



HAL
open science

Le déploiement spatial des flux financiers publics chinois en Asie du Sud-Est Une analyse à partir de la base AidData

Manuelle Franck, Nathalie Fau

► To cite this version:

Manuelle Franck, Nathalie Fau. Le déploiement spatial des flux financiers publics chinois en Asie du Sud-Est Une analyse à partir de la base AidData. Moussons : recherches en sciences humaines sur l'Asie du Sud-Est, 2023, 41, 10.4000/moussons.10226 . hal-04145711

HAL Id: hal-04145711

<https://inalco.hal.science/hal-04145711v1>

Submitted on 29 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le déploiement spatial des flux financiers publics chinois en Asie du Sud-Est

Une analyse à partir de la base AidData

Manuelle Franck *

Inalco, CESSMA, UMR 245 IRD-UPC-Inalco, Paris, France

Nathalie Fau **

UPC, CESSMA, UMR 245 IRD-UPC-Inalco, Paris, France

* Manuelle Franck est professeure des universités en géographie au département Asie du Sud-Est et Pacifique de l'Inalco et membre du Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains, asiatiques (CESSMA, UMR 245 IRD-UPC-Inalco). Ses recherches en géographie urbaine et régionale portent sur les processus d'urbanisation et les dynamiques urbaines, en particulier dans les villes secondaires en Indonésie, sur les processus d'intégration régionale en Asie du Sud-Est insulaire et sur l'impact des flux financiers chinois en Asie du Sud-Est.

** Nathalie Fau est maîtresse de conférences en géographie à l'université de Paris Cité. Elle est chercheuse au Centre d'études en sciences sociales sur les mondes africains, américains, asiatiques (CESSMA, UMR 245 IRD-UPC-Inalco). Elle a vécu cinq ans en Malaisie dont trois ans en poste à Kuala Lumpur où elle était affiliée au Maritime Institut of Malaysia (MIMA) dans le cadre d'une délégation au CNRS auprès de l'Irasec (Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine). Spécialiste de l'Asie du Sud-Est insulaire (Indonésie, Malaisie et Singapour), ses travaux portent principalement sur les processus d'intégration régionale de l'Asie du Sud-Est et sur les relations entre la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est.

INTRODUCTION

Dans la continuité de sa politique d'internationalisation de ses entreprises (*going out policy*, 1999) puis de sa volonté de s'affirmer comme acteur majeur des relations internationales, le gouvernement chinois a multiplié depuis les années 2000 des programmes géostratégiques dotés de moyens financiers considérables (Shambaugh 2013). Cette affirmation de la puissance chinoise et de ses ambitions est manifeste avec le projet des Nouvelles routes de la soie, rebaptisé Belt and Road Initiative (BRI), que Xi Jinping a lancé en 2013. Cette initiative est organisée autour de corridors transnationaux et se donne pour objectif de relier la Chine à l'Europe, le Moyen-Orient ainsi que l'Asie du Sud et du Sud-Est et l'Afrique par un réseau complexe et multimodal d'infrastructures de transport. À travers cette initiative, la Chine est devenue un bailleur de fonds de premier plan et ses institutions financières jouent un rôle croissant dans le financement public et privé international, offrant notamment à de nombreux pays en développement une alternative à l'aide occidentale et à ses conditions et contraintes¹.

Dans les faits, la BRI paraît cependant insaisissable, tant elle semble davantage empreinte de discours que de réalités tangibles. Le terme même de « Nouvelles routes de la soie » (Cabestan 2019 ; Lasserre *et al.* 2015 ; Bondaz 2020), un terme inventé par le géographe Ferdinand von Richthofen au XIX^e siècle pour désigner les anciennes routes de commerce entre la Méditerranée et la Chine et qui transforme la réalité historique en un « grand récit romancé », renforce d'ailleurs ce flou car il renvoie à un héritage culturel collectif empreint d'imaginaire positif (Winter 2020). Le document chinois censé servir de feuille de route pour la BRI, « *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road* », publié en 2015, détaille davantage les ambitions de la Chine, sa vision du monde et ses valeurs que des initiatives concrètes (Thaler 2021). Le gouvernement chinois n'a d'ailleurs établi aucune liste des projets estampillés BRI ni même produit une unique carte officielle représentant le tracé des routes de ce programme stratégique. La BRI est « avant tout un slogan » et un « récit stratégique » (Shichor 2018) simple à diffuser et à s'approprier par les administrations chinoises, par les gouvernements locaux chinois se revendiquant comme étapes stratégiques sur les Nouvelles routes de la soie, par les entreprises chinoises ou même par les pays récipiendaires d'investissements, ou même par les journalistes et les chercheurs, attirés par ce nouveau concept. Évaluer la stratégie chinoise et la réalité de sa montée en puissance internationale nécessite ainsi de dépasser les discours et les récits et de partir d'analyses de données concrètes.

La base de données AidData² est l'une des bases de données³ qui documentent cette projection financière chinoise à l'international à partir de données relatives à l'aide au développement. Compilée, sur un mode collaboratif, par une équipe du William and Mary College, Williamsburg, Virginie (USA), et financée par plusieurs fondations américaines et USAID's Global Development Lab, cette base recense 13 427 projets financés par des flux financiers publics, déployés dans 165 pays entre 2000 et 2017 pour une valeur totale de 843 milliards US\$ (valeur US\$ de

2017). Celle-ci montre aussi que ces flux financiers publics chinois ont fortement augmenté année après année au cours des années 2000, passant de 3,6 milliards US\$ en 2000 à 77 milliards US\$ en 2017. Une première version de la base de données a recensé les projets de 2000 à 2014, une deuxième version, parue en 2021, a remis à plat la base et l'a réactualisée avec des projets financés jusqu'en 2017. Pour chaque projet, cette base contient des informations détaillées, obtenues par le croisement de plusieurs sources, sur le contenu du projet, sa valeur, son montage financier, les acteurs concernés. Elle organise les données par types et catégories de projet, de secteurs et d'acteurs, certains projets étant géolocalisés lorsque la localisation exacte des projets est connue et a été recueillie par les contributeurs de la base. L'exploitation de cette base très riche a produit une abondante littérature, de la part de l'équipe de China AidData et d'autres équipes de chercheuses et de chercheurs, qui en ont débattu les apports et les limites, devenant ainsi un objet scientifique largement partagé (Bräutigam 2015; Hwang, Bräutigam & Eom 2016; Hurley, Morris & Portland 2018; Sears 2018, Bertuzzi *et al.* 2019; Hong Zhang 2020).

Le présent article s'attache à l'analyse de cette base pour l'Asie du Sud-Est, une région spécifique pour la projection chinoise à l'international du fait de sa proximité géographique et culturelle avec la Chine, malgré le sentiment ambivalent des gouvernements et des sociétés locales vis-à-vis des communautés chinoises, la région faisant selon la Chine historiquement partie de sa zone d'influence. Elle est aussi riche d'abondantes ressources et de marchés intéressants pour les entreprises chinoises. Elle présente également pour la Chine un intérêt géostratégique, notamment pour le contrôle des mers et des détroits d'importance, dont le détroit de Malacca par lequel transitent le pétrole du Moyen-Orient et le tiers du commerce mondial. Notre hypothèse principale porte sur une différenciation de ces flux financiers publics chinois entre pays, et en particulier entre pays d'Asie du Sud-Est continentale, qui, en continuité territoriale avec la Chine, sont susceptibles d'être plus impactés par les projets chinois, et pays d'Asie du Sud-Est insulaire, plus éloignés de la Chine par la discontinuité maritime et par des relations historiquement plus conflictuelles qu'ils entretiennent avec la Chine, notamment en raison des revendications chinoises en mer de Chine méridionale⁴.

Cet article interroge les différences de temporalités de ces flux chinois par pays et par période, le lancement de la BRI en 2013 constituant potentiellement un événement majeur pour le déploiement des projets chinois à l'ensemble de la région. Il étudie aussi les différenciations en termes de secteurs économiques et d'acteurs entre ces deux grandes parties de l'Asie du Sud-Est et entre les pays qui la composent, du fait des intérêts stratégiques propres à la Chine et de leur articulation avec les intérêts et stratégies des pays récipiendaires. Des analyses à l'échelle des pays puis à l'échelle des projets nous ont ensuite conduites à mettre en évidence les configurations spatiales de l'aide chinoise en Asie du Sud-Est, interrogeant notamment l'impact de la proximité de la frontière et de la localisation des corridors de transport continentaux et maritimes (Fau, Sirivanh & Taillard 2013). Une telle analyse, sur l'Asie du Sud-Est, a pour objectif de dégager des lignes de forces des flux financiers publics chinois en Asie du Sud-Est et constitue

une première entrée, permettant ensuite d’approfondir les questionnements à partir d’études de cas, sectorielles ou nationales notamment, et d’en dégager les spécificités. Cet article a également une vocation méthodologique, en soulignant, à partir de quelques exemples, l’intérêt et les limites de cette base de données.

Après avoir présenté l’approche méthodologique du traitement de la base, la localisation des projets – et les configurations spatiales qui en découlent – leurs temporalités et les acteurs chinois de leur financement, cet article analyse, à partir d’une approche sectorielle, les stratégies chinoises et leur adaptation aux différents enjeux, contextes et politiques nationaux.

L’ANALYSE DE LA BASE DE DONNÉES :

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Le premier défi posé par l’analyse de cette base AidData, consacrée à l’aide au développement, porte sur la définition même de cette aide. La notion d’aide qu’elle utilise se fonde sur une définition chinoise beaucoup plus large que les paradigmes classiques de l’aide définis par exemple par l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La vision développementaliste et limitée aux flux financiers de l’OCDE apparaît aujourd’hui très restrictive au vu des autres formes d’aide mises en œuvre par des acteurs émergents de l’aide, originaires des Suds, dont la Chine. La définition de l’OCDE ne prend notamment pas en compte d’autres formes d’aide comme les dons en nature et l’aide non monétaire, les annulations de dette, l’aide technique et militaire ou des éléments du *soft power* comme les bourses et les échanges universitaires (Sears 2018). Le Livre blanc 2021 de Pékin intitulé *China’s International Development Cooperation in the New Era*⁵ énumère d’ailleurs des secteurs de coopération beaucoup plus larges et des instruments de financement plus divers que ne le prévoit la définition de l’OCDE⁶. Aux instruments classiques de l’aide au développement, la Chine ajoute des instruments d’investissement (prêts aux conditions du marché et même investissements par des acteurs publics dans les entreprises sous forme de prise de participation) (Bertuzzi *et al.* 2019). Ces autres formes d’appui financier aux pays du Sud ne font pas l’objet de comptabilisations officielles. Dans un contexte de montée en puissance de la projection chinoise à l’international, la base de données AidData cherche à combler, à propos de la Chine, cette absence de données. Elle répertorie, décrit et comptabilise aussi ces autres formes d’aide, de prêts et de financements étatiques ou bénéficiant d’un engagement officiel chinois et englobe ce faisant des opérations financières officielles à but commercial et lucratif, contrairement à ce qu’exige la définition de l’aide publique au développement de l’OCDE. D’après celle-ci, l’Official Development Assistance (ODA) concerne uniquement les projets dont l’objectif est le développement et qui sont financés par des dons et des prêts à taux subventionnés (prêts concessionnels). Alors que le titre de la base AidData met l’accent sur l’aide, notons que les projets, de type ODA, ne représentent en réalité que 12 % de la valeur totale des projets répertoriés dans la base⁷. La base de

données AidData recense pour l'Asie du Sud-Est 1 249 projets répartis dans tous les pays de la région représentant 103,4 milliards de \$ (US\$ constants 2017), soit 12,4% du total mondial des financements officiels chinois. 85% de cette somme est composée de prêts peu ou pas subventionnés, qualifiés dans la base de Other Official Flows (OOF), avec un ratio de différentiel de valeur des OOF depuis la BRI (2013) passé de 1 à 11,6 par rapport au montant de l'aide officielle au développement (ODA, dons et prêts à taux subventionnés). Ce ratio, bien supérieur en Asie du Sud-Est à celui de la moyenne mondiale, pourtant déjà élevée (différence de valeur de 1 à 9 entre ODA et OOF depuis 2013 [Malik *et al.* 2021]), indique une part de projets commerciaux particulièrement forte en Asie du Sud-Est. Notre analyse porte cependant sur l'ensemble des projets répertoriés dans la base, qu'ils soient ODA ou OOF, voire entre les deux (projets qualifiés de « vague » dans la base), d'où l'emploi du terme « flux financiers publics chinois » pour désigner les modalités de leur financement⁸.

Les programmes de coopération les plus récents, comme ceux figurant dans le Livre blanc 2021 de Pékin, évoqué plus haut, ou dans « L'initiative de développement mondial », proposée par Xi Jin Ping pour succéder à la BRI en septembre 2021 et intégrant une nouvelle doctrine, prenant davantage en compte les dimensions écologiques et ouvrant une nouvelle phase de l'aide chinoise, excèdent les limites temporelles de cette base et ne figurent donc pas dans l'analyse. Il en est de même concernant les conséquences de la création de la banque de développement chinoise CIDCA en 2018.

En écho à la définition très large de la coopération au développement mise en œuvre par la Chine, le choix des projets répertoriés au titre des financements officiels chinois dans la base AidData interpelle. Les projets sont financés par des dons et des prêts, mais les conditions de financement de certains projets s'approchent aussi de l'investissement direct étranger, avec des exemples de prise de participation dans des entreprises, si ce n'est que les acteurs du financement sont des bailleurs publics, comme le sont par ailleurs de nombreux acteurs économiques en Chine. La nature de certains projets, comme des grands projets de promotion immobilière, a par ailleurs peu à voir avec des objectifs de développement. Enfin, notons que pour l'Asie du Sud-Est, Singapour ne figure pas dans la dernière version de la base de données 2021⁹, alors que d'importants flux financiers chinois mais également d'autres pays étrangers, ciblent et transitent par Singapour, comme par Hong Kong d'ailleurs. La liste des projets retenus apparaît ainsi pour partie dépendante de choix opérés par les auteurs de la base AidData. C'est cependant la seule base qui répertorie chacun des projets, les décrit et les classe de façon cohérente, et donne la possibilité de les géolocaliser. Cette base qui recense les projets financés par des dons, des prêts et des crédits chinois donne une image de l'importance de la projection financière chinoise à l'international, qui demande à être complétée bien sûr par l'étude des investissements directs étrangers et des flux commerciaux. Elle est plutôt exhaustive concernant les projets d'aide au développement (ODA) et pour les principaux secteurs d'intervention de la coopération chinoise, avec des projets souvent porteurs d'enjeux politiques et

géopolitiques (infrastructures économiques, de transport, énergie, infrastructures industrielles et agricoles, etc.), financés parfois aux conditions du marché. Elle est en revanche moins à même de rendre compte de la présence chinoise dans d'autres secteurs, comme le secteur immobilier ou minier, plutôt dominés par les Investissements directs étrangers (IDE), notamment *greenfield* (Chiang & Lafaye de Micheaux 2022). La plupart des projets les plus coûteux font de toute façon l'objet d'un financement complexe associant des prêts à différents taux en provenance de plusieurs acteurs, comme le montre l'exemple du montage financier de la ligne à grande vitesse au Laos (voir l'article de Christian Taillard, dans ce numéro), d'où la difficulté aussi de différencier ODA et OOF.

Cette base est analysée dans cet article à partir de traitements statistiques et cartographiques simples conduits à l'échelle des pays et des projets. Les projets sont localisés sur les cartes par des points ou des cercles proportionnels à leur valeur en US\$ constants de 2017. Les projets de forte valeur sont plus structurants localement, sur le plan économique et socio-spatial, qu'un nombre élevé de petits projets, marqueurs quant à eux surtout du *soft power* chinois. C'est pourquoi les analyses portent plus souvent sur les valeurs que sur le nombre de projets. La valeur des dons et de nombreux projets n'est pas toujours renseignée, notamment pour les petits projets. Ils apparaissent sur les cartes avec la valeur 0, de façon à les visualiser également. Dans la plupart des cartes, nous utilisons des catégories de valeurs afin d'éviter que les valeurs extrêmes n'écrasent visuellement les autres.

Cartographier la base à l'échelle des projets a nécessité d'effectuer un certain nombre de choix et arbitrages. Lorsque les projets concernent plusieurs lieux, nous avons choisi de les faire figurer dans la localisation la plus importante en termes de valeur. Lorsque les projets faisant l'objet de financements ne sont pas spécifiés, dans le cas de lignes de crédits pour développer un secteur ou de programmes de réduction de la pauvreté par exemple, nous avons localisé le projet à l'emplacement de la capitale nationale. Enfin, lorsque le projet concerne un axe linéaire (routes, voies ferrées, etc.), nous l'avons représenté par un point situé à l'extrémité de l'axe, ou, plus rarement au centre de l'axe selon la pertinence. Les projets concernant l'ensemble de la région ont été exclus de l'analyse.

Enfin, certains projets ont fait l'objet de plusieurs financements et sont indiqués dans la base sous plusieurs lignes et numéros de projets. Pour les plus gros projets (les 100 premiers), nous avons choisi d'additionner les valeurs des différentes lignes, à condition que toutes les variables, et notamment les bailleurs, soient semblables, à l'exception des temporalités, ces projets étant en fait décomposés en plusieurs phases et opérations.

La base de données est riche de nombreuses informations, que l'on peut exploiter notamment pour approfondir les modalités de financement de chacun des projets, les acteurs chinois et leurs partenaires sud-est asiatiques, la transparence des montages financiers... Nous avons retenu pour cet article les variables les plus significatives pour analyser la distribution géographique des projets : les temporalités, les types de financement (prêts, crédits commerciaux, dons, autres), les acteurs chinois du financement (banques de développement ou commerciales,

entreprises, ministères) et les secteurs économiques concernés par les projets. Pour chacune de ces variables, nous avons retenu les catégories de la base et en avons parfois créé de nouvelles, afin qu'elles soient pertinentes pour l'Asie du Sud-Est, notamment pour le découpage des périodes ou le regroupement de secteurs. Les données des figures et cartes de cette contribution ont toutes comme source la base de données AidData¹⁰.

UNE INÉGALE RÉPARTITION DES PROJETS CHINOIS EN ASIE DU SUD-EST

La répartition des projets par pays (fig. 1) traduit les stratégies chinoises mais aussi celles des pays récepteurs du fait de leurs proximités, géographiques et politiques, avec la Chine et de leurs capacités de négociations, la réalisation des projets devant, dans bien des cas, composer avec les règles d'appels d'offres et s'articuler avec les impératifs nationaux. Bien qu'unis au sein de l'ASEAN, les pays de l'Asie du Sud-Est ne constituent pas un bloc monolithique lorsqu'il est question des relations avec la Chine. Selon une approche géopolitique, les deux facteurs dominants à prendre en compte pour distinguer les relations entre les pays de l'ASEAN et la Chine sont leur positionnement sur le conflit en mer de Chine méridionale¹¹ et leur intégration dans les projets d'infrastructure de la Région du Grand Mékong (RGM) (Mottet, Courmont & Lasserre 2015; Côté & Martel 2014; Tréglodé & Frécon 2018). Ce programme, soutenu par la Banque asiatique de développement, qui a vu le jour en 1992, a financé des corridors de transports méridiens et transversaux maillant la péninsule indochinoise. Ils ont été planifiés à l'échelle régionale (en incluant le Yunnan puis le Guangxi) afin de favoriser l'intégration régionale par l'amélioration de la connectivité en Asie du Sud-Est continentale et entre celle-ci et la Chine (Taillard 2009). D'après ces critères, il est possible de distinguer trois groupes de pays : les pays sous forte influence chinoise (le Laos, le Myanmar et le Cambodge), les pays dont les relations avec la Chine sont dominées par les tensions en mer de Chine méridionale et ponctuées par de nombreux revirements politiques et stratégiques (le Vietnam et les Philippines) et enfin un groupe de pays, situé géographiquement à plus grande distance, qui multiplie les relations économiques avec la Chine tout en œuvrant au maintien d'une autonomie décisionnelle (la Thaïlande, la Malaisie, et l'Indonésie) (Fau 2019). Cette typologie est confirmée en grande partie par nos analyses de la base AidData. Notons enfin que Singapour, absent de la base, est un partenaire privilégié mais aussi un véritable modèle pour la Chine en termes de politique intérieure (Côté & Martel 2014) et de développement urbain (Curien 2017).

% DE LA VALEUR TOTALE DES PROJETS

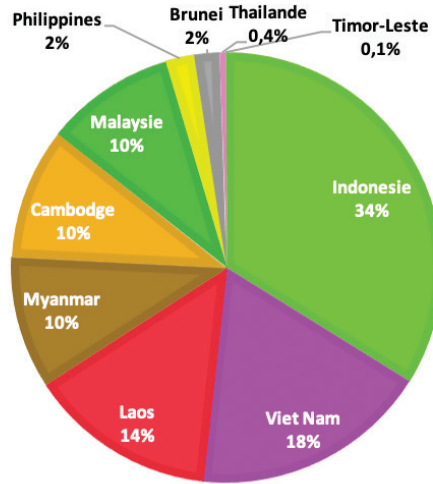


Fig. 1. L'importance des projets chinois par pays : part des pays dans la valeur totale cumulée 2000-2017 des projets d'Asie du Sud-Est

Valeur totale = 103,4 milliards US\$ constants 2017.

Le *soft power* chinois à l'origine de la multiplication des projets en Asie du Sud-Est

Le classement des pays selon le nombre et la valeur de projets ne coïncide pas (fig. 2 et 3) car de nombreux projets ont une faible valeur, en particulier dans les secteurs de l'éducation, de la culture ou de l'humanitaire. Ils sont souvent financés par des dons et leur valeur n'est pas toujours quantifiée dans la base. Ces projets ne doivent cependant pas être négligés car ils constituent un marqueur fort d'influence chinoise. Ils sont également de puissants outils de *soft power* auprès des populations et surtout auprès des élites décisionnaires, gouvernementales et entrepreneuriales. Ils ouvrent la voie à de nouveaux marchés pour les entreprises chinoises, favorisent l'accès à de nouvelles ressources et accompagnent le plus souvent les investissements les plus importants (Custer *et al.* 2018). Ce n'est qu'en 2007, lors du 17^e Congrès national du parti, que la Chine s'approprie le concept de *soft power*, ou puissance douce, conceptualisé par Joseph Nye (1990). Lors d'un discours officiel, Hu Jintao identifie le *soft power* comme un moyen de changer l'image de la Chine, trop souvent présentée dans les médias étrangers comme une menace, et « de convaincre le monde des intentions pacifiques de la Chine » (Barr 2014, Courmont 2009). À l'échelle de l'Asie du Sud-Est, cette stratégie se double d'une politique dite « de bon voisinage » inaugurée lors de la crise financière de 1997 et relancée au printemps 2013 avec une nouvelle « diplomatie avec les frontières méridionales » ou « diplomatie du pourtour » (Tréglodé 2014; Boisseau du Rocher, 2014; Tréglodé &

Frécon 2018 ; Colin 2011). Cette politique vise à promouvoir, auprès des dirigeants sud-est asiatiques, le bénéfice mutuel d'un rapprochement avec la Chine, à lever la méfiance des partenaires et à approfondir les relations internationales par des moyens non-coercitifs comme la culture, l'éducation, le commerce et la diplomatie.

De façon générale, les pays d'Asie du Sud-Est continentale bénéficient d'un plus grand nombre de projets que dans la partie insulaire, mais pas des plus fortes valeurs (tableau 1). Deux exceptions complexifient cependant cette opposition entre l'Asie du Sud-Est continentale et insulaire. L'Indonésie apparaît comme une exception dans la partie insulaire. Ce pays reçoit le financement (34%) le plus élevé de toute l'Asie du Sud-Est et un nombre également important de projets (17,8%, en 3^e position dans la région). Cette singularité s'explique par la taille et le poids de son économie et par son rôle géopolitique majeur au sein de l'ASEAN et de l'Indo-Pacifique (Alles 2013 ; Alles & Frécon 2019). À l'inverse, la Thaïlande constitue une exception continentale par la faiblesse en nombre et en valeur des projets chinois. Les raisons en sont à la fois économiques, la Thaïlande ayant un niveau de développement économique supérieur à ceux de ses voisins, et de politique intérieure : les gouvernements thaïlandais des années 2000 (depuis le gouvernement de Taksin Shinawatra entre 2001-2006 à celui de Yingluck Shinawatra de 2011 à 2014) étaient plutôt « anti-Chinois ». Ce n'est que depuis le coup d'État de 2014 qu'un nouveau rapprochement entre le gouvernement thaïlandais et chinois est à l'œuvre : Prayut Chan-O-Cha a ainsi repris les discussions avec la Chine, notamment au sujet du financement d'un tronçon thaïlandais de la ligne à grande vitesse reliant Kunming à Bangkok via le Laos, suspendues par ses prédécesseurs. Les discussions ayant abouti en 2018, ce projet est en cours de réalisation mais ne figure pas dans la base qui s'arrête en 2017 (Taillard 2019).

Tableau 1. Nombre et valeur des projets par pays
(valeur en millions US\$ constants de 2017)

Pays receveurs	Valeur des projets	Nombre de projets
Indonésie	35 038	222
Viet Nam	18 485	98
Laos	14 566	204
Myanmar	10 325	241
Cambodge	10 236	261
Malaisie	10 062	28
Philippines	2 225	63
Brunei	1 975	26
Thaïlande	429	47
Timor-Leste	93	59
Total	10 3 434	1 249

En Indonésie, au Vietnam voire en Malaisie, la valeur des projets l'emporte largement sur leur nombre alors que l'inverse se produit au Cambodge, au Myanmar, où le nombre des projets est élevé mais les valeurs totales sont faibles au regard du nombre de projets (fig. 2). À l'exception de l'Indonésie, rares sont les pays qui cumulent nombre et valeur élevés et seul le Laos peut se prévaloir d'un relatif équilibre entre les deux, ainsi que Brunei, mais pour ce pays à des niveaux très faibles. Les Philippines, la Thaïlande et Timor Leste, ainsi que Brunei, pays pourtant de niveaux de richesses très différents, ont comme caractéristique commune de recevoir peu de projets chinois et de faible, voire très faible, valeur comparée aux autres pays d'Asie du Sud-Est. Si dans le cas de la Thaïlande et des Philippines, la méfiance des gouvernements vis-à-vis de la Chine est un des facteurs d'explication, à Timor les projets sont cependant proportionnellement nombreux eu égard à la jeunesse et à la pauvreté du pays. La Chine y est un des principaux pourvoyeurs d'aide au développement.

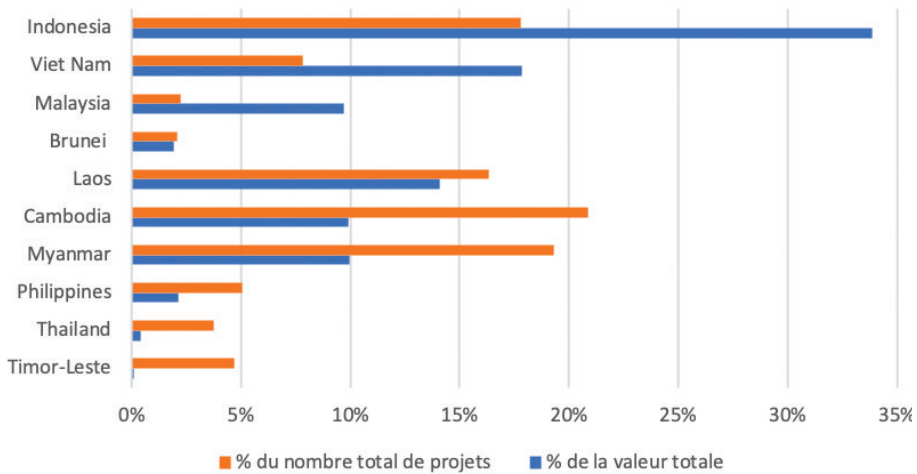


Fig. 2. Répartition du nombre et de la valeur des projets
(en % du total Asie du Sud-Est par pays)

Une concentration sur les corridors et dans les zones centrales ?

L'analyse de la localisation des projets permet d'identifier les stratégies spatiales d'implantation des projets chinois tant à l'échelle de l'Asie du Sud-Est qu'au sein de chaque État (cartes 1 et 2).

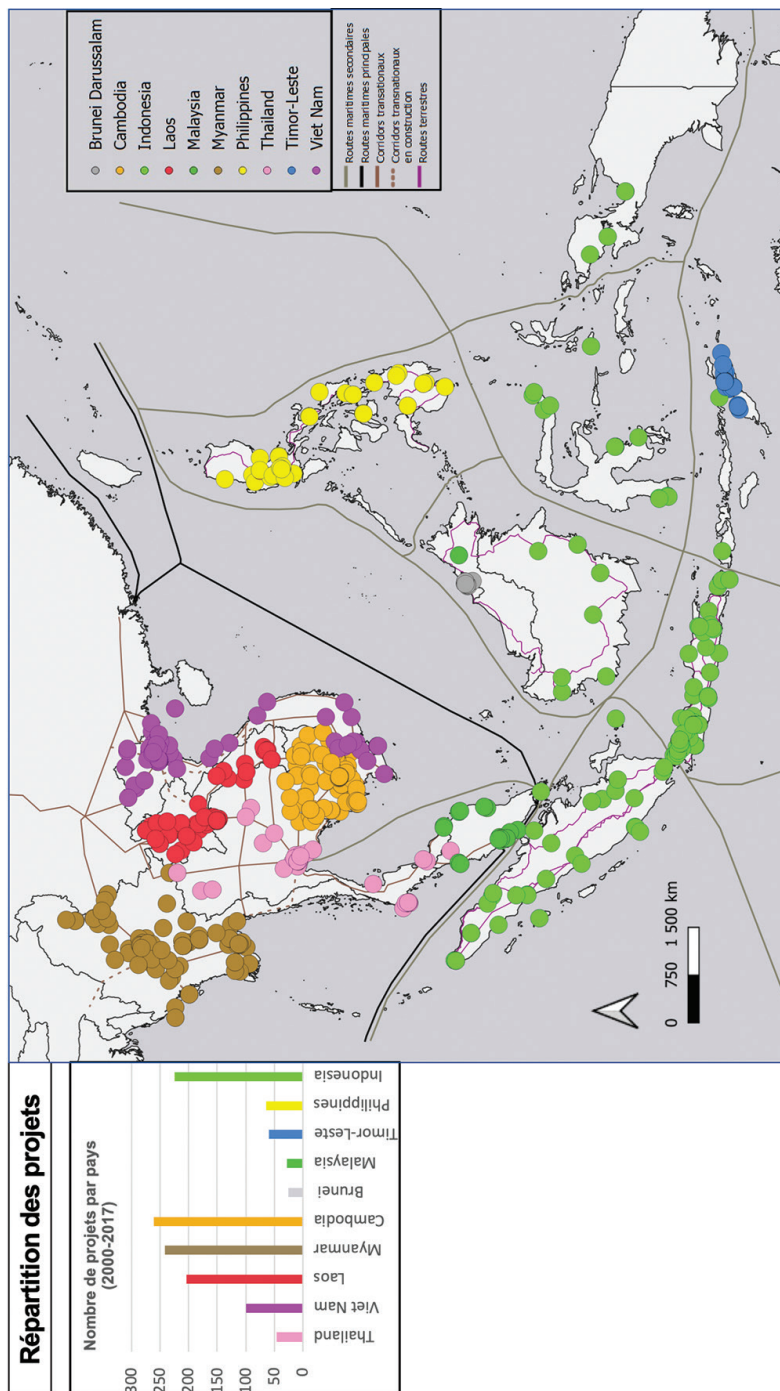
En Asie du Sud-Est continentale, les projets, que ce soit en valeur ou en nombre, se concentrent dans les espaces frontaliers et septentrionaux (nord du Laos, centre et nord du Myanmar) ainsi que dans les plaines deltaïques, principaux centres économiques et politiques des pays : deltas du fleuve rouge, du Mékong et de l'Irrawaddy notamment. Dans la partie insulaire, l'île de Java en Indonésie constitue

le deuxième pôle pour l'importance et la valeur des projets, tandis que Luzon aux Philippines et la péninsule malaise ne localisent qu'un nombre modeste de projets, mais ceux de la Malaisie se distinguent par de très fortes valeurs. Un zoom sur la localisation des projets (carte 3) fait également apparaître des configurations très concentrées dans certains pays (au nord et dans la plaine de Vientiane au Laos, au nord et sud du Vietnam, sur la côte est de la péninsule malaise en Malaisie, à Java en Indonésie, à Luzon aux Philippines), quand d'autres présentent des configurations plus dispersées, notamment au Myanmar et au Cambodge.

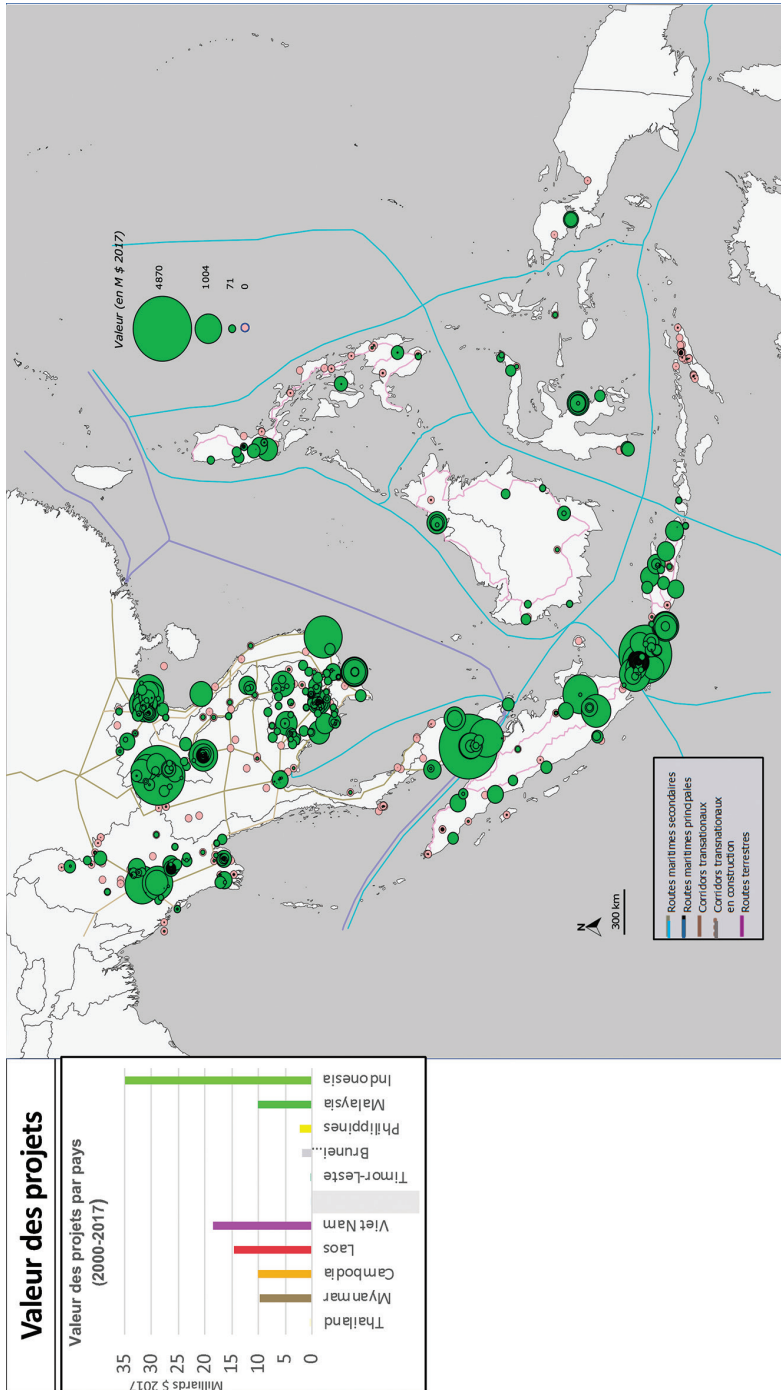
Par ailleurs, si à l'échelle mondiale, les Chinois concentrent souvent leurs investissements dans les pays périphériques et dans les périphéries des territoires nationaux disposant de ressources encore peu exploitées, les centres ayant déjà été investis par d'autres acteurs, la situation est plus nuancée en Asie du Sud-Est. À l'exception du Laos, où les principaux projets en valeur sont situés dans la périphérie septentrionale, les projets se localisent tant dans les zones centrales et que dans les périphéries, et parfois même se concentrent presque uniquement dans les zones centrales, comme au Vietnam, Indonésie, Malaisie et Philippines.

Dans la partie continentale, les stratégies de localisation sont guidées par l'implantation des corridors transnationaux de la RGM. Ces derniers ont contribué à renforcer les axes méridiens dominants qui relient le Yunnan puis le Guangxi aux grands ports des deltas sud-est asiatiques, ainsi qu'à l'émergence d'axes transversaux à travers la péninsule (Taillard 2009), revivifiant l'activité de villes petites et moyennes situées sur ces axes (Franck 2013). Parallèlement, la mise en place d'un système commun de règles et de normes et la réduction des barrières douanières ont permis de faciliter et de fluidifier les flux tout en valorisant des régions frontalières jusqu'alors économiquement peu développées : l'installation aux frontières de zones industrielles, zones économiques spéciales ou activités marchandes ou de loisirs (casinos), profite de l'augmentation des flux et de l'exploitation par les entrepreneurs des différentiels de niveaux de développement.

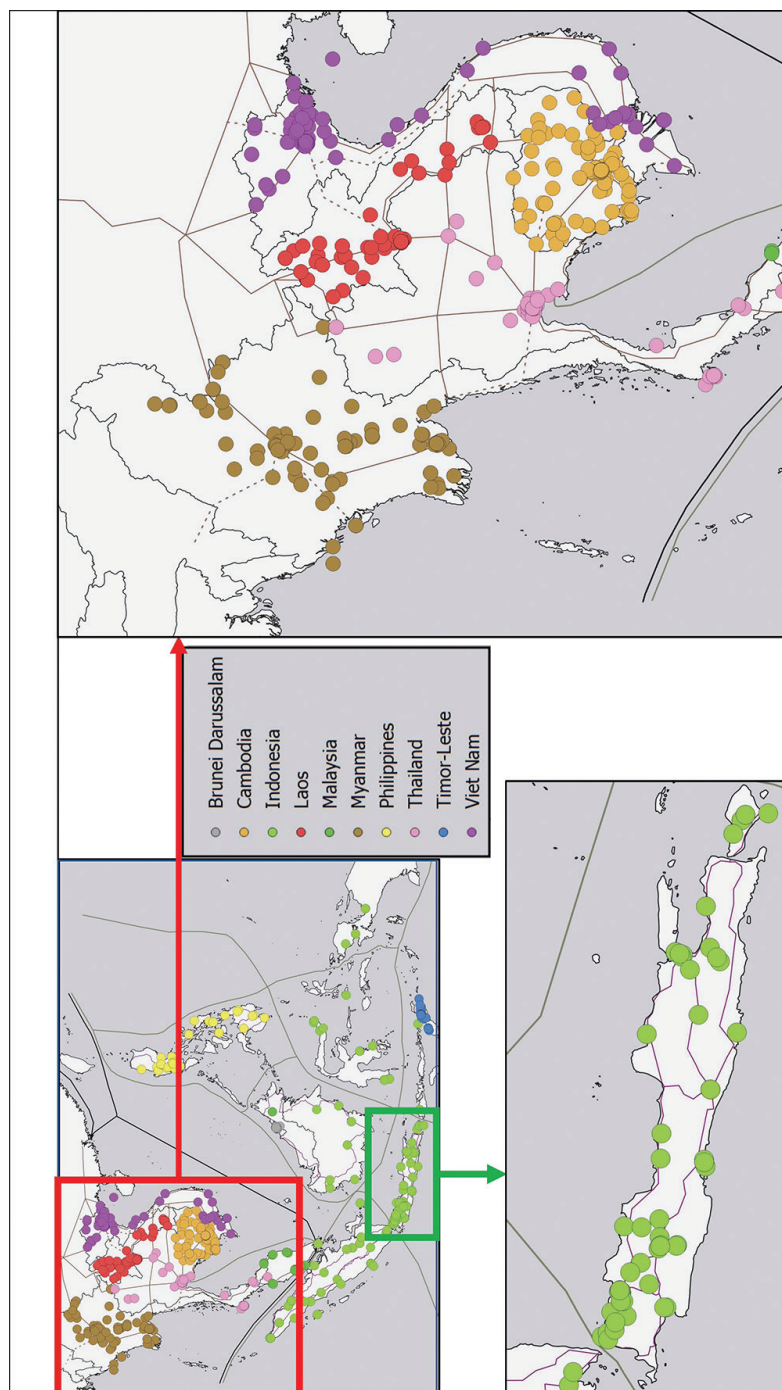
Vingt ans après le début du programme de la RGM, les projets d'infrastructures élaborés dans le cadre de la Belt and Road Initiative (BRI), confirment ces corridors et les prolongent pour répondre plus directement aux enjeux d'accès chinois aux ports et aux mers, mer de Chine méridionale et océan Indien. La polarisation des projets sur ces corridors est particulièrement visible au Laos, mais également au Myanmar et au Nord-Vietnam. Au Cambodge, les projets se concentrent sur les corridors méridiens et transversaux, avec également de fortes concentrations aux frontières dans des régions où se trouvent notamment, côté vietnamien, des zones industrielles et côté thaïlandais, des ensembles de casinos. On les trouve également sur le corridor qui relie la frontière avec le Laos à Phnom Penh, et sur le littoral, où des projets chinois dans l'énergie et dans une zone économique spéciale créent les infrastructures nécessaires au déploiement chinois dans l'immobilier et les loisirs en cours dans la région de Sihanoukville. Dans la partie insulaire, où les corridors transnationaux n'ont pas eu les mêmes effets structurants (Fau *et al.* 2013), les projets se concentrent à l'ouest et à l'est de Java (carte 3).



Carte 1. Localisation des projets



Carte 2. Valeur des projets (en millions US \$ 2017)



Carte 3. Localisation des projets : zoom sur l'Asie du Sud-Est continentale et sur Java

MONTÉE EN PUISSANCE ET DIFFUSION DES FLUX CHINOIS

Une accélération du déploiement de l'aide chinoise depuis 2015

La montée en puissance de l'aide chinoise est régulière et s'accélère au cours des dernières années. Le nombre de projets a doublé en fin de période, depuis 2010, et ceux-ci ont plus que triplé en valeur (fig. 3), ce qui est cohérent avec l'évolution de la projection chinoise à l'international. Celle-ci se manifeste dès les années 2000, période où a été lancée la *going out policy*, mais les projets sont encore peu nombreux et peu coûteux, plus ciblés que par la suite. Ils se déploient sur l'ensemble de la région surtout à partir de 2010 (carte 4), date de la signature de l'accord de libre-échange entre l'ASEAN et la Chine, qui facilite les échanges et l'expression du *soft power* chinois à travers de nombreux projets. La forte augmentation de la valeur des projets au cours de la dernière période, post BRI, s'explique particulièrement par la diplomatie du rail chinoise visible par le financement de projets de voies ferrées à partir de 2016 au Laos, en Malaisie et en Indonésie, en adéquation avec les enjeux de connectivité de la Chine.

Des temporalités contraintes par les politiques nationales

À l'échelle sud-est asiatique, la BRI a certes ouvert la voie à des projets de plus forte valeur, particulièrement en Indonésie, en Malaisie et au Laos. Cette trajectoire n'est cependant pas celle de tous les pays (Emmerson 2020). Au Vietnam, la valeur des projets avait progressé à partir de 2011 et au Cambodge, Myanmar, Philippines, elle a même diminué en dernière période (fig. 4).

Les projets les plus anciens ont d'abord concerné l'Asie du Sud-Est continentale, placée dans l'aire d'influence directe de la Chine et dont a été évoquée la proximité et l'histoire commune (cartes 4 et 5). Concentrés au départ sur les corridors de la partie continentale, les projets s'y sont densifiés, en particulier dans le delta du fleuve Rouge, et se sont étendus à Java dès la période 2005-2008, une configuration renforcée aux périodes suivantes 2009-2010 et 2011-2014. La dernière période (2015-2017) est marquée par la signature des projets d'infrastructures ferroviaires les plus coûteux au Laos, en Malaisie et en Indonésie. Au Laos, où le projet est le plus ancien, les modalités de financement ont changé à plusieurs reprises, pour aboutir en 2016 (Taillard 2019). En Indonésie, le réchauffement des relations du pays avec la Chine sous les gouvernements de Joko Widodo (2014-2024) a permis la signature de ce projet, d'abord soutenu par la coopération japonaise, avec des partenaires chinois¹² alors qu'en Malaisie, la ligne reliant les deux façades littorales de la péninsule à la hauteur de Kuala Lumpur a été renégo-ciée à la baisse avec la Chine.

Les différences de temporalité et l'inégale régularité des financements dépendent en effet des stratégies chinoises mais aussi de l'évolution des relations bilatérales et des politiques internes de chaque pays. Même si des constantes existent, les relations entre la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est sont sujettes à des revirements, aussi bien diplomatiques qu'économiques, lors des changements de

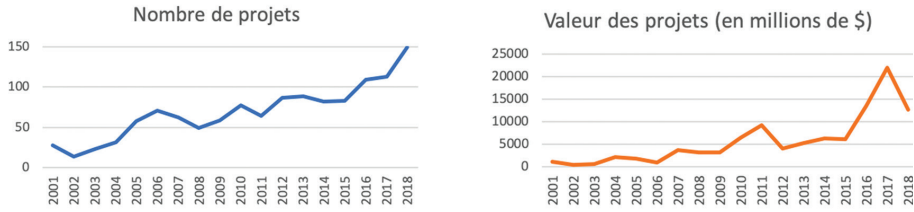


Fig. 3. Nombre et valeur des projets par année

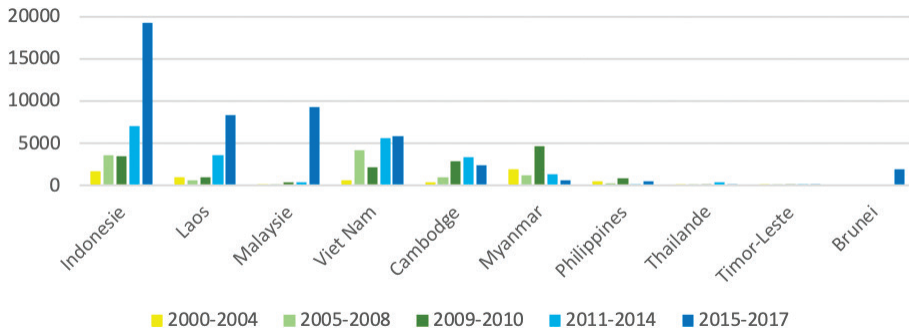


Fig. 4. Valeur des projets par période et par pays (en millions de US\$ constants 2017)

gouvernement. En Malaisie, une rupture très nette est manifeste dans la période 2015-2017. L'ampleur des investissements chinois, sans équivalent dans une histoire récente, correspond non seulement au rapprochement bilatéral Malaisie-Chine lors du gouvernement Najib Razak (2009-2018), mais aussi à une crise politique malaisienne interne : le Premier ministre est directement impliqué dans une vaste affaire de corruption (le détournement de fonds de la banque publique d'investissement 1 Malaysia Development Berhad dit 1MDB). Pour financer sa campagne, une réélection lui permettant d'échapper à la justice, Najib Razak, dont les avoirs ont été gelés par le Département de la justice américaine, a multiplié les accords commerciaux et d'investissement avec la Chine. Plusieurs financements de projets de construction négociés avec la Chine sont ainsi soupçonnés d'avoir été détournés en faveur des directeurs du fonds, des hommes d'affaires proches du pouvoir malaisien, et surtout en faveur de Najib Razak lui-même. Le contrat pour le projet de voie ferrée dite East Coast Rail Link, qui représente en valeur plus de la moitié des financements publics chinois sur cette période dans la base AidData, est sus-

pecté d'avoir été largement surévalué par rapport aux prix du marché. À peine élu à nouveau Premier ministre en juillet 2018¹³, Mahathir Mohamad, accusant son prédécesseur de « vendre le pays à la Chine », a ordonné l'arrêt des travaux, une renégociation des contrats et même une redéfinition du tracé de la ligne ferroviaire reliant la côte est à la côte ouest de la péninsule. Le gouvernement chinois a été contraint de composer avec ce changement de contexte politique et de s'y ajuster (Delfolie, Lafaye De Micheaux & Fau 2016, 2021).

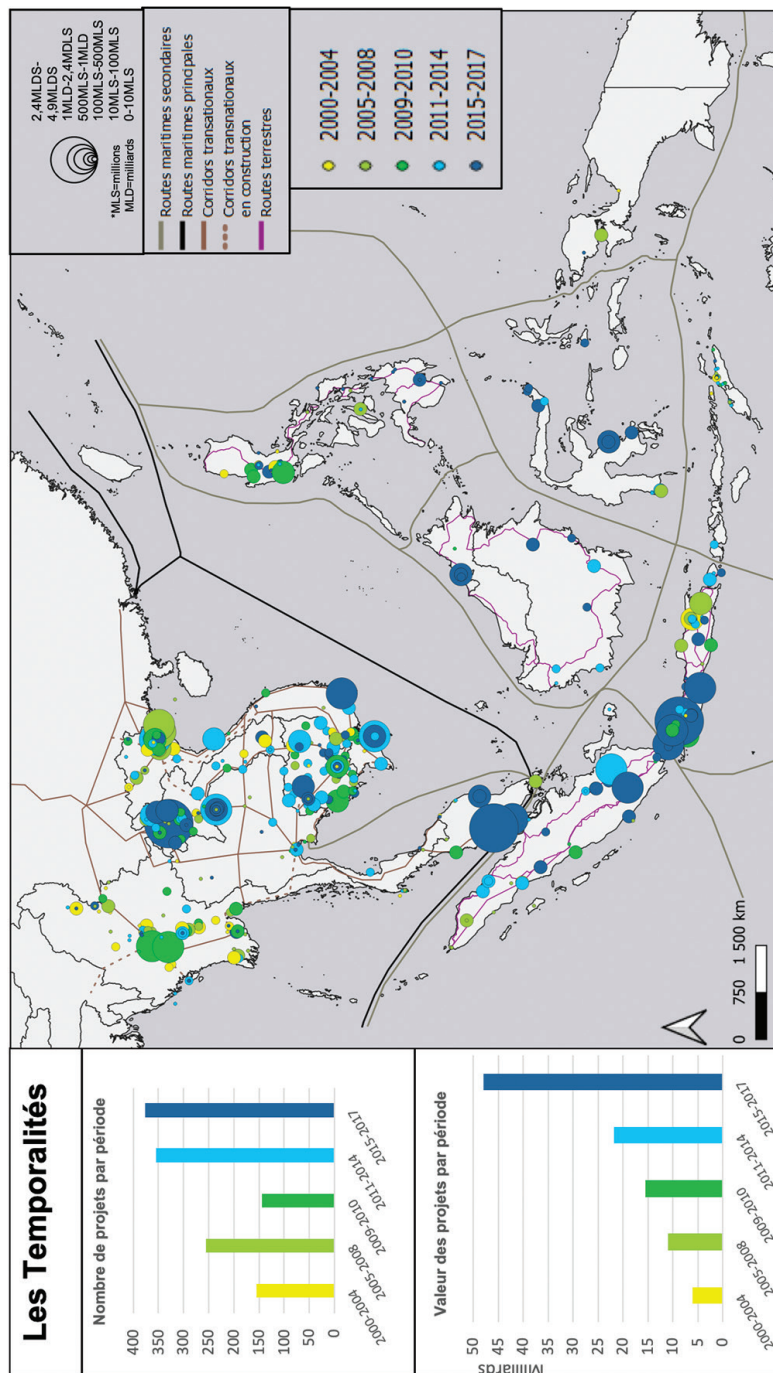
Au Myanmar, si le nombre de projets chinois a augmenté depuis les années 2000 à mesure que l'économie chinoise montait en puissance, une forte baisse des financements chinois est notable après le pic de la période 2009-2010. Comme en Malaisie, cette rupture s'explique par des changements de politique interne. Après cinquante ans de régime militaire et de sanctions imposées par l'Europe et les États-Unis, favorisant de fait un rapprochement avec la Chine malgré la réticence des militaires birmans, le Myanmar entame en 2012 une transition démocratique. Cette ouverture favorise l'émergence de nouveaux partenariats et de nouvelles relations diplomatiques (visite historique du président américain Barak Obama à Rangoon en novembre 2012) et sort le pays de sa forte dépendance vis-à-vis de la Chine. Cette nouvelle donne se concrétise dès septembre 2012 avec la demande par le président birman Thein Sein de suspendre la construction du barrage controversé de Myitstone dans l'État Kachin. Entre 2012 et jusqu'au coup d'État militaire du 1^{er} février 2021, qui voit son retour en force, la Chine n'était ainsi plus en mesure d'imposer ses projets et ses volontés.

DES FINANCEMENTS PUBLICS CHINOIS

Des montages financiers complexes

La Chine propose plusieurs outils de financement des projets, qui sont fréquemment combinés dès lors que les financements sont élevés. Les dons et prêts à taux d'intérêt plus ou moins subventionnés, sont attribués par les banques de développement (*policy banks*), qui négocient des prêts de gouvernement à gouvernement ou les attribuent directement à des organismes ou entreprises des pays récepteurs, le plus souvent publiques. Les crédits commerciaux (crédits d'exportation, crédits fournisseurs, crédits acheteurs) sont accordés par des banques commerciales publiques chinoises ou par des entreprises chinoises nationales ou régionales, des ministères techniques ou d'autres organisations et agences gouvernementales.

Près de 50 % du nombre total des projets sont financés par des dons, l'autre moitié par des prêts et crédits, commerciaux ou non. Les dons n'étant pas toujours quantifiés, les prêts à taux bonifiés représentent 54,6 % de la valeur totale et les prêts à taux du marché et crédits commerciaux 42,9 %. Chaque financement fait l'objet de montages particuliers, associant pour certains plusieurs bailleurs chinois répertoriés dans la base (les projets financés par plusieurs bailleurs comptent pour 15,2 % de la valeur totale des projets, le reste étant financé par un acteur



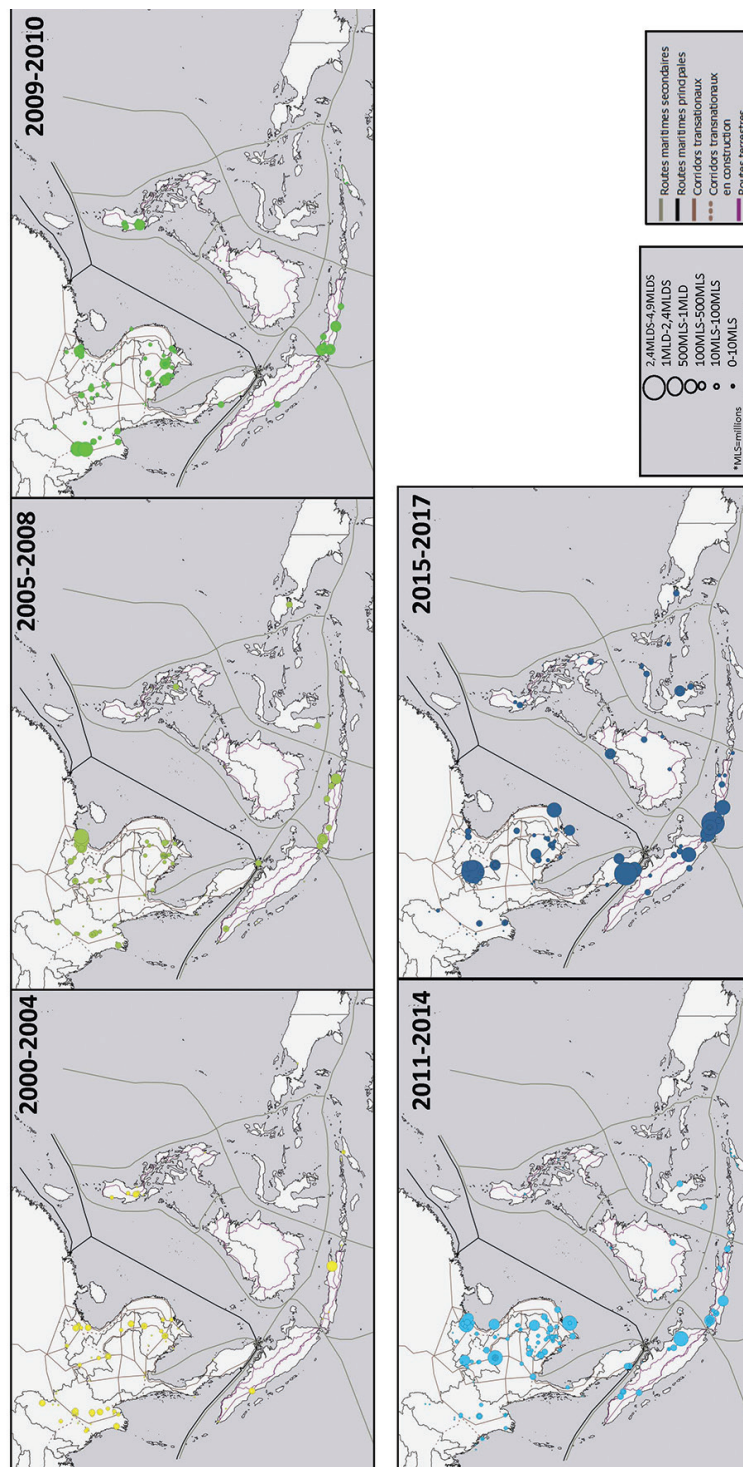
Carte 4. Temporalités des projets. Valeur des projets par période

chinois unique). Ces financements prennent parfois la forme d'échanges compensés (crédit contre minerais ou marchandises) ou sont attribués en contrepartie de l'attribution de concessions foncières. Les financements prévoient des délais de grâce (délais avant de commencer les remboursements), des taux et des durées de remboursement différents, qu'il convient d'étudier et de comparer projet par projet, de même qu'il convient d'être attentif aux acteurs qui endossent les risques financiers des projets¹⁴.

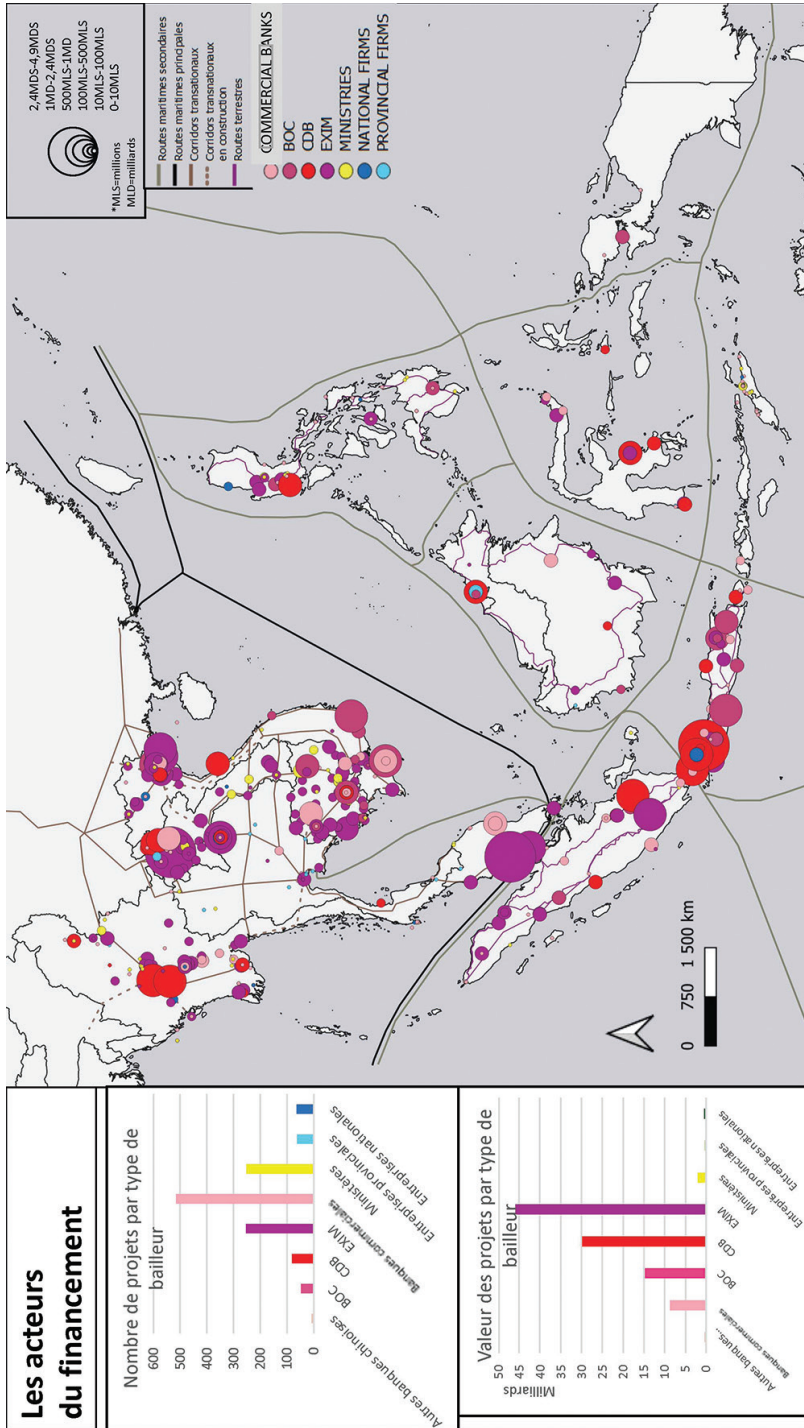
La domination des banques de développement

Les principaux acteurs du financement des projets sont les banques de développement (*policy banks*) chinoises, créées en 1994 sous l'autorité du Conseil d'État et qui interviennent directement à l'étranger en appui aux stratégies d'aide chinoise (Bertuzzi *et al.* 2019). En Asie du Sud-Est, elles financent 71 % de la valeur des projets. Export Import Bank of China (Exim), la seule banque chinoise autorisée à proposer des prêts concessionnels à l'étranger, finance à elle seule 45 % de la valeur totale des projets et ce à toutes les périodes, sauf 2011-2014. Elle est omniprésente au Laos et en Malaisie, où elle finance près de 71 % de la valeur des projets, et autour de la moitié des projets cambodgiens et vietnamiens. L'autre grande banque de développement, China Development Bank (CDB), qui intervient via des prêts non concessionnels (Bertuzzi *et al.* 2019 : 27), monte en puissance à partir de 2010 et finance en moyenne 29 % de la valeur des projets, et jusqu'à la moitié pour les projets indonésiens et birmanais (carte 6).

Les auteurs de la base de données notent que les banques commerciales publiques chinoises participent davantage au financement des projets d'aide depuis la BRI (Malik *et al.* 2021). La Bank of China (BOC), l'Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), la Construction Bank of China (CBC) et l'Agricultural Bank of China (ABC), qui sont les quatre plus grandes banques commerciales publiques, contribuent, en Asie du Sud-Est, bien plus modestement au financement public chinois que les banques de développement (10,6 % de la valeur totale des projets contre 71 %). Mais 63,6 % de leur contribution est intervenue entre 2015 et 2017. Parmi elles, la Bank of China se détache par l'importance de ses financements (5,3 % de la valeur totale des projets et à elle seule la moitié de la valeur des projets financés par les banques publiques commerciales) et ce dès les années 2000, bien avant la BRI, finançant essentiellement des projets énergétiques et miniers. Au Vietnam, la Bank of China finance même, seule ou en partenariat, jusqu'à 31 % de la valeur des projets (carte 6).



Carte 5. Décomposition de la valeur des projets par période



Carte 6. Les acteurs chinois du financement des projets : valeur des projets selon le type de bailleur (bailleur dominant en cas de consortium)

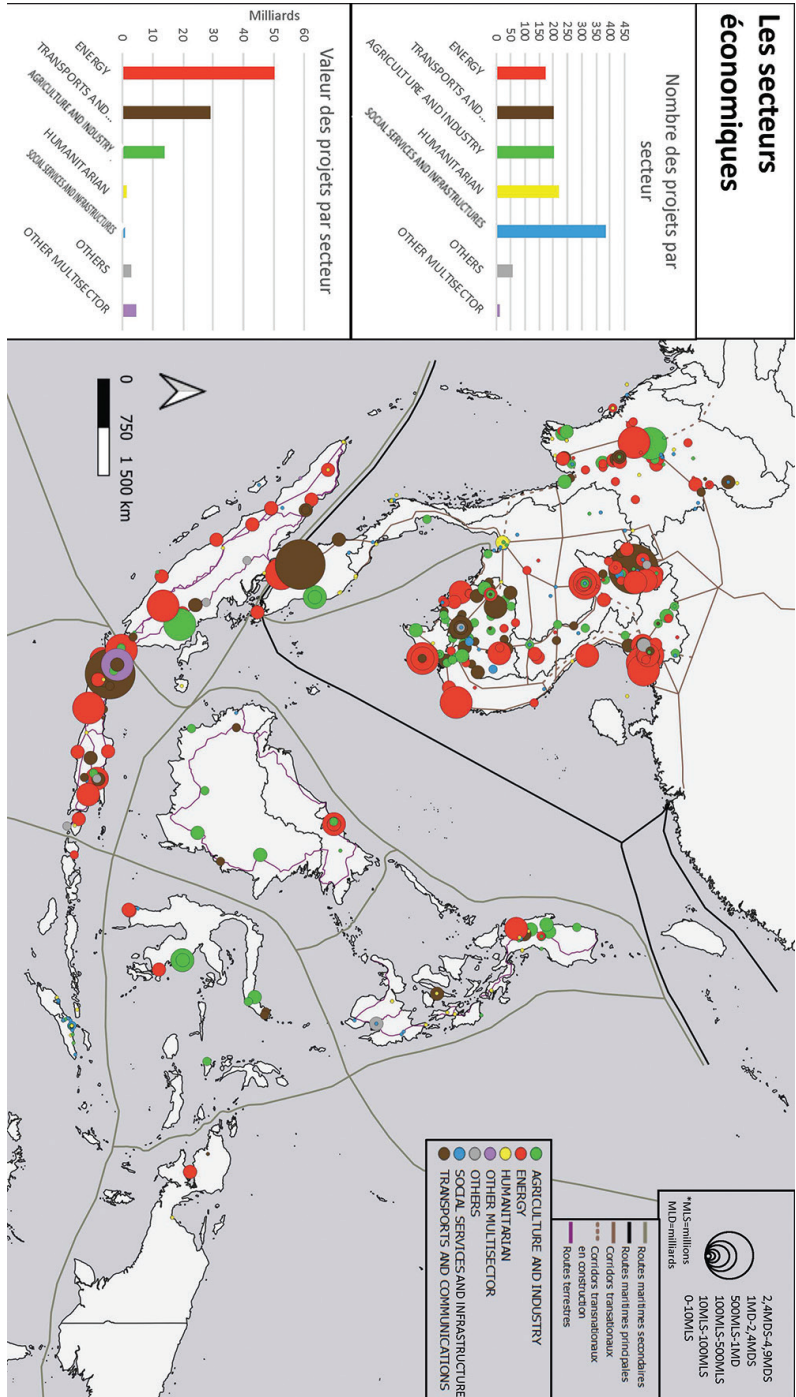
DES FLUX CONCENTRÉS DANS DES SECTEURS STRATÉGIQUES POUR LA CHINE

Énergie, transports et communications, et les secteurs productifs regroupés dans une catégorie « agriculture et industrie », sont les principaux secteurs économiques financés par les flux financiers publics chinois. Les autres catégories regroupent des projets dans les domaines financiers et budgétaires (catégories autres), des services et infrastructures sociaux, et dans le domaine humanitaire. Enfin, une catégorie multi-secteurs regroupe des lignes budgétaires destinées à plusieurs objectifs, qui concernent majoritairement divers projets d'infrastructures, par exemple en Indonésie (carte 7).

Connectivité, accès aux ressources et internationalisation des entreprises chinoises

Les trois principaux secteurs économiques répondent à trois types de stratégies chinoises. La première vise au renforcement de la connectivité chinoise avec le reste du monde, et plus spécifiquement avec l'Asie du Sud-Est continentale, notamment pour connecter ses périphéries méridionales avec les pays limitrophes. Le programme BRI en est un bon exemple, avec la concentration des investissements dans les infrastructures de transport et de communication terrestres, aériennes ou maritimes. Ces investissements sont particulièrement importants en Asie du Sud-Est sur les corridors de transports de la partie continentale (Lampton, Ho & Kuik 2020) où ils permettent la requalification des réseaux routiers et la création de lignes à grande vitesse, en particulier au Laos¹⁵.

Ces corridors traduisent aussi la seconde stratégie chinoise : faciliter l'accès aux ressources minières, énergétiques et agricoles de l'Asie du Sud-Est et sécuriser leur transport vers la Chine (Lasserre, Mottet & Courmont 2019) : l'oléoduc et le gazoduc construits le long du corridor Chine-Myanmar-Economic-Corridor, un des corridors de la BRI, relie ainsi les gisements de gaz offshore de Shwe et le futur terminal pétrolier du port de Kyaupkyu dans l'Arakan à Kunming au Yunnan. Les importants investissements chinois dans le secteur de l'hydroélectricité, 10,4 % de la valeur totale des projets, en particulier au Myanmar et au Laos, ou, plus modestes, dans le secteur minier (2,4 % de la valeur totale), essentiellement en Indonésie, apparaissent dans la base de données AidData alors même que les investissements dans ces secteurs sont majoritairement le fruit d'IDE, qui n'y figurent pas. En effet, en Asie du Sud-Est, la part des IDE chinois dans le secteur minier est passée de 9,7 % en 2008 à 28 % en 2012 des IDE chinois, soit une proportion similaire désormais à ces investissements chinois en Afrique, 31 % (Morris-Jung 2018 : 13). Par ailleurs les projets miniers n'apparaissent dans la base que s'il s'agit de projets impliquant des multinationales travaillant le plus souvent en coopération avec l'État chinois, ses banques de développement et ses agences gouvernementales. Les investissements importants sous forme d'IDE portés uniquement par le sec-



Carte 7. Les secteurs économiques. Valeur des projets par secteur

teur privé n'y figurent donc pas. De même, les petits projets sont absents comme ceux, nombreux, aux Philippines : afin d'échapper à la surveillance des autorités nationales et d'éviter de subir les contrecoups des revirements dans les relations diplomatiques, les investissements chinois dans le secteur minier sont dominés par des entreprises artisanales chinoises. Souvent informelles et exportant leur production de façon illégale, ces entreprises contournent les deux États en s'appuyant sur des réseaux communautaires ou familiaux, tout en bénéficiant d'une forte implication des élites locales. Elles sont donc totalement invisibilisées et ne figurent pas dans les bases de données (Camba 2018).

Une troisième stratégie chinoise vise à l'exportation de savoir-faire et de normes techniques chinoises, et à l'internationalisation de ses entreprises, dans le contexte de la *going out policy* et du constat d'une surcapacité de l'appareil industriel chinois (Sehier 2019). L'objectif poursuivi est d'ouvrir de nouveaux marchés et de créer de nouvelles opportunités d'investissement. Dans le cadre de stratégies considérées par la Chine comme « gagnant-gagnant », les pays récepteurs développent leurs infrastructures tout en confiant la réalisation des projets aux entreprises chinoises : production d'électricité et plus largement d'énergie en Indonésie, au Laos, au Cambodge ou au Vietnam, transports en Indonésie, en Malaisie, au Laos et au Myanmar, irrigation au Cambodge et aux Philippines. Les investissements chinois dans le secteur ferroviaire devraient également favoriser la diffusion des normes chinoises en Asie du Sud-Est en matière d'écartement : 1, 435 m, soit le même écartement qu'en Europe, alors que les réseaux des pays d'Asie du Sud-Est utilisent encore un écartement métrique (1 m). De même, les aides prennent la forme dans un premier temps de dons de matériels roulants avant de se concentrer sur le financement d'usines de fabrication de matériels roulants (locomotives et wagons) reprenant les normes chinoises (comme dans les villes Myitnge, dans la région de Mandalay et de Naypyidaw au Myanmar). Ainsi, comme le soulignent Huang, Lasserre et Mottet (2018 : 131) :

La construction de ces lignes nouvelles viendrait appuyer le développement de ces liaisons ferroviaires de fret, tout en offrant à la Chine un puissant levier d'exportation de ses normes ferroviaires, et constituer ainsi un facteur d'influence non négligeable sur le secteur des transports chez ses voisins.

De même, l'enjeu de diffusion de ces normes chinoises et la recherche de nouveaux débouchés pour les entreprises chinoises, associés aux rapprochements diplomatiques, expliquent l'importance des investissements ferroviaires répondant aux besoins de connectivité intérieure des pays hôtes. La ligne indonésienne entre Jakarta et Bandung est ainsi un projet d'aménagement de la principale aire métropolitaine du pays.

Diversité et concentrations sectorielles nationales

Répondant à tout ou partie de ces trois enjeux, les projets chinois sont porteurs de fortes différenciations spatiales à l'intérieur des pays (carte 7) et entre les pays,

qui se distinguent par la part qu'y occupent ces trois secteurs. Une approche comparative des structures par pays permet d'établir la typologie suivante (fig. 5).

Un premier type rassemble des pays où l'emporte un seul secteur économique, autour de 80 % de la valeur totale des projets. Malgré des différences de poids économiques à l'échelle régionale, le Vietnam et le Brunei se différencient des autres par la domination de l'énergie, la Thaïlande par celle de l'agriculture-industrie, et Timor-Leste par celle des services et infrastructures sociaux. Un deuxième type de pays se caractérise par la domination d'un secteur principal associé à un secteur secondaire. Les transports dominent en Malaisie et au Cambodge (autour de 50 % de la valeur totale des projets), associés à l'énergie ainsi que dans une moindre mesure au secteur agriculture-industrie. Inversement, au Laos, l'énergie est le secteur principal, associé aux transports et plus modestement au secteur agriculture-industrie. Le Myanmar se caractérise également par un secteur énergie en position dominante mais associé cette fois au secteur agriculture-industrie et aux transports. Enfin, l'Indonésie et les Philippines présentent un profil plus diversifié. Aux Philippines, les trois secteurs principaux, agriculture-industrie, énergie et transport, sont de poids équivalents, représentant près de 30 % chacun de la valeur des projets. En Indonésie, où la valeur totale des projets est de loin la plus élevée, un important secteur de l'énergie est associé aux transports, au secteur agriculture-industrie et au multi-secteur.

DES STRATÉGIES SECTORIELLES CIBLÉES

L'énergie, secteur dominant des flux financiers publics chinois

L'Indonésie, le Laos et le Vietnam sont les trois principaux pays récepteurs de projets énergétiques. Ce secteur est caractérisé par l'ancienneté des projets, dont la valeur était déjà élevée dans les années 2000, mais a connu une montée en puissance avec la BRI, comme pour tous les secteurs. Au Vietnam et en Indonésie, sont financées des centrales thermiques au charbon. L'Indonésie a notamment fait appel à la Chine pour investir dans des centrales thermiques à partir de 2006, date du lancement d'un vaste programme intitulé *fast track program*, amendé en 2009, visant à développer 33 centrales électriques à charbon afin de porter la puissance installée nationale à 10 000 MW à l'horizon 2013. Une deuxième phase prévue en 2010 prévoit l'ajout de 10 000 MW supplémentaires à partir de sources d'énergie renouvelables, une troisième phase, en 2015, l'addition de 35 000 MW supplémentaires en 2019 (Tharakan 2015 ; ADB 2016). Au Laos, la Chine participe à la construction de centrales hydroélectriques aux côtés de nombreux autres pays asiatiques (Thaïlande, Malaisie, Vietnam, etc.) mais aussi européens (France, Norvège, etc.), le pays ambitionnant de devenir la « pile électrique » de la région par l'exploitation des barrages situés d'abord sur les affluents du Mékong, puis sur le cours principal du fleuve lors de la dernière décennie. Comme au Laos, tous

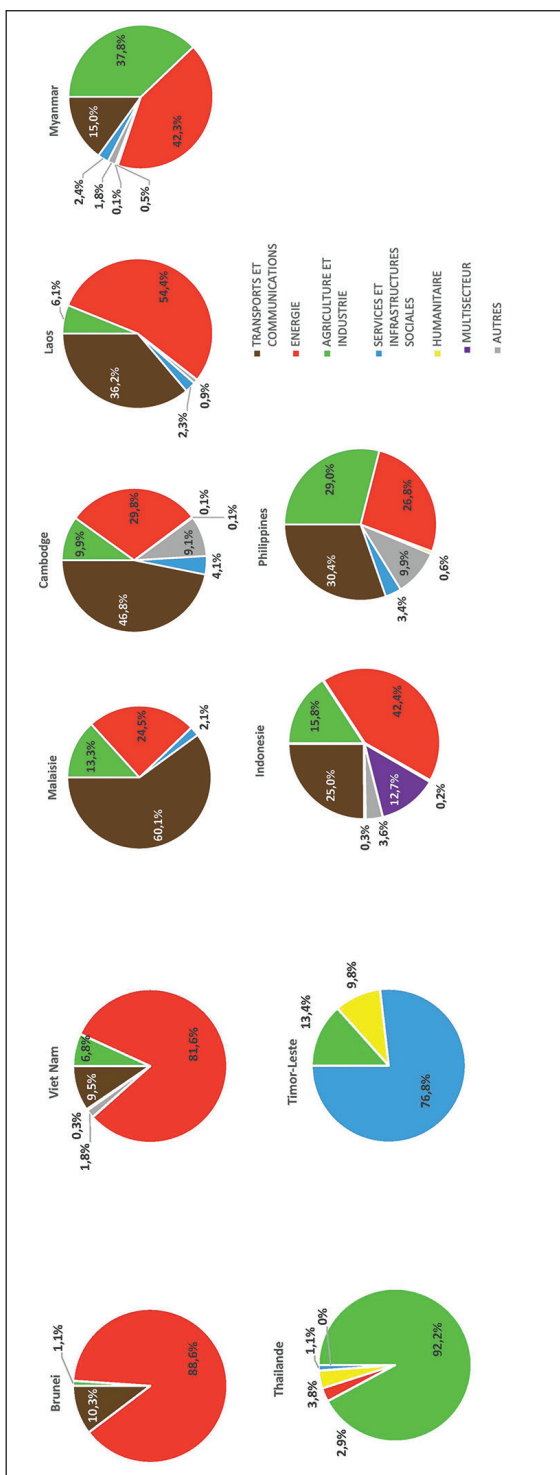


Fig. 5. Profil des pays par secteur

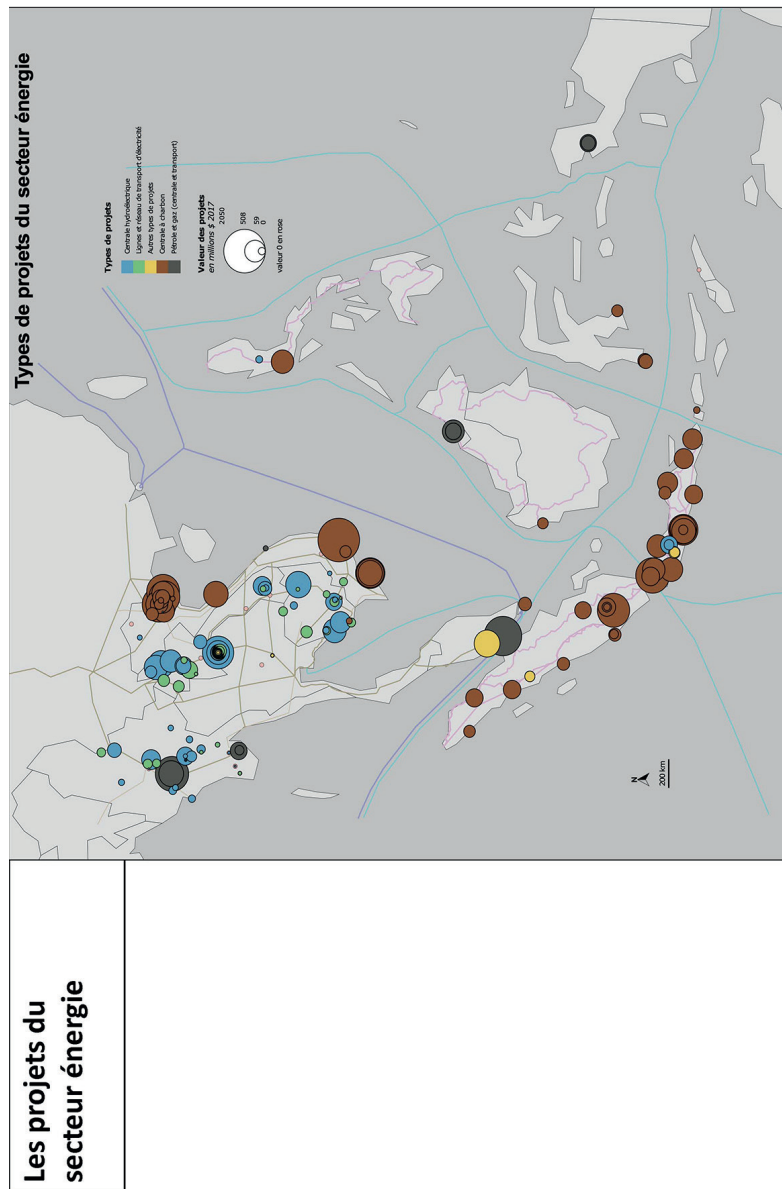
les projets de centrales répertoriés dans la base au Cambodge et au Myanmar sont des centrales hydroélectriques, de moindre coût qu'au Laos cependant (carte 8).

Dans le secteur énergétique, une réorientation des investissements chinois est en cours. En septembre 2021, lors d'un discours prononcé à l'Assemblée générale des Nations unies, Xi Jinping a annoncé la fin de l'exportation des centrales à charbon au profit du financement des énergies vertes, renouvelables et à faible émission de carbone. D'après la base de données, ce changement de stratégie a d'ailleurs débuté dès 2015¹⁶ en Malaisie où des entreprises chinoises, notamment Jinko Solar, soutenues par la China Eximbank, investissent dans la construction d'usines de panneaux voltaïques (sept dans la zone franche de Perai à Penang) mais aussi en Thaïlande avec un prêt par des banques chinoises pour participer à la construction de centrales solaires (projets Korat 3, 4 et 7 dans la province de Nakhon Ratchasima) ou encore au Myanmar avec le don en 2017 de 5 000 modules solaires photovoltaïques. Les banques et les entreprises chinoises investissent également dans la construction de centrales géothermiques par exemple dans l'ouest de Java et à Sumatra Nord depuis 2017.

Une comparaison avec d'autres sites recensant les investissements chinois permet d'évaluer la qualité de la base AidData pour le secteur énergétique. Le site China's Global Power (CGB) Database, centré uniquement sur les investissements dans les ressources énergétiques, comptabilise les projets depuis 2000. Contrairement à AidData, il ne met pas en avant la valeur des investissements mais les capacités de production énergétique envisagées et créées. Le parti pris est ainsi de souligner le rôle de ces investissements chinois dans le développement économique des pays. Une comparaison systématique des projets de centrale à charbon recensés montre qu'un seul projet de la CGB n'est pas mentionné dans la base AidData car il a été lancé en 2019. Inversement, quatre projets de la base AidData ne sont pas mentionnés dans la base CGB. Si les deux bases mentionnent bien leurs sources, permettant d'avoir le détail des projets, la base CGB ne permet pas de suivre les différentes phases d'investissements : la centrale de Cilacap en Indonésie n'est mentionnée qu'une fois alors qu'elle apparaît à quatre reprises dans la base AidData (2003, 2013 et deux fois en 2016) ce qui permet de mesurer l'approfondissement des relations entre les partenaires et la complexification des montages financiers, tant en nombre d'acteurs qu'en montant investi.

Un approfondissement des projets de transport dans le cadre de la BRI

Dans le second secteur par importance, celui des transports et communications, la Chine n'a pas attendu le programme BRI pour investir dans les infrastructures routières et ferroviaires, en particulier dans la partie continentale, en liaison avec les projets de la RGM (Taillard 2019) : 40 % de la valeur des projets avant 2015 concernaient déjà les transports. De nombreux projets concernaient la construction ou la reconfiguration d'axes routiers en Asie du Sud-Est continentale, notam-



Carte 8. Types de projets du secteur énergie. Valeur des projets par types de projet

ment au Cambodge, ou la construction d'autoroutes à péage en Indonésie. De même, la « diplomatie du rail » chinoise a débuté dès les années 2000. Ainsi en 2003, le vice-ministre vietnamien de la planification et des investissements et l'ambassadeur de Chine au Vietnam signaient un accord-cadre de prêt préférentiel concernant le projet de modernisation de la signalisation ferroviaire des lignes Hanoi-Dong Dang, Hanoi-Thai Nguyen et Hanoi-Lao Cai. L'objectif était déjà d'améliorer les liaisons ferroviaires entre Hanoi et la frontière chinoise.

La BRI officialise cependant la construction de corridors terrestres stratégiques pour la Chine. Sur les six corridors terrestres, deux concernent l'Asie du Sud-Est : le corridor Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar et le corridor indochinois devant relier la Chine à la Thaïlande via le Laos. La base mentionne aussi le financement en 2017 d'un accord d'assistance technique entre le Vietnam et la Chine pour la réhabilitation de la ligne ferroviaire entre la frontière (Lao Cai), Hanoi et son port Haiphong. Ce tronçon s'intègre à un projet de corridor oriental nord-sud qui longe le littoral vietnamien sur toute sa longueur et se subdivise à partir de Hanoi en deux branches, l'une vers Kunming, l'autre vers Nanning, offrant à ces deux villes chinoises un accès direct à la mer de Chine méridionale¹⁷. Les ports nord-vietnamiens pourraient ainsi devenir des portes d'accès privilégiées vers l'Asie du Sud-Est depuis les provinces de la Chine méridionale (Fau 2015). Dans une logique similaire, au Myanmar, le gouvernement chinois accorde une subvention de 14 millions \$ pour financer une étude de faisabilité pour construire des liaisons ferroviaires, de la frontière chinoise (Muse) aux gisements gaziers de l'ouest du Myanmar (Kyaupkpyu) via Lashio et Mandalay, au centre du pays, permettant l'interconnexion au réseau chinois. Si cette idée d'interconnexion des réseaux chinois avec les réseaux sud-est asiatiques n'est pas nouvelle, elle date de la colonisation, sa mise en œuvre par des acteurs et des investisseurs chinois devrait permettre aux périphéries chinoises, jusqu'alors pénalisées par leur marginalité et longtemps par la fermeture des frontières, d'y faire émerger de nouveaux pôles de développement. La période post-BRI voit également l'aboutissement des négociations sur le financement des lignes à grande vitesse au Laos, en Malaisie et en Indonésie, qui sont les projets les plus coûteux répertoriés dans la base de données (entre 2,5 et 4,9 milliards de \$ pour chacun des trois projets). L'un des projets phare est le financement chinois de la ligne ferroviaire Kunming-Boten-Luang Prabang-Vientiane qui doit se prolonger vers Bangkok.

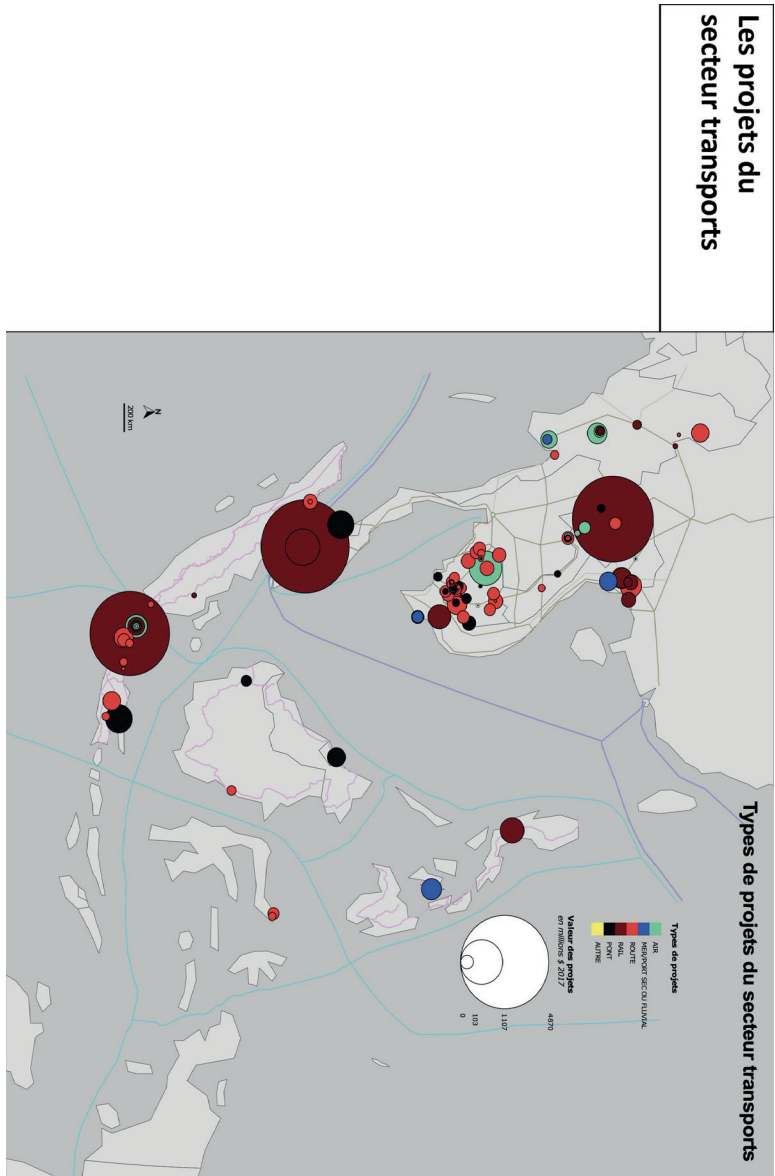
Si la connectivité terrestre a des effets directement visibles sur les transformations économiques et socio-spatiales de la Région du Grand Mékong, la connectivité maritime se traduit surtout à l'échelle mondiale par des investissements portuaires en Europe et en Asie du Sud (prises de participation dans les opérateurs, construction de ports...), mais curieusement peu en Asie du Sud-Est. Les projets portuaires initiés par la BRI n'y concernent pas les principaux pays maritimes, Indonésie et Philippines, mais l'Asie du Sud-Est continentale, avec par exemple la construction du port charbonnier de Duyen Hai dans le delta du Mékong au Vietnam pour alimenter la centrale du même nom, ou d'un terminal de porte containers à Phnom Penh (carte 9). En Indonésie, ces investissements se

heurtent à la stratégie protectionniste du gouvernement et à sa réticence vis-à-vis d'investissements étrangers dans ce secteur, les infrastructures portuaires étant stratégiques dans un pays archipélagique. Avec un secteur maritime fragilisé par la concurrence internationale très vive, le gouvernement indonésien cherche à protéger ses compagnies nationales: la loi maritime de 2008 refuse ainsi l'accès des navires étrangers au marché du cabotage. Sa législation favorise également une amélioration de la connectivité nationale au détriment de la connectivité régionale (Fau 2016; Fau & Tréglodé 2018). Les seuls financements publics chinois relatifs au secteur maritime en Indonésie, mentionnés dans la base de données, concernent la mise en place et l'exploitation d'un système de surveillance maritime par satellite dans le détroit de Malacca, bénéficiant d'une subvention de 5,3 millions \$. Ce projet s'inscrit cependant dans le cadre du « Système de coopération », un système de financement international de gestion du détroit mis en œuvre par l'Organisation mondiale du commerce en 2007, qui prévoit que les financeurs n'aient aucun pouvoir de décision ni aucune possibilité d'ingérence dans la gestion du détroit, qui demeure une prérogative exclusive des États riverains. Par ailleurs, la qualité des infrastructures portuaires déjà existantes dans le détroit de Malacca dispense de nouveaux investissements. Contrairement aux nombreux discours, le lancement de « la route maritime de la soie » ne permet ni à la Chine de contrôler le détroit de Malacca, ni de faire émerger de nouvelles routes maritimes. Pour résoudre ce que le président Hu Jintao qualifiait en 2003 de « dilemme de Malacca », c'est-à-dire la dépendance de la Chine vis-à-vis du détroit de Malacca pour ses exportations de produits manufacturés et ses importations de ressources énergétiques, le gouvernement opte ainsi davantage pour des investissements dans des infrastructures routières et ferroviaires dans la partie continentale que dans la route maritime, pour ce qui concerne sa section sud-est asiatique.

Coopération agricole et projets industriels intégrés

Le troisième secteur, en importance, dans la base AidData, celui du secteur productif composé principalement par l'agriculture et l'industrie, compte pour 17 % de la valeur totale des projets: les sous-secteurs de l'industrie, des mines et de la construction rassemblent 53 % de la valeur du secteur; le sous-secteur de l'agriculture, des forêts et de la pêche 39 %, et celui des réseaux de traitement et de distribution d'eau potable 8 %.

Pour l'agriculture, les projets concernent essentiellement le Cambodge, puis par ordre décroissant les Philippines, l'Indonésie et le Myanmar. Ce sont essentiellement des projets de développement et de coopération: centres de recherche ou de vulgarisation, petits projets d'irrigation, ou bien des unités de transformation des produits agricoles (carte 10). Le développement de plantations à capitaux chinois, souvent associé à la problématique de l'accaparement des terres, telles qu'elles existent à Mindanao aux Philippines, au nord du Laos ou du Myanmar



Carte 9. Le secteur des transports. Valeur des projets par types de projets du secteur des transports

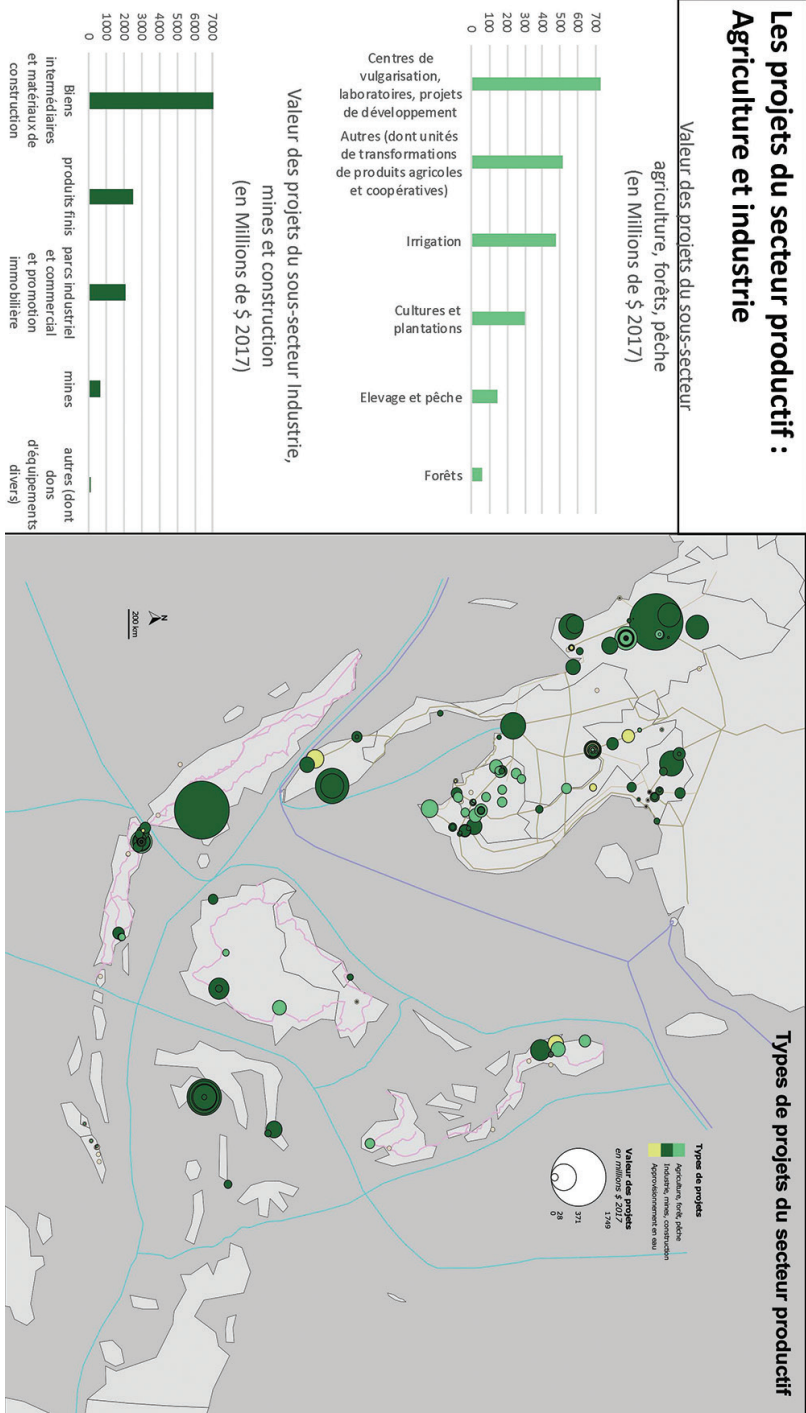
étant plutôt le fait d'IDE, n'apparaît donc pas dans cette base (Tan 2011 ; Mellac 2019 ; Ingalls *et al.*, 2018).

Pour le sous-secteur industriel (Industrie, mines et construction¹⁸), la base de données contient quelques projets de promotion immobilière, comme le complexe « Indonesia 1 Twin Towers », un projet de 157 millions \$¹⁹ de construction des plus hautes tours d'Indonésie, situé au cœur du quartier des affaires de Jakarta, ou des projets d'hôtels ou de casinos. Avec les projets de parcs industriels, ceux-ci contribuent à 21 % de la valeur du secteur agriculture et industrie. Les projets purement industriels représentent néanmoins près de 60 % de la valeur des projets de ce secteur, avec de gros investissements dans l'industrie lourde : usines de pâte à papier à Sumatra, aciérie dans le nord du Myanmar, en Indonésie et en Malaisie, usines d'engrais au Myanmar et au Vietnam, cimenteries dans tous les pays, verrerie ou première transformation de minerais, etc. Au Vietnam, la coopération dans le domaine industriel est ancienne et a longtemps concerné essentiellement le delta du fleuve Rouge au nord²⁰. Elle s'étend progressivement à la région d'Ho Chi Minh Ville au sud du pays (carte 10).

Ces flux financiers s'expliquent notamment par les stratégies chinoises d'accès aux ressources, d'internationalisation des entreprises chinoises depuis les années 2000 et de mise en place à l'étranger d'unités de production intégrées, allant de l'extraction de la ressource à sa transformation. Ces stratégies sont particulièrement visibles dans le secteur de l'acier. Selon l'Association mondiale de l'acier, la Chine est le premier producteur d'acier dans le monde en 2021. Or dès le début des années 2000, ses capacités de production sont excédentaires du fait d'un décalage entre la croissance de la production et la demande intérieure. Pour sortir de cette surcapacité et de la dégradation de leur revenu sur les marchés chinois, les entreprises ont suivi l'injonction des autorités à « l'internationalisation des capacités de production ». Les fermetures d'usines liées à la restructuration du secteur en Chine sont ainsi compensées, tout en permettant aux entreprises chinoises de se positionner efficacement sur les marchés publics d'infrastructures dans les pays tiers.

Les entreprises de sidérurgie publiques et privées chinoises ont ainsi accéléré leur expansion à l'étranger, notamment dans les pays de l'ASEAN, identifiés comme un marché potentiel en pleine croissance : la forte demande en infrastructures (métros, autoroutes, ponts, barrages ou encore centrales électriques) et la croissance du secteur de la construction y nécessitent une augmentation de la disponibilité en acier, dont près de la moitié est importée. L'exportation des capacités de production excédentaires chinoises par le biais d'aides et d'investissements dans l'industrie sidérurgique en Asie du Sud-Est permet de combler le déficit de production d'acier sur place. Ainsi, en 2019, près de la moitié des 14, 2 millions de tonnes de production annuelle des aciéries chinoises est située dans la région. La base AidData identifie l'Indonésie (aciérie de Morawali) et la Malaisie (aciérie de Kuantan)²¹ comme les pôles de cette sidérurgie chinoise en Asie du Sud-Est. Lancés tous deux en 2015, les projets indonésien et malaisien, officiellement soutenus par les deux gouvernements, présentent de nombreuses similitudes : localisation dans des régions périphériques (Sulawesi et Pahang), investissements massifs, complexes

Les projets du secteur productif : Agriculture et industrie



Carte 10. Le secteur productif : Agriculture, industrie. Valeur des projets par sous-secteur

intégrés induisant des projets sur le long terme (plusieurs phases sont indentifiables) et combinant des activités d'extraction minière, de transformation et de production regroupées dans une zone de coopération économique et commerciale bi-nationale, et enfin association entre des grandes entreprises chinoises (respectivement Tsingshan Stainless Steel et Alliance steel) et des banques chinoises, attirant par la suite d'autres acteurs chinois. Dans le projet Morawali, ces autres acteurs sont une entreprise publique provinciale et des succursales bancaires provinciales originaires du Guangdong et de Xiamen²².

Secteurs humanitaire et social, outils majeurs du *soft power* chinois

En Asie du Sud-Est, le secteur humanitaire et celui des services et équipements sociaux, flux classiques de l'aide au développement (ODA), représentent à eux seuls 48 % du nombre de projets de la base de données. Cette multiplication des projets, souvent de faible valeur lorsque celle-ci est évaluée, n'est certes pas structurante dans l'organisation spatiale des territoires mais elle joue un rôle majeur dans le déploiement des relations diplomatiques et géopolitiques entre la Chine et les pays de l'Asie du Sud-Est.

Le secteur humanitaire seul représente 13 % du nombre des projets de la base (200 projets) dont 95 % consistent en des aides pour répondre à des situations d'urgence. Si les premières aides d'urgence apportées par le gouvernement chinois pour la gestion de catastrophes naturelles datent du début des années 2000 (dons pour l'aide aux victimes d'inondations au Vietnam et au Cambodge), elles deviennent plus massives durant la période 2005-2008 (38 % des projets d'aide sur la période 2000-2019). Cette concentration temporelle s'explique par les concomitances de deux catastrophes naturelles qui ont marqué l'Asie du Sud-Est : le tsunami de l'océan Indien du 26 décembre 2004 qui a fait 170 000 morts en Indonésie et en Thaïlande et le cyclone Nargis, une tempête de catégorie 4, qui a frappé le Myanmar en 2008 et causé des dégâts considérables : le nombre de morts et de disparus est estimé officiellement à 146 000 et plus de 800 000 personnes déplacées. Lors de ces deux crises, le gouvernement chinois a cherché à bâtir l'image d'un « bon voisin » et de grande puissance bienveillante capable d'apporter rapidement une aide humanitaire aux victimes. Son mode d'action varie selon les contextes. En Indonésie, cette aide s'est inscrite surtout dans le cadre de la coopération internationale, par des dons aux organisations internationales comme l'Organisation mondiale de la santé, le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies ou encore l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cependant, bien que la Chine ait été prompte à réagir dès le lendemain du tsunami, son aide a été relativement modeste comparée aux énormes campagnes d'aide américaines, japonaises, européennes et canadiennes qui ont dépassé les 4 milliards de dollars (Dillon & Tkacik 2005). Dans la bataille d'images, la contribution chinoise a été éclipsée par les flottes d'hélicoptères américains

transportant de vastes cargaisons de fournitures médicales, alimentaires et de matériaux de construction. En 2008, lors du cyclone Nargis, la donne est différente : le gouvernement chinois a été un des rares pays autorisés à envoyer de l'aide sur place alors que l'accès aux zones sinistrées demeurait interdit pendant les trois premières semaines aux équipes de recherche et de sauvetage des organisations humanitaires occidentales. Le refus, de la part de la junte, d'une intervention internationale est emblématique des enjeux et implications politiques de l'aide humanitaire en général. L'aide chinoise a également été active aux Philippines après le passage des typhons (Durian de 2006, Haynan de 2013 ou encore Haima de 2016), en Indonésie lors de chacune des catastrophes naturelles et dans l'ensemble des pays de la RGM lors des épisodes récurrents d'inondations. On peut noter que les aides proviennent non seulement du gouvernement chinois mais aussi des gouvernements provinciaux du Yunnan et du Guangxi, les deux provinces chinoises intégrées à la RGM. L'aide humanitaire de la Chine, comme celle des pays occidentaux, vise à renforcer son pouvoir d'influence et à légitimer son action internationale.

Le secteur des services et infrastructures sociaux représente 35 % des projets en nombre mais seulement 1,5 % de la valeur totale des projets. Les projets sont très divers, du don de livres, d'ordinateurs ou d'ambulances au financement d'un palais de l'amitié, d'un hôpital ou encore de la restauration d'une pagode. 38 % des projets de ce secteur sont consacrés à ce que l'on peut qualifier de diplomatie culturelle et d'éducation : attribution de bourses d'étude à des étudiants dans des universités chinoises, envoi d'enseignants afin de mieux diffuser l'enseignement du chinois dans les écoles, formation des fonctionnaires des ministères au mandarin et enfin, plus prioritairement, implantation d'Instituts Confucius. Encadrés par le Hanban, le Bureau national pour l'enseignement du chinois langue étrangère, ces instituts ont pour objectif de diffuser et de promouvoir à l'étranger la langue, la culture et l'histoire chinoises. D'après la base, les premiers Instituts Confucius d'Asie du Sud-Est ont été construits en 2005 et 2006 en Thaïlande : avec 12 Instituts Confucius, ce pays est le plus couvert d'Asie du Sud-Est. Il existe peu d'Instituts Confucius au Laos et au Cambodge (un seul dans chacune des capitales, surtout dévolus à la formation des fonctionnaires) et aucun au Myanmar et au Vietnam : l'enseignement du chinois y est dispensé surtout par des professeurs volontaires chinois affectés dans les écoles du pays. En Indonésie, la base de données permet de recenser six Instituts Confucius, tous inaugurés en 2011 et inscrits dans le cadre de partenariats entre des universités indonésiennes²³ et chinoises. Leur création ne s'est pas faite sans heurt, tant le sentiment anti-chinois et les opinions négatives envers la Chine sont encore vifs, exacerbés parfois par les nouvelles migrations de travailleurs chinois. Leur nom même de « Institut Confucius » a été contesté car le confucianisme est à nouveau une des religions officielles reconnues en Indonésie depuis l'abrogation en 2000, par le président Abdurrahman Wahid, de la circulaire de 1978 interdisant aux citoyens de se déclarer adeptes du confucianisme. En Indonésie, ces centres se nomment donc Instituts du Mandarin (Pusat Bahasa Mandarin). La création de ces instituts a été soutenue par des hommes d'affaires

indonésiens d'origine chinoise, notamment à Makassar, au sud de Sulawesi, non pas tant pour favoriser le développement des relations commerciales avec la Chine que pour des raisons de politique intérieure. La connaissance de la langue et de la culture chinoises est en effet susceptible de réduire les risques de conflits, en diffusant une meilleure image de la communauté sino-indonésienne et des sentiments plus positifs envers les Indonésiens d'origine chinoise (Rika & Leung 2018). La Malaisie ne compte qu'un seul Institut Confucius, ouvert en 2015 dans l'université de SEGI située à Damansara dans la banlieue de Kuala Lumpur. Elle a, en revanche, accueilli dans l'État de Selangor un campus de l'université Xiamen, placé sous l'administration directe du ministère chinois de l'Éducation. La diplomatie culturelle prend ainsi des formes très variées.

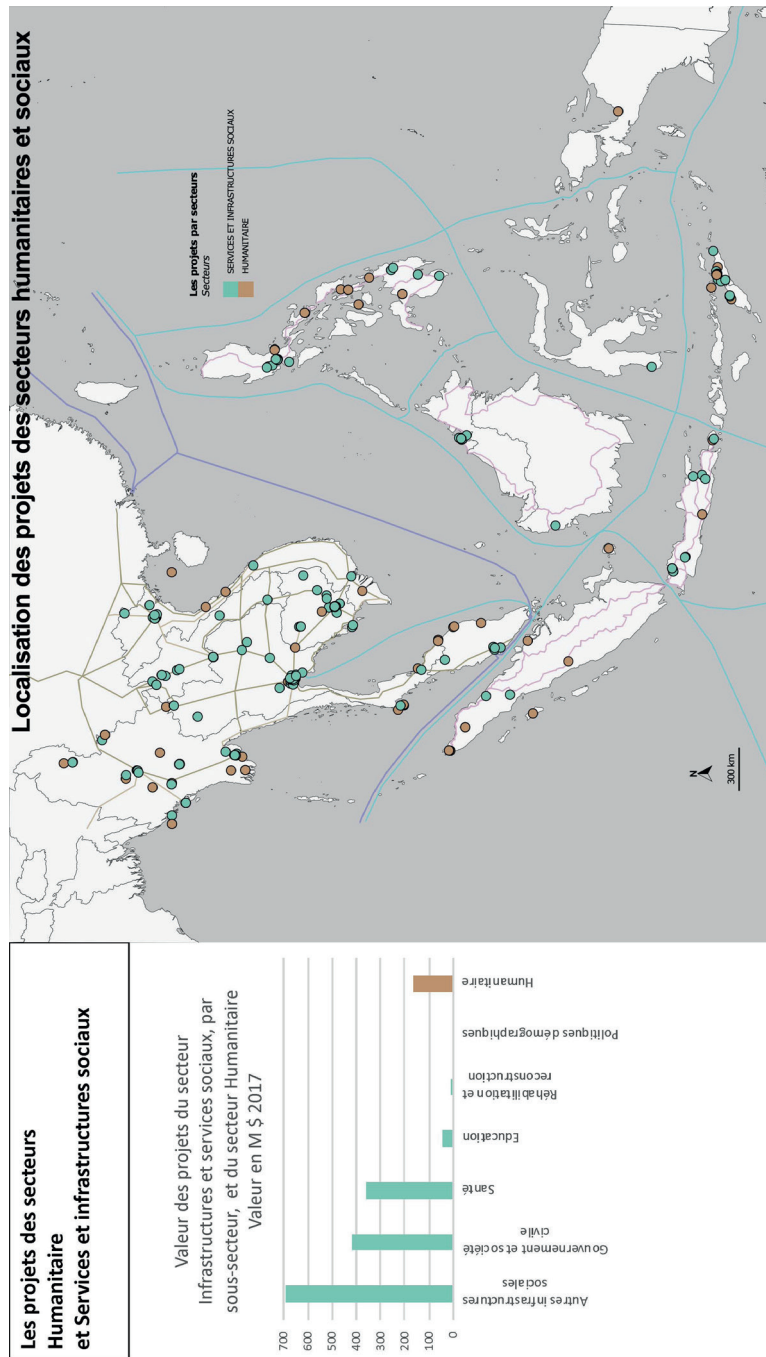
En Thaïlande, en Malaisie et à Brunei, la totalité des dons et des projets du secteur des services et infrastructures sociaux est concentrée dans la diplomatie culturelle. Dans ces pays à plus haut revenu, l'objectif du *soft power* n'est pas d'accompagner les investissements chinois mais de diffuser une image positive de la Chine. Au Cambodge, au Laos et au Myanmar en revanche, les dons et les projets chinois du secteur des services et infrastructures sociaux sont fréquemment directement liés aux intérêts sécuritaires, géopolitiques et économiques de la Chine. Les zones frontalières de la Chine avec le Myanmar et le Laos font ainsi l'objet de projets visant à éradiquer la culture du pavot à opium dans les hautes terres : soit par don de semences et d'assistances techniques pour des cultures de substitution (surtout dans la période 2000-2005), soit par le financement en équipement des polices aux frontières ; plusieurs projets liés à la lutte contre la drogue sont financés par le gouvernement provincial du Yunnan, et non par Pékin. Toujours dans les zones frontalières, en mars 2011, le ministère chinois de la Santé et son homologue laotien ont signé un protocole d'accord pour le don de laboratoires de dépistage du sida dans la province de Luang Namtha afin de limiter la diffusion de cette maladie vers les régions frontalières chinoises. Sur le plan géopolitique, le financement par la Chine d'équipements permettant l'organisation, par les pays de la région, d'évènements internationaux comme les sommets de l'ASEAN ou les Jeux de l'Asie du Sud-Est, n'est pas non plus anodin et révèle la forte influence exercée par la Chine sur ces pays (Musil *et al.* 2015). Sur le plan économique, les intérêts chinois se traduisent par le financement, l'équipement et la formation de nombreux fonctionnaires des différents ministères laotiens, cambodgiens et birmanes qui contribuent ensuite à la diffusion des normes chinoises, notamment de planification, et le recours aux experts et aux services de conseils chinois. Lorsqu'une aide médicale ou une formation est apportée, elle est souvent localisée dans l'environnement immédiat d'entreprises et d'intérêts économiques chinois : par exemple le centre de formation implanté dans la Zone économique de Sihanoukville, zone dominée par les entreprises chinoises (2015), ou encore la reconstruction de l'hôpital de Kyaukpyu situé à proximité de la tête de l'oléoduc et du gazoduc Chine-Myanmar, ainsi que la construction d'hôpitaux le long du gazoduc (2011).

La Chine exerce enfin une diplomatie sanitaire dans de nombreux pays d'Asie du Sud-Est. Bien avant que l'on ait qualifié de « diplomatie du vaccin ou des

masques » la démarche entreprise par Xi Jinping lors de la pandémie de la Covid-19 (Bondaz 2020 ; Bonnet 2021), les autorités chinoises utilisent l'envoi d'aides, de dons et de professionnels médicaux pour rendre visible leur politique de bon voisinage avec leurs alliés d'Asie du Sud-Est. En Indonésie, la diplomatie sanitaire chinoise prend la forme de don de matériel pour la prévention et le contrôle de la grippe aviaire (2004 et 2006), de fourniture de médicaments antipaludéens (récurrent depuis 2007), mais aussi et de manière moins classique, de financement de projets de recherche portant sur la médecine et la pharmacopée traditionnelles. Au Laos, le gouvernement chinois accorde depuis 2002 des subventions récurrentes pour la construction de l'hôpital de l'amitié Lao-Chine dans la province de Luang Prabang. Au Cambodge, au Laos et au Myanmar, des équipes mobiles de médecins volontaires chinois (généralistes, ophtalmologistes, spécialistes de lutte contre la malaria ou la dengue) sillonnent les zones rurales pour offrir des consultations et des opérations gratuites aux populations les plus pauvres.

CONCLUSION

Au terme de cette première analyse de cette base de données AidData pour l'Asie du Sud-Est, il est possible d'en dégager des atouts et des limites. Outre la richesse des informations recueillies, AidData est la seule base de données qui répertorie, avec une recherche d'exhaustivité, des projets financés par des dons et de la dette (prêts à taux concessionnels ou non), financés par des banques et par des organismes et entreprises publics chinois. Les projets favorisant le *soft power*, souvent non quantifiables, y figurent, alors qu'ils sont invisibilisés dans la plupart des autres bases de données. La base prend également en compte la temporalité, qui permet d'identifier les périodes de rupture et d'accélération des flux financiers publics chinois, à l'échelle de l'Asie du Sud-Est et de chacun des pays. Elle permet aussi de suivre les étapes des projets, entre l'annonce et la réalisation effective et de mettre en valeur les différentes phases d'un projet lorsqu'y entrent de nouveaux acteurs ou lors d'une extension du projet d'origine. Elle traduit également la nécessité pour la Chine de composer avec les contraintes locales et de s'adapter aux changements géopolitiques régionaux, et politiques nationaux. Les acteurs chinois mentionnés sont des acteurs nationaux mais aussi provinciaux (essentiellement des provinces frontalières chinoises du Yunnan et du Guangxi), ce qui souligne l'importance de la proximité géographique dans les coopérations. Des formes originales ont également pu être mises en évidence dans le secteur industriel, les projets les plus importants prenant souvent la forme de projets intégrant extraction et transformation de la ressource au sein d'une zone industrielle dédiée, équipée en infrastructures sociales. En plus des limites de la base signalées en introduction (choix des projets de la part des auteurs de la base, absence des IDE, sens très large de l'aide au développement), l'analyse plus détaillée des secteurs révèle le flou de certaines catégories, un même type de projet pouvant être associé à des catégories différentes. De la même façon, comme le montre l'exemple des



Carte 11. Le secteur humanitaire et des services et infrastructures sociaux

projets immobiliers, un type de projet peut être pris en compte dans la base pour un pays, mais pas dans un autre.

Les flux financiers publics chinois participent bien à la différenciation entre les composantes continentale et insulaire de l'Asie du Sud-Est, mais cette constatation demande à être nuancée aux échelles nationales, en raison des exceptions indonésienne et thaïlandaise. Ainsi l'Asie du Sud-Est continentale, et en particulier sa partie orientale, est caractérisée par l'ancienneté et l'intensité des projets financés par la Chine. La logique de connectivité avec la Chine joue à plein dans cette partie continentale, où les projets sur et à proximité des corridors terrestres concentrent de lourds investissements dans le domaine ferroviaire et routier, et facilitent l'extraction de ressources énergétiques et minières. On note cependant deux exceptions dans deux pays ayant été plus réticents, pour des raisons différentes, à accueillir des investissements lourds chinois dans le domaine stratégique des infrastructures de transport. Au Vietnam d'abord, où les projets de coopération concernent plutôt les domaines énergétique et industriel, bien moins sensibles. En Thaïlande ensuite où il a fallu attendre l'arrivée au pouvoir des militaires pour que les négociations du financement de la ligne à grande vitesse aboutissent. C'est ce retard qui explique en partie la faiblesse des financements chinois dans ce pays par rapport aux autres pays de la péninsule indochinoise (Taillard 2019). Il n'existe pas de véritable spécificité insulaire, ni dans les secteurs économiques des projets, ni en termes de temporalités ou encore d'acteurs. En Indonésie, qui arrive largement en tête des financements, les projets sont anciens et diversifiés. Ils s'inscrivent essentiellement dans le cadre de programmes indonésiens de développement d'infrastructures de transport, énergétiques ou industrielles. En Malaisie, les projets sont récents et très peu nombreux mais de forte valeur donc porteurs d'un important potentiel de déstabilisation pour l'économie nationale. Quant aux Philippines, le petit nombre de projets montre l'importance du facteur politique, les gouvernements philippins ayant été longtemps méfiants vis-à-vis de la Chine en raison notamment du conflit portant sur les archipels de la mer de Chine méridionale.

La richesse de la base AidData est loin d'avoir été entièrement exploitée dans cette contribution. Elle nécessiterait une approche plus approfondie par pays et par projet ou catégorie de projets. Elle permet en effet d'analyser dans le détail les montages financiers²⁴, les acteurs du financement, notamment les acteurs privés associés, chinois ou nationaux, mais aussi les acteurs de la réalisation des projets, et le degré de réalisation effective des projets de façon à éviter le biais des effets d'annonce. La deuxième version de la base de données est aussi beaucoup plus explicite sur la réception des projets auprès des populations locales, leur impact et les conflits qu'ils suscitent (compétition foncière, expulsion des populations, pollution, main-d'œuvre chinoise aux détriments de la main-d'œuvre locale, etc.). Les limites temporelles de la base, qui se termine en 2017, incitent à poursuivre le travail afin de prendre en compte l'impact de la BRI, notamment dans le domaine maritime, et la réalité de sa réorientation vers davantage de verdissement des projets. Enfin, l'articulation des projets d'AidData avec les projets financés par des

IDE ou par des acteurs privés permettrait d'appréhender la projection financière chinoise dans son ensemble.

Notes

1. Le terme occidental est à envisager au sens large. Il inclut le Japon, acteur important de l'aide au développement en Asie du Sud-Est.
2. Base de données AidData, <https://www.aiddata.org/data/aiddatas-global-chinese-development-finance-dataset-version-2-0>.
3. D'autres bases sur d'autres types de flux financiers existent, notamment, URL : <http://www.bu.edu/cgp/> sur les ressources naturelles, URL : <https://reconnectingasia.csis.org/map/>, URL : <https://www.beltroad-initiative.com/projects/>, URL : <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>, URL : <https://merics.org/en/merics-bri-tracker-database-and-project-design>, URL : <https://www.cfr.org/article/belt-and-road-tracker>.
4. Ces relations conflictuelles liées aux revendications chinoises en Mer de Chine méridionale concernent également le Vietnam.
5. Ce livre blanc est le troisième que publie la Chine sur son aide au développement, voir The State Council of the People's Republic of China (2021).
6. Il énumère la coopération technique, l'allègement de la dette et les projets comme les principales formes d'aide chinoise. « Parmi ces projets d'aide, la majeure partie de l'argent est dépensée dans les infrastructures économiques, suivies par l'industrie, le développement de l'énergie et des ressources, l'agriculture et la collaboration pour la paix en matière de développement, y compris les opérations de maintien de la paix des Nations Unies » (Gu 2022, notre traduction).
7. Cette pratique, tout comme les discours chinois autour de l'aide (coopération sud-sud, principe de non-ingérence, stratégie *win-win*), ont été analysés dans l'article précédent d'Elsa Lafaye de Micheaux, dans ce numéro.
8. Par commodité, nous qualifierons cependant parfois « d'aide » les flux financiers figurant dans la base AidData malgré le caractère très englobant de sa définition de l'aide. « Flux financiers publics chinois » ou « financement public chinois pour la coopération au développement » seraient des termes plus exacts.
9. La Cité-État était présente dans la première édition 2017 de la base AidData retraçant les projets d'aide et d'investissements à visée officielle de la Chine entre 2000 et 2014 : dix projets sont répertoriés, associés majoritairement à l'éducation et au prêt de pandas (2) ainsi que l'appui chinois à une assistance technique en matière de médecine chinoise opérée par une institution spécialisée en Thaïlande.
10. Toutes les cartes et figures de cet article sont originales et ont pour source la seconde version de la base de données AidData. Les valeurs sont en US\$ constants de 2017.
11. La Chine revendique des îlots localisés en mer de Chine méridionale, ce que contestent plusieurs pays d'Asie du Sud-Est.
12. Voir l'article de Daniel Peterson dans ce numéro.
13. Mahathir Mohamad a déjà occupé le poste de Premier ministre de 1981 à 2003.
14. Voir l'article de Christian Taillard dans ce numéro.
15. *Ibid.*

16. Le verdissement des certains projets chinois date en effet de 2015, date à laquelle la Chine annonce adhérer aux objectifs des Nations Unies vers la durabilité ou la soutenabilité du développement (SDG).
17. Voir la carte des corridors, Christian Taillard dans ce numéro.
18. La base AidData associe industrie, mines et construction dans un même secteur. Nous avons isolé dans le graphique chacun des composants afin d'avoir une meilleure appréhension des projets.
19. Ce projet figure dans la base car il est financé par ICBC, une des banques commerciales publiques chinoises. Les autres projets immobiliers en Indonésie sont financés également par ICBC et dans les autres pays par les banques de développement (Exim et CDB).
20. Communication de Khac Minh Tran, séminaire AidData, février 2021.
21. À noter que le projet très similaire d'Eastern Steel localisé dans le Terengganu n'apparaît pas dans la base. La raison en est son antériorité puisque les premiers investissements chinois datent de 1987 et la forme IDE du financement chinois de son agrandissement et sa modernisation en 2013-2014 (Delfolie *et al.* 2016).
22. La China Development Bank (CDB) a également financé en 2010 un prêt pour la construction d'une aciérie à Myingyan dans la région de Mandalay. L'aciérie, placée depuis 2012 directement sous la responsabilité du ministère de l'industrie, a bien été construite mais fonctionnant à perte, elle a été fermée en février 2017. Le gouvernement est ainsi contraint de rembourser un prêt (345 000 \$ par jour) pour une aciérie qui n'est plus opérationnelle.
23. Université de Hasanuddin de Makassar, université chrétienne Maranatha de Bandung, université Al-Azhar Indonesia de Jakarta, université Tanjungpura de Kalimantan-Ouest, université d'État de Surabaya et université Muhammadiyah Malang de Java-Est.
24. Voir l'article de Christian Taillard dans ce numéro.

Références

- ADB, 2016, *Achieving Universal Electricity Access in Indonesia*, Philippines: ADB.
- ALLÈS, Delphine, 2013, « Indonésie: le non-alignement à l'épreuve de la concurrence sino-américaine », *Politique étrangère*, 4: 175-85.
- ALLÈS, Delphine & FRÉCON, Éric, 2019, « Les voies indonésiennes de la Belt and Road Initiative: Des (mis) perceptions hégémoniques à l'ambiguïté stratégique », *Études internationales*, 49 (3): 497-521.
- BARR, Michael, 2014, « Chinese Cultural Diplomacy: Old Wine in New Bottles? », in *China's Many Dreams*, David Keer, éd., Londres: Palgrave Macmillan, p. 180-200.
- BERTUZZI, Marine, MELONIO, Thomas, PORNET, Alisée & TREMEL, Laëtitia, 2019, « Vers de "Nouvelles routes de la soie" durables? Pistes de réflexion pour un référentiel commun de développement durable », *Policy Paper AFD*, 2, URL: <https://www.afd.fr/fr/ressources/vers-de-nouvelles-routes-de-la-soie-durables>, consulté le 10 septembre 2022.

- BONDAZ, Antoine, 2020, « Route de la soie de la santé » : comment la Chine entend profiter de la pandémie pour promouvoir sa diplomatie sanitaire », *Note de la Fondation pour la Recherche Stratégique*, 11, URL : <https://www.frstrategie.org/publications/notes/route-soie-sante-comment-chine-entend-profiter-pandemie-pour-promouvoir-sa-diplomatie-sanitaire-2020>, consultée le 05 novembre 2022.
- BONNET, Pauline, 2021, « La diplomatie du masque et du vaccin : nouvel atout de soft et de hard power pour Pékin ? », *Regards géopolitiques*, 7 (2) : 37-50, URL : <https://cqegeulaval.com/2021/06/03/la-diplomatie-du-masque-et-du-vaccin-nouvel-atout-de-soft-ou-de-hard-power-pour-pekini/>, consulté le 12 juillet 2022.
- BRÄUTIGAM, Deborah, 2015, *Will Africa Feed China?* New York : Oxford University Press.
- CABESTAN, Jean-Pierre, 2019, « Les nouvelles routes de la soie », *Études*, 12 : 19-30.
- CHIANG, Minh-Hua & LAFAYE DE MICHEAUX, Elsa, 2022, « China's Outward Foreign Direct Investment in Southeast Asia: Analyzing the Chinese State's Strategies and Potential Influence », *Thunderbird International Business Review*, 64 (6) : 581-593, DOI : 10.1002/tie.22311.
- CAMBA, A. Alvin, « The Direction, Patterns, and Practices of Chinese Investments in Philippine Mining », in *China's Backyard: Policies and Politics of Chinese Resource Investments in Southeast Asia*, Jason Morris-Jung, éd., Singapour : ISEAS, p. 29-154.
- COLIN, Sébastien, 2011, *La Chine et ses frontières*, Paris : Armand Colin, coll. « Perspectives géopolitiques ».
- CÔTÉ, Denis & MARTEL, Stéphanie, 2014, « La Chine et l'Asie du Sud-Est : une relation ambivalente », *Monde chinois*, 38-39 (2) : 48-65.
- COURMONT, Barthélémy, 2009, *Chine, la grande séduction. Essai sur le soft power chinois*, Paris : Choiseul.
- CURIEN, Rémi, 2017 « Singapour, modèle de développement urbain (durable ?) en Chine », *Perspectives chinoises*, 1 : 27-37.
- CUSTER, Samantha, RUSSELL, Brooke, DILORENZO, Matthew, CHENG, Mengfan, GHOSE, Siddhartha, DESAI, Harsh, SIMS, Jacob & TURNER, Jennifer, 2018, *Ties that Bind: Quantifying China's Public Diplomacy and its « Good Neighbor » Effect*, AidData, CSIS, Asia Policy Institute, URL : <https://www.aiddata.org/publications/ties-that-bind>, consulté le 20 février 2019.
- DELFOULIE, David, FAU, Nathalie & LAFAYE DE MICHEAUX, Elsa, 2016, *la Malaisie et la Chine, une relation précieuse*, Carnet de l'IRASEC n° 7 – Série Enquête, Bangkok : Irasec.
- DELFOULIE, David, FAU, Nathalie & LAFAYE DE MICHEAUX, Elsa, 2021, « La puissante singularité d'un pays « à la croisée des vents », in *Malaisie contemporaine*, David Delfoulie, Nathalie Fau, Elsa Lafaye De Micheaux, Bangkok-Paris : Irasec-Les Indes Savantes, p. 11-24.

- DILLON, Dana R. & TKACIK, John J., 2005, « China's Quest for Asia », *Policy Review*, 134, URL : China's quest for Asia – Document – Gale Academic OneFile, consulté le 20 février 2019.
- DU ROCHER, Sophie, 2014, « Chine/ASEAN: une diplomatie tous azimuts rondement menée », *Asie Visions*, 67, IFRI, URL : <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/asiavisions67sboisseaudurocher.pdf>, consulté le 12 février 2018.
- EMMERSON, Donald, 2021, *The Derr and the Dragon: Southeast Asia and China in the 21st Century*, Standford : Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center.
- FAU, Nathalie, SIRIVANH, Khonthapane & TAILLARD, Christian, 2013, *Regional Integration in Southeast Asia*, Singapour : ISEAS.
- FAU, Nathalie, 2016, « L'Indonésie et la mer ou la réconciliation difficile d'un État archipelagique avec son espace maritime », in *Indonésie Contemporaine*, Rémy Madinier, éd., Bangkok : Irasec, p. 25-50.
- FAU, Nathalie & TRÉGLODÉ, Benoît, 2018, *Mers d'Asie du Sud-Est. Coopérations, intégrations et sécurités*, Paris : CNRS éditions.
- FRANCK, Manuelle, 2013, « Urban Networks, Twin Cities and Transnational Corridors in Southeast Asia: The Case of Pekanbaru-Dumai », in *Regional Integration in Southeast Asia*, Nathalie Fau, Sirivanh Khonthapane & Christian Taillard, Singapour : ISEAS, p. 271-298.
- GU, Jing, 2022, « Unravelling the Controversies of Chinese Foreign Aid », *East Asia Forum*, 3 mai, URL : <https://www.eastasiaforum.org/2022/05/03/unravelling-the-controversies-of-chinese-foreign-aid/>, consulté le 12 septembre 2022.
- HONG, Zhang, 2020, « Allier l'aide aux contrats: le rôle des projets internationaux dans l'aide chinoise au développement », *Perspectives chinoises*, 4 : 19-31.
- HUANG, Linyan, LASSERRE, Frédéric & MOTTET, Éric, 2018, « Nouvelles liaisons ferroviaires chinoises: une entreprise stratégique », *Politique étrangère*, 2018/1 (Printemps): 119-131.
- HURLEY, John, MORRIS, Scott & PORTELANCE, Gailyn, 2018, *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*, CGD Policy Paper 121.
- HWANG, Jyhjong, BRÄUTIGAM, Deborah & EOM, Janet, 2016, « How Chinese Money is Transforming Africa: It's Not What You Think », *Policy Brief*, 11 : 1-4.
- INGALLS, Micah L., MEYFROIDT, Patrick, PHUC XUAN TO, KENNEY-LAZAR, Miles & EPPRECHT, Michael, 2018, « The Transboundary Displacement of Deforestation under REDD+ : Problematic Intersections between the Trade of Forest-risk Commodities and Land Grabbing in the Mekong Region », *Global Environment Change*, 50 : 255-267.
- LAMPTON, David M., HO, Selina & KUIK, Cheng-Chwee, 2020, *Rivers of Iron, Railroads and Chinese Power in Southeast Asia*, Berkeley : University of California Press.
- LASSERRE, Frédéric, MOTTET, Éric & COURMONT, Barthélémy, éd., 2019, *Les nouvelles routes de la soie. Géopolitique d'un grand projet chinois*, Québec, Canada : Presses de l'université du Québec, coll. « Asies contemporaines ».

- MALIK, Ammar, PARKS, Bradley, RUSSELL, Brooks, LIN, Joyce, WALSH, Katherine, SOLOMON, Kyra, ZHANG, Sheng, ELSTON, Thai-Binh & GOODMAN, Seth, 2021, *Banking on the Belt and Road: Insights from a New Global Dataset of 13,427 Chinese Development Projects*, Williamsburg: VA: AidData at William & Mary.
- MELLAC, Marie, 2019, « Une société travaillée par le changement, une entrée par le foncier », in *L'Asie du Sud-Est, Émergence d'une région, mutation des territoires*, Nathalie Fau & Manuelle Franck, éd., Paris: Armand Colin, coll. « Horizon », p. 231-245.
- MORRIS-JUNG, Jason, 2018, *In China's Backyard, Policies and Politics of Chinese Resource Investments in Southeast Asia*, Singapour: ISEAS.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF CHINA, 2015, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*, URL: https://www.fmprc.gov.cn/eng/topics_665678/2015zt/xjpcxbay-zlt2015nnh/201503/t20150328_705553.html, consulté le 23 mars 2018.
- MOTTET, Éric, COURMONT, Barthélémy & LASSERRE, Frédéric, éd., 2015, *La Chine et le Monde: Quelles nouvelles relations, quels nouveaux paradigmes?*, Québec, Canada: Presses de l'Université du Québec, coll. « Asies contemporaines ».
- MUSIL, Clément, PEYRONNIE Karine, SISOUATH Bounleum, 2015, « L'accueil des Jeux du Sud-Est asiatique à Vientiane: un révélateur des modes de production urbaine au coup par coup », in *Territoire de l'Urbain en Asie, une nouvelle modernité?*, Manuelle Franck & Thierry Sanjuan, éd., Paris: CNRS édition.
- NYE, Joseph, 1990, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New-York: Basic Books.
- RIKA, Theo & LEUNG, Maggi W. J., 2018, « China's Confucius Institute in Indonesia: Mobility, Frictions and Local Surprises, Sustainability », *MDPI*, 10 (2) : 1-15, DOI: 10.3390/su10020530.
- SEARS, Caitlyn, 2018, « What Counts as Foreign Aid: Dilemmas and Ways Forward in Measuring China's Overseas Development Flows », *The Professional Geographer*, 71 (1) : 135-144.
- SEHIER, Clément, 2019, « La montée de l'influence internationale de la Chine, une manifestation de ses contradictions économiques et sociales internes? », *Chronique internationale de l'IRES*, 167 : 3-12.
- SHAMBAUGH, David, 2013, *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford: Oxford University Press.
- SHICHOR, Yitzhak, 2018, « China's Belt and Road Initiative revisited: Challenges and Ways Forward », *China Quarterly of International Strategic Studies*, 4 (1) : 39-53.
- TAILLARD, Christian, 2009, « Un exemple réussi de régionalisation transnationale en Asie orientale: les corridors de la Région du Grand Mékong », *Espace Géographique*, 1 : 1-16.
- TAILLARD, Christian, 2019, « La ligne à grande vitesse Kunming-Vientiane-Bangkok: des corridors de la Région du Grand Mékong aux Nouvelles routes de la soie », *Espace Géographique*, 3 : 199-216.

- TAN, Danielle, 2011, *Du communisme au néolibéralisme : le rôle des réseaux chinois dans la transformation de l'État au Laos*, thèse de doctorat en science politique, Institut Politique de Paris.
- THALER, Mai-Lan, 2021, « Les nouvelles routes de la Soie : instrumentalisation de l'histoire et de la culture bouddhiste dans la construction d'un récit stratégique », *Regards Géopolitiques*, 7 (2) : 50-64.
- THARAKAN, Pradeep, 2015, « Summary of Indonesia's Energy Sector Assessment », *ADB Papers on Indonesia*. 9, Manille : Philippines
- THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2021, *White Paper, China's International Development Cooperation in the New Era*, URL : https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6b-bbc6d0f72576943922.html, consulté le 15 septembre 2022.
- TRÉGLODÉ, Benoît, 2014, « L'Asie du Sud-Est et la Chine de Xi Jinping : le grand accommodement », in *Asie-Monde émergents, édition 2014-2015*, Jean-Louis Racine, éd., Paris : La documentation française, p. 69-84.
- TRÉGLODÉ, Benoît & FRÉCON, Éric, 2018, « La Chine et l'Asie du Sud-Est, vers un nouvel ordre régional ? », *Monde chinois*, 54-55 (2) : 6-11.
- WINTER, Tim, 2020, « Geocultural Power : China's Belt and Road Initiative », *Geopolitics*, 26 (5) : 1-24, DOI: 10.1080/14650045.2020.1718656.

Note des autrices

Cet article a été réalisé dans le cadre du groupe de cartographie du projet d'analyse de la base AidData. Robin Laille, pour la première version de la base, et Christian Taillard, pour les deux versions, ont contribué à la conception des cartes et à la réflexion d'ensemble.

Résumé : Cet article analyse la base de données AidData, qui recense les projets chinois de coopération et d'aide au développement dans le monde et notamment en Asie du Sud-Est de 2000 à 2017. En lien avec les stratégies chinoises et celles des pays d'accueil, l'article interroge en particulier les différences de temporalités de ces flux chinois par pays et par période, les différenciations en termes de secteurs économiques et d'acteurs entre les deux grandes parties de l'Asie du Sud-Est, continentale et insulaire, et entre les pays qui la composent. Des analyses à l'échelle des pays puis à l'échelle des projets nous ont ensuite conduites, grâce aux outils cartographiques, à mettre en évidence les configurations spatiales de l'aide chinoise en Asie du Sud-Est, fortement associées à la proximité de la frontière avec la Chine et à la localisation des corridors de transport continentaux. Une telle analyse a pour objectif de dégager des lignes de forces des flux financiers publics chinois en Asie du Sud-Est. Elle a également une vocation méthodologique, en soulignant, à partir de quelques exemples, la richesse et les limites de cette base de données.

Spatial Deployment of Chinese Public Financial Flows in Southeast Asia: An Analysis Using AidData Data Base

Abstract: *This article analyses the AidData database, which lists Chinese cooperation and development aid projects in the world, and in Southeast Asia from 2000 to 2017. In relation to Chinese strategies and those of the host countries, it especially examines the differences in the temporality of these Chinese flows by country and by period. It also focuses on the differentiations in terms of economic sectors and in terms of actors between the two main parts of Southeast Asia, continental and island, and between the countries in each group. Analyses at the country level and then at the project level then led us, thanks to cartographic tools, to highlight the spatial configurations of Chinese aid in Southeast Asia. They appear strongly associated with the proximity of the border with China and with the location of continental transport corridors. The aim of such an analysis is to identify the main lines of Chinese public financial flows in Southeast Asia. It also has a methodological purpose, by underlining the interest and the limits of this database, on the basis of a few examples.*

Mots-clés: *Asie du Sud-Est, Chine, AidData, flux financiers publics chinois, aide au développement, Belt and Road Initiative, région du Grand Mékong, policy banks, énergie, transport, aide humanitaire.*

Keywords: *Southeast Asia, China, AidData, chinese public financial flows, development aid, Belt and Road Initiative, Greater Mekong Subregion, policy banks, energy sector, transports, humanitarian aid.*