



JUIN  
2023

## L'Europe peut-elle faire l'économie d'une stratégie géologistique face à la Chine ?

Marie KRPATA



Comité d'études  
des relations  
franco-  
allemandes  
(Cerfa)

---

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une fondation reconnue d'utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n'est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0715-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : © Pont de Pelješac-Chine/Shutterstock.com

#### **Comment citer cette publication :**

Marie Krpata, « L'Europe peut-elle faire l'économie d'une stratégie géologistique face à la Chine ? », *Étude de l'Ifri*, Ifri, juin 2023.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Eric-André Martin est secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est l'assistante du Cerfa.

# Auteur

**Marie Krpata** est chercheuse au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri), où elle travaille en particulier sur l'Union européenne et le couple franco-allemand dans les relations internationales. Juriste et politiste de formation, elle a travaillé dans des organisations non-gouvernementales et internationales et en tant que consultante.

# Résumé

L'intérêt de la Chine pour l'Europe centrale et les Balkans occidentaux s'est accru avec les perspectives d'élargissement de l'Union européenne (UE) qui faisaient de ces régions des points d'entrée potentiels pour approfondir les relations avec l'Europe occidentale et les rendaient donc plus attractives<sup>1</sup>.

De surcroît, la Chine est également perçue comme une chance par ces pays pour répondre à leurs besoins en infrastructures mais aussi pour agrandir leur marge de manœuvre par rapport à l'UE. Pendant la crise économique et financière, l'Europe a été affaiblie, ce qui a facilité un resserrement des liens entre les pays des Balkans occidentaux et la Chine. Se tourner vers la Chine répondait pour ces pays à l'objectif de s'assurer de nouveaux débouchés pour leurs exportations et l'accès à de nouveaux investissements.

Mais aujourd'hui l'enthousiasme cède la place à un désenchantement, marqué par l'impression de promesses non tenues, non accompagnées par des réalisations concrètes et tangibles. Le scepticisme s'accroît envers la Chine, notamment dans les pays de l'Est de l'Europe, qui sont plus proches des États-Unis sur le plan de la défense et ne souhaitent pas s'aliéner le soutien des États-Unis face à une rivalité sino-américaine croissante, surtout dans le contexte actuel de la guerre en Ukraine.

Si l'ampleur de la présence chinoise dans ces régions est en réalité inférieure à celle en Europe occidentale, elle est en revanche plus insidieuse car elle contourne les standards de l'UE en termes d'attributions de marché, se solde par des endettements excessifs et met en lumière des pratiques de corruption, qui accroissent la capacité de coercition de la Chine par rapport aux pays bénéficiaires.

L'UE doit revoir sa politique par rapport à son voisinage pour contrer les effets négatifs de l'influence chinoise. Elle ne peut rester spectatrice et doit contribuer à résorber les déséquilibres constatés, en définissant à son tour une approche géologistique qui lui permette de contrer la Chine sur ce terrain et se positionner sur les différents défis révélés par les Nouvelles routes de la soie (NRS) : combler les écarts de développement dans son voisinage, offrir des perspectives d'adhésion aux pays des Balkans occidentaux ou encore clarifier sa politique envers la Chine.

---

1. J. van de Ven, "One Belt, One Road and the Balkan Dimension of CEEC 16+1 », In: F.-P. van der Putten (dir.), F. Saverio Montesano, J. van de Ven et P. van Ham, *The Geopolitical Relevance of Piraeus and China's New Silk Road for Southeast Europe and Turkey?*, Clingendael Report, Clingendael – Netherlands Institute of International Relations, décembre 2016.

Par son rôle pivot au sein de l'UE, avec une capacité de projection, du fait de ses relations commerciales, de ses coopérations au développement et des investissements réalisés, mais aussi de son poids économique, l'Allemagne peut également influencer de façon importante la politique dans le voisinage de l'UE et à l'international – notamment dans les relations avec la Chine. Si l'UE veut être un acteur géopolitique, elle se doit avant tout d'assurer la stabilité et la cohésion dans son voisinage, en se créant des leviers sur le plan de la sécurité énergétique, des chaînes de valeurs et des projets d'infrastructures. Cela vaut également pour l'Allemagne qui s'attelle en ce moment à la définition d'une stratégie nationale de sécurité dont découlera une « stratégie Chine ».

# Abstract

China's interest in Central Europe and the Western Balkans has increased with the prospect of the European Union (EU) enlargement, considering these regions as potential springboards for the deepening of relations with Western Europe thereby rendering them more attractive.

In addition, China is also seen as an opportunity by these countries to develop their infrastructure networks but also to increase their room for maneuver in relation to the EU. During the economic and financial crisis, as the West was severely weakened, the ties between these countries and China were particularly close. For them, turning to China meant to secure new destination markets for their exports and to guarantee new investments.

Today, however, enthusiasm is giving way to disenchantment, resulting from the disappointment of broken promises, lacking concrete and tangible results. Skepticism towards China is growing, especially in Eastern European countries, which are closer to the United States on defense matters and do not wish to lose the support of the United States in the face of a growing Sino-American rivalry, and in particular against the backdrop of the war in Ukraine.

While the extent of the Chinese presence in these regions is in fact lower than that in Western Europe, it is more insidious because it circumvents the standards of the EU in terms of market allocations, results in excessive indebtedness and highlights corruption practices, all of which increase China's ability to coerce beneficiary countries.

The EU must review its policy toward its neighborhood to counter the negative effects of Chinese influence. It cannot remain passive and must actively contribute to resolving the imbalances observed, by defining in turn its own geoeconomics approach in order to counter China and to position itself with respect to the various challenges revealed by the Belt and Road Initiative (BRI) in terms of bridging development gaps in its neighborhood. It also needs to offer membership prospects to Western Balkan countries and clarify its policy toward China.

Due to its pivotal role within the EU, with a capacity for projection, through its trade relations, development cooperation, and soft power, but also its economic clout, Germany can significantly influence policy in the EU's neighborhood and internationally – notably in relation to China. If the EU wants to be a geopolitical actor, it must above all ensure stability and cohesion in its neighborhood, by creating levers in terms of energy security, value chains, and infrastructure projects. This also applies to Germany, which is currently working on defining a “National Security Strategy” from which a “China strategy” will be derived.

# Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>L'INFLUENCE DE LA CHINE À TRAVERS LES NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE (NRS) .....</b>  | <b>12</b> |
| Les intérêts poursuivis par la Chine dans le cadre des NRS .....  | 12        |
| Une lecture géopolitique et géologistique des NRS.....  | 13        |
| Différents modes opératoires de la Chine pour accroître son influence en Europe.....  | 14        |
| <b>LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET LES BALKANS DANS LE VISEUR DE LA CHINE ? .....</b>   | <b>15</b> |
| La Chine distingue entre différentes aires d'influence suivant ses intérêts .....   | 15        |
| La Chine profite des différentes lignes de fracture au sein de l'UE ....  | 16        |
| Pourquoi les pays d'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux se tournent vers la Chine ?.....                | 18        |
| <b>LES MOYENS DÉPLOYÉS PAR LA CHINE POUR ASSEOIR SON INFLUENCE DANS CES RÉGIONS .....</b>                                   | <b>20</b> |
| Les moyens et les atouts de la Chine en Europe centrale et dans les Balkans.....  | 20        |
| Les exemples de la Hongrie et de la Serbie.....   | 25        |
| Perceptions et réalités sur la présence de la Chine dans ces régions.....   | 27        |
| <b>LES MOYENS DE L'UE FACE AUX INSUFFISANCES MISES EN ÉVIDENCE PAR LES NRS .....</b>  | <b>31</b> |
| Développer une stratégie géologistique propre à l'UE pour diversifier les sources d'approvisionnement et les débouchés..... | 31        |
| Comblers les écarts de développements entre les pays bénéficiaires et l'Europe occidentale .....                            | 32        |
| Offrir de réelles perspectives d'adhésion aux Balkans occidentaux tout en rendant l'UE plus fonctionnelle .....             | 34        |
| Renforcer les règles de réciprocité UE-Chine .....  | 37        |
| <b>ANNEXES.....</b>   | <b>41</b> |



# Introduction

L'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux ont longtemps été considérés comme se situant à la périphérie de l'UE, ayant rejoint l'UE plus tardivement que le cœur historique de l'UE pour les premiers (2004), et étant non-membres mais aspirant à intégrer l'UE pour les seconds. Mais cette perception d'une situation périphérique est artificielle comme le démontrent les nombreux liens économiques et culturels qui lient l'Europe occidentale à ces régions<sup>2</sup>.

La guerre en Ukraine a changé les termes du débat sur l'élargissement. Avec l'attribution du statut de candidat à l'adhésion de l'UE à l'Ukraine et à la Moldavie, et la perspective de ce statut pour la Géorgie, la question des Balkans occidentaux est relancée à l'instar de la Bosnie Herzégovine qui a obtenu le statut de candidat à l'adhésion de l'UE le 15 décembre 2022. D'autre part, cette guerre souligne l'importance de pays en Europe centrale, comme la Pologne, qui affiche un soutien affirmé à l'Ukraine, ce qui lui confère un poids politique grandissant au sein de l'UE.

L'intérêt accru de l'UE pour ces régions contraste avec les évolutions de la dernière décennie marquée par l'influence d'acteurs tiers comme la Chine, qui ont tenté d'accroître leur assise dans ces régions, à travers les NRS, en profitant notamment de la faible présence européenne.

L'intérêt de la Chine pour ces régions s'est accru, d'abord, avec les perspectives d'élargissement de l'UE qui faisaient de ces régions des points d'entrée potentiels pour approfondir les relations avec l'Europe occidentale et les rendaient donc plus attrayantes. Et ensuite, avec la crise économique et financière de 2008, lorsque ces régions étaient à la recherche de nouveaux débouchés et investisseurs. La Chine est intervenue par le biais du format

---

2. Quelques chiffres par rapport aux Balkans occidentaux : aujourd'hui, ces pays sont déjà fortement présents dans l'UE à travers l'immigration avec 1 million de citoyens nés dans la région vivant en Allemagne, 500 000 vivants en Italie, 500 000 vivants en Autriche. On peut également mentionner que tous les ans, 28 % des inscrits à l'université de Vienne sont originaires de la région. Cette proximité s'explique par les nombreux liens historiques, géographiques et économiques. Beaucoup d'entreprises d'Europe occidentale sont implantées dans la région, avec 500 entreprises autrichiennes générant 15 000 emplois implantées en Serbie par exemple. Aussi, une entreprise italienne comme Fiat assemble 400 véhicules par jour en Serbie, tandis que des entreprises françaises sont impliquées dans la construction de l'aéroport de Belgrade et le métro de Belgrade. *In* : « L'UE et les Balkans occidentaux : est-il insensé de parler d'élargissement en temps de crise ? », Fondation Jean Jaurès, Youtube, avril 2019, disponible sur : [www.youtube.com](http://www.youtube.com).

« 17+1 », qui regroupait, outre la Chine, 17 autres États d'Europe centrale et orientale et des Balkans occidentaux ainsi que de l'Europe du Sud<sup>3</sup>.

Les NRS sont une initiative « géologistique<sup>4</sup> », à la croisée entre la gestion des flux, les interconnexions, les modes de transport et la géopolitique. Les bénéficiaires des NRS espèrent que les sommes promises et le poids de l'économie chinoise pourraient déséquilibrer les circuits de logistique internationale et les réorganiser à leur profit. Cela suscite des espoirs. L'*American Enterprise Institute* estime à 838 milliards de dollars (USD) les sommes engagées dans les projets d'infrastructures dans le cadre des NRS de 2013 à 2021<sup>5</sup>.

Certains projets ont particulièrement fait parler d'eux, comme le chemin de fer Belgrade-Budapest, le tronçon d'autoroute Bar-Boljare reliant la Serbie et le Monténégro, le pont Pelješac en Croatie<sup>6</sup>, ou encore le plus connu d'entre eux, le port du Pirée. Le bilan est mitigé, car si ce dernier projet est souvent présenté par la Chine comme une *success story*, le port grec étant devenu le premier port de Méditerranée depuis la participation chinoise, on constate, dans la plupart des cas, un écart entre les ambitions et la réalité. Dans le pire des cas, les bénéficiaires subissent une instrumentalisation des interdépendances créées à des fins coercitives.

Le projet des NRS associe des connexions physiques (chemins de fer, ports, réseaux énergétiques, câbles sous-marins) et numériques (projets de *smarts cities*, *soft power via* les réseaux sociaux), qui s'imbriquent parfois comme un puzzle, et est porteur d'enjeux de sécurité et de risques géoéconomiques tout comme d'enjeux en termes de normes et de standards.

---

3. Ce format est cependant en perte d'influence, les trois baltes l'ayant récemment quitté, et la République tchèque exprimant ses réserves. In : S. Lau, « China's Club for Talking to Central Europe is Dead, Czechs Say », *Politico*, 4 mai 2023, disponible sur : [www.politico.eu](http://www.politico.eu).

4. « La géologistique inclut la focalisation sur des corridors, la connectivité entre les lieux et les liens transfrontaliers pour créer de nouveaux marchés qui découlent des Nouvelles routes de la soie de la Chine. En parallèle avec un rythme croissant d'intégration mondiale et régionale, cette notion sous-entend que la compétition économique a éclipsé la confrontation militaire au centre des relations inter-étatiques. La bataille entre leurs chaînes d'approvisionnement est à présent cruciale » In : P. J. Rimmer, *China's Global Vision and Actions – Reactions to Belt, Road and Beyond*, Edward Elgar Publishing, 2020.

5. J. Kynge, « China Grants Billions in Bailouts as Belt and Road Initiative Falter – New Study Attempts to Capture Total Rescue Loans From World's Biggest Bilateral Creditor », *Financial Times*, 28 mars 2023, disponible sur : [www.ft.com](http://www.ft.com).

6. Le 12 janvier 2018, la China Road and Bridge Corporation (CRBC) a remporté le marché public pour la construction du pont Pelješac en Croatie. CRBC s'est imposée avec une offre de 279 millions EUR contre l'entreprise autrichienne Strabag qui avait fait une offre de 351 millions EUR. La Commission européenne a approuvé une subvention de 357 millions EUR ou 85 % des coûts éligibles estimés à un total de 420 millions EUR. Ce cofinancement provient du budget de l'UE. D'après Thomas Bickl, « la valeur ajoutée du projet de pont pour l'économie locale en Croatie ou les entreprises européennes du voisinage est assez faible puisque CRBC a fait venir ses travailleurs qui ont dû être logés sur un ancien bateau de croisière transformé en hôtel. » In: T. Bickl, *Bridge over Troubled Waters: The Pelješac project, China, and the Implications for good-neighborly relations and the EU*, *Croatian Political Science Review*, vol. 56, n°s 3-4, 2019.

S'interroger sur les ambitions des NRS et leurs caractéristiques (modes d'actions, moyens engagés, étendue du projet) mais aussi sur l'intérêt que porte la Chine à l'Europe centrale et orientale et aux Balkans occidentaux, avec le recul que suppose un retour sur expérience, permet de mieux comprendre cette stratégie chinoise. Les risques pour les bénéficiaires des NRS sont multiples : politique de subventions déséquilibrant les termes de l'échange, endettement résultant des prêts octroyés, corruption, absence de stratégie logistique... L'identification de ces risques est un préalable pour formuler une réponse globale et cohérente à la stratégie de la Chine, dont les NRS ne sont qu'un volet, et au mode opératoire qui les caractérise avec les pays de l'UE et de son voisinage, mais aussi les États tiers (exemple du port de Hambantota au Sri Lanka<sup>7</sup>).

L'intérêt renouvelé de l'UE par rapport à ces régions s'explique à travers différentes évolutions :

- Évolutions sur le plan géopolitique : avec la guerre en Ukraine, l'élargissement refait surface dans les débats européens, avec le statut de candidat attribué à l'Ukraine et la Moldavie et une perspective européenne annoncée pour la Géorgie. La création d'une Communauté politique européenne (CPE) sous l'impulsion de la France en complément au processus d'adhésion souligne de nouvelles modalités de partenariat dans le voisinage de l'UE.
- Développements sur le plan énergétique : la rupture d'approvisionnement énergétique russe remet sur le devant de la scène la recherche d'alternatives et souligne la nécessité d'adapter le tracé des lignes d'approvisionnement énergétiques, en prenant en compte notamment la situation des pays enclavés.
- Réorganisation des chaînes de valeur : des réflexions sont en cours au sein de l'UE pour repenser ses chaînes de valeur. Différentes stratégies ou une combinaison de plusieurs stratégies comme le *reshoring* ou le *nearshoring* pour raccourcir les chaînes d'approvisionnement sont envisagées ; ou encore le *friendshoring*, en misant sur des partenaires de confiance avec lesquels on partage les mêmes valeurs ou tout le moins la même conception de l'ordre international ; mais également la diversification, en cherchant à multiplier les sources d'approvisionnement et les débouchés pour parer au risque de rupture.
- Le renforcement des liens peut s'avérer gagnant-gagnant : il s'agit de réduire les disparités économiques en Europe pour renforcer la cohésion politique. Les projets d'infrastructure peuvent avoir un effet multiplicateur sur la croissance économique, renforcer la productivité et accroître l'ouverture des marchés. Les effets de telles coopérations

---

7. J. Kyngé, « China Grants Billions in Bailouts as Belt and Road Initiative Falters – New Study Attempts to Capture Total Rescue Loans from World's Biggest Bilateral Creditor », *op. cit.*

peuvent favoriser la confiance, et la coopération politique dans d'autres domaines. Cela peut conduire à la mise en place de standards communs<sup>8</sup>. Des entreprises de construction comme Strabag, Eiffage, Bouygues Construction, Hochtief, Vinci... pourraient bénéficier de ces initiatives.

L'Allemagne, dont la présence économique dans ces régions est forte, ambitionne de redéfinir sa relation par rapport à la Chine. Cela passe notamment par la définition d'une approche sur le plan des infrastructures pour répondre aux fragilités de l'UE que les NRS ont mises en évidence. Le positionnement de cette approche, en alternative ou en complémentarité d'autres initiatives similaires (*Blue Dot Network, Build Back Better, Partnership for Global Infrastructure and Investment...*) et des pays partenaires (États-Unis, Japon, Australie, Inde...) est déterminant pour sa réussite. Plus la guerre en Ukraine durera et les États-Unis assureront la direction du camp occidental, plus ils exerceront une pression sur l'UE dans sa relation avec la Chine. D'où l'importance pour l'UE et ses États membres, au premier rang desquels l'Allemagne, de clarifier sa politique envers la Chine.

Par sa capacité de projection et les moyens qu'elle est en mesure de mettre en œuvre à travers le commerce, la coopération au développement et son *soft power*, l'Allemagne représente le pivot de l'UE et dispose du poids économique pour rendre audible la voix de l'UE à l'échelle internationale – et notamment envers la Chine.

L'UE peut-elle s'affirmer comme acteur géopolitique sans avoir de stratégie concernant son voisinage immédiat ? Saura-t-elle profiter de ce moment particulier où les attentes envers elle sont renouvelées face à la multiplication des défis (sécurité énergétique et d'approvisionnement, cohésion européenne...) ? Sera-t-elle à même d'intégrer l'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux dans son champ de réflexion pour bâtir des partenariats mutuellement bénéfiques ?

---

8. P. Heimberger, M. Holzner et A. Kochnev, « Die „Europäische Seidenstraße“ », Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, 11 juillet 2018, disponible sur : [www.wiiv.ac.at](http://www.wiiv.ac.at).

# L'influence de la Chine à travers les Nouvelles routes de la soie (NRS)

Lancées en 2013 à Astana, les NRS sont protéiformes (annexe 1). Elles peuvent concerner les infrastructures portuaires, routières, ferroviaires, des réseaux énergétiques, comme des oléoducs ou des gazoducs, mais elles peuvent également aller au-delà et concerner les télécommunications, le numérique ou le spatial.

## Les intérêts poursuivis par la Chine dans le cadre des NRS

Du point de vue de la Chine, les NRS permettent de désenclaver un certain nombre de régions du centre du pays qui sont relativement moins intégrées dans le commerce international que les régions côtières du Sud-Est de la Chine. Il s'agit également d'écouler les surplus de la production industrielle chinoise en assurant de nouveaux débouchés. Les NRS s'inscrivent dans l'optique d'une internationalisation une fois les besoins satisfaits sur le plan intérieur, mais aussi d'une acquisition des technologies nécessaires à la montée en gamme des acteurs économiques chinois. Cela traduit la montée d'une Chine de plus en plus assertive : il s'agit d'une puissance à revenu moyen et souhaitant s'inscrire plus en amont de la chaîne de valeur de produits à forte valeur ajoutée.

La Chine poursuit une stratégie de montée en gamme : le *Made in China 2025* est bien loin du *Made in China* bas de gamme ou *low-cost* qu'il a pu être autrefois. Les NRS sont également un moyen de mettre la main sur des matières premières indispensables pour répondre à ses ambitions de *leadership* notamment dans l'intelligence artificielle, dans l'informatique quantique, le véhicule électrique ou le ferroviaire. Du point de vue de la Chine, c'est donc une vision « gagnant-gagnant », basée sur l'« harmonie<sup>9</sup> » et les interdépendances ; et la Chine aime à présenter ces partenariats comme des « partenariats Sud-Sud », entre pays qui n'ont pas encore atteint le niveau de développement des pays occidentaux. Elle joue sur l'ambiguïté de son statut de pays émergent qui, toutefois, en termes de produit intérieur brut (PIB) mondial, se situe aujourd'hui à la deuxième position après les États-Unis.

---

9. Déclaration de Xi Jinping lors de la cérémonie d'ouverture du forum des NRS. In: P. J. Rimmer, *China's Global Vision, and Actions – Reactions to Belt, Road and Beyond*, op. cit.

## Une lecture géopolitique et géologique des NRS

Une autre lecture permet cependant d'y voir une volonté géopolitique de restructurer les flux du commerce, et de réduire les dépendances de la Chine par rapport à des voies de circulation dominées par les forces américaines. Il s'agit donc de diversifier les flux pour sécuriser à la Chine des ressources et des débouchés si les relations avec les États-Unis venaient à se tendre.

Les NRS sont un projet à l'intersection entre le politique et l'économique mêlant également des aspects de logistique. Elles peuvent se lire à travers le prisme de la « géologique » et donc de l'application de la logistique à des visées géopolitiques. La Chine s'emploie à créer des réseaux, avec des plateformes principales (points nodaux), les *hubs*, d'une part, et les *spoke*, les plateformes secondaires vers lesquelles et depuis lesquelles transitent les marchandises, d'autre part.

90% du commerce mondial se fait par voie maritime<sup>10</sup> et on estime que la part transportée en provenance de la Chine dans le transport maritime mondial représente 1/5 du total des volumes transportés<sup>11</sup>. D'où l'intérêt pour la Chine que des acteurs chinois investissent dans des ports pour en influencer plus facilement leur stratégie en termes de destinations et de fréquence de desserte, d'armateurs qui les desservent et de plateformes logistiques par le biais desquelles les marchandises sont affrétées depuis et vers les ports en question. Il s'agit de connecter les infrastructures portuaires à l'*hinterland*, ce qui implique une stratégie en termes de logistique. Le concept de *hub and spoke* mentionné précédemment est bâti autour d'une plateforme centrale autour de laquelle les échanges se font et qui puisent leurs ressources ou acheminent les ressources vers des plateformes secondaires, créant de ce fait des synergies.

Le ferroviaire s'intègre très bien dans cette logique pour connecter les infrastructures portuaires et routières, dans un esprit d'intermodalité, et permettant de distribuer les marchandises chinoises vers différentes parties du globe. C'est le cas notamment en Grèce, à travers le port du Pirée qu'il s'agit de mieux connecter avec l'Europe centrale, par le biais du chemin de fer Belgrade-Budapest, et par là vers l'Europe occidentale. L'armateur chinois China Ocean Shipping Company (COSCO) a investi dans ce port, puis l'a repris entièrement. Sur le plan économique, le port en a beaucoup bénéficié car il a été propulsé premier port de Méditerranée<sup>12</sup>.

10. *La stratégie de la France dans l'Indopacifique*, Gouvernement français, juillet 2021, disponible sur : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

11. I. Krivosheeva, « Route de la Soie France-Chine », *Association France-Russie pour l'agroalimentaire (AFRAA)*, 1<sup>er</sup> décembre 2019.

12. « Grèce : cinq ans après sa privatisation, où en-est le port du Pirée ? », *France TV Info*, 26 avril 2021, disponible sur : [www.francetvinfo.fr](http://www.francetvinfo.fr).

## Différents modes opératoires de la Chine pour accroître son influence en Europe

Trois modes opératoires ont caractérisé le gain en influence de la Chine dans le cadre des NRS :

- Premièrement, par des financements passant par des prêts, des contrats de construction d'infrastructure, voire d'investissement et de gestion lorsqu'il s'agit d'infrastructures stratégiques comme le port du Pirée ;
- Deuxièmement, par le biais de la logistique en soutenant le flux de marchandises depuis la Chine vers l'Europe *via* des subventions (avec la route du Nord par les ports de la Baltique, Duisbourg et dans le prolongement desquels se situent les grands ports de Hambourg, Rotterdam, Anvers ; la route du Sud depuis le Pirée à travers les Balkans et l'Europe centrale et orientale ; et la route centrale *via* les États danubiens et dans le prolongement desquels se situe le Rhin) ;
- Troisièmement, par les rachats d'entreprises européennes, spécialisées dans des domaines de niche pour s'en servir, d'une part, comme d'un point d'entrée sur le marché européen, et, d'autre part, pour s'adapter aux critères d'attribution des marchés publics européens, et s'inspirer de leur savoir-faire et expertise, notamment en vue d'établir des standards internationaux. Tandis que les deux premiers modes opératoires s'appliquent directement aux pays d'Europe centrale et orientale et aux Balkans occidentaux, le troisième mode opératoire s'applique surtout à l'Europe occidentale.

Les NRS sont un vecteur de promotion des intérêts de la Chine, à la fois géopolitiques et commerciaux. Pour répondre aux ambitions annoncées, les acteurs chinois emploient différents modes opératoires, qui mêlent des aspects de logistique, de rachat d'entreprises ou d'infrastructures, ou encore de prêts. Dans ce cadre, les pays des Balkans occidentaux et de l'Europe centrale et orientale représentent un intérêt particulier en raison de leur positionnement géographique et de leurs relations avec l'Europe occidentale. À l'inverse, la Chine est également perçue comme une chance par ces pays pour répondre à leurs besoins en infrastructure mais aussi pour agrandir leur marge de manœuvre par rapport à l'UE.

# Les pays d'Europe centrale et les Balkans dans le viseur de la Chine ?

Les NRS sont une stratégie tentaculaire qui s'adapte aux différentes régions du monde en suivant les intérêts que celles-ci présentent pour la Chine (annexe 2). Suivant cette logique, les pays d'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux occupent une place particulière pour la Chine. Dans le même temps, ces pays sont réceptifs à la République populaire (RPC) pour des raisons diverses.

## La Chine distingue entre différentes aires d'influence suivant ses intérêts

À ceux qui reprochent à la Chine de « diviser pour mieux régner » dans les Balkans occidentaux, elle rétorque qu'au contraire, elle accompagne des États comme la Serbie dans leur adhésion à l'UE. L'intégration des Balkans occidentaux dans l'UE permettrait en effet à la Chine d'élargir son accès à l'ensemble du marché intérieur européen. Et ceci, en garantissant davantage de sécurité juridique à ses activités commerciales et d'investissement à l'étranger, une fois les Balkans occidentaux tenus par les mêmes standards que le reste de l'UE. Or, les acteurs chinois implantés dans les Balkans occidentaux profitent aussi de standards moins élevés dans cette région que ceux que l'UE s'emploie à faire respecter. Ceux-ci lui permettent un accès plus facile à certains marchés publics, là où les barrières d'entrée dans l'UE demeurent importantes.

D'autre part, les Balkans, tout comme l'Europe centrale et orientale, constituent pour la Chine un tremplin lui permettant de gagner en influence au sein de l'UE. Car en définitive, c'est l'Europe occidentale, qui en termes de débouchés est bien plus attrayante pour les surplus de production chinoise, que ne pourraient l'être l'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux.

La Chine profite de différentes lignes de fractures au sein de l'UE pour tisser des liens privilégiés avec certains États membres qui servent ses intérêts. Dans des domaines comme la politique étrangère, l'UE est tenue à l'unanimité et des pays proches de la Chine sur le plan économique ont tendance à se montrer réticents à condamner la Chine dans des positions communes européennes en matière de respect du droit international ou des droits de l'homme. C'est le cas de la Hongrie et de la Grèce, deux pays dans lesquels la Chine a accru son influence dans les années passées. À titre d'exemple, ces deux pays ont retardé et affaibli des positions communes de



l'UE<sup>13</sup> dénonçant l'activité de Pékin en mer de Chine méridionale en 2016. Autre exemple, en 2017, la Hongrie a refusé de signer une lettre commune dénonçant des cas de torture à l'encontre d'avocats en Chine<sup>14</sup>.

Ces positionnements discordants nuisent à la crédibilité de l'UE. À cela s'ajoutent des fractures internes, qui deviennent une vulnérabilité dans l'approche européenne.

## La Chine profite des différentes lignes de fracture au sein de l'UE

Il y a d'abord des divergences internes, exacerbées par les différentes crises des dernières années : la crise économique et financière en 2008, la « crise migratoire » de 2015, la crise du Brexit en 2016, les tensions accrues dans les relations transatlantiques notamment à partir de 2018, et la crise du Covid-19 à partir de 2020. Ensuite, on peut souligner les différences de sensibilité entre Europe de l'Est et Europe de l'Ouest portant sur la politique de sécurité et de défense et entre l'Europe du Nord et du Sud autour des questions économiques et monétaires essentiellement. Ces fragilités rendent l'UE vulnérable à des tentatives d'ingérence par des puissances tierces comme la Chine.

Pékin a établi un forum régional, le « 17+1<sup>15</sup> » pour mener un dialogue régulier et privilégié avec ces États et en promettant des investissements et des liens de commerce étroits. Les avantages commerciaux escomptés par les NRS sont particulièrement importants dans les pays enclavés en Europe, ce qui touche notamment certains des États d'Europe centrale et orientale (République tchèque, Hongrie et Slovaquie). Des réunions entre les chefs d'État et de gouvernement ont lieu à fréquence annuelle entre ces 17 pays (les « 17 ») et la Chine (le « 1 »). Ce format se présente sous la forme d'un forum régional au sein même de l'UE, ce qui suscite chez les Européens la crainte d'un contournement de l'UE. D'autres y voient davantage un format de discussion permettant aux « 17 » de bénéficier d'un canal de discussion privilégié et régulier avec la Chine. La Chine use de ce genre de « diplomatie de coopération groupée » dans un souci d'efficacité : gain de temps lors des

---

13. J. van de Ven, *In: F.-P. van der Putten (dir.), F. Saverio Montesano, J. van de Ven et P. van Ham, The Geopolitical Relevance of Piraeus and China's New Silk Road for Southeast Europe and Turkey?, op. cit; F.-P. van der Putten, « Greece: Piraeus and the Maritime Silk Road ». In: F.-P. van der Putten (dir.), F. Saverio Montesano, J. van de Ven et P. van Ham, The Geopolitical Relevance of Piraeus and China's New Silk Road for Southeast Europe and Turkey?, op. cit.*

14. N. Koenig, « Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences », Policy Brief, Hertie School Jacques Delors Centre, 10 février 2020.

15. Ce format regroupe outre la Chine, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Grèce, la Macédoine du Nord, l'Albanie, la Bosnie Herzégovine, le Monténégro et la Serbie.

visites de Xi Jinping dans les zones concernées, sommets conjoints, déclarations conjointes<sup>16</sup>.

Les projets d'infrastructures qui y sont discutés ont pour but de combler le fossé entre Europe de l'Est et du Sud-Est par rapport à l'Europe occidentale (voir encadré ci-après). Il s'agit d'infrastructures de transport, de projets dans les télécommunications ou l'énergie, mais aussi d'activités extractives. Sur le plan ferroviaire par exemple, si l'Europe occidentale dispose d'un réseau ferré dense, cela n'est pas le cas de l'Europe de l'Est et des Balkans. Au-delà, les NRS répondent aussi à la tentative d'accroître le *soft power* chinois, y compris à travers la création d'instituts Confucius et de coopérations universitaires. L'UE, bien que premier acteur dans ces pays tant par le biais des fonds structurels que par le commerce et l'intégration de ces pays dans les chaînes de valeur de son industrie, est mal armée pour rivaliser dans la lutte d'influence avec la Chine, qui sait mieux communiquer sur ses succès et valoriser son activité<sup>17</sup>.

#### **Comblent le fossé entre les Balkans occidentaux et l'Europe occidentale<sup>18</sup>**

- La banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) a estimé les besoins en termes d'infrastructure de transport et d'énergie de 8 % à 10 % du PIB régional sur cinq ans pour les Balkans occidentaux. Or, les financiers européens sont difficiles à attirer. De 2014 à 2020, les pays de la région ont reçu 12 milliards d'euros d'aide de préadhésion mais seul 1 milliard d'euros a pu être consacré au développement d'infrastructures.
- Les Balkans occidentaux ont un PIB par habitant qui, malgré une progression ces vingt dernières années, reste au même niveau quand on le rapporte au PIB par habitant moyen dans l'UE. Trois fois plus pauvres que la moyenne européenne, les économies de la région ne rattrapent guère celles de l'UE.
- Des extrapolations utilisant différents taux de croissance indiquent que 60 à 200 ans leur seraient nécessaires pour atteindre les moyennes européennes.

16. A. Ekman, « La Chine en Méditerranée : une présence émergente », Notes de l'Ifri, *Ifri*, février 2018.

17. R. Turcsanyi et E. Kachlikova, « The BRI and China's Soft Power in Europe: Why Chinese Narratives (Initially) Won », *GIGA*, Journal of Current Chinese Affairs, 2020.

18. F. Marciacq, « La Chine dans les Balkans occidentaux : influence et enjeux stratégiques », Fondation Jean Jaurès, 22 mars 2021, disponible sur : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org) et F. Marciacq, « L'Union européenne a-t-elle encore une stratégie en matière d'élargissement », 19 mars 2019, Fondation Jean-Jaurès, disponible sur : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org), page 3 (adapté par l'auteur).

## Pourquoi les pays d'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux se tournent vers la Chine ?

La Chine s'est avérée un partenaire crédible pendant la crise économique et financière de 2010 à 2012. Elle s'est en effet montrée à l'écoute des besoins de développement dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux, profitant de la crise économique et financière pour étendre son influence, alors que l'UE était focalisée sur la gestion des implications de cette crise sur la politique monétaire et sur le potentiel de fragmentation de l'UE. La Chine n'est que faiblement impactée et peut donc investir à l'international. Le projet des NRS représente alors une alternative à une UE subissant de plein fouet la crise économique et financière. Se tourner vers la Chine signifiait pour ces pays de s'assurer de nouveaux débouchés pour leurs exportations et de s'assurer de nouveaux investissements.

Mais aujourd'hui, l'impression qui prédomine est celle de promesses non tenues, de beaucoup d'annonces faites sans réalisations concrètes. Faute de résultats, les « 17 » sont devenus « 14 » (avec le retrait des pays baltes : Lituanie en 2021 – les tensions avec la Chine s'étant accrues après l'ouverture d'un bureau de représentation de Taiwan à Vilnius ; l'Estonie et la Lettonie lui emboîtant le pas en quittant le format en 2022)<sup>19</sup>. Le scepticisme s'accroît envers la Chine, notamment dans les pays de l'Est de l'Europe. Ainsi, dès 2017, le chercheur slovaque Richard Q. Turcsányi explique<sup>20</sup> : « La présence économique chinoise [en Europe centrale et orientale] est minime à la fois sur le plan des investissements directs à l'étranger (IDE) et en termes d'exportations vers la Chine. » Il réitère ces propos dans un article<sup>21</sup> coécrit avec David Hutt en 2020 s'intitulant : « Non, la Chine n'a pas acheté l'Europe centrale et orientale. » Dès 2018, le *think tank Central European Institute of Asian Studies*, jugeait<sup>22</sup> que « tout observateur avisé était déjà conscient en 2012 que les attentes des dirigeants européens étaient déconnectées de la réalité. » Il souligne que le bilan, six années plus tard, est surtout marqué par des déficits commerciaux qui se creusent avec la Chine et des projets d'infrastructure à peine entamés.

---

19. L'Italie a également pris ses distances avec les Nouvelles routes de la soie en mai 2023. In: A. De Filippis, « The scheme is a global infrastructure development strategy adopted by the Chinese government in 2013 to invest in more than 150 countries and international organizations. », Euronews, le 12 mai 2023, disponible sur : [www.euronews.com](http://www.euronews.com).

20. R. Q. Turcsányi, « Growing Tensions Between China and the EU Over 16+1 Platform », *The Diplomat*, 29 novembre 2017, disponible sur : [www.thediplomat.com](http://www.thediplomat.com).

21. D. Hutt et R. Q. Turcsányi, « No, China Has Not Bought Central and Eastern Europe », *Foreign Policy*, 27 mai 2020, disponible sur : [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com).

22. « 16+1: Failed Dreams or Failed Economics? », *Central European Institute of Asian Studies*, CEIAS Insights, 9 février 2018, disponible sur : [www.ceias.eu](http://www.ceias.eu).

En revanche, la situation dans les Balkans occidentaux diffère de celle en Europe centrale et orientale. Les standards de l'UE ne s'y appliquent pas : la Chine tire profit de standards moins élevés dans les Balkans occidentaux qui lui facilitent l'accès aux marchés, ce qui peut être considéré comme la première marche vers les pays d'Europe occidentale. L'UE laisse planer le doute sur l'horizon de temps réaliste pour que les Balkans occidentaux puissent la rejoindre, ce qui nourrit des frustrations dans ces pays.

Les fonds européens sont plus limités pour les États candidats à l'adhésion : il s'agit de fonds de préadhésion, moins importants en volume que les fonds de développement régional et les fonds de cohésion à destination des États membres. Leur versement est souvent empreint de bureaucratie et de lenteur administrative. Les Balkans occidentaux souffrent aussi d'un niveau de corruption élevé en comparaison avec d'autres pays européens<sup>23</sup>.

Cette situation favorise la conclusion d'accords de construction d'infrastructures dépourvus de logique économique, et cela malgré des audits qui déconseillent ce type d'accords<sup>24</sup>. La recherche de moyens « faciles<sup>25</sup> » les pousse souvent vers la Chine, au profit de laquelle ils s'endettent. C'est le cas au Monténégro, pour un tronçon d'autoroute entre la Serbie et le Monténégro (le tronçon Bar-Boljare), qui aujourd'hui souffre d'un endettement envers la Chine d'une part considérable de son PIB.

D'après Plamen Tonchev, « les gouvernements des Balkans occidentaux s'accommodent de l'absence de règles strictes applicables au sein de l'UE pour attirer les investissements chinois et faire des affaires à la chinoise. Un mélange d'institutions faibles, de corruption endémique et d'une société civile faible facilite clairement les avancées de la Chine dans la sous-région des Balkans occidentaux. C'est ici que la stratégie de *soft power* chinois est particulièrement liée à la notion de gains économiques, quelle que soit le niveau de transparence caractérisant les transactions avec les entreprises chinoises<sup>26</sup> ».

---

23. Mapping de la corruption dans le monde, *Transparency International*, 2022, disponible sur : [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

24. M. Sošić, « Montenegro's Road Ahead: Infrastructure between EU and China », *Clingendael Spectator*, 14 avril 2021, disponible sur : [www.clingendael.org](http://www.clingendael.org).

25. *Ibid.*

26. P. Tonchev, *China's Soft Power in Southeast Europe*, *Friedrich Ebert Stiftung*, Dialog Südosteuropa, 2020.

# Les moyens déployés par la Chine pour asseoir son influence dans ces régions

La Chine se déploie en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux par divers moyens. Les exemples hongrois et serbes permettent de le documenter. Il convient cependant aussi de jeter la lumière sur la réalité de l'ampleur des investissements, des prêts et du volume du commerce entre la Chine et ces régions.

## Les moyens et les atouts de la Chine en Europe centrale et dans les Balkans

Les moyens des NRS sont déployés par divers acteurs tels que la Bank of China, China Construction Bank, China Development Bank (CDB), Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), China ExIm Bank<sup>27</sup> et les grandes entreprises publiques. La RPC a également contribué à la création de nouvelles banques de développement internationales, comme la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB) avec un capital de 100 milliards de dollars détenus en partie par la RPC et la New Development Bank (NDB) pouvant mobiliser le financement des grands bailleurs internationaux.

La création d'institutions financières propres pour le financement des projets des NRS permet de recourir à des institutions indépendantes du système de Bretton Woods.

Les modes opératoires des NRS sont également divers : il peut s'agir de la construction ou rénovation d'infrastructures, comme pour la ligne de chemin de fer grande vitesse Belgrade-Budapest ; du soutien aux exportations d'entreprises chinoises, notamment par le biais de subventions ; ou encore du rachat d'entreprises européennes par des entreprises chinoises comme pied d'entrée sur le marché européen.

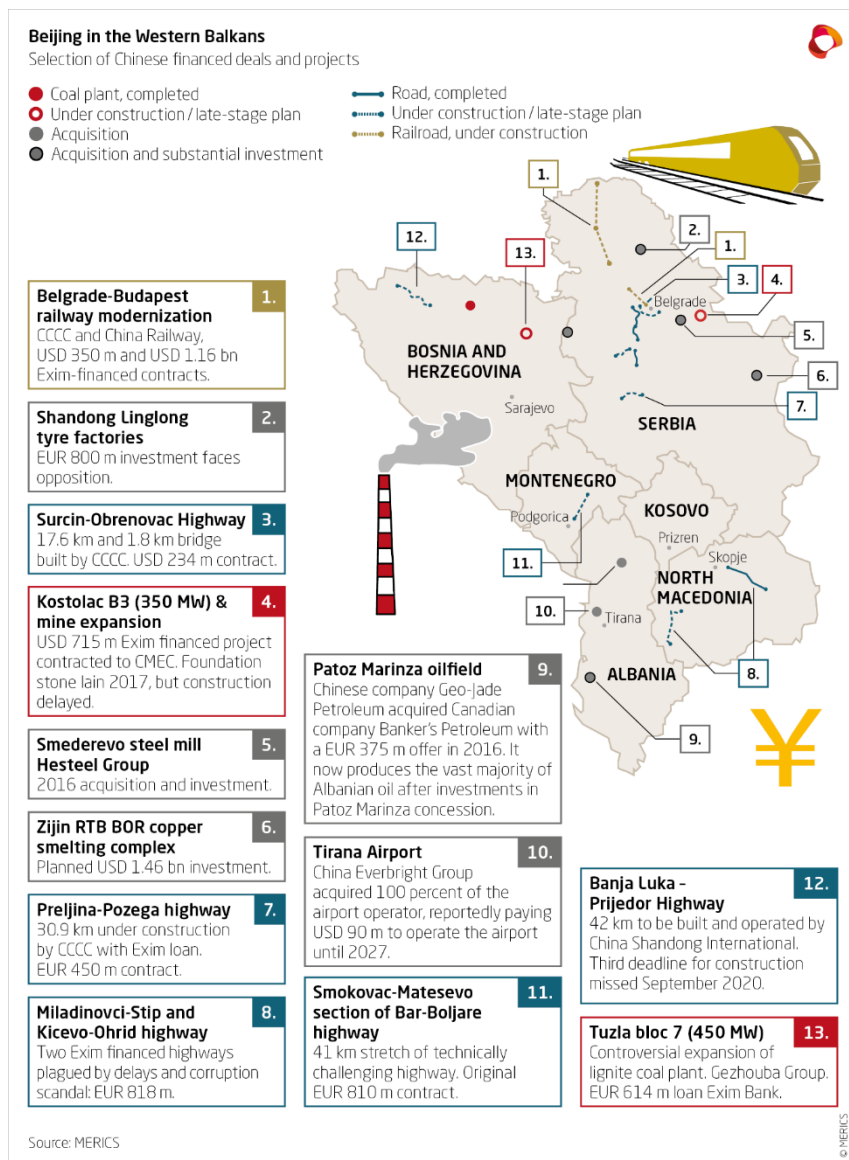
Par comparaison avec l'UE, la Chine semble présenter l'avantage de débloquer des fonds rapidement et de n'imposer aucune condition aux bénéficiaires de prêts. Cette non-ingérence dans la politique intérieure du pays bénéficiaire confère une apparence de financements plus accessibles. Cela donne l'impression que « la Chine comble les lacunes laissées par l'UE

---

27. A. Kratz, D.H. Rosen et M. Mingey, « Booster or Brake? COVID and the Belt and Road Initiative », *Rhodium Group*, 15 avril 2020, disponible sur : <https://rhg.com/>.

dans les Balkans occidentaux<sup>28</sup> ». Ce qui facilite des projets comme la ligne de chemins de fer entre Belgrade et Budapest, ou le tronçon d'autoroute reliant la Serbie et le Monténégro, ou encore des projets dans les minerais comme le cuivre ou l'acier.

### Illustration 1 : La présence de Pékin dans les Balkans occidentaux



Source : J. Mardell, « Beijing fills gaps left by Brussels in the Western Balkans », 18 mars 2021, MERICS, disponible sur : [www.merics.org](http://www.merics.org).

Les bienfaits de la présence chinoise sont atténués par le fait que les travaux financés grâce aux prêts chinois sont réalisés par une main d'œuvre majoritairement chinoise, ce qui réduit les retombées positives pour le pays destinataire.

28. J. Mardell, « Beijing Fills Gaps Left by Brussels in the Western Balkans », 18 mars 2021, MERICS, disponible sur : [www.merics.org](http://www.merics.org).

Les NRS créent une solidarité sur le plan politique entre la Chine et les pays bénéficiaires qui ont tendance à se comporter comme des obligés. Comme le souligne Ivana Karásková, qui s'appuie sur une analyse de la diplomatie chinoise à destination des pays d'Europe centrale et orientale au cours des quinze dernières années et conclut à l'application de ce qu'elle appelle la « tactique de la carotte et du bâton », cette diplomatie ne se concentre pas uniquement à des relations entre États mais peut avoir lieu à l'échelle des régions et des villes<sup>29</sup>. Ainsi, la Chine peut être amenée à promettre la construction de lignes de transport mais cela peut être lié à des conditions de soutien à la ligne politique officielle de la Chine et du Parti communiste chinois (PCC)<sup>30</sup>, faute de quoi, et de manière capricieuse, elle menace de mettre fin au projet. Ce sont alors des revenus potentiels qui échapperaient aux pays bénéficiaires. Certaines régions, en particulier celles qui sont enclavées et qui voient la perspective d'un désenclavement et de revenus potentiels s'évaporer si la Chine décidait de se retirer, se retrouvent face à des choix compliqués.

Afin de mieux visualiser la problématique de l'influence de la Chine en Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux (illustrations 2 et 3), deux pays méritent une attention toute particulière : la Hongrie et la Serbie.

---

29. I. Karásková, A. Bachulska, *et al.*, « China's Sticks and Carrots in Central Europe: The Logic and Power of Chinese Influence », Policy Paper, Map influence, National Endowment for Democracy, *Association for International Affairs*, juin 2020 ; La Délégation pour les relations avec la République populaire de Chine au Parlement européen a dédié une discussion à la manière d'aborder les relations avec la Chine dans les régions et municipalités européennes, discussion au cours de laquelle sont intervenus plusieurs chercheurs européens. In : Exchange of views on how to deal with China Relations in European Regions and Municipalities, Parlement européen, 1er décembre 2022, disponible sur : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

30. I. Karásková, A. Bachulska, *et al.*, « China's Sticks and Carrots in Central Europe: The Logic and Power of Chinese Influence », Policy Paper, Map influence, National Endowment for Democracy, *Association for International Affairs*, juin 2020.

## Illustration 2 : Les Balkans, une région stratégique pour Pékin



Source : Infographie Le Monde, tirée de l'article : J.-B. Chastand, « La Serbie, sas d'entrée vers l'Europe pour Pékin », Le Monde, 19 mars 2021, disponible sur : [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr). N.B. depuis l'établissement de cette carte, la Bosnie Herzégovine a rejoint les pays candidats de l'UE.



### Illustration 3 : Les États de la région multiplient les projets avec la Chine



Source : Infographie Le Monde, tirée de l'article : J.-B. Chastand, « La Serbie, sas d'entrée vers l'Europe pour Pékin », Le Monde, 19 mars 2021, disponible sur : [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr).

## Les exemples de la Hongrie et de la Serbie

La Serbie et la Hongrie font l'objet de convoitises chinoises et souhaitent démontrer à l'UE qu'elles disposent d'alternatives, qui renforcent leur marge de manœuvre dans les négociations européennes. Cette volonté de faire la démonstration des leviers qu'elles sont capables d'activer illustre le caractère opportuniste que poursuivent certains responsables politiques dans la région.

### *L'exemple de la Hongrie*

La Hongrie a rejoint l'UE en 2004 en même temps que neuf autres États. C'était un pays du côté Est du rideau de fer pendant la Guerre froide, devenu anti-communiste à l'issue de celle-ci. La Chine et les États d'Europe centrale et orientale ont pris des trajectoires opposées après les événements de 1989. La Chine et la Hongrie se sont rapprochées après la crise économique et financière de 2008, lorsque la Hongrie était à la recherche de nouveaux marchés d'exportation et de sources d'investissements. La Chine était alors la seule grande économie poursuivant son développement et ne connaissant qu'un ralentissement mineur. En 2011, le premier ministre chinois, Wen Jiabao, a utilisé cette « fenêtre de tir » en visitant Budapest pour rencontrer des représentants de 16 États d'Europe centrale et orientale.

Hu Jintao a tenté d'améliorer encore les relations bilatérales en se rendant en Hongrie en 2004. À cette époque, la fonction de la Hongrie comme HUB pour exporter des biens chinois vers l'UE a été envisagée. C'est aussi le régime de Viktor Orbán, qui se vante d'être à la tête d'une « démocratie illibérale », qui convient au mode de fonctionnement chinois où le commerce prime sur les questions relatives aux droits de l'homme et l'État de droit. Il s'agit cependant de tempérer cette proximité : aujourd'hui, si la relation de proximité sino-hongroise est beaucoup plus médiatisée, les investissements du Japon en Hongrie sont par exemple beaucoup plus importants que les investissements chinois. Cela étant, des projets d'envergure sont lancés pour souligner la coopération hongro-chinoise. C'est notamment le cas pour la coopération entre l'université de Budapest et l'université Fudan en Chine qui doit établir un campus dans la capitale hongroise au prix d'un endettement suscitant les critiques, notamment de la part du maire de Budapest. Au-delà des projets d'infrastructure et de coopération scientifique, c'est aussi le positionnement politique de la Hongrie, et son indulgence par rapport à la Chine lorsque l'UE souhaite condamner des violations du droit international par le régime, qui pose question.

## ***Le cas de la Serbie***

Sous Tito, le régime yougoslave et la Chine entretenaient déjà une certaine proximité, Tito jouant habilement du balancier entre le monde capitaliste et soviétique, puis chinois, après le XX<sup>e</sup> congrès du parti communiste de l'Union soviétique (PCUS) en 1956, tout en étant proche du mouvement des non-alignés. Plus tard, au cours des bombardements de Belgrade par l'OTAN, l'ambassade de la Chine a également été prise pour cible. En 2008, la Serbie a cherché à nouer des liens avec des pays qui ne reconnaissent pas le Kosovo, notamment la Russie et la Chine. En 2009, la Serbie a conclu un partenariat stratégique avec la Chine. Pendant la présidence de Boris Tadić, la Chine a par ailleurs été considérée comme le « quatrième pilier » de la politique étrangère serbe avec les États-Unis, l'UE et la Russie. Les suites de la crise économique et financière qui ont particulièrement touché l'UE ont précipité l'approfondissement des relations entre Serbie et la Chine.

Les compagnies chinoises investissent massivement en Serbie, dans l'énergie et l'agriculture, profitant de l'absence des très strictes normes européennes. Notons également le pont de l'amitié sino-serbe, qui franchit le Danube à Belgrade et qui fut financé en grande partie à l'aide de capitaux chinois.

Avec la Bosnie-Herzégovine, la Hongrie et la Serbie sont les pays bénéficiaires de quasiment  $\frac{2}{3}$  des coûts projetés dans le cadre des Nouvelles Routes de la Soie dans la région, avec la moitié à peu près à destination de projets d'infrastructures de transport et énergétiques.

La Hongrie et la Serbie sont, en outre, tous deux impliqués dans le projet de construction de ligne grande vitesse entre Budapest et Belgrade, le projet principal de la région, permettant d'établir une connexion logistique allant du port du Pirée à Athènes – géré par l'armateur chinois Cosco – vers le centre de l'Europe. Les détails du contrat sont tenus secrets pendant dix ans, ce qui peut poser problème en termes de transparence et de contrôle démocratique. Cela alimente notamment l'argument d'une Chine particulièrement conquérante dans le cadre de ses NRS, dans les pays qui appliquent des standards relativement faibles dans l'attribution de marchés par rapport aux standards plus élevés que l'UE s'engage à faire respecter. La Commission européenne a ralenti le processus de construction afin de vérifier si l'attribution du marché était conforme aux règles applicables au sein de l'UE. Par la suite, le contrat a été annulé et un marché public a été organisé. Toutefois, le cahier des charges a été formulé d'après des critères avantageant le consortium en question, qui a bien fini par gagner le marché.

Il convient toutefois de nuancer l'ampleur de la présence de la Chine dans la région, qui, si elle est beaucoup médiatisée, est en réalité inférieure à la présence économique de la Chine dans les pays d'Europe occidentale. En revanche, cette présence est plus insidieuse car elle contourne les

standards de l'UE en termes d'attributions de marché ce qui accroît la capacité de coercition de la Chine par rapport aux pays bénéficiaires.

## Perceptions et réalités sur la présence de la Chine dans ces régions

Si le nombre de pays souhaitant investir en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux est limité pour des raisons de sécurité juridique, ces régions représentent pour la Chine l'avantage d'être un tremplin vers l'Europe occidentale. En réalité, d'autres pays européens sont davantage dans le viseur de la Chine que l'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux (annexes 3 et 4).

En effet, les sommes engagées au titre d'investissements directs à l'étranger (IDE) sont loin d'être surreprésentées en Europe centrale et orientale par rapport à d'autres parties d'Europe. De fait, en 2021, seuls 7 % des IDE chinois à destination de l'UE atterrissaient dans les 12 États membres de l'UE également membres du format 17+1. En 2021, ce sont surtout les pays du Benelux, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui ont engrangé les parts les plus importantes des IDE chinois à destination de l'UE<sup>31</sup>.

La présence économique chinoise dans la région d'Europe centrale et orientale est minime à la fois en termes d'IDE et de commerce<sup>32</sup>. Ainsi, en 2020, en Europe centrale et orientale, la part de la RPC dans les importations ne dépasse pas les 15 % et dans les exportations, elle ne dépasse pas les 4 %<sup>33</sup>. Dans les Balkans occidentaux, en 2021, le principal partenaire commercial des Balkans est l'UE, autant pour les exportations (81 %) que pour les importations (58 %)<sup>34</sup>. Concernant la RPC, sa part dans les importations des Balkans occidentaux est de 12 % et sa part dans les exportations est quasi-inexistante (3 %)<sup>35</sup>.

Même si les IDE chinois sont modestes en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux, ce n'est peut-être pas ce critère qu'il faut analyser en priorité pour prendre la mesure de l'influence de la Chine dans la région, d'autant que les infrastructures ne sont souvent pas comptabilisées comme des IDE mais comme des crédits.

---

31. A. Kratz, M. J. Zenglein *et al*, "Chinese FDI in Europe: 2021 Update - Investments remain on downward trajectory - Focus on venture capital," *Rhodium Group* and *MERICs*, available at: [www.merics.org](http://www.merics.org).

32. R. Q. Turcsányi, « No, China Has Not Bought Central and Eastern Europe », *Foreign Policy*, 27 mai 2020.

33. Analyse de l'auteur sur base de données provenant de *Observatory of Economic Complexity* (OEC), disponible sur : [www.oec.world](http://www.oec.world).

34. « Western Balkans-EU – international trade in goods statistics », Eurostat, mars 2022, disponible sur : [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

35. *Ibid.*

Les crédits déboursés par les acteurs chinois des NRS peuvent en effet mener à un endettement des pays bénéficiaires qui ne sont pas en mesure de rembourser les prêts en question. C'est ce que certains chercheurs appellent le « piège de la dette<sup>36</sup> », un terme qui ne fait pas l'unanimité. Il définit le fait que la Chine met à disposition des fonds à des projets d'infrastructures risquées sur le plan du financement, de manière à « piéger les États débiteurs dans un piège de la dette qui les rend vulnérables à l'influence chinoise<sup>37</sup> » (illustration 6). Pour Florent Marciacq, « [...] le recours aux *soft loans* chinois entraîne un accroissement toxique de la dette publique et une dépendance accrue envers la Chine, dont les effets les plus marquants apparaissent en cas de défaut de paiement (saisie d'infrastructures critiques, renégociation intéressée des termes de la dette, etc.). [...] Certes, la Chine n'oblige pas les pays des Balkans à accepter ses prêts. Mais elle offre à ses dirigeants l'opportunité de "faire ce qu'ils veulent sans ingérence dans la politique intérieure"<sup>38</sup> ». Indépendamment de cette question, ce sont les régimes des pays bénéficiaires des prêts qui se voient reprocher des décisions allant à l'encontre, premièrement, des règles européennes applicables en termes d'attribution de marchés publics (appels d'offres ouverts, équitables et compétitifs) et, deuxièmement, des recommandations découlant d'études de faisabilité et de rentabilité préalables. Dans le cadre du projet d'infrastructure monténégrin, la construction de l'autoroute s'est faite malgré les mises en garde de l'UE<sup>39</sup>. Le retour sur investissement est contestable et les coûts de construction dépassent de beaucoup les projections initiales. Cet exemple montre la faiblesse des standards d'attribution de marchés publics dans les pays non-membres de l'UE et pose la question de la transparence des règles d'attribution et du risque de corruption. Cette vulnérabilité à l'égard de la Chine dépasse la seule question de l'endettement.

---

36. A. Doehler, « How China Challenges the EU in the Western Balkans », *the Diplomat*, 25 septembre 2019, disponible sur : [www.thediplomat.com](http://www.thediplomat.com).

37. B. Chellaney, « China's Debt-Trap Diplomacy », *Project Syndicate*, 23 janvier 2017, disponible sur : [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org) ; J.-B. Chastand, « La Serbie, sas d'entrée vers l'Europe pour Pékin », *op. cit.*

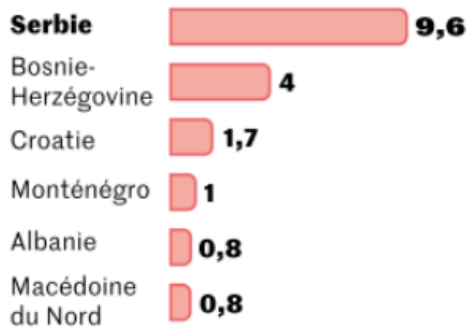
38. F. Marciacq, *La Chine dans les Balkans occidentaux : influence et enjeux stratégiques*, Fondation Jean Jaurès, 22 mars 2021.

39. M. Sošić, *Montenegro's Road Ahead: Infrastructure Between EU and China*, Clingendael Spectator, 14 avril 2021, disponible sur : [www.clingendael.org](http://www.clingendael.org).

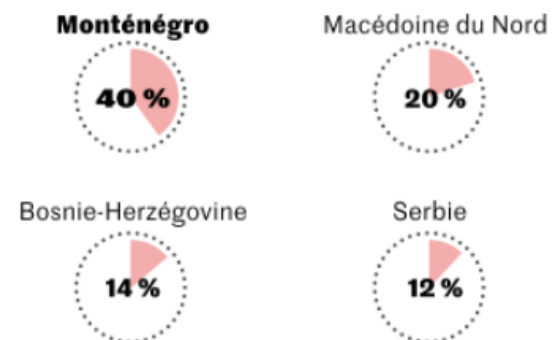
## Illustration 4 : Les risques d'une dépendance accrue envers Pékin

### Les risques d'une dépendance accrue envers Pékin

Montant des investissements chinois, par pays, en milliards de dollars, entre 2012 et 2020



Part de la dette nationale détenue par la Chine, en 2018



Sources : CSIS, 2020 ; Commission européenne ; AEI, China Global Investment Tracker ; China.aiddata.com ; Banque d'investissement européenne ; Balkans in Europe Policy Advisory Group ; Clingendael Institute, 2020 ; European Council for Foreign Relations, 2021 ; Mercator Institute for China Studies ; Institut Montaigne ; *The Diplomat*, *Le Monde*

Infographie *Le Monde* ; Francesca Fattori, Floriane Picard et Victor Simonnet

Source : Infographie *Le Monde*, tirée de l'article : J.-B. Chastand, « La Serbie, sas d'entrée vers l'Europe pour Pékin », *Le Monde*, 19 mars 2021, disponible sur : [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr).

Ivana Karásková évoque la tactique de la « carotte et du bâton » « que la Chine utilise pour atteindre ses objectifs en Europe centrale ». Elle explique que l'utilisation de « bâtons » a été principalement liée à la question de la souveraineté de la Chine, en particulier sur les questions de Taiwan et du Tibet. « La tactique de la Chine consiste à signaler l'intention d'utiliser des "bâtons" et les conséquences que cela pourrait avoir, avant de les mettre en œuvre, afin d'inciter l'adversaire à agir d'une certaine manière. L'efficacité des "bâtons" dépend de la crédibilité de la Chine à en faire usage et des dommages potentiels qu'ils peuvent causer au pays auquel il s'adresse. » Ainsi, d'après la chercheuse, ces représailles ne ciblent pas toujours le gouvernement de l'autre pays mais parfois également des échelons inférieurs. En suivant ce raisonnement, la coercition dans la logistique pourrait ainsi porter sur le fait qu'une destination ne soit pas ou plus desservie, la privant dès lors potentiellement de revenus du commerce et d'approvisionnements essentiels. Au regard de ces éléments, l'influence de la Chine sur les pays d'Europe de l'Est et des Balkans occidentaux ne saurait se cloisonner à une analyse des IDE chinois engagés dans la région.

Les NRS ont mis en évidence un certain nombre d'insuffisances au sein de l'UE. Si l'UE veut s'affirmer en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux et répondre à ces insuffisances, elle doit mettre en œuvre une approche globale, comprenant le développement d'infrastructures dans ces régions, la réduction des écarts de

développement par rapport à l'Europe occidentale et un positionnement plus clair sur la politique d'élargissement tout en clarifiant les règles gouvernant ses relations avec la Chine.

# **Les moyens de l'UE face aux insuffisances mises en évidence par les NRS**

L'UE doit se montrer proactive et ne peut se contenter de constater les agissements chinois dans sa périphérie et en son sein. Il est légitime qu'elle tente de résorber les déséquilibres constatés, définir à son tour une stratégie logistique, ou encore établir un positionnement entre les différents défis révélés par les NRS, à l'échelle de l'UE ou au-delà : combler les écarts de développement dans son voisinage, offrir des perspectives d'adhésion à l'UE aux pays des Balkans occidentaux ou encore renforcer les règles de réciprocité entre l'UE et la Chine.

## **Développer une stratégie géologique propre à l'UE pour diversifier les sources d'approvisionnement et les débouchés**

Les tentatives d'influence de la Chine en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux provoquent une réflexion sur l'UE comme acteur géopolitique et les moyens qu'il peut mettre en œuvre pour défendre ses intérêts autant au sein de l'UE qu'à l'extérieur.

Le rôle géopolitique de l'UE passe par le fait de s'assurer des ressources et des marchés pour renforcer la sécurité des approvisionnements et des débouchés : il est donc indispensable de se mettre à la recherche de partenaires fiables et de possibilités de substitution et de diversification pour éviter de concentrer les dépendances.

La diversification des sources d'approvisionnement et des débouchés semble particulièrement importante, pour réduire les dépendances envers des acteurs qui bénéficieraient d'une position dominante. L'exclusion de la Lituanie du commerce chinois à la suite de l'ouverture d'un bureau de représentation à Vilnius pour Taiwan montre par exemple la vulnérabilité à laquelle s'expose un État qui commerce avec un pays comme la Chine, qui n'hésite pas à recourir à des mesures coercitives et qui peut mettre son poids commercial dans la balance pour atteindre des buts politiques. Cette prise de conscience devient encore plus prégnante en Europe avec la guerre en Ukraine à travers le prisme de la dépendance énergétique de l'UE par rapport à la Russie.

C'est donc une logique d'abord tournée vers l'intérieur – sécurité d'approvisionnement et protection de la base de productivité et industrielle de l'UE – qui motive le développement d'une stratégie géologique propre



à l'UE (relocalisations d'activités en Europe – *reshoring*, ou dans son voisinage proche – *nearshoring*, resserrement des relations avec des partenaires de confiance – *friendshoring*, ou encore diversification des chaînes d'approvisionnement). La stratégie du « China+1 » (visant à réduire la dépendance par rapport à la Chine en trouvant des alternatives) est certes porteuse de coûts et crée des redondances dans les chaînes d'approvisionnement, mais elle les rend aussi plus résilientes.

Outre les restructurations des chaînes de valeur que pourrait entreprendre l'UE en se dotant d'une stratégie géologistique, celle-ci pourrait aussi répondre aux attentes d'un certain nombre de pays pour réduire les écarts de développement notamment sur le plan des infrastructures.

## Comblent les écarts de développements entre les pays bénéficiaires et l'Europe occidentale

C'est sa responsabilité envers des États tiers qui pousse l'UE à développer une politique pour combler les écarts de développements entre les pays bénéficiaires et l'Europe occidentale.

On estimait en 2019 que le besoin d'investissements dans les infrastructures est de 350 milliards USD<sup>40</sup> au niveau mondial. Il y a un fort besoin d'intégration économique, régionale et sociétale de certains pays auquel il s'agit de répondre.

D'après le Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) de Vienne, « jusqu'à présent, l'Europe a été plutôt passive envers les NRS et n'a pas mis en œuvre de moyens pour contrer [l'initiative chinoise]. Dans l'Est du continent en particulier, il existe d'importants déficits d'infrastructures et d'écarts de revenus à combler. En outre, il serait également dans l'intérêt de l'Europe occidentale d'étendre son accès aux marchés dans le voisinage oriental à l'aide d'infrastructures de transport modernes. Le potentiel de marché de ce voisinage est énorme<sup>41</sup>. » Pour le WIIW, les avantages escomptés d'une « meilleure connexion des centres industriels d'Europe de l'Ouest avec ces zones densément peuplées mais sous-développées dans son voisinage immédiat » sont mutuels et consisteraient notamment, outre la croissance en termes de PIB et la création d'emplois, à renforcer l'intégration économique et la coopération politique en Europe au sens large. L'institut viennois a évalué et quantifié les besoins des Balkans en infrastructure, de la partie occidentale de l'ancienne Union soviétique et du Caucase à un

40. *China and the world: Inside the dynamics of a changing relationship*, McKinsey Global Institute, juillet 2019, disponible sur : [www.mgi.com](http://www.mgi.com).

41. P. Heimberger, M. Holzner et A. Kochnev, « Die „Europäische Seidenstraße“ », *op. cit.*

pourcentage allant de 40 à 80 % du PIB des pays concernés, avec d'énormes besoins en matière d'infrastructures de transport et en électricité<sup>42</sup>.

Le *Global Gateway* est une stratégie de l'UE, de 300 milliards d'euros sur la période de 2021 à 2027<sup>43</sup>, visant à investir dans des projets en nombre limité et clairement définis. Il s'agit de mieux répondre aux besoins des pays bénéficiaires et de mieux insérer certaines régions dans l'économie mondiale et les échanges internationaux à travers la construction d'infrastructures, qui désenclavent ces régions et les dynamisent. Cette stratégie avait été annoncée par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, en septembre 2021<sup>44</sup>.

Des projets concrets ont d'ailleurs été proposés dans le cadre du *Global Gateway* dans les Balkans occidentaux. Il s'agit par exemple d'une mine de lithium en Serbie et de projets d'éoliennes en Bosnie Herzégovine<sup>45</sup>.

Le *Global Gateway* ambitionne de « créer des liens – pas des dépendances<sup>46</sup> ! », d'après les mots de la présidente de la Commission européenne, qui semble ici implicitement faire référence aux critiques à l'égard des NRS quant à l'endettement qui en découle pour certains États bénéficiaires. L'approche européenne, elle, poursuit le but de favoriser la connectivité des États bénéficiaires, les aidant à se développer grâce à des projets d'infrastructures durables, fondés sur des règles transparentes, des normes environnementales et sociales strictes, et garantissant leur souveraineté politique et économique<sup>47</sup>.

Face à la polarisation croissante à l'échelle mondiale avec une bataille des narratifs particulièrement virulente (Covid-19, guerre en Ukraine...), un scepticisme croissant envers l'Occident voit le jour. C'est pour cela que le positionnement des *Global Gateway* en complémentarité ou en alternative avec les autres initiatives internationales – comme les NRS et le *Global Development Initiative* d'un côté, et le *Blue Dot Network*, le *Build Back Better*, et le *Partnership for Global Infrastructure and Investment* de l'autre –, et les choix des partenaires potentiels – Chine<sup>48</sup>, États-Unis,

---

42. *Ibid.*

43. « 'Global Gateway' : jusqu'à 300 milliards d'euros pour la stratégie de l'Union européenne visant à développer des liens durables dans le monde », Commission européenne, 1<sup>er</sup> décembre 2021, disponible sur : [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

44. *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*, Commission européenne, 15 septembre 2021, disponible sur : [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

45. M. Koch, « Das ist die geheime Projektliste der Ampel gegen Chinas Einfluss », *Handelsblatt*, 15 décembre 2022, disponible sur : [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com).

46. *Ibid.*

47. M. Koch, « Vertraulicher Regierungsbericht: Berlin warnt vor Chinas Seidenstraße und fordert eine europäische Antwort », *Handelsblatt*, 2 mai 2021, disponible sur : [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com).

48. En 2018, certains auteurs comme Mario Holzner, Philipp Heimberger et Artem Kochev plaident pour la mise en place d'une route de la soie européenne qui ne doit pas se concevoir comme un projet en concurrence avec les NRS chinoises mais comme étant complémentaire. In : P. Heimberger, M. Holzner et A. Kochnev, « Die „Europäische Seidenstraße“ », *Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche*, 11 juillet 2018, disponible sur : [www.wiiv.ac.at](http://www.wiiv.ac.at). D'autres

Australie, Japon –, sont cruciaux pour son acceptation par les pays bénéficiaires, et en définitive pour son succès.

## Offrir de réelles perspectives d'adhésion aux Balkans occidentaux tout en rendant l'UE plus fonctionnelle

L'UE doit renouer des liens distendus avec les Balkans pour répondre aux insuffisances que les NRS ont mises en évidence dans cette région, d'où l'importance d'offrir de réelles perspectives d'adhésion aux Balkans occidentaux tout en rendant l'UE plus fonctionnelle. Car le débat récurrent au sein de l'UE est celui de l'approfondissement contre l'élargissement.

La crainte de certains de ses membres est celui d'une UE qui, en regroupant de plus en plus de membres, devient un ensemble ingérable, à la prise de décision rendue encore plus difficile qu'elle ne l'est aujourd'hui. Certains voient également dans les difficultés à faire appliquer l'État de droit au sein de l'UE, avec la Pologne et la Hongrie s'opposant régulièrement contre toute ingérence étrangère, une mise en garde contre l'intégration de tout nouveau membre aux institutions moins matures.

Certaines propositions en faveur d'un rapprochement progressif prévoient de resserrer les liens sans donner pleinement accès à l'ensemble des avantages dont jouit un État membre. Par exemple, avec une conditionnalité qui s'appliquerait postérieurement à l'adhésion, comme avec le mécanisme de coopération et de vérification utilisé pour la Bulgarie et la Roumanie pour soutenir les réformes judiciaires et la lutte contre la corruption, avec la capacité de recourir à des sanctions financières, ou encore de menacer d'exclure les contrevenants de l'accès au marché intérieur, de la zone Schengen ou de l'accès aux fonds structurels<sup>49</sup>.

En contrepartie de l'ouverture de perspectives d'adhésion plus réalistes pour les Balkans occidentaux, des réformes institutionnelles sont étudiées. C'est notamment le cas pour limiter le principe de l'unanimité qui s'applique dans certains domaines et qui empêche l'UE d'agir avec la rapidité que certaines situations requièrent. Un groupe de travail a notamment été établi en vue de rendre les institutions européennes plus

---

comme Alicia García-Herrero, peut-être aussi avec le recul des évolutions depuis les années qui se sont écoulées depuis, considèrent que « les NRS ne se limitent plus seulement aux infrastructures et à la connectivité mais s'est mué en un concept orienté vers les pays du sud avec un narratif anti-occidental ». Cette interprétation laisserait peu de possibilité à une coopération. In : A. García-Herrero, « The Belt and Road Initiative transformation makes it a more – not less- useful tool for China », *Bruegel*, 15 mars 2023, disponible sur : [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org).

49. F. Marciacq, « Reviving Solidarity – A New Regional Approach to Integrating the Western Balkans into a Stronger European Union », *Friedrich Ebert Stiftung*, 2019.

efficaces<sup>50</sup>. Des changements institutionnels ne sont cependant possibles qu'à condition qu'il y ait une révision des traités qui requiert l'unanimité. Sa réalisation semble pour l'heure peu réaliste vu les divergences profondes au sein de l'UE<sup>51</sup>.

Tout en formulant ces propositions, il faut aussi admettre que la convergence entre l'UE et les Balkans occidentaux est de plus en plus difficile à mesure que les Balkans occidentaux se rapprochent d'autres puissances. En effet, la présence accrue de puissances tierces, dont la Chine, dans ces pays, complique leur mise en conformité avec l'acquis communautaire (notamment sur les questions environnementales, mais aussi sur les questions de protection des données personnelles, le niveau d'endettement, de droit du travail<sup>52</sup> – voir encadré ci-après).

---

50. Communiqué de presse – Groupe d'experts franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'Union européenne, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 23 janvier 2023, disponible sur : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

51. On peut ajouter à cela une opposition de la part d'un certain nombre d'États européens par rapport à l'application de l'unanimité comme la récente intervention du Premier ministre polonais Mateusz Morawiecki à l'université de Heidelberg le rappelle. In : R. Müller, « Ohne Nationalstaaten kein Europa », *FAZ*, 20 mars 2023, disponible sur : [www.faz.net](http://www.faz.net).

52. B. Stanicek et S. Tarpova, « China's Strategic Interests in the Western Balkans », Briefing, Parlement européen, juin 2022.

### **Un difficile rapprochement UE-Balkans occidentaux**

La compatibilité avec l'acquis communautaire est remise en question par le rapprochement de certains des Balkans occidentaux avec des puissances tierces (questions environnementales, mais aussi sur les questions de protection des données personnelles, le niveau d'endettement, de droit du travail) :

- **Questions environnementales :**

Les normes environnementales sont impactées par les initiatives chinoises dans le cadre des NRS. La construction de centrales à charbon et de mines de cuivre aggrave la pollution de l'air dans les Balkans et les États membres voisins de l'UE. De même, les investissements dans les centrales hydroélectriques et au charbon, ainsi que dans les infrastructures de transport dans les Balkans occidentaux, sont souvent préjudiciables à la protection de l'environnement et affectent l'UE directement et indirectement.

- **Protection des données personnelles :**

La coopération numérique sino-serbe (*smart* et *safe cities*) représente un défi quant à la conformité de la Serbie avec le Règlement général sur la protection des données (RGPD). En particulier, la collaboration de Belgrade avec Huawei pour développer le projet de surveillance biométrique *Safe Society* inquiète tout particulièrement les États occidentaux.

- **Niveau d'endettement :**

Conformément au Pacte de stabilité et de croissance, l'endettement ne doit pas dépasser 60 % du PIB. Pour des pays comme le Monténégro, il serait difficile de respecter de telles normes étant donné que son ratio dette/PIB était de 103,28 % en 2020 (avec un endettement considérable envers la Chine).

- **Droit du travail :**

En décembre 2021, le Parlement européen a adopté une résolution condamnant le travail forcé dans l'usine de Linglong en Serbie. Le Parlement a reconnu le nombre croissant de contrats sino-serbes, les « privilèges juridiques » consécutifs accordés à la Chine et l'application du droit du travail chinois en Serbie. La résolution appelait les États des Balkans occidentaux à remédier aux violations des droits de l'homme, aux conditions de travail dangereuses et aux problèmes de traite des êtres humains concernant 500 travailleurs vietnamiens. La Serbie a également été invitée à « mieux harmoniser son droit du travail avec celui de l'UE » et à « modifier la loi sur le contrôle des inspections afin de la mettre en adéquation avec les conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail, qui ont été ratifiées par la Serbie ».

## Renforcer les règles de réciprocité UE-Chine

Pour jouer un rôle plus affirmé sur la scène internationale, l'UE doit renforcer les règles de réciprocité UE-Chine. On peut ici évoquer l'accord global sur les investissements entre la Chine et l'UE qui visait à rééquilibrer les relations entre l'UE et la Chine. Mais celui-ci n'a jamais été adopté en raison du refus du Parlement européen à la suite des sanctions émises par la Chine contre des chercheurs et députés européens et des institutions européennes. D'autres instruments – qui ont pour but de rééquilibrer les relations entre l'UE et les États tiers en termes de pratique commerciales, d'accès au marché, de réponse aux pratiques de coercition pour répondre aux modes opératoires employés par la Chine dans le cadre des NRS – existent, comme le montre le tableau suivant.

### Les modes opératoires employés par la Chine dans le cadre des NRS et comment l'UE peut y répondre

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <p><b>Constat 1</b></p> | <p>La Chine emploie des pratiques déloyales qui faussent la concurrence. À travers les NRS, les divers acteurs chinois profitent de subventions pour exporter leurs biens en Europe, déséquilibrant ainsi la compétition par rapport à leurs concurrents européens qui ne bénéficient pas de telles subventions. Par ce fait, des biens chinois bon marché inondent le marché européen, avec une répercussion marginale du coût du transport sur le prix de ces biens. Comment l'UE peut-elle agir face à cela ? Cette non-réciprocité montre la vulnérabilité des secteurs industriels européens concurrencés par des prix chinois défiant toute concurrence. En effet, on peut mentionner à titre de comparaison le secteur de l'acier et le secteur du photovoltaïque, dans lesquels l'Europe excellait autrefois, et fortement réduits en Europe depuis l'arrivée de produits chinois à prix moins onéreux.</p> <p>→ Pour protéger son industrie, l'UE a développé des instruments <i>anti-dumping</i> et anti-subventions.</p>   |
| <p><b>Constat 2</b></p> | <p>L'UE a été marquée par les IDE chinois à destination de l'UE en 2009 et 2013, notamment dans les actifs stratégiques dans les États membres les plus touchés par la crise de l'euro comme la Grèce (port du Pirée) ou le Portugal (réseau énergétique). Comment se fait-il que des actifs stratégiques puissent être si facilement accessibles à des acteurs proches du parti communiste chinois ? À la suite de ces expériences, la Commission européenne a mis en place un instrument de contrôle des IDE à destination de l'UE et en provenance de pays tiers. Plusieurs difficultés subsistent : premièrement, tous les États membres de l'UE ne disposent pas d'un mécanisme de filtrage des IDE ; deuxièmement, le domaine d'application et les seuils qui font que l'instrument est applicable sont sujets à interprétation et l'application est donc hétérogène ; et, troisièmement, la Commission européenne ne peut contraindre les États à annuler un marché ou un rachat d'entreprise.</p> <p>→ Il s'agit donc de renforcer l'instrument de filtrage des IDE à destination de l'UE, déjà existant, et de sensibiliser les États membres à cet instrument et son utilisation.</p> |

## Constat 3

Dans le cadre des NRS en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux, l'attribution de marchés se fait parfois sans marché public, et est associée à des accords liés et de demandes de prestations à des entreprises qui bénéficient de proximités avec les élites politiques. Ces pratiques mettent parfois en évidence la faiblesse de l'État de droit et la corruptibilité de certains responsables politiques des pays bénéficiaires. Alors, comment améliorer les critères d'attribution de marchés applicables et leur efficacité face aux pratiques observées ?

→ Dans le cas de constructions d'ouvrages, une Directive européenne permet par exemple de rejeter (ou au moins d'examiner) les offres « anormalement basses » ou encore d'exiger qu'au moins « 50 % de la valeur totale des produits composant l'offre » soient originaires de l'UE. De la même manière, le principe « MEAT » (*most economically advantageous tender*) permet d'attribuer des contrats sur base de critères assurant une compatibilité entre les attentes de l'adjudicateur et la qualité de prestation de l'exécutant, en prenant en compte le prix ou le coût sur l'ensemble de la durée de vie, le meilleur ratio qualité-prix, avec une possibilité de restreindre le choix à la simple appréciation du prix ou du coût. Par ailleurs, l'adoption d'un instrument relatif aux marchés publics internationaux permet d'établir une réciprocité dans l'accès au marché. Reste que ces dispositifs ne répondent pas aux types d'accords passant par d'autres canaux que par les marchés publics (notamment par le gré à gré).

→ Dans ces cas-là, il semblerait que ce soient davantage des pratiques de corruption et de captation de l'État qui doivent être combattues afin de s'assurer que les marchés passés répondent à l'intérêt général, et pour cela qu'ils soient transparents et puissent être soumis au contrôle démocratique. À ce propos, on peut évoquer le travail de la Commission du Parlement européen contre les ingérences étrangères présidé par Raphaël Glucksmann dont le champ d'action est large, mais qui, entre autres, analyse les proximités qu'il peut y avoir entre les sphères politiques et économiques européennes et celles d'États tiers, qui de ce fait exercent une influence sur les premiers. Notons également que la Commission européenne a proposé un instrument anti-coercition avec pour but de protéger l'UE contre les mesures de coercition économiques et politiques à son encontre.

Sources : « Les premières pistes de la commission Glucksmann contre les ingérences étrangères », *Le Quotidien de l'influence et des pouvoirs*, 10 mai 2021, disponible sur : [www.lalettrea.fr](http://www.lalettrea.fr) et « Anti-Coercion Instrument: How the EU can counter sanctions, boycotts and economic blackmailing », *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, disponible sur : <https://ecfr.eu/>, 6434".

Il s'agit là d'un certain nombre de pistes poursuivies par l'UE pour s'affirmer en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux et mettre en œuvre des moyens pour répondre aux insuffisances que les NRS ont mises en évidence.

La guerre en Ukraine accroît l'importance du voisinage de l'UE : si l'UE a trop longtemps considéré l'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux comme des espaces périphériques, il ne faut pas considérer ces régions comme acquises, surtout si les promesses de l'UE peinent à se concrétiser. C'est notamment le cas de la Serbie, dont la proximité avec la

Russie et la Chine interroge l'UE sur sa marge de manoeuvre dans ce pays. Et ceci alors que l'UE demeure le premier partenaire de la Serbie, et de loin<sup>53</sup>.

Des initiatives françaises et allemandes envers l'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux existent. Côté allemand, le discours de Prague d'Olaf Scholz d'août 2022<sup>54</sup> a notamment été très remarqué. Côté français, la Communauté politique européenne (CPE) visant à promouvoir la coopération sur le plan des infrastructures et de l'énergie notamment avec des pays dans le voisinage de l'UE peut être mentionnée, même si elle reste à ce stade encore largement un objet politique non-identifié. On peut toutefois saluer les efforts de la France et de l'Allemagne, aux côtés des États-Unis, de stabiliser les relations entre le Kosovo et la Serbie mises à rude épreuve en fin d'année 2022<sup>55</sup>. De même, sur le plan européen, l'initiative *Global Gateway* semble cruciale pour accroître la crédibilité de l'UE dans son voisinage, encore faut-il lui donner de la substance<sup>56</sup>, ce que l'Allemagne s'emploie à faire de plus en plus.

L'UE prend conscience de l'importance de son voisinage et de l'influence exercée par des États tiers, ce qui la motive à proposer des alternatives à ces régions, et à adopter une politique à l'égard de la Chine qui soit plus lisible. Certes, au cours des dernières années, on a pu voir émerger au sein de l'UE une volonté de réduire les dépendances en diversifiant les sources d'approvisionnement et les marchés d'exportation, une définition des écosystèmes dans lesquels l'UE veut jouer un rôle majeur, et la mise en place d'instruments pour se protéger contre les asymétries de marché. Mais c'est certainement la première économie de l'UE, l'Allemagne, qui dispose des leviers les plus importants. Or, les évolutions de ces derniers mois traduisent une nervosité allemande.

Le voyage d'Olaf Scholz en Chine avec une délégation d'entreprises après la tenue du XX<sup>e</sup> congrès du PCC en fin d'année 2022 avait suscité des incompréhensions au sein de l'UE. Les reproches portaient notamment sur le fait que le chef du gouvernement allemand ne s'y soit pas rendu accompagné de représentants européens et que ce voyage a donné lieu à un accord de 10 milliards d'euros pour l'entreprise de l'industrie chimique

---

53. Elle concentre près de 60 % des échanges commerciaux, 75 % des IDE et 80 % de l'assistance financière accordée à la Serbie. In : F. Marciacq, « La Politique Etrangère de la Serbie – Ruptures et continuités », *Annuaire Français de Relations Internationales*, Université Panthéon-Assas Centre Thucydide, 2014. De même, pour ce qui est des pays d'Europe centrale et orientale, 80 % du commerce avec ces pays a lieu avec l'UE. In : M. Eckert, « China in the Eyes of European Politicians », *Central European Institute of Asian Studies (CEIAS)*, 30 octobre 2019, disponible sur : [www.ceias.eu](http://www.ceias.eu).

54. *Discours d'Olaf Scholz, Chancelier fédéral de la République fédérale d'Allemagne, à l'Université Charles de Prague*, gouvernement fédéral allemand, 29 août 2022, disponible sur : [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

55. S. Richter, « Worum es in den Balkan-Verhandlungen wirklich geht », *die Zeit*, 18 mars 2023, disponible sur : [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

56. M. Koch, « Global Gateway: Europas Milliardenbluff im Systemwettbewerb mit China », *Handelsblatt*, 1<sup>er</sup> décembre 2022, disponible sur : [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com).



BASF, signe que le chancelier poursuit une politique du *business as usual* malgré les évolutions géopolitiques qui invitent à plus de prudence par rapport à des acteurs autoritaires comme la Chine. Des signaux contradictoires troublent la lisibilité de la politique allemande à l'égard de la Chine, l'Allemagne étant tiraillée entre le souci de ménager son principal partenaire commercial tout en appliquant une certaine fermeté.

C'est ainsi que le feu vert d'Olaf Scholz pour une participation de 24,9 % de l'armateur chinois COSCO sur le terminal à container sur le port de Hambourg fin 2022 avait fait grand bruit<sup>57</sup>. Dans le même temps, des décisions comme le retrait de COSCO d'une participation de 30 % du *Duisburg Gateway Terminal* sur le port de Duisbourg, le plus grand port intérieur du monde, en juin 2022 pour des raisons qui n'ont pas été annoncées au grand public, et l'opposition du gouvernement allemand au rachat chinois de l'entreprise Elmos, spécialisée dans les semi-conducteurs, alors que la technologie employée n'était pas particulièrement sensible, interrogent.

Par ailleurs, une « stratégie nationale de sécurité » allemande est attendue à la fin du premier semestre 2023. Doit en découler une « stratégie Chine ». Il s'agira de voir en définitive si celle-ci sera aussi ambitieuse que le prévoyait le contrat de coalition<sup>58</sup>, la stratégie finale risquant d'être édulcorée au gré des négociations intra-gouvernementales.

Alors que l'Allemagne devrait adopter un positionnement plus assertif par rapport à la Chine, les réticences des milieux d'affaires et la crainte de l'ouverture d'un « front » supplémentaire au front russe suscitent également des appréhensions. Les appels en faveur d'une Allemagne qui s'affirme davantage sur le plan géopolitique se multiplient chez ses principaux partenaires. Cette affirmation est également cruciale pour l'UE, partout dans son voisinage, où la Chine, considérée comme « rival systémique »<sup>59</sup>, a étendu son influence, à commencer par l'Europe centrale et orientale et les Balkans occidentaux.

---

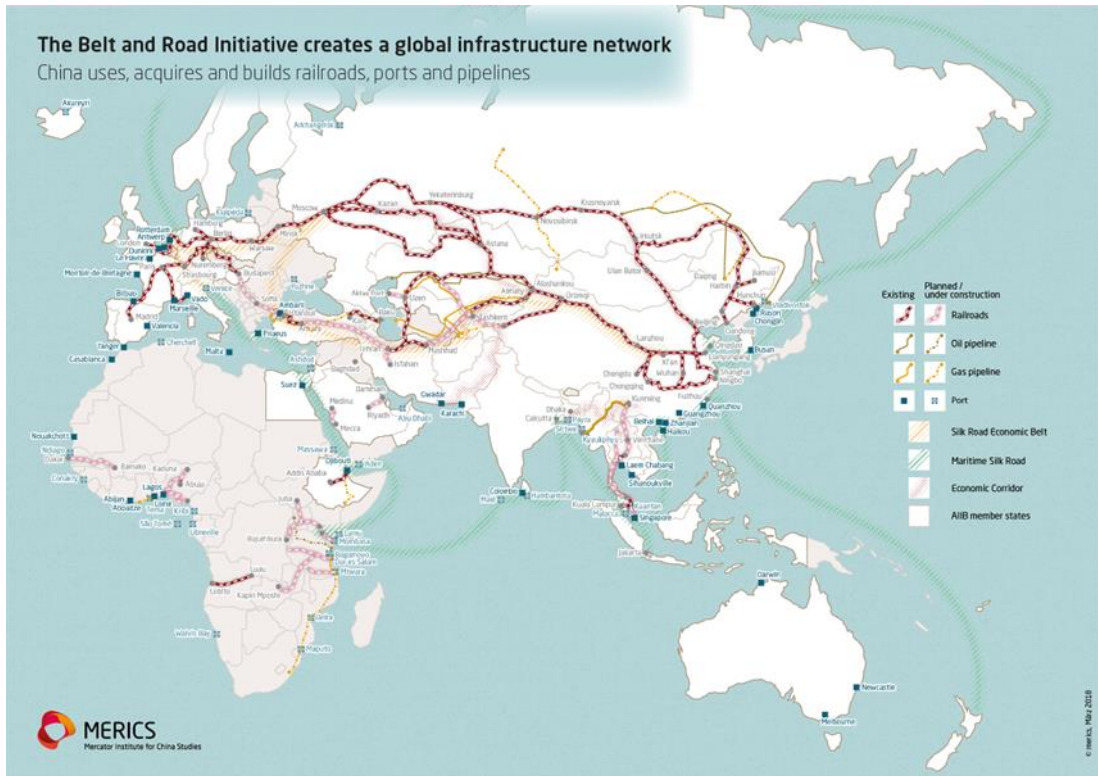
57. Le sort de la participation de Cosco dans un terminal de container sur le port de Hambourg a fait l'objet de discussions postérieurement à cette décision du chancelier, l'Office fédéral de la sécurité de l'information (BSI) considérant qu'il s'agit d'une infrastructure critique, ce qui remet potentiellement en doute le processus d'attribution.

58. *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, gouvernement fédéral allemand, 24 novembre 2021, disponible sur : [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

59. *EU-China – A Strategic Outlook*, Commission européenne, 12 mars 2019.

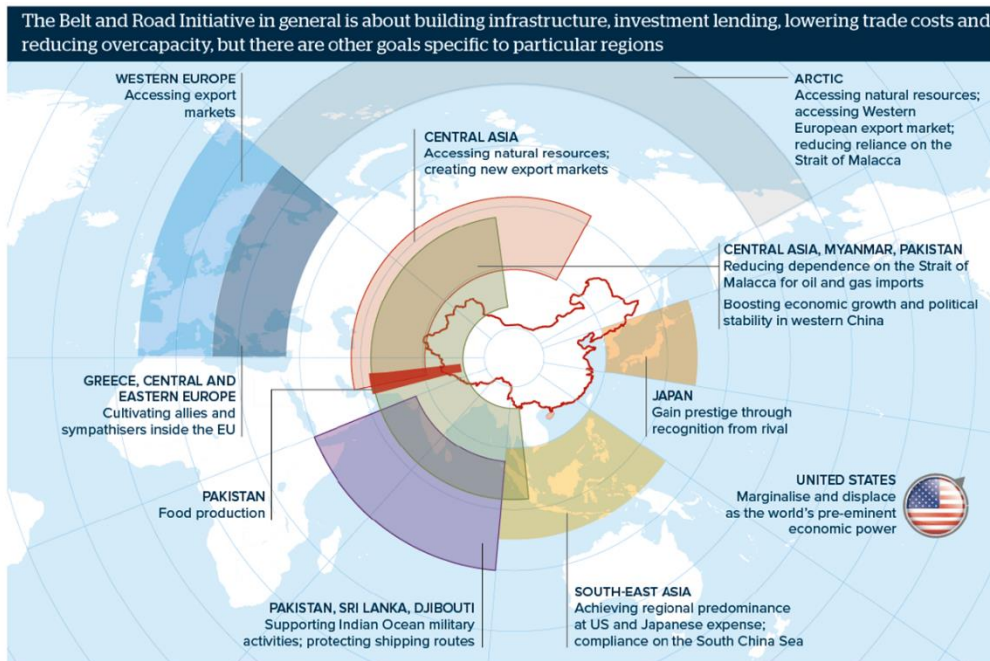
# Annexes

## Annexe 1 : Les Nouvelles routes de la soie (NRS) créent un réseau d'infrastructure global



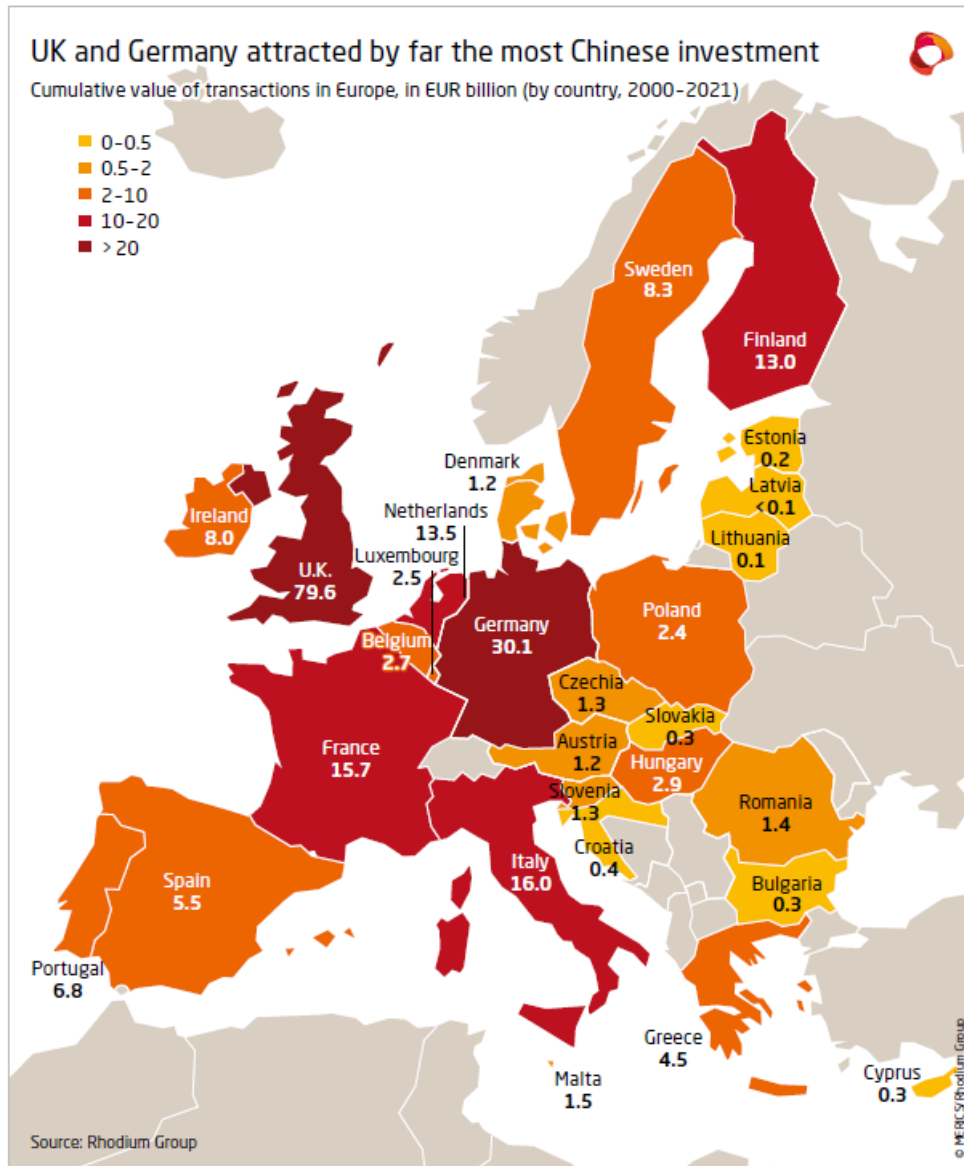
Source : « Megatrends im Welthandel: Die neue Seidenstraße – Wachstumsregion zwischen Europa und Asien », Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. (Ifo Institut), Industrie- und Handelskammer (IHK Bayern), avril 2019.

## Annexe 2 : Les NRS concernent la construction d'infrastructures, les prêts d'investissement, la réduction des coûts commerciaux et la réduction de la surcapacité, mais il existe d'autres objectifs spécifiques à des régions particulières



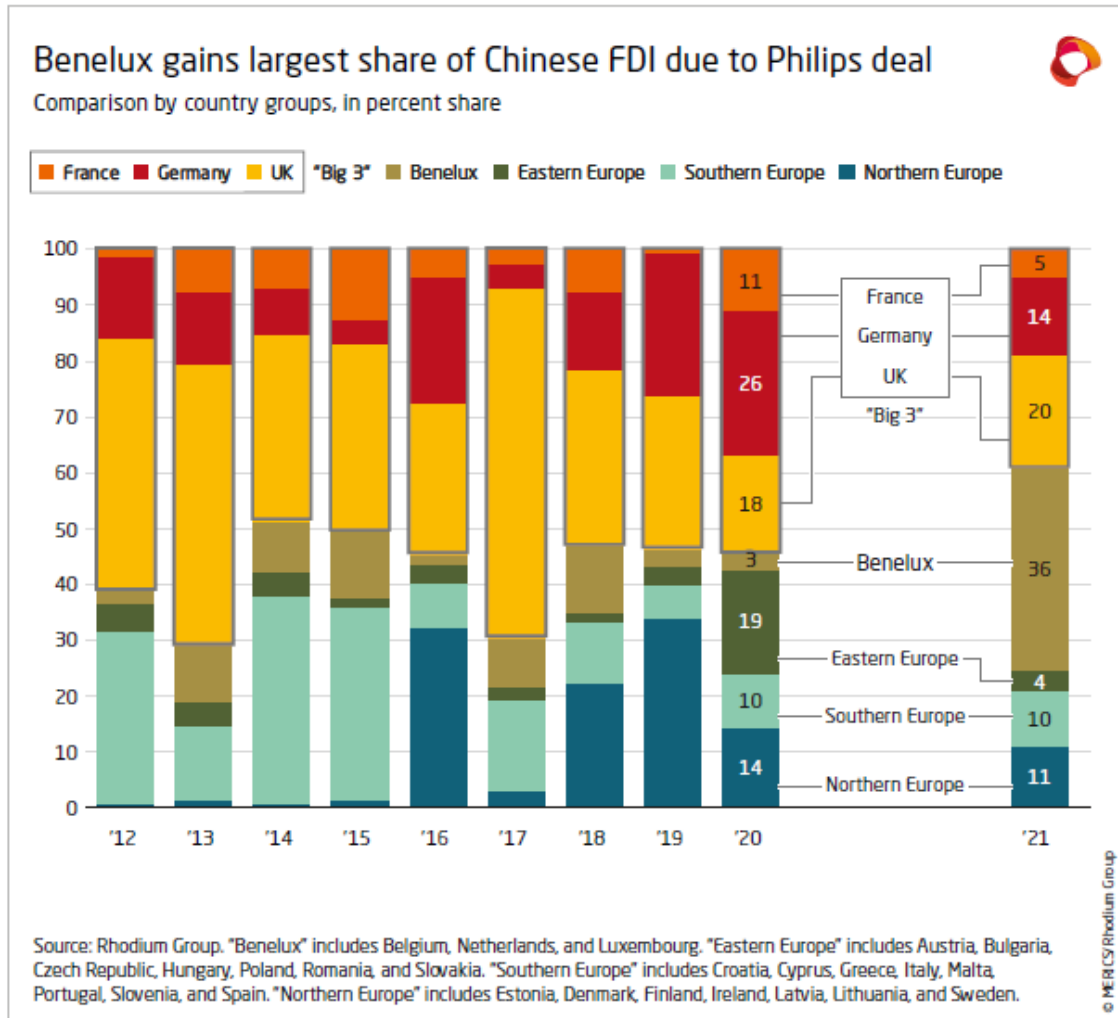
Source : « Chinas Belt & Road-Initiative – Chance und Herausforderung für deutsche Unternehmen in Osteuropa », Positionspapier, Ost-Ausschuss, Osteuropaverein, septembre 2019.

### Annexe 3 : Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont attiré de loin le plus d'investissements chinois



Source : A. Kratz, M. J. Zenglein et al., « Chinese FDI in Europe: 2021 Update – Investments remain on downward trajectory – Focus on venture capital », MERICS, Rhodium Group, Papers on China, avril 2022.

## Annexe 4 : Évolution des IDE chinoises en Europe par groupes de pays



Source : A. Kratz, M. J. Zenglein et al., « Chinese FDI in Europe: 2021 Update – Investments remain on downward trajectory – Focus on venture capital », MERICS, Rhodium Group, Papers on China, avril 2022.

# Les dernières publications du Cerfa

- S. Parthie, [Le plan de soutien du gouvernement allemand aux ménages et entreprises. Comment compenser le double choc énergétique et économique ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 173, décembre 2022.
- M. Krpata, [The European Union Industrial Strategy: Reconciling Competition and Geoeconomic Challenges](#), *Notes du Cerfa*, n° 172, octobre 2022.
- É.-A. Martin, [La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux?](#), *Notes du Cerfa*, n° 171, Ifri, octobre 2022.
- D. Puhl, [L'Allemagne, le changement d'époque et l'avenir de l'OTAN](#), *Visions franco-allemandes*, n° 33, août 2022.
- P. Commun, [La puissance industrielle de l'Allemagne en danger. Le double choc de la transition énergétique et du risque géopolitique](#), *Notes du Cerfa*, n° 170, juillet 2022.
- A. Antil et P. Maurice, [Après le Mali, quel engagement de l'Allemagne au Sahel ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 169, juin 2022.
- K. Terrollion et C. Klos, [La « Stratégie France » de la Sarre : un Land sur la voie d'un plurilinguisme européen en action](#), *Notes du Cerfa*, n° 168, mars 2022.





27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

[Ifri.org](http://Ifri.org)