

La Chine dans les Balkans occidentaux

Ana Krstinovska

TRADUCTION **Cadenza Academic Translations**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/4 Hiver**, PAGES 27 À 40

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304827

DOI 10.3917/pe.224.0027

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-4-page-27?lang=fr>



CAIRN . INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La Chine dans les Balkans occidentaux

Par Ana Krstinovska

Ana Krstinovska, docteure en science politique, est directrice de recherche et présidente du *think tank* et cabinet de conseil ESTIMA, ainsi qu'attachée de recherche à la Hellenic Foundation for European and Foreign Policy¹.

Traduit de l'anglais par Cadenza Academic Translations.

Les relations des pays des Balkans occidentaux avec la Chine sont anciennes, mais ont été relancées par de multiples initiatives de Pékin dans la dernière décennie. Leur bilan est inégal selon les pays, en particulier concernant les investissements promis par Pékin. L'avenir des relations entre ces pays et la Chine dépendra beaucoup de l'évolution de l'environnement géopolitique : élargissement de l'Union européenne et positionnement de la Chine après la guerre en Ukraine.

politique étrangère

La région des Balkans se situe historiquement et géographiquement à l'intersection de routes migratoires et de civilisations. Attirant un certain nombre d'États étrangers mus par des intérêts différents, la région est sensible à la fois à l'influence de l'Orient et à celle de l'Occident. Pour l'heure, avec l'ensemble des pays des Balkans membres de l'Union européenne (UE) ou candidats à l'adhésion et, pour certains d'entre eux, dans les mêmes dispositions face à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), la région semble fermement ancrée idéologiquement dans le camp des démocraties libérales pro-occidentales. Cela ne les empêche pourtant pas de conserver des relations économiques, politiques et culturelles actives avec des pays qui n'entrent pas dans la catégorie des démocraties libérales, comme la Russie, la Chine, la Turquie ou les États du Golfe. Ces acteurs non occidentaux sont souvent vus comme des moyens de combler certaines « lacunes », de compléter la coopération avec les

1. Cet article est fondé sur la thèse de doctorat de l'auteure et la recherche de terrain menée à Skopje, Tirana, Podgorica, Sarajevo et Belgrade entre avril et juillet 2021.

partenaires occidentaux, par exemple pour attirer des capitaux étrangers, accroître les exportations ou financer certaines infrastructures. Mais cette coopération est aussi perçue comme sapant des valeurs fondamentales nécessaires pour intégrer l'UE : démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, bonne gouvernance...

Bien que tous les pays des Balkans occidentaux (BO) aient développé des coopérations avec la Chine avant 1990, et qu'ils aient entretenu pour la plupart des relations amicales avec Pékin avant la dissolution de la Yougoslavie et la chute du communisme en Albanie, on a pu observer ces dix dernières années une mobilisation particulière de la Chine dans la région. Cette mobilisation correspond aux multiples initiatives de Pékin pour élargir sa présence internationale, comme la Belt and Road Initiative (BRI) de 2013 ou la plateforme de coopération entre la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) en 2012.

Tous les pays des BO sont membres de ce cadre de coopération Chine-PECO depuis ses débuts et le demeurent, en dépit du récent retrait des trois pays baltes et de l'avenir apparemment incertain de l'initiative². La Serbie et la Macédoine du Nord ont en outre signé un mémorandum d'accord pour rejoindre la BRI en 2015, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro l'ayant rejointe lors de son premier forum de 2017³. En l'absence de documents stratégiques précis, le contenu, la portée et la vision de ces initiatives sont façonnés et ajustés à chaque réunion ministérielle, sommet ou forum de haut niveau.

Les activités organisées dans le cadre de la coopération entre la Chine et les BO ont également évolué, se diversifiant notamment dans les domaines de la culture, de l'éducation, des sciences, des transports, de la santé, de l'autonomie locale, etc. Le potentiel économique de la Chine en matière de commerce, de tourisme, d'investissement et, plus largement, quant aux flux de capitaux demeure cependant le moteur principal de cette coopération, surtout du côté des pays des BO.

Dans quelle mesure les pays des BO sont-ils parvenus à maximiser leurs intérêts ? Quels sont les facteurs qui ont influencé la coopération et dessiné la situation actuelle ? Quels scénarios peut-on imaginer pour le

2. S. Lau, « Down to 14+1: Estonia and Latvia Quit China's Club in Eastern Europe », *Político*, 11 août 2022, disponible sur : www.politico.eu.

3. La Chine ne reconnaît pas l'indépendance du Kosovo et n'entretient aucune relation officielle avec ce pays ; le Kosovo ne sera donc pas évoqué dans cet article. Le Kosovo constitue cependant un élément important dans la relation que la Serbie entretient avec la Chine. Sur ce sujet, voir A. Krstinovska, « China's Role on the Kosovo Issue: Between an Inactive Past and Indistinct Future », in I. Armakolas et al. (dir.), *Confronting Multiple Crises: Local and International Perspectives on Policy-Making in Kosovo*, Pristina, Kosovo Foundation for Open Society, octobre 2022, disponible sur : <https://kfos.org>.

futur de la coopération entre la Chine et les BO, en particulier au vu de la polarisation géopolitique actuelle, de la guerre en Ukraine et de l'altération visible de la plateforme Chine-PECO ?

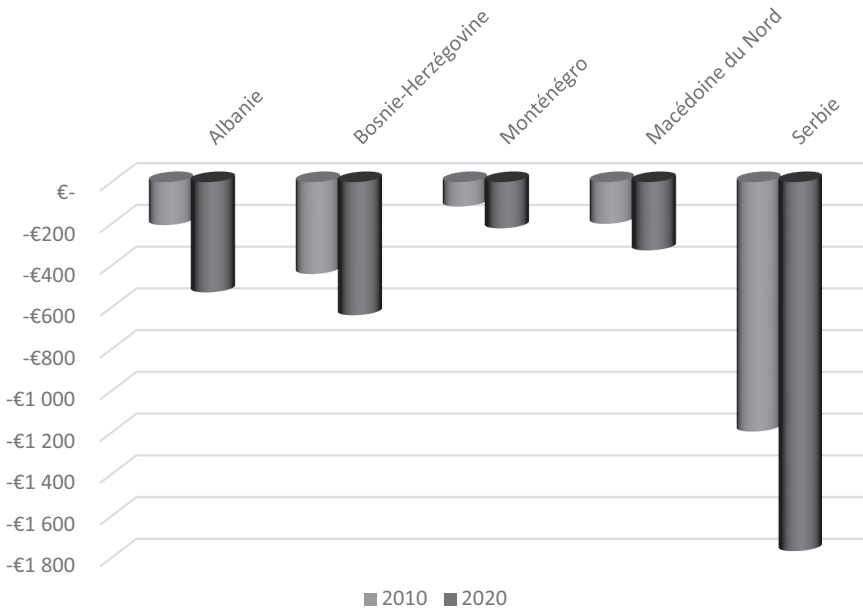
L'échec du miracle économique chinois ?

Les cinq pays des BO ont initialement nourri de grands espoirs à l'égard de leur coopération avec la Chine et de leur participation aux initiatives chinoises, mais ils n'ont pas tous réussi à en retirer des bénéfices substantiels.

Commerce

Étant donné la taille du marché chinois, tous les pays des BO ont manifesté l'ambition d'augmenter leurs exportations vers la Chine. Le commerce, mesuré par l'augmentation du total des échanges bilatéraux de biens, représente l'aspect de la coopération le plus promu par la Chine. Mais si les échanges commerciaux ont sans conteste augmenté, il en va de même pour le déficit commercial de tous les pays des BO. Ils ont importé de plus en plus de biens de consommation chinois – électronique, chaussures, textiles, jouets et machines diverses – dont les prix étaient faibles en comparaison de ceux des fabricants occidentaux.

Graphique 1 : Déficit commercial des pays des BO vis-à-vis de la Chine en 2010 et 2020, en millions d'euros



Source : Observatory of Economic Complexity.

Si le déficit commercial n'est pas forcément très inquiétant – la plupart des pays du monde présentent un déficit dans leurs échanges avec la Chine –, la composition des exportations et des importations semble plus préoccupante. Tandis que les importations depuis la Chine sont constituées de produits finis et de biens à plus forte valeur ajoutée, les exportations vers la Chine se composent largement de matières premières et extractibles. Ainsi, les produits les plus exportés dans le cas de l'Albanie sont le chrome et le cuivre, pour la Macédoine du Nord les ferro-alliages et les minéraux (marbre, travertin, albâtre), pour la Serbie le cuivre, pour la Bosnie-Herzégovine le bois et ses dérivés, et pour le Monténégro l'aluminium et le plomb⁴. L'extraction et la transformation de ces produits sont très polluantes, comme le montrent le cas de la mine de cuivre de Bor et celui de l'aciérie de Smederevo en Serbie⁵, avec une perspective d'épuisement de précieuses ressources naturelles, comme c'est notamment le cas avec l'exploitation forestière en Bosnie⁶.

Investissements commerciaux

Les activités économiques chinoises dans les BO sont souvent désignées comme des « investissements », créant l'impression fautive selon laquelle la Chine serait un investisseur important dans la région dont l'influence économique pourrait facilement se muer en influence politique, détournant les pays des BO de la voie européenne.

Bien que d'importants flux de capitaux chinois existent sous forme de prêts, les investissements commerciaux chinois dans les BO accusent un large retard par rapport à ceux dont bénéficient d'autres pays d'Europe centrale et orientale ou d'Europe de l'Ouest. La région des BO reçoit environ 3 % de l'ensemble des investissements commerciaux chinois des PECO⁷. Seulement 0,1 % du stock total des investissements directs à l'étranger (IDE) dans les BO pour la période 2013-2018 est en provenance de la Chine, alors que 72,5 % est en provenance de l'UE⁸. En 2022, le stock total des IDE chinois en reste à un pourcentage marginal⁹ dans presque tous les pays des BO : entre 0,1 %, en Albanie et en Bosnie-Herzégovine,

4. Observatory of Economic Complexity, disponible sur : <https://oec.world>.

5. M. Petkova, « The Environmental Impact of Chinese Projects in the Western Balkans », *Policy Paper*, Association for International Affairs, septembre 2021, disponible sur : <https://chinaobservers.eu>.

6. A. Pisarević, « The Chinese Circumvented the Ban on the Export of Logs by Buying Wood Processing Plants in Srpska », *Capital*, 17 août 2022, disponible sur : www.capital.ba.

7. A. Blazheska, « 16+1 in the EU - China BIT Negotiations », *Working Paper*, n° 2, China-CEE Institute, juin 2018, disponible sur : <https://china-cee.eu>.

8. « EU-Western Balkans Economic Relations - Investing in People, Infrastructures and Reforms », Commission européenne, mai 2018, disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

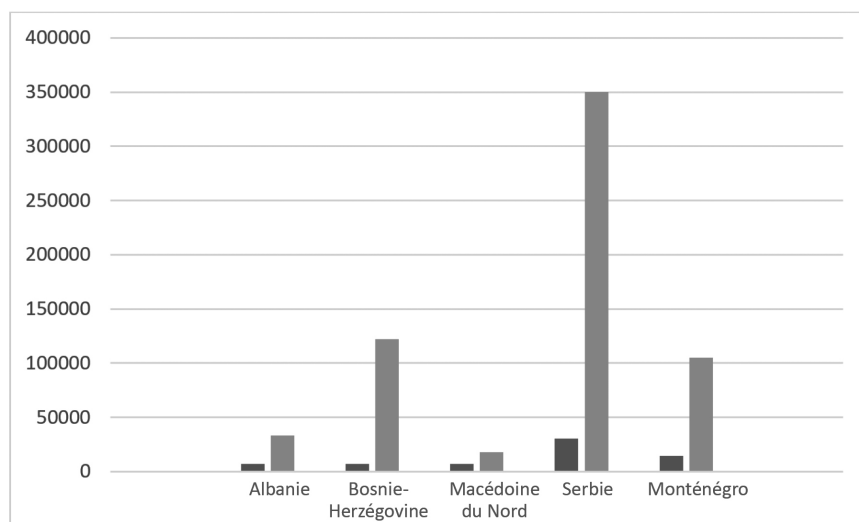
9. Calculs basés sur les données les plus récentes des banques centrales nationales de chacun des pays des BO.

et 2 %, au Monténégro et en Macédoine du Nord, la Serbie faisant figure d'exception avec 15 %.

À cette exception de la Serbie, qui a attiré d'importants investissements de création (réalisés par Linlong, Meita, Mint, Yanfeng et Xingyu), la plupart des investissements dans les autres pays sont des acquisitions d'entreprises étrangères disposant de filiales dans les BO. On citera l'acquisition par Hebei Iron and Steel Group de l'entreprise suisse Duferco, l'acquisition par Ningbo Joyson Electronic Corp de l'entreprise américaine Key Safety Systems en Macédoine du Nord, celle de la société canadienne Bankers Petroleum par Geo-Jade Petroleum, ou encore la concession de l'aéroport international de Tirana à China Everbright.

Tourisme

Graphique 2 : Les touristes chinois dans les BO, nombre de séjours d'une nuit en 2014 et 2019



Source : Compilation à partir des données des bureaux nationaux de statistiques.

Avant le Covid-19, la Chine représentait le plus grand marché mondial de touristes se rendant à l'étranger. La priorité de tous les pays des BO a donc été de s'octroyer une part toujours plus grosse de ce « gâteau », avec différentes tactiques pour y parvenir. En 2017, l'Albanie a signé un accord créant un régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée en saison estivale (de mai à octobre), généralisant ensuite cette exemption à l'année entière – d'où un doublement du nombre de touristes en 2017

et une hausse importante les années suivantes¹⁰. En Bosnie-Herzégovine, le nombre de touristes chinois a été multiplié par six entre 2010 et 2016 puis a continué de monter en flèche sur la période 2018-2019, quand Sarajevo a supprimé les visas pour les citoyens chinois ; la Chine est ainsi devenue le deuxième pays d'origine des touristes¹¹. La Serbie présente une situation similaire, affichant une croissance constante des touristes depuis 2011, suivie d'un énorme bond en 2016 et 2017, lorsque, en sus de l'exemption de visa, une ligne aérienne directe a été inaugurée entre Belgrade et Pékin¹². Le Monténégro et la Macédoine du Nord ont également vu leur nombre de touristes chinois croître, bien que plus modérément. Le Monténégro a aussi introduit un régime de visa favorable aux touristes chinois en 2019¹³ ; la Macédoine du Nord étant le seul pays de la région restant pleinement aligné sur la politique européenne en matière de visa.

Aides au développement et financements officiels

Des prêts liés à de grands projets d'infrastructures

Dans le cadre de la coopération chinoise au développement, un financement est alloué aux pays des BO sous la forme de subventions et de prêts préférentiels à des taux d'intérêt s'élevant jusqu'à 3 %. Chaque pays des BO reçoit des subventions d'un montant compris entre 1 et 2 millions d'euros par an, qui prennent la forme de dons en équipements et de travaux de rénovation et de construction mineurs. Les domaines prioritaires de financement incluent l'éducation et la santé, bien que la Serbie et la Bosnie-Herzégovine aient enregistré plusieurs dons d'équipements militaires¹⁴. La Serbie est le seul pays à avoir signé un accord avec l'Agence chinoise de coopération internationale pour le développement en 2019, son incidence concrète sur la coopération demeurant pour l'heure incertaine.

Les prêts sont destinés à de grands projets d'infrastructure (GPI), dont – parmi les plus importants – la construction de l'autoroute Bar-Boljare au Monténégro, de deux sections d'autoroute en Macédoine du Nord, de la centrale thermique (CT) de Tuzla en Bosnie-Herzégovine ou du pont de Pupin, de la CT de Kostolac et d'un certain nombre de routes et tronçons

10. M. Musabeliu, « Albania External Relations Briefing: Trump Urges Albania to Exit the "17+1" », *Weekly Briefing*, vol. 33, n° 4, China-CEE Institute, octobre 2020, disponible sur : <https://china-cee.eu>.

11. B&H Statistical Agency, disponible sur : <https://bhas.gov.ba>.

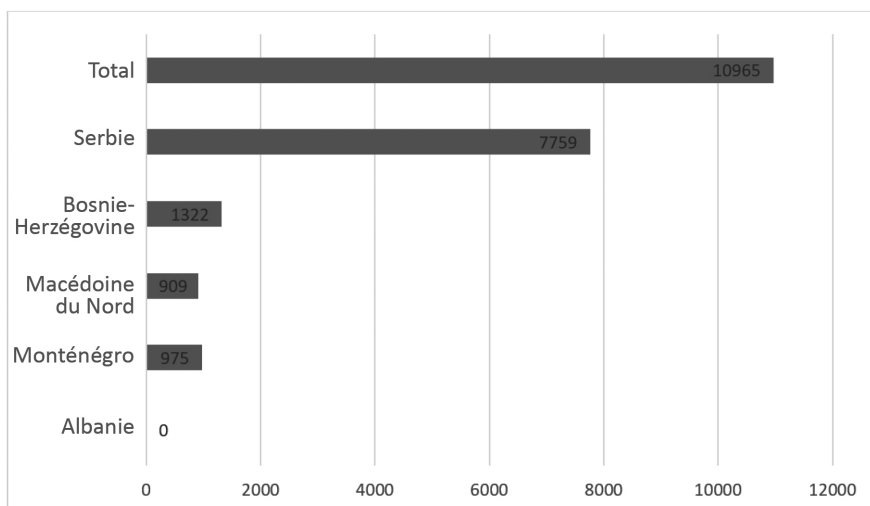
12. A. Raspor, D. Lacmanović et M. Popović, *Chinese Tourists in Western Balkan: Facts and Forecast*, Duga Poljana, Andrej Raspor, 2020.

13. Site internet du gouvernement du Monténégro, disponible sur : www.gov.me.

14. A. Krstinovska, « China's Aid in the Western Balkans: Supporting Development, Undermining Good Governance », *Policy Paper*, Association for International Affairs, février 2022, disponible sur : <https://chinaobservers.eu>.

ferroviaires en Serbie. L'Albanie est le seul pays qui, en dépit de nombreuses promesses et négociations, n'a pas mis en œuvre de GPI avec financement chinois. Les autorités albanaises avancent que le modèle chinois de mise en œuvre de GPI contrevient aux acquis de l'UE et à la législation nationale, les projets étant réalisés par un prestataire chinois sélectionné sans appel d'offres ouvert et concurrentiel, conformément aux réglementations, à la gouvernance et aux normes techniques chinoises.

Graphique 3 : Prêts préférentiels chinois aux pays des BO contractés au cours de la période 2000-2020, en millions d'euros



Source : Compilation à partir de sources publiques.

Bien que cela soit certainement vrai, il n'y a pas là d'obstacle pour les pays qui ont accueilli les financements chinois en créant un cadre juridique *ad hoc*, sur mesure. En 2009, la Serbie et la Chine ont notamment signé un accord-cadre pour une coopération économique et technique. Il prévoit la possibilité de mettre en œuvre des GPI dans tous les domaines et d'user de tous les instruments financiers (prêts, concessions, partenariats public-privé), sans procédure d'attribution de marché, permettant à la Chine de proposer ses propres prestataires¹⁵. Le Monténégro a signé

15. « Accord de coopération économique et technique dans le domaine des infrastructures entre le gouvernement de la République de Serbie et le gouvernement de la RPC », 2009, disponible sur : <http://demo.paragraf.rs>.

un accord similaire en 2013¹⁶, tandis que la Macédoine du Nord adoptait une loi spéciale¹⁷ pour permettre au modèle chinois de s'appliquer pour la construction de deux tronçons d'autoroute.

En fait, pour nombre de ces projets (à l'instar des autoroutes au Monténégro et en Macédoine du Nord ou de la CT de Tuzla), le financement chinois constituait l'unique option disponible, les dossiers n'étant pas considérés comme viables au niveau économique et/ou environnemental par les institutions financières et bailleurs de fonds occidentaux. Le choix des dirigeants serbes de collaborer avec la Chine en suivant son modèle a contribué à faire de la Serbie le leader incontesté de la région en la matière, Belgrade recevant les trois quarts des prêts chinois pour la région.

Priorités et contraintes extérieures vs facteurs nationaux

Un certain nombre de facteurs, liés à la fois aux déterminants nationaux des BO et aux préférences, contraintes et priorités extérieures des acteurs, chinois y compris, peuvent expliquer le bilan actuel de la coopération de ces pays avec la Chine.

Des déterminants nationaux

Selon les rapports de pays publiés par la Commission européenne mais aussi les classements internationaux relatifs à la gouvernance démocratique, tous les pays des BO présentent de sérieuses carences structurelles en matière d'état de droit, de gestion des finances publiques ou de lutte contre la corruption. Cet état de fait se reflète dans les rapports entre les entreprises et les investisseurs étrangers, dissuadant ces derniers de s'installer sur les marchés disponibles. On a pourtant là un aspect susceptible, *a contrario*, d'attirer les entités chinoises : les normes juridiques flexibles et les pratiques opaques dessinent un modèle qu'elles comprennent et ont éprouvé dans d'autres pays, y compris en Chine et dans des parties du monde moins développées, pour y gagner une position privilégiée dans leurs rapports aux autorités. D'où, souvent, la conclusion de contrats publics basés sur des offres sous-optimales et un ratio coûts/avantages biaisé, dont la charge financière pèse finalement sur les contribuables des BO.

16. « Projet de loi confirmant les modifications et amendements apportés à l'accord entre les gouvernements du Monténégro et de la RPC pour la promotion de la coopération dans le domaine des infrastructures », Gouvernement du Monténégro, 2014, disponible sur : <https://www.gov.me>.

17. Loi sur la mise en œuvre de projets d'infrastructure pour construire les tronçons d'autoroute Miladinovci-Shtip et Kichevo-Ohrid, n° 149/2013 du Journal officiel de la République de Macédoine du Nord, 29 octobre 2013.

Les citoyens de ces pays ne semblent toutefois guère s'inquiéter des occasionnelles affaires « douteuses » conclues avec les entreprises chinoises ; l'opinion publique demeure partout majoritairement positive vis-à-vis de la Chine, à l'exception de l'Albanie. En Serbie, au Monténégro et surtout en Macédoine du Nord, les opinions favorables à la Chine se sont renforcées entre 2018 et 2021, à tel point que les citoyens serbes¹⁸ seraient prêts à ne plus intégrer l'UE si cela devait entraîner une détérioration de leurs relations avec la Chine.

Si le soutien de l'opinion publique légitime les décisions et mesures des responsables politiques, les décideurs politiques modèlent aussi, inversement, les opinions. En Serbie et en Republika Srpska – en Bosnie-Herzégovine –, institutions gouvernementales et politiciens ont joué un rôle important pour convaincre le public que la Chine était le partenaire le plus fiable et le plus avantageux. Cela passe par des représentations exclusivement positives de la relation bilatérale dans les organes de presse pro-gouvernementaux et l'exposition publique d'engagements à mettre en œuvre différents projets grâce à des financements chinois – dont la plupart, en Bosnie-Herzégovine, ne se sont pas concrétisés¹⁹. On constate la tendance inverse²⁰ en Albanie, le gouvernement ayant tendance à minimiser les aspects positifs de la coopération avec la Chine.

Priorités et contraintes externes

La présence chinoise dans les BO est portée par plusieurs objectifs convergents. L'objectif stratégique est de s'assurer des alliés dans le cadre de forums internationaux, où ils soutiendront les positions de la Chine sur des enjeux qui lui sont essentiels : Taïwan, le Xinjiang, les litiges en mer de Chine méridionale... L'objectif géo-économique est que les BO représentent un carrefour important pour les Nouvelles routes de la soie, un nœud majeur sur les voies commerciales, logistiques et les axes de transport. L'objectif commercial prend en compte le fait que les pays des BO sont largement alignés sur les normes européennes et ont un accès privilégié (libre-échange) au marché unique européen, ce qui permet aux entreprises chinoises de développer leurs portefeuilles. Le dernier objectif est idéologique : les BO constituent un espace dans lequel la Chine peut promouvoir²¹ son modèle de gouvernance comme exemple susceptible d'inspirer d'autres pays.

18. Données provenant d'enquêtes de l'Institut national démocratique pour les affaires internationales menées en 2018 et en 2021, disponibles sur : www.ndi.org et www.ndi.org.

19. A. Krstinovska, « China's Aid in the Western Balkans: Supporting Development, Undermining Good Governance », *op. cit.*

20. M. Musabeliu, « Albania External Relations Briefing: Trump Urges Albania to Exit the "17+1" », *op. cit.*

21. Idée fondée sur A. Krstinovska, « Chinese influence in North Macedonia », Center for European Policy Analysis, août 2020, disponible sur : <https://cepa.org>.

Il est donc important pour la Chine de maintenir une présence dans la région, en essayant de répondre, au moins partiellement, aux attentes des pays des BO. Au niveau local, il est pourtant souvent difficile de réconcilier les priorités chinoises et les demandes des BO car ces derniers semblent finalement peu intéresser les entreprises chinoises d'un point de vue économique. Le faible niveau d'investissement chinois dans les BO est en partie lié à l'offre d'investissement de la région : ces pays sont une destination idéale pour les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et cherchent à attirer des investissements de création ou de reconversion de friches industrielles, alors que les investisseurs chinois ne sont pas intéressés²² par une main-d'œuvre moins chère mais par des opportunités à haut rendement et à forte intensité de capital, par exemple des investissements dans les marques et les nouvelles technologies.

Toutefois, les investissements chinois à l'échelle mondiale ne sont pas seulement motivés par les bénéfices et les avantages économiques, comme c'est généralement le cas avec les entreprises d'économies de marché.

Les intérêts politiques chinois dominent les intérêts économiques

En Chine, en particulier depuis l'élection de Xi Jinping, la frontière entre le Parti, l'État et les entreprises est devenue très mince et poreuse. La Chine accorde un niveau élevé de subventions – 1,3 à 1,6 % de son produit intérieur brut – à des entreprises à la fois publiques et privées de secteurs stratégiquement importants, généralement liés aux nouvelles technologies – soit un tiers des subventions²³. En échange, ces entreprises doivent²⁴ travailler pour les intérêts de l'État et sa stratégie globale, partager les informations d'importance nationale, en particulier sécuritaire, et accueillir des cellules du Parti.

Dans cette logique, le gouvernement chinois influence les préférences des entreprises chinoises en matière d'investissements et les encourage à choisir des investissements qui n'ont peut-être pas un rendement rapide ou élevé mais servent un dessein de long terme : la réalisation des priorités nationales. Cet aspect est clair dans les BO où, ces dernières années, la Serbie, le plus grand allié régional de la Chine, a connu une recrudescence des investissements chinois, tandis que l'Albanie, qui penche de

22. A. Blazheska et M. Risteska, « The Creation of a Regional Investment Reform Agenda in the Western Balkans and its Implications for Chinese Investments: Case Study on the Republic of Macedonia », 2018. Article présenté lors du China-CEE High Level Think Tank Forum en 2018 à Skopje.

23. « Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market », Commission européenne, mai 2021, disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

24. L. Wei, « China's Xi Ramps Up Control of Private Sector. "We Have No Choice but to Follow the Party" », *Wall Street Journal*, 10 décembre 2020, disponible sur : www.wsj.com.

plus en plus vers l'Occident, a vécu un déclin des IDE chinois et même le désengagement de plusieurs entreprises chinoises (China Everbright, Wenzhou Mining, etc.).

Dans le domaine du tourisme, les considérations politiques interagissent aussi avec les retombées économiques. Si la politique des visas joue un rôle important, les relations politiques entre la Chine et un pays donné sont déterminantes. En Chine, les médias traditionnels et les réseaux sociaux sont soumis à un contrôle strict de l'État et à la censure : la position officielle chinoise sur la relation bilatérale est donc reflétée par les médias, façonnant la perception populaire sur les destinations touristiques possibles et influençant l'afflux potentiel de touristes chinois. Les recommandations officielles qui se sont opposées aux voyages en Suède en 2018 ou en Australie et au Canada en 2020, suite aux tensions diplomatiques entre la Chine et ces pays, représentent un bon argument que les BO ne devraient pas oublier dans leur ambition d'attirer les touristes chinois²⁵. En d'autres termes, la Chine récompense ou punit tel ou tel pays pour son comportement dans la relation bilatérale, à partir d'instruments économiques.

Cette dynamique est devenue de plus en plus apparente dans le contexte actuel de polarisation stratégique, les relations entre les BO et la Chine dépendant grandement des relations entre la Chine et l'Occident. En l'espèce, l'UE et les États-Unis rappellent constamment à tous les pays des BO qu'ils doivent rester vigilants dans leur coopération avec la Chine afin de réduire, ou d'éviter, toute dépendance, notamment dans des secteurs essentiels. Les alliés de l'OTAN dans les BO ont déjà commencé à se montrer plus méfiants, comme en témoigne leur adhésion à l'initiative Clean Network relative à la 5G. L'Albanie a même reçu une lettre de l'administration du président Trump l'exhortant à quitter la plateforme Chine-PECO²⁶. La réponse des autorités albanaises – qui reflétait également en large part les sentiments du Monténégro et de la Macédoine du Nord – a consisté à affirmer que la plateforme avait une signification plus symbolique que stratégique, mais que la quitter pourrait avoir de sérieuses répercussions (comme on a pu le voir dans le cas de la Lituanie).

25. Pour plus d'informations voir : N. Mateer, « China Warns Travelers About Sweden... Again », *Caixin Global*, 24 décembre 2018, disponible sur : www.caixinglobal.com ; Z. Han, « China's Travel Warning a Result of Australian Animosity, Rocky Bilateral Ties », *Global Times*, 7 juin 2020, disponible sur : www.globaltimes.cn ; « China Issues Travel Warning for Canada After "Arbitrary Detention" of National », Reuters, 15 janvier 2019, disponible sur : www.reuters.com.

26. M. Musabeliu, « Albania External Relations Briefing: Trump Urges Albania to Exit the "17+1" », *op. cit.*

Quels scénarios d'avenir ?

Bien que les pays des BO aient les mêmes priorités de coopération avec la Chine et que l'approche chinoise ait initialement été identique pour tous, les résultats diffèrent grandement, d'où l'interrogation suivante : les BO peuvent-ils être analysés globalement comme région quand il s'agit de la présence et de l'influence chinoises ? D'un côté du spectre se trouve l'Albanie, où l'influence de la Chine est très marginale comparée à celles des États-Unis et de l'UE ; de l'autre la Serbie, qui affirme maintenir des liens toujours plus proches avec la Chine. C'est aujourd'hui le seul pays à retirer des avantages économiques tangibles de sa coopération avec la Chine, mais aussi le seul qui soit prêt à multiplier les efforts en faveur de cette coopération, en particulier lorsqu'il s'agit de privilégier la Chine face à l'Occident ou de s'écarter des normes et pratiques établies par l'UE. Le Monténégro et la Macédoine du Nord se positionnent entre les deux : ils considèrent la Chine comme un partenaire précieux, mais donnent la priorité à leur relation avec l'Occident. Enfin, les deux entités bosniaques, la Fédération et la Republika Srpska, sont divisées dans leurs préférences respectives pour l'« Occident » et l'« Orient ».

Dans ce contexte, trois scénarios peuvent être dessinés pour l'avenir, qui dépendent largement de facteurs géopolitiques et de la relation entre la Chine et l'Occident. Leurs postulats doivent également prendre en compte la position de la Chine sur la guerre en Ukraine et le capital politique considérable déjà investi par la Chine dans la plateforme Chine-PECO.

Les affaires continuent

Un premier scénario suppose qu'il n'y aurait ni amélioration ni détérioration dans les relations que la Chine entretient avec l'Occident (UE et États-Unis), et que la Chine tenterait de poursuivre ses relations avec ces pays de manière assez ambiguë, sans revenir sur son amitié avec la Russie mais en renonçant à adopter une position plus agressive face à Taïwan et à l'Occident en général. Il implique seulement des changements mineurs et progressifs par rapport à ce que fut l'approche chinoise dans les BO quelques années avant la pandémie.

La Chine continuerait donc à soutenir ses entreprises dans leurs tentatives de mettre en œuvre des GPI, de remporter des offres publiques et d'acquérir des actions dans des entreprises et secteurs lucratifs et stratégiques de façon opportuniste, à tout moment et partout où elle le pourrait. Elle essaierait également d'effacer ses positions sur la guerre en Ukraine, en se présentant comme un partenaire crédible apportant son

aide pour faire face à la crise énergétique. La plateforme Chine-PECO demeurerait un forum regroupant officiellement les BO et d'autres pays, mais les relations bilatérales resteraient le format privilégié.

Ce genre d'approche se heurterait sans doute à la résistance des autorités nationales en Albanie, au Monténégro et en Macédoine du Nord, qui tenteraient progressivement de réduire les opportunités de marché pour les entreprises chinoises. Leur relation avec la Chine demeurerait principalement symbolique. Pour la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, le résultat dépendrait principalement d'une part des politiques nationales et des éventuels changements dans les partis au pouvoir à Belgrade et en Republika Srpska, d'autre part des perspectives d'adhésion à l'UE. Des liens plus étroits avec l'UE et l'Occident pourraient graduellement réduire la dépendance de la Serbie envers la Chine, mais cela serait en grande partie conditionné par la question du Kosovo.

Quelle posture chinoise après la guerre en Ukraine ?

Il faut être (au moins) deux pour danser le tango

Ce scénario est subordonné à un réchauffement des relations entre la Chine et l'Occident, qui reposerait sur une hypothétique distanciation de la Chine vis-à-vis de la Russie. Il suppose également que la Chine prenne conscience de la limite de son modèle et de l'affaiblissement de sa position dans les pays des BO, et qu'elle mette en œuvre certains changements pour maintenir et/ou renforcer sa présence. Une perspective – d'ores et déjà visible – pourrait être le partenariat avec des entreprises et institutions occidentales et internationales comme vecteur d'une percée plus avancée de Pékin. En l'occurrence, la Chine a déjà commencé à faire des offres, à remporter et à mettre en œuvre des projets financés par des banques européennes telles que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ainsi que la Banque européenne d'investissement (voir la reconstruction du chemin de fer Kolašin-Kos au Monténégro, l'acquisition de trains en Macédoine du Nord ou la construction d'une section du Corridor 5C en Bosnie-Herzégovine). En outre, certaines entreprises chinoises se sont associées avec des entreprises occidentales à des fins d'investissements commerciaux : c'est le cas avec la récente formation d'une co-entreprise entre ARC Automotive et Yanfeng en Macédoine du Nord, ou pour la construction d'un parc éolien à Mozura au Monténégro.

Les autorités nationales de toute la région adopteraient et encourageraient probablement de tels accords, qui éviteraient les « tirs croisés »

entre Orient et Occident, et satisferaient les deux camps. La construction du métro de Belgrade par des entreprises françaises et chinoises, ou la division d'une voie rapide en Macédoine du Nord entre Sinohydro et Strabag viennent à l'appui de cet argument. Ce scénario pourrait évoluer vers une implication chinoise plus systématique à travers des structures régionales déjà en place, comme le Cadre d'investissement en faveur des Balkans occidentaux. Il serait bénéfique pour la région, puisqu'il se traduirait par l'augmentation de capital pour des GPI mis en œuvre *via* une bonne gouvernance et de bonnes procédures de gestion. Il pourrait également mettre un terme au nivellement par le bas qui a cours entre les pays des BO pour attirer les investissements chinois. Ainsi, les BO pourraient se distinguer comme sous-région clé au sein de la plateforme Chine-PECO, permettant à la Chine de garder la face en empêchant une dégradation complète de cette plateforme.

Le retour du Rideau de fer

Ce scénario prévoit de nouvelles détériorations dans les relations Orient-Occident et une Chine plus agressive, qui pourrait commencer à apporter un soutien plus tangible et/ou militaire à la Russie dans le cadre de la guerre en Ukraine, voire recourir aux moyens militaires pour assurer une réunification avec Taïwan. Dans ce contexte, les alliés de l'OTAN dans les BO n'auraient pas de dilemme pour savoir quel camp choisir ; mais leur choix aurait un coût, puisque la Chine riposterait avec des instruments économiques. En l'occurrence, cela pourrait couper certains approvisionnements clés de la région, en incitant les entreprises à se désengager et à demander un remboursement immédiat des prêts, par exemple au Monténégro et en Macédoine du Nord, ce qui les précipiterait potentiellement dans une situation de défaut de paiement. La plateforme Chine-PECO cesserait d'exister. La Serbie et la Bosnie-Herzégovine subiraient des pressions pour s'aligner sur l'Occident, bien que leur coopération soit très peu probable, compte tenu de leur position actuelle par rapport à la Russie sur la guerre en Ukraine et de leurs relations encore plus étroites avec la Chine.



Mots clés

Balkans occidentaux
Chine
Union européenne
Ukraine