

La Chine en Europe centrale et orientale : la fin du mirage ?

Olga V. Alexeeva, Frédéric Lasserre

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2022/4 Hiver , PAGES 141 À 153

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304827

DOI 10.3917/pe.224.0141

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-4-page-141?lang=fr>



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](https://shs.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 en Europe centrale et orientale : la fin du mirage ?

Par **Olga V. Alexeeva** et **Frédéric Lasserre**

Olga V. Alexeeva est professeure d'histoire de la Chine à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

Frédéric Lasserre est professeur au département de géographie de l'Université Laval (Québec), et directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques.

Après la création en 2012 du forum 16+1 entre la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale, et l'enthousiasme initial, les pays d'Europe concernés ont apprécié de manières diverses la coopération avec Pékin. Ce qui domine aujourd'hui est une certaine désillusion, qui se traduit par un niveau médiocre d'investissement chinois, l'usure formelle du forum et une méfiance croissante vis-à-vis d'une Chine qui échoue à convaincre de sa neutralité face à la guerre en Ukraine.

politique étrangère

Créée en 2012, l'association des 16 pays d'Europe centrale et de la Chine, à laquelle la Grèce s'est jointe en 2019, a suscité de vives craintes après le lancement en 2013 de la Belt and Road Initiative (BRI). Le rapprochement de Pékin avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) risquait de faire d'eux des chevaux de Troie de l'influence chinoise dans l'Union européenne (UE)¹. Au départ, les 16 PECO voient dans cette initiative, dite « 16+1 », un intérêt économique et politique : accroître leurs exportations vers le marché chinois ; attirer les investissements chinois ; jeter les bases d'une coopération durable avec la Chine ; et, pour certains, utiliser cette coopération comme levier politique dans leurs relations avec l'UE et la Russie.

Après l'enthousiasme initial, l'appréciation de la coopération 17+1 a pourtant varié : du maintien officiel de cet enthousiasme en Hongrie,

1. E. Kavalski, « Localizing China's Global Silk Roads through the "17+1" », in J. Fulton (dir.), *Regions in the Belt and Road Initiative*, Londres, Routledge, 2020, p. 16-35.

à une réévaluation critique en Pologne, en République tchèque ou en Roumanie, jusqu'à la rupture, avec le départ de la Lituanie en 2021. Comment est-on passé de l'*a priori* favorable à la désillusion ? Et avec quelles perspectives dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ?

L'enthousiasme initial

Un espoir de relance économique avec l'aide d'investissements chinois

En avril 2012, le Premier ministre chinois Wen Jiabao rencontrait ses homologues à Varsovie pour créer le groupe 16+1, rassemblant la Chine et les PECO – dont 11 membres de l'UE –, sauf le Kosovo non reconnu par la Chine. La Grèce a ensuite rejoint le regroupement en 2019. Wen promettait alors des investissements, le développement des infrastructures et des échanges commerciaux bénéficiant aux économies, promesses répétées à grand renfort de présence dans les médias². Les attentes étaient élevées de la part de nombre de PECO : en se raccrochant à une Chine porteuse de croissance économique, puis à la BRI, les retombées devaient être conséquentes sur la croissance, au-delà du prestige des relations privilégiées avec un nouvel acteur mondial³. Les PECO pouvaient ainsi imaginer devenir un hub du réseau logistique eurasiatique développé par la Chine.

Pour Viktor Orbán et son ministre des Affaires étrangères Péter Szijjártó, le projet BRI constituait un « nouveau modèle de mondialisation » que la Hongrie affirmait faire sien. La Chine allait lui permettre de développer ses infrastructures pour s'insérer dans le libre-échange mondial. L'Estonie caressait le rêve que la Chine finance la connexion ferroviaire entre le réseau baltique et les corridors de la BRI, clé d'un accès bonifié au marché chinois⁴. En Serbie, la coopération avec la Chine annonçait l'avènement de « temps meilleurs » en soutenant la croissance, favorisant un fort niveau d'emploi et permettant le renouveau des villages serbes grâce aux exportations agricoles vers la Chine⁵.

2. A. Brinza, « How China Blew its Chance in Easter Europe », *Foreign Policy*, 11 avril 2019, disponible sur : <https://foreignpolicy.com> (consulté le 13 avril 2022).

3. I. Karásková (dir.), « Empty Shell no More: China's Growing Footprint in Central and Eastern Europe », *Policy Paper*, Association for International Affairs, avril 2020, disponible sur : <https://chinaobservers.eu> (consulté le 22 avril 2022).

4. Cités par E. Sundberg, « To BRI or not to BRI? A Framing Analysis on the European Union's Member States' Views on China's Belt and Road Initiative », mémoire de maîtrise, Swedish Defense University, 2021, disponible sur : <https://www.diva-portal.org> (consulté le 5 avril 2022).

5. D. Pavličević, « "China Threat" and "China opportunity": Politics of Dreams and Fears in China-Central and Eastern European Relations », *Journal of Contemporary China*, vol. 27, n° 113, 2018, p. 688-702.

Un contrepoids à l'influence russe

Si la Chine n'entend pas s'immiscer ouvertement dans le jeu complexe des relations entre les PECO et Moscou, elle offre néanmoins une alternative aux collaborations traditionnelles proposées par la Russie. Avec l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, le Kremlin entreprend de regagner une influence en Europe centrale et orientale, à partir, souvent, d'approches rodées qui lui permettent non seulement de bloquer les politiques contraires aux intérêts russes – en particulier dans le domaine énergétique – mais aussi de semer la discorde dans l'UE.

Dans l'espoir de reconstituer des réseaux d'influence affaiblis depuis la chute de l'URSS, Moscou soutient activement différents mouvements d'extrême droite et des politiques pro-russes populistes, comme le Premier ministre hongrois Viktor Orbán ou le leader serbe Aleksandar Vučić. Le Kremlin parvient d'autre part à tisser des liens étroits avec les élites économiques des PECO, en mettant en place des projets énergétiques conjoints. Ces projets assurent aux PECO des hydrocarbures bon marché mais donnent au Kremlin un moyen de pression considérable, y compris dans des pays dont les gouvernements ne sont pas pro-russes : Bulgarie, Slovaquie ou République tchèque. Le récent échec des négociations pour l'imposition d'un embargo européen total sur le pétrole russe en est une bonne illustration.

En 2012, la Chine apparaît aux élites politiques et économiques locales comme un partenaire neutre pouvant constituer un contrepoids à l'influence russe. Pékin ne posait pas de conditions politiques à ses promesses d'investissements, tout en offrant l'opportunité d'un partenariat économique tous azimuts de long terme. Une stratégie initialement efficace et contrastant fort avec celle de Moscou, qui exige de ses interlocuteurs locaux des choix géopolitiques sans proposer de partenariat économique durable au-delà des ventes d'hydrocarbures. Bien que Moscou et Pékin ne soient pas en rivalité directe dans la région, la Chine vise la même niche stratégique que la Russie. Elle offre aux PECO une alternative au modèle occidental de développement en vantant mérites et succès de son capitalisme d'État.

Un moyen de pression sur l'UE

Plusieurs gouvernements, en particulier en Hongrie et en Serbie, souhaitent également faire pression indirectement sur l'UE pour qu'elle fasse preuve de plus de largesse financière et de flexibilité politique⁶. De ce

6. R. Turcsányi, « China and the Frustrated Region: Central and Eastern Europe's Repeating Troubles with Great Powers », *China Report*, vol. 56, n° 1, 2020, p. 60-77.

point de vue, leur adhésion à la plateforme 17+1 constitue aussi une forme de manipulation de la proposition chinoise contre Bruxelles⁷.

L'instrumentalisation politique des promesses économiques par Pékin était, au départ, moins transparente. Les autorités chinoises s'abstenaient, par exemple, de se prononcer sur les intentions des pays balkaniques de rejoindre l'Organisation du traité de l'Atlantique nord ou l'UE, au nom du principe de non-ingérence dans les affaires internes. Toutefois, la situation change à compter de 2018, avec la montée des tensions commerciales et stratégiques entre la Chine, l'UE et les États-Unis. Les dirigeants occidentaux se montrent de plus en plus critiques envers la Chine sur les questions des droits de l'homme, des transferts technologiques et de la transparence des subventions publiques, en particulier dans les domaines de la logistique et des télécommunications. Un changement de ton assez radical se produit en 2019, lorsque l'UE qualifie la Chine de rival systémique et s'engage à mettre un terme à l'ouverture asymétrique de son marché aux entreprises chinoises poursuivant un agenda « technonationaliste⁸ ». Pékin commence alors à utiliser plus ouvertement ses liens avec les PECO pour influencer certaines décisions de l'UE liées aux intérêts chinois. En juin 2021, la Hongrie bloquait⁹ ainsi un communiqué de l'UE critiquant la gestion chinoise de la situation à Hong Kong.

Des déconvenues économiques

Faiblesse des exportations vers la Chine

Au sommet 17+1 de février 2021, la Bulgarie s'est plainte du déséquilibre commercial et des difficultés d'accès au marché chinois – critique reprise par la Pologne¹⁰. Les exportations des PECO vers la Chine ont pourtant augmenté, mais à partir de niveaux relativement faibles. La déception vient de ce que les importations ont aussi augmenté, parfois fortement, creusant le déficit commercial.

7. E. Brattberg *et al.*, « China's Influence in Southeastern Central, and Eastern Europe Vulnerabilities and Resilience in Four Countries », Carnegie Endowment for International Peace, octobre 2021, disponible sur : <https://carnegieendowment.org> (consulté le 20 avril 2022).

8. A. Small, « The Meaning of Systemic Rivalry: Europe and China beyond the Pandemic », European Council on Foreign Relations, mai 2020, disponible sur : <https://ecfr.eu> (consulté le 14 mai 2022).

9. G. Baczyńska et T. Exoritt, « German Official Rebukes Hungary for Blocking EU Criticism of China », Reuters, 4 juin 2021, disponible sur : <https://www.reuters.com> (consulté le 14 mai 2022).

10. S. Lau, « China's Eastern Europe Strategy Gets the Cold Shoulder », *Politico*, 9 février 2021, disponible sur : www.politico.eu (consulté le 4 avril 2022).

Tableau 1 : Évolution des flux commerciaux de la Chine avec les PECO, 2012-2020
(en milliers de dollars)

		2012	2020	Variation 2020/2012 en rythme annuel
Bulgarie	Imp.	974 318	1 781 250	7,8 %
	Exp.	763 992	1 052 392	4,1 %
	Balance	-210 326	-728 858	
Croatie	Imp.	1 487 851	1 213 404	-2,5 %
	Exp.	45 866	96 676	9,8 %
	Balance	-1 441 985	-1 116 728	
Hongrie	Imp.	5 412 283	9 017 060	6,6 %
	Exp.	1 810 642	2 062 772	1,6 %
	Balance	-3 601 641	-6 954 288	
Lituanie	Imp.	681 588	1 336 896	8,8 %
	Exp.	85 933	357 756	19,5 %
	Balance	-595 655	-979 140	
Pologne	Imp.	17 258 096	36 790 015	9,9 %
	Exp.	1 748 875	3 059 768	7,2 %
	Balance	-15 509 221	-33 730 247	
Roumanie	Imp.	2 687 505	5 744 772	10 %
	Exp.	494 395	942 927	8,4 %
	Balance	-2 193 110	-4 801 845	
Serbie	Imp.	1 385 477	3 290 107	11,4 %
	Exp.	19 767	377 027	44,6 %
	Balance	-1 365 710	-2 913 080	
République tchèque	Imp.	15 672 786	31 037 334	8,9 %
	Exp.	1 670 840	2 604 680	5,7 %
	Balance	-14 001 946	-28 432 654	
Grèce	Imp.	2 914 167	5 913 808	9,2 %
	Exp.	557 138	842 987	5,3 %
	Balance	-2 357 029	-5 070 821	

Sources : compilées par les auteurs à partir de ITC Trade Map et Trend Economy.

De ces chiffres se dégagent plusieurs cas de figure. La Croatie a par exemple vu ses importations diminuer, ses exportations croître et sa balance commerciale s'améliorer, même si elle demeure déficitaire. Les exportations de la Lituanie et la Serbie ont crû rapidement, plus rapidement que les importations, sans qu'elles parviennent à enrayer le creusement du déficit commercial. La plupart des autres pays ont vu les importations croître plus rapidement que les exportations, d'où une aggravation du déficit commercial avec la Chine.

Peu d'investissements, en dépit des promesses

Quant aux investissements chinois, Tamás Matura¹¹ a comparé en 2021 cinq sources officielles qui, loin de converger, diffèrent parfois d'un facteur 10... Son enquête souligne que les gouvernements nationaux ont eu

L'ambiguïté des investissements chinois

tendance, pour des raisons de politique intérieure, à gonfler les investissements chinois. Ils ont ainsi repris des projets jamais mis en œuvre ou inclus les prêts chinois pour la construction d'infrastructures qui, par définition, ne sont pas des investissements dès que l'État en demeure propriétaire. Les chiffres montrent des contrats de service avec des sociétés chinoises, associés à des prêts de banques chinoises, pour la construction de nombreux projets d'infrastructures mais peu d'investissements directs (IDE). Investissements et projets chinois n'ont pas été à la hauteur des attentes : ils ont atteint 43 milliards de dollars en 2016, pour redescendre en 2019 au niveau de 2012¹².

De plus, nombre de ces investissements étaient en réalité des acquisitions et non des investissements productifs. En Hongrie, le chiffre de 4 milliards de dollars d'IDE correspond essentiellement au rachat en 2011 de l'entreprise hongroise BorsodChem par Wanhua – soit avant le lancement de la plate-forme 16+1. En Serbie, l'entreprise chinoise Hebei Iron and Steel Group a racheté en 2016 l'usine sidérurgique de Smederevo, permettant le maintien de son activité ; et Linglong Tire a investi dans une usine de production de pneus à Zrenjanin en 2018. En 2019, les investissements cumulés chinois (IDE totaux) représentaient certes 9 % des investissements en Slovaquie et 6,5 % en Serbie ; mais seulement 4 % en Hongrie, 3,8 % en Albanie, 3 % en Roumanie et moins encore dans les autres pays. Les principaux investisseurs dans les PECO demeurent

11. T. Matura, « Chinese Investment in Central and Eastern Europe. A Reality Check », Central and Eastern Europe Center for Asian Studies, avril 2021, disponible sur : www.china-cee-investment.org (consulté le 15 août 2022).

12. E. Kavalski, « How China Lost Central and Eastern Europe », *The Conversation*, 27 juillet 2020, disponible sur : <https://theconversation.com> (consulté le 5 avril 2022).

l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, les États-Unis ou le Japon. Seule la Serbie voit la Chine jouer un rôle conséquent parmi les autres partenaires économiques¹³. Cette faiblesse des investissements chinois dans les PECO s'inscrit depuis 2016 dans une tendance¹⁴ à la diminution des IDE chinois en Europe, après une rapide expansion de 2011 à 2016.

Les investissements chinois se sont concentrés là où le marché attirait l'attention d'entreprises soucieuses de leurs bilans et de leurs profits : en Europe de l'Ouest¹⁵. En outre, le gouvernement chinois encourage les entreprises nationales à investir prioritairement dans des projets porteurs d'innovation et de technologies de pointe, ou dans des pays ayant de fortes complémentarités avec l'économie chinoise. Or, aux yeux des entrepreneurs chinois, les PECO ne répondent pas à ces critères¹⁶ et n'ont donc attiré que 8 % environ des investissements chinois en Europe de 2000 à 2019, part en déclin : sur 126 milliards de dollars d'IDE investis en Europe (hors Royaume-Uni), moins de 10 milliards l'ont été dans cette sous-région¹⁷. Plusieurs projets ont pourtant reçu une importante publicité. On mentionnera notamment, en Roumanie, la centrale nucléaire de Cernavoda, une centrale hydroélectrique à Tarnita-Lapustesti et une centrale thermique à Rovinari, trois projets paraphés en 2013. En 2021, seul le dernier progressait encore avec un partenaire chinois.

Le projet de train à grande vitesse Serbie-Hongrie, évoqué depuis 2013, peine à se concrétiser. En mars 2022, un premier segment de 75 kilomètres a été achevé de Belgrade à Novi Sad à la frontière hongroise. Ce train n'est guère à grande vitesse¹⁸, avec 160 km/h sur la section hongroise¹⁹ et 200 km/h sur la section serbe²⁰. De plus, il ne constitue pas un investissement chinois : ce sont les gouvernements serbe et hongrois qui s'endettent auprès de banques chinoises pour payer les contrats souscrits

13. T. Matura, « Chinese Investment in Central and Eastern Europe. A Reality Check », *op. cit.*

14. A. Kratz *et al.* « Chinese FDI in Europe – 2020 Update. Investment Falls to 10-Year Low in an Economically and Politically Challenging Year », *Merics Report*, Rhodium et Merics, juin 2021, disponible sur : <https://rhg.com> (consulté le 18 avril 2022).

15. A. Brinza, « How China's 17+1 Became a Zombie Mechanism », *The Diplomat*, 10 février 2021, disponible sur : <https://thediplomat.com> (consulté le 18 avril 2022).

16. « Les experts discutent de la Chine et du monde à l'ère post-pandémie », *China Daily*, 2020, disponible sur : <https://cn.chinadaily.com.cn> (en chinois, consulté le 15 mai 2022).

17. R. Turcsányi, « China and the Frustrated Region: Central and Eastern Europe's Repeating Troubles with Great Powers », *op. cit.*

18. Selon l'Union internationale des chemins de fer, la grande vitesse ferroviaire est supérieure à 250 km/h. Voir le site HighSpeedWorld : www.highspeedworld.net.

19. L. Levert, « Les Chinois vont moderniser la ligne Budapest-Belgrade », *Rail Passion*, 22 septembre 2019, disponible sur : www.railpassion.fr (consulté le 18 mai 2022).

20. M. Chlastacz, « Belgrade-Novı Sad, première étape achevée du corridor Belgrade-Budapest », *Mobilités Magazine*, 6 janvier 2022, disponible sur : www.mobilitesmagazine.com (consulté le 18 mai 2022).

auprès des constructeurs russe et chinois. Les conditions des prêts sont obscures et maintenues secrètes par le gouvernement hongrois²¹ mais laissent prévoir²² un endettement durable des deux gouvernements, sur plusieurs dizaines, voire centaines, d'années.

L'extension de la centrale thermique de Kostolac en Serbie, le pont de Pupin à Belgrade (contrat de service et non investissement) ou le rachat du port du Pirée par le transporteur maritime chinois Cosco sont des exemples de projets qui ont abouti ; mais, peu nombreux, ils ne suffisent pas à contrebalancer l'image d'inaction des acteurs chinois²³.

Au-delà des déconvenues, s'est peu à peu instillée dans les représentations des dirigeants est-européens l'idée que les relations publiques et les photos de fin de sommets comptaient plus aux yeux des Chinois que les projets économiques concrets. Le président tchèque Miloš Zeman, initialement très favorable à cette coopération, a ainsi invoqué l'absence de résultat concret du dialogue avec Pékin pour justifier²⁴ son refus d'assister au sommet de 2020 du groupe 17+1.

Des divergences politiques et stratégiques

Des divergences idéologiques qui pèsent suite aux réactions de Pékin

Le débat public sur les questions de la politique chinoise au Tibet, au Xinjiang ou à l'endroit de Taïwan a provoqué de vives réactions de la part de la Chine, crispant une partie de l'opinion publique et des dirigeants de nombre de PECO. En octobre 2019, Prague a annulé son accord de jumelage avec Pékin suite à une dispute sur l'inclusion, demandée par la partie chinoise, du principe d'« une seule Chine » dans l'accord – la partie tchèque expliquait que cela n'était pas de son ressort, mais le maire de Prague entendait également développer un jumelage avec Taipei. L'affaire prit une forte ampleur politique, au point que le président du Sénat tchèque, Miloš Vystrčil, déclara « Je suis Taïwanais. » lors de sa visite du

21. Budapest a souscrit un emprunt de 1,85 milliard de dollars sur 20 ans à 2,5 %. Les autres clauses du contrat sont secrètes. A. Szunomar, « Budapest–Belgrade Railway (Hungarian Section) », *The People's Map of Global China*, 21 décembre 2021, disponible sur : <https://thepeoplesmap.net> (consulté le 25 août 2022).

22. A. Brinza, « China and the Budapest-Belgrade Railway Saga », *The Diplomat*, 28 avril 2020, disponible sur : <https://thediplomat.com> (consulté le 15 avril 2022) ; A. Curic et A. Kalman, « Ligne Belgrade-Budapest : quand la Chine fait main basse sur les Balkans », *Investigate Europe*, 28 décembre 2021, disponible sur : www.investigate-europe.eu (consulté le 17 avril 2022).

23. P. Gupta, « The "17+1" Initiative: Is China Losing its Charm in Central and Eastern Europe? », Observer Research Foundation, 18 septembre 2020, disponible sur : www.orfonline.org (consulté le 19 avril 2022).

24. E. Kavalski, « The End of China's Romance with Central and Eastern Europe », *Global Media and China*, vol. 6, n° 1, 24 mars 2021, p. 77-99.

Parlement de Taipei²⁵. En visite officielle en Europe au même moment, le ministre chinois des Affaires étrangères, Wang Yi, menaça M. Vystrčil d'un « prix élevé » pour ses propos – déclaration immédiatement condamnée par les ministres français et allemand des Affaires étrangères et le président slovaque. Cette condamnation n'a pas empêché Pékin d'introduire des mesures sanctionnant le « comportement odieux » de Prague. En janvier 2020, Shanghai a révoqué son partenariat avec la capitale tchèque, alors que le lancement de la nouvelle liaison aérienne Prague-Shenzhen, prévue pour 2020, était annulé. Le nombre de vols connectant Prague à Pékin et Shanghai était également réduit²⁶.

Pékin semble avoir abandonné sa politique prudente à l'égard des PECO, multipliant attaques diplomatiques et sanctions contre les acteurs locaux, institutionnels, politiques ou académiques qui critiquent l'agenda économique extérieur de la Chine ou interrogent ses politiques intérieures. L'incident survenu en Lituanie en août 2019 illustre bien la nouvelle attitude chinoise – sa « diplomatie du loup guerrier ». Lors de la commémoration du 30^e anniversaire de la « Voie balte », qui a donné son impulsion au mouvement vers l'indépendance des trois pays baltes, quelques centaines de manifestants lituaniens ont exprimé leur solidarité avec les manifestants pro-démocratie de Hong Kong. Ils se sont trouvés confrontés à une contre-manifestation organisée par l'ambassade chinoise à Vilnius, incluant les représentants de l'association locale des Chinois d'outre-mer et de la Chambre de commerce chinoise, récemment établie pour promouvoir la coopération bilatérale²⁷. Cette tentative d'intimidation a causé une très vive réaction de la population locale, qui l'a vécue comme un rappel de la proximité idéologique entre l'URSS et la Chine.

Pékin radicalise ses positions publiques

Privilégier ses amis proches...

Le contexte de la dégradation des relations entre la Chine et les Occidentaux a incité les PECO à préciser leur position, en particulier pour des alliés proches de Washington comme la Pologne, les pays baltes ou la Roumanie. Le dilemme posé par l'ascension de Huawei s'est souvent résolu au détriment de l'entreprise chinoise, accusée d'espionnage industriel en Pologne et de représenter une menace à la sécurité nationale en

25. « "I am Taiwanese": Czech Official Angers China after Taipei Speech », *Deutsche Welle*, 1^{er} septembre 2020, disponible sur : www.dw.com (consulté le 13 avril 2022).

26. I. Karásková (dir.), « Empty Shell no More: China's Growing Footprint in Central and Eastern Europe », *op.cit.*

27. *Ibid.*

Estonie, en République tchèque ainsi qu'en Roumanie²⁸. Les préoccupations sécuritaires, aiguës par la frustration face aux échecs des investissements, ont conduit Bucarest à être le premier gouvernement à signer un accord avec Washington ciblant Huawei – suivi par 13 des 17 PECO, dont la Serbie²⁹. L'erreur du gouvernement chinois semble avoir été de sous-estimer l'attachement de plusieurs pays d'Europe centrale à leur relation avec les États-Unis, mais aussi de prendre les PECO comme un bloc, ignorant les nuances de leurs perceptions. La Chine a ignoré des logiques régionales³⁰ qui, face à la présence russe, poussent certains PECO à rechercher une proximité stratégique avec les États-Unis.

Pékin attribue ce changement d'attitude au retour des États-Unis en Europe centrale et orientale. Pour les experts chinois, dans les premières années du format 17+1, la coopération entre Chine et PECO n'a pas été affectée par Washington, les États-Unis d'Obama s'intéressant peu aux activités chinoises dans la région. La situation change avec Donald Trump : Washington intensifie la pression sur les gouvernements locaux pour les persuader de ne pas utiliser la technologie chinoise et d'être plus vigilants sur les investissements chinois³¹. En d'autres termes, si le niveau d'investissements chinois dans les PECO peine à atteindre les volumes promis et si le dialogue politique semble bloqué, ce n'est pas tant la faute de Pékin que la conséquence directe de l'ingérence des États-Unis et du changement d'attitude de Bruxelles sous l'influence de Washington. Depuis 2020, les communiqués officiels chinois soulignent immanquablement que les « forces extérieures » exercent une pression³² sur les PECO pour les forcer à choisir leur camp.

Une opinion publique plus réfractaire

Face à des opinions publiques et des médias peu favorables³³, Pékin s'est efforcé de corriger les perceptions négatives – notamment sur Hong Kong –, tout en soulignant le rôle de la Chine dans la coopération médicale face à la pandémie de Covid-19 et en fustigeant les États-Unis – accusés de répandre de fausses informations sur la situation sanitaire en Chine et d'être à l'origine du virus. Le contexte est celui d'une méfiance

28. E. Kavalski, « The End of China's Romance with Central and Eastern Europe », *op.cit.*

29. A. Brinza, « How China's 17+1 Became a Zombie Mechanism », *op.cit.*

30. *Ibid.*

31. « Les experts discutent de la Chine et du monde à l'ère post-pandémie », *China Daily*, *op.cit.*

32. « Wang Yi s'entretient avec le ministre serbe des Affaires étrangères Nikola Seraković par téléphone », Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 9 avril 2022, disponible sur : www.fmprc.gov.cn (consulté le 15 mai 2022).

33. R. Turcsányi et al., « European Public Opinion on China in the Age of Covid-19. Differences and Common Ground across the Continent », Central European Institute of Asian World, 28 mars 2021, disponible sur : <https://ceias.eu> (consulté le 18 avril 2022).

croissante, voire d'une perception négative comme en République tchèque, en Slovaquie ou dans les pays baltes, et les opinions semblent n'avoir guère reçu ces messages, souvent perçus comme destinés au public chinois. Les médias se sont fait l'écho de plaintes sur la qualité du matériel médical livré par Pékin, ou sur la mise en scène, demandée par les autorités chinoises, de l'accueil des livraisons par les présidents ou Premiers ministres³⁴. Les efforts des ambassades chinoises sur les réseaux sociaux et la « diplomatie du masque » semblent avoir été contre-productifs, accréditant³⁵ l'idée que Pékin ne comprenait pas les PECO.

La désintégration du format 17+1

La Lituanie a quitté le groupement 17+1 avec fracas le 21 mai 2021 et, un an plus tard, la presse se faisait l'écho d'un possible retrait de la République tchèque³⁶. Sans prendre de décision aussi radicale, plusieurs États envoient désormais de simples délégations ministérielles à des sommets où le chef de l'État chinois Xi Jinping est présent, voire boudent la réunion. Ainsi, en 2021, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovénie n'y ont dépêché que des ministres. L'Estonie et la Lettonie estiment³⁷ que les rencontres 27+1, entre les membres de l'UE et la Chine, suffisent désormais à une collaboration économique qu'on ne veut pas rompre mais qui a déçu.

L'existence même de la plateforme 16+1 est-elle menacée ? Pour nombre de ses membres, quitter le groupe n'est pas envisagé car rompre avec la Chine compromettrait toute possibilité de bonification des retombées de la plateforme, tout en s'attirant les foudres de Pékin. On préférera donc réduire les attentes et le niveau d'engagement³⁸, faisant ainsi passer le message de la déception, tout en préservant la possibilité de jours meilleurs.

Dans l'ensemble, avec la fragilisation du format 17+1, la Chine semble recentrer sa politique. Ses nouvelles initiatives, y compris économiques, visent plutôt les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque). Ces efforts semblent porter ses fruits. Ainsi, le président polonais fut-il le seul leader européen à accepter l'invitation de Pékin à assister à la cérémonie d'ouverture des Jeux Olympiques de février 2022.

34. J. Seaman (dir.), « Covid-19 and China-Europe Relation. A Country-Level Analysis », European Think-tank Network on China, 29 avril 2020, disponible sur : www.ifri.org.

35. A. Brinza, « China Doesn't Understand Europe, and It Shows », *The Diplomat*, 4 septembre 2020, disponible sur : <https://thediplomat.com> (consulté le 4 avril 2022).

36. « Czechs Considering "All Options" Regarding China's 16+1 Group », Reuters, 20 mai 2022, disponible sur : www.reuters.com (consulté le 25 août 2022).

37. A.-F. Hivert, « La Lituanie tient tête à la Chine et s'écarte des "routes de la soie" », *Le Monde*, 21 octobre 2021, disponible sur : www.lemonde.fr (consulté le 13 avril 2022).

38. R. Turcsányi et al., « European Public Opinion on China in the Age of Covid-19. Differences and Common Ground across the Continent », *op.cit.*

Le poids de la guerre en Ukraine

Les premières réactions et leurs conséquences

Dès le début de la guerre en Ukraine, les médias officiels chinois évoquent la légitimité des préoccupations sécuritaires de Moscou et appellent à de nouveaux mécanismes de sécurité en Europe, censés prévenir une nouvelle guerre froide. Parallèlement, les diplomates chinois continuent

Quelles sont les vraies ambitions chinoises dans la région ?

d'affirmer la volonté de Pékin d'approfondir le partenariat stratégique avec Moscou³⁹. Une attitude qui est interprétée par les PECO comme une approbation des actions russes en Ukraine et un signe que la Chine pourrait devenir une menace pour la sécurité de la région. Leurs réactions sont déterminées par différents facteurs. D'une part, la proximité du conflit et l'arrivée de millions de réfugiés ont contribué à entretenir le sentiment que la guerre concernait directement les populations. D'autre part, le discours officiel de Pékin a poussé les gouvernements des PECO à s'interroger sur les ambitions chinoises dans la région, renforçant l'idée⁴⁰ qu'il devenait difficile de participer à la fois au projet d'intégration régionale démocratique de l'UE et à une initiative eurasiatique rassemblant plusieurs gouvernements autoritaires.

Suite à la multiplication des critiques dans les PECO, Pékin a réagi en mobilisant les ambassades chinoises locales et leurs relais médiatiques. L'intensité de cette mobilisation diffère d'un pays à l'autre : si dans les pays baltes l'effort est minimal, les voisins de l'Ukraine font l'objet⁴¹ d'une véritable campagne médiatique.

L'échec du business as usual ?

La guerre en Ukraine a été le principal thème du sommet virtuel Chine-UE d'avril. Charles Michel et Ursula von der Leyen y ont sommé Pékin de rester neutre et de ne pas aider la Russie à contourner les sanctions occidentales, leurs interlocuteurs chinois les invitant plutôt à aborder les questions pratiques de coopération économique⁴². La Chine reproduit une

39. « Wang Yi Holds Talks with Russian Foreign Minister Sergey Lavrov », Ministry of Foreign Affairs of the PRC, 30 mars 2022, disponible sur : www.fmprc.gov.cn (consulté le 15 mai 2022).

40. M. Hála, « Východní Evropa jako frontová linie mezi EU a Eurasíí », *Sinopsis*, 20 avril 2022, disponible sur : <https://sinopsis.cz> (consulté le 16 mai 2022).

41. I. Karásková (dir.), « Backing Russia on Ukraine: China's Messaging in Central and Eastern Europe », *Briefing Paper*, China Observers in Central and Eastern Europe, mai 2022, disponible sur : <https://chinaobservers.eu> (consulté le 16 mai 2022).

42. C. Buckley et K. Bradsher, « Faced With a Changed Europe, China Sticks to an Old Script », *The New York Times*, 15 avril 2022, disponible sur : www.nytimes.com (consulté le 20 mai 2022).

politique qui l'a servie en 2014 : Pékin proclamait alors sa neutralité, espérant qu'une fois l'indignation de l'UE passée les affaires reprendraient, les considérations économiques prévalant sur les principes politiques. Cette fois, la neutralité de façade de Pékin ne semble plus satisfaire l'UE, qui adopte une position inflexible vis-à-vis du soutien tacite chinois aux actions de Moscou. Le scepticisme des PECO quant à la réalisation de différents projets conjoints s'en trouve renforcé : comment imaginer qu'ils deviennent un *hub* eurasiatique incontournable de la BRI, si son principal corridor, par les territoires russe et biélorusse, reste menacé par les sanctions ? Environ 90 % du cargo ferroviaire Chine-Europe passe *via* ce corridor et plusieurs entreprises de logistique – Kuehne+Nagel, CEVA Logistics, DHL et DSV – ont déjà annoncé l'arrêt de leurs opérations en Russie et Biélorussie⁴³. Bien que la Chine puisse en théorie réorienter le trafic vers le corridor transitant par l'Asie centrale, la région Caspienne et la Turquie, cela ne peut se faire rapidement, tous les tronçons de cette route n'étant pas assez développés. La réorientation du trafic va également réduire le rôle des PECO les plus impliqués dans l'initiative chinoise en Europe : Pologne, Hongrie et République tchèque.

* * *

Les promesses de Pékin lui ont permis de tisser des liens utiles avec les élites politiques et les milieux d'affaires locaux. Mais les conditions de la coopération proposée ont déçu des PECO, pris au piège d'un partenariat asymétrique dont le ton est dicté par la Chine. L'espoir que Pékin investisse massivement dans les projets locaux ne s'est pas réalisé : les Chinois choisissent leurs projets en fonction de leur rentabilité et de leur capacité à promouvoir leurs intérêts sur le marché européen. De plus, les conditions de financement, de réalisation technique et de gestion des activités qu'ils imposent mettent leur partenaire local dans des situations d'endettement, de dépendance technologique ou de risque stratégique. La fragilisation, voire la désintégration, du format 17+1 illustre l'échec de la politique chinoise dans la région, qui se voit aujourd'hui amplifié par les événements d'Ukraine.



Mots clés

Europe centrale

Chine

17+1

Belt and Road Initiative

43. G. Knowler, « Falling China-Europe Rail Volumes May Take Years to Recover: Rail Executives », *The Journal of Commerce online*, 6 avril 2022, disponible sur : www.joc.com (consulté le 17 mai 2022).