein du FMI et des principales BMD qui soit en accord avec son poids grandissant dans l'économie mondiale.

La création de deux nouvelles BMD dans lesquelles elles ont davantage leur mot à dire permet aux économies émergentes d'élaborer des approches et des politiques



plus adaptées à leurs besoins de développement. Depuis les années 1980, la Banque mondiale et les BMD régionales accordent moins d'importance au financement des infrastructures de base, qui constitue une priorité absolue pour la Chine et les autres économies émergentes. À la place, les États-Unis et les autres pays actionnaires non emprunteurs des BMD ont mis l'accent sur la réforme des institutions et la réduction de la pauvreté. Les emprunteurs des BMD ont également critiqué les conditions politiques qui ont été mises en place, notamment les politiques macroéconomiques, les garanties environnementales et sociales ainsi que les goulets d'étranglement bureaucratiques et politiques. Dotées d'une administration simple et de processus opérationnels efficaces, les nouvelles BMD offrent une solution de remplacement séduisante pour les emprunteurs. Les pays qui bénéficiaient auparavant de l'aide au développement disposent désormais de nouveaux outils pour façonner le financement du développement et renforcer leur poids dans le monde.

### Le rôle des BMD

La Chine a largement contribué à la construction et au financement d'infrastructures en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Ses banques nationales, la Banque de développement de Chine et la Banque d'import-export de Chine, jouent un rôle essentiel dans le financement de ces grands projets. Elles possèdent d'importantes capacités financières, avec des portefeuilles de prêts en cours s'élevant respectivement à 1 700 et 490 milliards de dollars. La BAI et la NBD font pâle figure en comparaison. Cependant, les responsables politiques chinois ont aussi conscience des lacunes de ce modèle d'investissement parfois miné par la corruption, des mauvaises pratiques de prêt et des problèmes de rem-

boursement. Les BMD, en revanche, ont souvent des normes plus strictes et peuvent contribuer à améliorer la façon dont la Chine s'engage à l'étranger, tout en partageant les risques avec les autres membres. Par définition, les BMD impliquent de travailler en coopération avec d'autres pays. Cela donne également à la Chine la possibilité de s'imposer sur la scène internationale et de tester la coopération avec d'autres pays, dans un environnement contrôlé sur lequel elle a une grande prise.

Les BMD offrent également plusieurs avantages découlant de leur statut en tant qu'organisations internationales. Elles sont relativement simples à créer, avec un modèle institutionnel bien compris, facile à reproduire et à adapter aux objectifs des membres. En outre, la création d'une BMD est relativement peu coûteuse pour un pays avec le poids économique de la Chine, car ce type de banque peut lever l'essentiel de ses ressources en émettant des obligations sur les marchés financiers. En se finançant à faible taux sur les marchés financiers et en faisant payer une petite marge à leurs emprunteurs, les BMD peuvent subvenir à leurs propres besoins financiers sans demander de contribution annuelle aux pays membres. Ce modèle est foncièrement différent, et donc moins coûteux, du modèle d'allocation budgétaire des autres organismes de développement bilatéraux et internationaux.

### Deux banques, deux logiques

Selon la Chine, les nouvelles BMD sont destinées à compléter – et non à concurrencer – la Banque mondiale et les principales banques de développement régionales telles que la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque interaméricaine de développement. En réalité, elles feront probablement un peu

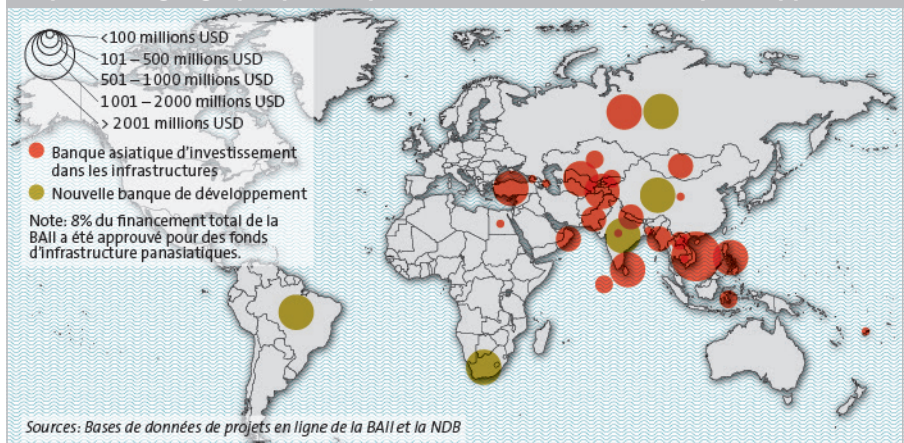
les deux. Les nouvelles BMD souhaitent se concentrer davantage sur les infrastructures et adopter une approche plus rationnelle et plus conviviale pour les emprunteurs. Mais au-delà de cet aspect, il est intéressant de constater que la BAI et la NBD semblent établir deux types très différents de cadres politiques et d'approches opérationnelles.

La BAI est très similaire aux grandes BMD existantes sur de nombreux points, mais avec la Chine comme actionnaire prépondérant, au lieu des États-Unis. Sur le plan des membres, la BAI est la deuxième BMD derrière la Banque mondiale, avec 103 membres approuvés en septembre 2020. Elle cadre donc parfaitement avec les autres grandes BMD. La BAI s'est engagée à faire preuve d'une grande transparence, à respecter des normes sociales et environnementales strictes, à lutter contre la corruption et à mettre en place des politiques rigoureuses de passation des marchés. Son équipe de direction est internationale et possède une solide expérience du travail au sein des grandes BMD existantes. Les embauches ne sont soumises à aucune contrainte nationale. La BAI est présente sur le terrain lors des grandes réunions internationales, avec un président qui jouit d'une grande visibilité et d'une grande reconnaissance à travers le monde. Avec une excellente notation internationale, la BAI est, en outre, bien positionnée sur le plan financier.

La NBD, quant à elle, possède un mode de gouvernance différent, voire opposé. Elle est opaque, avec des normes limitées ou, tout du moins, peu claires. Par rapport à la BAI, la NBD est plus politisée et tournée vers l'intérieur, avec la nationalité comme principal critère, notamment pour l'adhésion (réservée aux cinq États des BRICS, à savoir le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud), des politiques de garantie peu développées qui donnent la priorité aux législations et réglementations nationales et une passation de marchés uniquement ouverte aux entreprises des pays membres. L'administration interne est plus politisée, les cinq actionnaires assumant à tour de rôle la présidence et les quatre vice-présidences. Contrairement à la BAI, les cinq membres de la NBD ont tous les mêmes droits de vote. Ce dispositif a le mérite d'être égalitaire, mais il peut compliquer les prises de décisions dans un contexte de tensions entre certains de ses membres.

Si ce contraste peut sembler déroutant à première vue, il correspond en fait aux deux faces du positionnement géopolitique actuel de la Chine en tant que puissance

### Répartition géographique des prêts de la BAI et de la NBD (prêts approuvés)



montante. L'engagement de la Chine au sein de la NBD s'inscrit dans le prolongement de sa position antérieure dans l'ordre mondial depuis la fin des années 1970, s'érigeant en une force impérialiste anti-occidentale désireuse de nouer des liens étroits avec les pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. En participant à la NBD sur un pied d'égalité avec les autres BRICS, la Chine montre qu'elle reste solidaire du monde en développement. Il s'agit d'un forum utile pour la Chine afin de façonner ses relations complexes et souvent difficiles avec des pays comme la Russie et, surtout, l'Inde.

La BAI représente une nouvelle logique dans laquelle la Chine se voit comme une grande puissance prête à assumer des responsabilités globales et un leadership à l'échelle mondiale. La BAI est un outil de démonstration et de projection de son pouvoir. La création et l'élargissement de la BAI ont été une grande réussite symbolique et politique. La Chine a montré qu'elle était capable de mettre en place une BMD de haut niveau: sa propre version de la Banque mondiale. Cette initiative nourrit sa légitimité et sa réputation sur la scène internationale. À l'exception des États-Unis et du Japon, tous les États du G7 en sont membres, ainsi que d'autres pays d'Europe, d'Amérique latine et d'Afrique. La BAI offre à la Chine de nouvelles possibilités d'établir des liens avec l'Europe et des pays comme l'Australie et le Canada, afin d'augmenter son influence sur la gouvernance multilatérale.

#### Des banques pour la BRI?

Les profils distincts de la BAI et de la NBD se reflètent également dans les porte-

feuilles de prêts consentis par ces banques. Avec seulement cinq membres, les prêts de la NBD sont bien plus concentrés géographiquement que ceux de la BAI. La NBD ne peut pas prêter aux pays non membres, sauf dans des cas restreints. La Chine et l'Inde sont à ce jour les plus grands emprunteurs de la banque: les deux pays représentent chacun un peu moins de 30% des prêts consentis. Les projets approuvés par la BAI, en revanche, s'étendent sur 25 pays. 8% des financements de la BAI portent également sur des fonds qui investissent dans plusieurs pays d'Asie. Le principal emprunteur de la BAI à ce jour est l'Inde, avec 22% des prêts consentis, suivie par la Turquie avec 10%.

Pour l'heure, les activités de ces BMD ne laissent pas entrevoir qu'elles sont pilotées par la Chine pour servir directement ses priorités économiques et sa politique étrangère. Même si l'on ne peut encore l'affirmer avec certitude, les premiers prêts consentis ne permettent pas d'établir un lien clair et direct entre les BMD et la BRI. Le fait que l'Inde, opposée à la BRI, soit l'un des principaux emprunteurs de ces banques en est l'illustration. Dans un premier temps, les responsables chinois ont présenté la BAI comme un mécanisme de financement (potentiel) de la BRI. Mais considérant que c'était dans leur intérêt, ils ont établi une distance claire entre la BAI et la BRI au fur et à mesure que la banque s'ouvrait et gagnait en visibilité sur la scène internationale. La stratégie de la BAI consistant à cofinancer les projets initiaux avec les BMD établies, ce qui l'oblige à respecter leurs normes et politiques, a aidé à renforcer sa réputation d'indépendance par rapport aux objectifs immédiats de la politique

## La Suisse et les BMD

La Suisse est membre de la BAII et de toutes les grandes BMD. Elle a intégré la nouvelle BMD en 2016 en tant que membre fondateur et est représentée dans son conseil d'administration par un conseiller. Comme d'autres pays européens, la Suisse possède des qualités (pays noté AAA avec une forte crédibilité sur les questions financières internationales) que les directions et autres actionnaires des BMD apprécient et s'efforceront de conserver en leur sein. La Suisse, en tant qu'économie de taille moyenne qui ne fait partie d'aucun grand bloc de pouvoir politique, considère la coopération au sein de forums multilatéraux, également au sein de la BAII, comme revêtant une grande importance stratégique, non seulement pour son positionnement international mais aussi afin de mieux influencer les processus décisionnels internationaux.

étrangère chinoise. Si la Chine possède un droit de vote et une influence informelle au sein de l'administration de la BAII qui lui confèrent un poids décisif sur les pratiques de prêt, elle s'est, jusqu'à présent, montrée disposée à faire des compromis avec les autres membres et à ne pas avoir la main trop lourde en termes de gouvernance. Il reste à savoir si cette stratégie perdurera.

### Vers un nouvel ordre mondial?

Le lancement réussi de ces deux institutions renforce l'influence relative de la Chine dans le domaine du financement multilatéral. L'on peut voir, dans l'existence même et dans le succès de ces nouvelles institutions multilatérales sous l'égide de la Chine, une remise en cause de l'ordre mondial actuel dominé par les États-Unis. Depuis la crise financière de 2008, la Chine se positionne de plus en plus comme un nouveau bailleur de fonds international – un rôle qui, juste après la guerre froide, était presque exclusivement réservé aux États-Unis et aux autres pays occidentaux. Les réactions des États-Unis montrent qu'ils prennent au sérieux les efforts déployés par la Chine pour consolider sa position dans le paysage du financement multilatéral. Les États-Unis ont par exemple fait pression, sans succès, sur leurs alliés traditionnels qui sont devenus membres de la BAII, tels que

l'Australie, le Royaume-Uni et la Corée du Sud. Certains analystes interprètent l'engagement déclaré des États-Unis auprès de la Banque asiatique de développement, renouvelé sous l'administration Trump, comme un effort pour contrer l'influence croissante de la Chine dans la région.

Ce glissement des pouvoirs relatifs et des priorités dans le domaine du financement multilatéral ne porte pas forcément atteinte au caractère libéral de l'ordre mondial en tant que tel. Il est vrai que dans certains domaines politiques, l'engagement multilatéral de la Chine est en totale adéquation avec ses priorités nationales, fortement axées sur l'économie et la sécurité intérieures. Au sein des organisations régionales de sécurité, par exemple, le pays promeut ouvertement des politiques qui vont à l'encontre des règles et des normes internationales existantes qui sont soutenues par les démocraties libérales. Mais la stratégie de la Chine est multiforme. Dans d'autres contextes multilatéraux, notamment dans le domaine de la finance internationale, la Chine n'a pour le moment ni les capacités, ni l'intérêt de modifier les règles existantes. Les marchés financiers internationaux, dont la Chine a largement tiré profit par le passé, puniraient toute politique financière imprudente. Pour que les nouvelles BMD fonctionnent bien, elles doivent rester dignes de confiance aux yeux des acteurs du secteur privé, tels que les agences de notation et les acheteurs d'obligations.

### Les options de l'Europe

Les Européens peuvent contribuer à ce que la Chine reste engagée envers les normes et standards existants en matière de financement du développement. De nombreux pays européens sont devenus membres de la BAII à un stade précoce pour s'assurer voix au chapitre lors de la mise en place des fondements de la gouvernance et des structures opérationnelles de la banque. Cette stratégie s'est révélée fructueuse jusqu'à présent. La Chine s'est montrée disposée à tenir compte des besoins des pays européens lors des négociations concernant la BAII. L'engagement de la BAII pour la mise en place de normes de passation de marchés et de surveillance des projets, ainsi que de garanties sociales et environnementales, en est un exemple. Les pays d'Europe

ont aussi œuvré pour développer les relations entre la BAII et les BMD dominées par l'Occident, notamment par le cofinancement de projets. Ces initiatives ont eu des retombées positives sur les normes et les politiques émergentes de la nouvelle BMD. Pour ce qui est de la NBD, les Européens auraient également intérêt à réfléchir à la façon dont ils pourraient tisser des liens si la banque venait à s'ouvrir à des coopérations ou à de nouveaux membres. La participation des Européens en tant que membres de la BAII et en tant que membres potentiels de la NDB leur donne un effet de levier, en raison de leur puissance financière et de l'importance d'une notation obligataire de premier ordre pour les opérations des BMD. Ils feraient bien d'utiliser cet effet de levier de manière stratégique pour maintenir des normes élevées et atteindre les objectifs de développement mondiaux.

La BAII et la NBD n'en sont qu'à leurs débuts. Leurs modes de gouvernance et de fonctionnement ne sont pas gravés dans le marbre. Il sera intéressant de suivre l'évolution des liens entre la BAII et les priorités économiques (nationales) de la Chine et de voir si la BAII conserve son indépendance. Cet aspect jouera, de fait, un rôle crucial dans le positionnement et la perception de la BAII sur la scène internationale. Les normes et politiques de la BAII, énoncées et mises en œuvre, ont été globalement bien accueillies. Cependant, des améliorations sont encore possibles. Les pays européens doivent continuer à observer de près les pratiques de prêt des nouvelles BMD et (ré)agir rapidement si elles vont à l'encontre de leurs intérêts et de leurs principes.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la «Belt and Road Initiative».

**Linda Maduz** est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich.

**Chris Humphrey** est Senior Scientist au Center for Development and Cooperation (NADEL) de l'ETH de Zurich. Il est l'auteur de «[From Drawing Board to Reality: The First Four Years of Operations at the Asian Infrastructure Investment Bank and New Development Bank](#)» (2020).

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'EPF de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeur: Fabien Merz  
Révision linguistique: Névine Schepers  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Plus d'éditions et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

**La Russie et la Chine manœuvrent au Moyen-Orient** No 271  
**La dynamique sino-russe dans l'Arctique** No 270  
**Les vaccins, champ de bataille de l'information** No 269  
**Le dilemme de l'OMS dans la lutte contre les épidémies** No 268  
**Coronavirus: une arme à double tranchant pour la Chine** No 267  
**Virus dans le système russe** No 266

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich  
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000444813