Le Mécanisme de coopération 17+1, cheval de Troie de la Chine en Europe? – Entretien avec Xavier Richet

Description

Crainte et fréquemment décriée, la présence de la Chine en Europe centrale et du Sud-Est semble désormais se heurter à certaines critiques de la part des pays récipiendaires. Pour Xavier Richet, professeur émérite, le Format 17+1 pourrait bien évoluer vers plus de pragmatisme.

La Chine est partout… y compris en Europe centrale et du Sud-Est, où elle déploie ses coopérations avec plusieurs pays de la région, nouveaux États membres de l'Union européenne ou candidats à l'adhésion. Qu'il s'agisse d'échanges commerciaux, d'investissements directs ou de la construction d'infrastructures routières, portuaires et ferroviaires, leur but est de faciliter la connexion entre les marchés asiatiques et européens. Xavier Richet, professeur émérite (Université Sorbonne nouvelle, chaire Jean Monnet, *ad personam* de l'Union européenne) évoque pour *Regard sur l'Est* les enjeux de cette présence chinoise dans la région.

Que désigne le Format 17+1 ? Est-il assimilable au projet de Nouvelles routes de la soie ?

Le Format 17+1, officiellement Mécanisme de coopération 17+1, a été fondé en 2012, soit un an avant le lancement de l'ambitieux projet des Nouvelles routes de la soie par le président chinois Xi Jinping. Aujourd'hui, il en est une de ses composantes, qui couvre l'espace de l'Europe de l'Est et du Sud-Est.

Autour de la Chine, le Format rassemble aujourd'hui 17 pays : les trois États baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) [le 21 mai, la Lituanie a annoncé sa sortie officielle du Format, *NDLR*], les quatre pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) ; au Sud-Est, on trouve la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie, la Slovénie et cinq pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie – le Kosovo n'est pas reconnu par la Chine) ainsi que la Grèce, dernière arrivée en 2019.

Douze de ces pays sont membres de l'UE, cinq en cours d'adhésion ou invités à en devenir membres, six (les 3 pays baltes, la Slovaquie, la Slovénie, la Grèce) appartiennent à la zone euro, d'autres (la Bulgarie, la Croatie, voire la Roumanie) envisagent de la rejoindre prochainement. La quasi-totalité des 17 sont aujourd'hui membres de l'OTAN, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo (deux États construits de l'extérieur) et, bien sûr, de la Serbie.

À travers ce mécanisme de coopération, la Chine déploie sa stratégie de « multilatéralisme bilatéral », multilatéralisme de façade en fait, mais bilatéralisme bien réel.

Quels sont les enjeux de l'entrée des intérêts chinois en Europe centrale et du Sud-Est ? Quels gains la Chine escompte-t-elle ?

Ils sont divers. D'abord, cette présence s'inscrit dans le projet de « sinisation de la mondialisation ». La Chine mobilise ses capitaux et ses compétences dans un certain nombre de domaines à travers le monde. Elle est à la recherche de ressources minières et énergétiques (Serbie, Albanie), de technologies et de marchés.

Depuis longtemps, la Chine pratique une « diplomatie des infrastructures » dans le cadre de ses coopérations, notamment avec les pays en développement. Elle propose un forfait aux pays partenaires : facilités d'emprunt à des taux attractifs, sans grandes conditionnalités, auprès des banques chinoises pour financer les travaux réalisés par ses firmes d'État (et leurs salariés). C'est cette stratégie qu'elle applique dans cette partie de l'Europe

Les pays de l'Est et du Sud-Est se trouvent ainsi au croisement de deux « routes » partant de Chine : l'une – maritime, qui arrive au Pirée en Grèce, au débouché du canal de Suez ; l'autre – ferroviaire, qui entre en Pologne *via* l'Asie centrale puis la Russie. Un des projets soutenus par la Chine est la réalisation d'une liaison ferroviaire entre ces deux entrées en Europe en construisant et en modernisant les infrastructures ferroviaires reliant le port du Pirée à Budapest[(1)].

Pourquoi la Chine vise-t-elle précisément les pays de l'est de l'Europe ?

Ces pays sont sur le chemin qui mène aux principaux marchés de la Chine, situés dans l'Europe du Nord-Est. On a parfois évoqué le passé socialiste qui lierait ces pays à la Chine mais celui-ci a été pour le moins distant avec certains (Yougoslavie hérétique), voire frictionnel avec d'autres (révisionnisme soviétique des pays de l'Est). Les échanges commerciaux sont d'ailleurs restés très modestes au cours de la période qui va jusqu'à la chute du Mur de Berlin. On s'est étonné de l'absence dans le *Format* d'autres pays proches comme le Bélarus, la Moldavie ou l'Ukraine, où la Chine est également présente : mais ce sont des pays situés dans la zone d'influence de la Russie.

Les pays du Format affichent encore des retards importants en termes de rattrapage (PIB/tête) par rapport au reste de l'UE. Pour eux, la présence chinoise rime avec opportunité de recevoir des financements additionnels à ceux provenant de l'Union (fonds structurels et de convergence, investissements directs des firmes qui proviennent majoritairement de l'UE et des autres pays européens, financements des programmes de pré-adhésion dans les Balkans occidentaux). Au Sud-Est, on est séduit par la possibilité de développer des infrastructures dont l'absence freine leurs politiques d'ajustement et de rattrapage. Enfin, certains de ces pays ont l'espoir d'accéder au vaste marché chinois.

On évoque aussi, pour la Chine, la recherche d'influence dans les affaires européennes. Certains pays « illibéraux » de l'UE, comme la Hongrie, voient en effet dans cette présence l'occasion de desserrer l'étreinte bruxelloise. La Hongrie et la Grèce ont d'ailleurs voté contre certaines résolutions de l'ONU qui concernaient le non-respect des droits de l'homme par la Chine. La Hongrie a refusé tout dernièrement de joindre sa voix à la condamnation de la politique chinoise à Hong Kong. La Serbie, bien qu'en voie d'adhésion à l'UE, envisage grâce à cette coopération la possibilité de repousser à plus tard les contraintes économiques (coût de l'ajustement) et politiques (reconnaissance de l'indépendance du Kosovo) auxquelles elle doit faire face.

Quels sont les leviers privilégiés par la Chine (IDE, commerce, prêts, dons, transferts de technologie, etc.) ?

Paradoxalement, la présence économique chinoise dans la région est relativement faible, au mieux 3 % de ses investissements réalisés dans l'ensemble de l'Europe. Le niveau des échanges commerciaux est très modeste et fortement asymétrique en volume (au détriment des pays de la région). Pour ce qui est des investissements directs dans la région, la Chine procède principalement par acquisition d'entreprises. Les investisseurs chinois sont arrivés dans la région après les grandes privatisations. Les acquisitions demeurent, de fait, modestes, malgré le rachat de quelques grands groupes en faillite en Hongrie (chimie) et en Serbie (sidérurgie, secteur minier). Les investissements *ex-nihilo* restent très limités, souvent à l'initiative d'entreprises privées. Certains groupes, notamment dans le domaine des télécommunications (Huawei) sont fortement présents. On observe des tentatives de créer des chaînes de valeurs dans certains secteurs, comme celui de l'automobile (batteries électriques), notamment dans les Balkans.

Le *soft power* est un instrument également mobilisé, avec la création d'instituts Confucius, la distribution de bourses d'études, la coopération dans les domaines de l'information. La Hongrie, qui a expulsé l'université d'Europe centrale, prévoit d'accueillir une antenne de l'université Fudan de Shanghai en fournissant le terrain et en finançant la construction par des emprunts auprès de banques chinoises…. Une autre université shanghaienne, Jiao Tong, envisage de coopérer avec plusieurs universités serbes. La diplomatie (payante) des masques, puis des vaccins, s'est aussi déployée au cours de la crise sanitaire. Les « vaccins orientaux » sont mis sur le même pied que les vaccins

« occidentaux » par V. Orban en Hongrie et la Serbie va construire une usine de fabrication de vaccins chinois avec l'aide d'investisseurs des pays du Golfe.

On note également le développement d'une coopération militaire et sécuritaire avec la Serbie. Huawei participe à la mise en place d'un système de surveillance dans plusieurs grandes villes du pays (reconnaissance faciale) et la Serbie a par ailleurs acheté des drones ainsi que des missiles à la Chine. Des détachements policiers chinois patrouillent dans les rues de Belgrade et dans d'autres lieux fréquentés par les touristes provenant de l'Empire du Milieu !

Il existe donc des domaines et des secteurs d'activités privilégiés…

On constate aujourd'hui un glissement double concernant les domaines d'activités et la localisation de la présence chinoise dans la région. Tout d'abord, du côté de l'offre, un glissement des dépenses d'IDE s'opère vers la prestation de services de construction. La part de ces derniers croît dans le total des projets soutenus par la Chine. On observe ensuite un glissement géographique, avec la part de plus en plus importante que prennent les pays du sud-est de l'Europe, notamment les Balkans occidentaux (Serbie en tête). Deux raisons à cela : des besoins manifestes en infrastructures dans cette partie moins développée de l'Europe et une contrainte bruxelloise moins forte concernant le respect des réglementations européennes (transparence des contrats, environnement).

Cela offre la possibilité aux firmes chinoises de construire des infrastructures dans des secteurs théoriquement condamnés à terme en Chine : centrales thermiques (Bosnie-Herzégovine, Serbie), exploitation minière (Serbie).

Le financement de ces activités est rendu possible par les larges disponibilités des banques chinoises, notamment des banques dites « politiques » (associées aux grands projets de coopération portés par le gouvernement central), par la création d'un fonds d'investissement dédié pour la région d'une dizaine de milliards de dollars et par l'installation de banques commerciales chinoises (Budapest, Belgrade).

Quels sont les impacts de cette présence chinoise sur l'économie des pays concernés ?

Cette présence se veut complémentaire à celle de l'UE. Les retombées en termes d'emplois sont limitées, voire inexistantes (sur les chantiers de construction, la main d'œuvre vient de Chine). Qui plus est, les délais s'accroissent dans la réalisation de plusieurs projets, notamment concernant les infrastructures (parfois liés à la corruption, comme en Macédoine du Nord, au non-respect des règlementations européennes, comme en Hongrie dans le secteur ferroviaire). Surtout, le piège de la dette se révèle peu à peu : il vient de frapper le Monténégro ou la Bosnie-Herzégovine…

En retour, le marché chinois ne s'ouvre que parcimonieusement aux produits des pays de la région. Lors du dernier Sommet du Format 17+1 qui s'est tenu à Pékin (en visioconférence) en février 2021[(2)], la Chine, anticipant certaines critiques, a annoncé l'accroissement de ses achats de produits en provenance des pays partenaires.

Quels sont les risques de cette stratégie pour la Chine ? Pour les pays d'Europe centrale ? Pour la construction européenne ?

Des interrogations se font jour ouvertement parmi les 17 sur l'utilité de ce « mécanisme zombie »[(3)] aux objectifs flous, aux réalisations incertaines, limitées, voire tardives (la construction de la ligne Belgrade-Budapest accuse une dizaine d'année de retard). Ces doutes sont aujourd'hui accentués par le Monténégro, tombé dans le piège de la dette après avoir contracté des emprunts pour financer la construction d'une autoroute. En outre, certains projets sont abandonnés, comme en Bulgarie (construction d'infrastructures routières, modernisation de ports, centrale nucléaire) ou en Roumanie (abandon du projet de modernisation et d'extension d'une centrale nucléaire). Le Parlement roumain a ainsi récemment adopté une loi interdisant aux sociétés hors-UE de participer à des appels d'offres publics. On note enfin la très forte pression des États-Unis sur les gouvernements de la région pour bloquer les offres des firmes chinoises (Huawei) dans l'installation des équipements autour de la technologie de la 5G.

La stratégie chinoise peut-elle être considérée comme viable dans le monde post-Covid ?

La Chine sait s'adapter et être pragmatique. Elle l'a montré en devenant plus « UE compatible » concernant le respect des appels d'offres européens (construction du pont Pelješac en Croatie, avec des financements européens). Elle est consciente des attentes de certains des 17 qui ne voient rien venir et qui, comme la Lituanie, envisagent même de quitter le Format.

L'avenir de ses relations avec la région est d'abord lié à celui de ses relations avec l'UE (dont l'adoption de l'Accord Général sur l'investissement négocié avec l'Union). La posture de l'UE, prise entre la Chine avec laquelle elle souhaite maintenir une coopération et les États-Unis qui poussent à endiguer la montée en puissance de la Chine *via* le découplage des relations économiques, sera fondamentale à cet égard.

Même si certains pays de la région sont quelque peu désenchantés par la gestion communautaire de la crise sanitaire, ces derniers sont dans l'attente des plans de relance post-Covid annoncés par l'UE.

De leur côté, les autorités chinoises mettent désormais l'accent sur la viabilité des projets qu'elles financent, sur le contrôle de leur coût, sur leur contenu « vert ». Le défaut de paiement de certains pays dans cette partie de l'Europe (Monténégro, peut-être suivi de la Bosnie-Herzégovine) et ailleurs (Amérique latine, Afrique) devrait conduire à une plus grande rationalisation de l'offre chinoise.

Il n'en reste pas moins qu'en dépit de cette présence chinoise multiforme parmi les 17, son ampleur doit être relativisée au regard de la faiblesse économique qu'elle représente réellement.

La crise sanitaire dont nous commençons tout juste à entrevoir la sortie va-t-elle induire une remondialisation, qui s'organiserait autour de pôles régionaux ? Les autorités européennes ont mentionné la relocalisation possible d'activités d'Asie vers l'est et le sud-est de l'Europe et au sud de la Méditerranée, réduisant peut-être l'espace pour l'expansion des activités chinoises dans cette partie de l'Europe.

Note :

(1) Thierry Pairault et Xavier Richet, *La présence chinoise en Méditerranée*, Bibliothèque de l'Iremmo, Éd. L'Harmattan, Paris, 2021 (à paraître).

(2) On a noté lors de ce sommet que nombre de pays participants, souhaitant adresser un message à la Chine, avaient dégradé leur niveau de représentation.

(3) Andrea Brînză, « How China's 17+1 Became a Zombie Mechanism », *The Diplomat*, 10 février 2021,

* Assen SLIM est Professeur en économie à l'INALCO (Blog).

Lien vers la version anglaise de l'article.

Retour en haut de page

date créée
24/05/2021
Champs de Méta
Auteur-article : Assen Slim*