



HAL
open science

L'ASEAN et l'Union Européenne face au défi des nouvelles routes de la soie: division ou cohérence?

Bruno Jetin

► **To cite this version:**

Bruno Jetin. L'ASEAN et l'Union Européenne face au défi des nouvelles routes de la soie: division ou cohérence?. Danielle Charles-Le Bihan, Joël Lebullenger and Nguyen Minh Hang. La diplomatie commerciale de l'Union européenne en Asie du Sud-Est, Presses Universitaires de Rennes, 2021. halshs-03321124

HAL Id: halshs-03321124

<https://shs.hal.science/halshs-03321124>

Submitted on 17 Aug 2021

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

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

L'ASEAN et l'Union Européenne face au défi des « nouvelles routes de la soie »: division ou cohérence ?

Bruno Jetin

La stratégie chinoise des “nouvelles routes de la soie” (NRS)

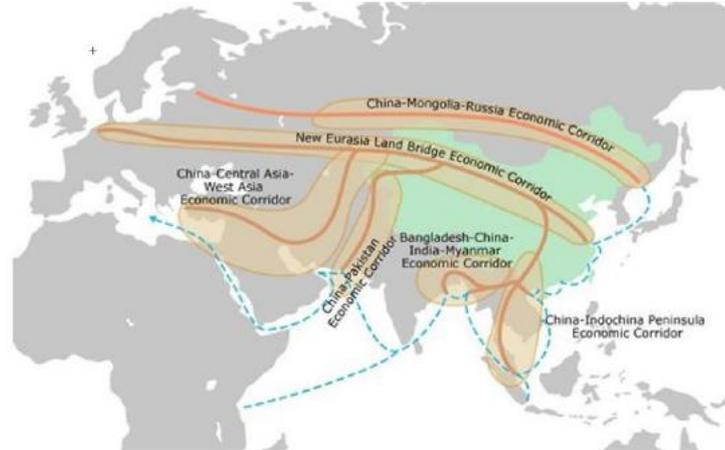
L'initiative des nouvelles routes de la soie¹ a été annoncée en septembre 2013 par le Président Xi Jinping au Kazakhstan, pour ce qui concerne les routes terrestres, et en octobre en Indonésie pour ce qui concerne les routes maritimes. Lors de son 19^{ème} congrès en 2017, le Parti communiste chinois l'a incluse dans sa charte constitutive en même temps que la « pensée » de Xi Jinping, pour en souligner l'importance pour la diplomatie chinoise pour ce 21^{ème} siècle. C'est un projet très ambitieux visant à renforcer les infrastructures de transport, d'énergie et de communication entre la Chine et 65 pays d'Asie, d'Afrique et d'Europe. Cette stratégie de long terme vise plusieurs objectifs. Premièrement, maintenir la prospérité de l'économie chinoise qui est entrée dans une phase durable de croissance plus modérée et dont les avantages compétitifs se modifient. L'avantage du faible coût salarial s'est érodé et pour garantir leurs débouchés extérieurs, les entreprises chinoises produisent de plus en plus à l'étranger. Deuxièmement, la Chine cherche à garantir la sécurité de ses importations, notamment en énergie et en matières premières, qui dépendent de manière excessive du détroit de Malacca, situé au cœur de l'Asie du sud-est. Troisièmement, la Chine poursuit des objectifs diplomatiques et géostratégiques. Comme d'autres grandes puissances par le passé, elle veut d'abord assurer sa prédominance dans sa région d'origine, l'Asie, à commencer par la mer de Chine du sud. Cela fait de l'Asie du sud-est, et de sa représentation politique, l'ASEAN, un enjeu déterminant. Cette volonté d'hégémonie implique que la Chine soit une puissance militaire de premier plan ce qui suppose des capacités de transport terrestre, maritime et aérien. En réalisant des investissements massifs dans les infrastructures, la Chine peut espérer atteindre l'ensemble de ces objectifs. La zone géographique concernée regroupe 75% du Produit Intérieur Brut du monde, 70% de la population mondiale et 75% des réserves connues en énergie².

¹ En anglais, l'initiative a d'abord été connue sous le nom de “One Belt One Road », et l'acronyme OBOR. Depuis le sommet international de Pékin en 2017, l'appellation officielle est « Belt and Road Initiative », soit BRI. En français, l'expression « nouvelles routes de la soie », NRS, tend à prévaloir et nous la reprenons par souci de simplicité.

² Godement François, “One Belt, One Road: China's Great Leap Outward”, *China Analysis*, June, 2015.

Les NRS envisagent un grand nombre d'infrastructures terrestres et maritimes dont la liste est évolutive mais que l'on peut actuellement résumer à six couloirs économiques (voir le graphique 1).

Graphique 1. Les six couloirs économiques des NRS.



Source : Conseil du développement du commerce de Hong Kong (HKTDC), consulté le 03/07/2018.

Si ces projets se réalisent, le recentrage du monde sur l'Asie, si souvent annoncé au tournant du siècle, sera avant tout un recentrage sur la Chine. Face à cela, l'Union européenne (UE) semble bien démunie. Elle n'a pas su, dès le départ, adopter une politique commune concernant les projets d'investissement de la Chine en Europe. Elle n'a pas non plus de politique alternative en direction de l'ASEAN capable de rivaliser avec l'initiative chinoise des nouvelles routes de la soie. Cette situation ne peut aboutir qu'à un déclin de l'influence européenne en Asie du sud-est sauf si un échec patent de l'initiative chinoise faisait de l'Union Européenne un recours possible.

A qui profitent les nouvelles routes de la soie ?

Les NRS sont parfois comparées au plan Marshall dans la mesure où les deux plans ont poursuivi des objectifs similaires visant à la suprématie économique, diplomatique et militaire dans un contexte de confrontation avec un grand rival : les États-Unis opposés à l'URSS autrefois, la Chine opposée aux États-Unis aujourd'hui. La comparaison a ses limites tant le contexte historique diffère (Shen and Chan 2018) : Les NRS ne sont pas un plan de reconstruction faisant suite à un conflit mondial; le monde d'aujourd'hui est à la fois multipolaire et plus intégré par la globalisation des processus productifs et des marchés. Une autre différence concerne l'ampleur des deux plans. Le coût total des NRS pourrait s'élever à 1400 milliards de US\$, l'équivalent de 12 fois le plan Marshall, estimé à 120 milliards de dollars en valeur d'aujourd'hui, (Zhu 2015). C'est dire l'ambition, certainement démesurée, de la Chine et il est probable que seule une fraction des montants envisagés sera réellement investie. De nombreux obstacles empêcheront la mise en œuvre de certains projets. Le « couloir économique Chine-Pakistan » par exemple (voir le graphique 1), un des projets phares des NRS, est aussi l'un des plus risqués sur le plan politique et militaire car il traverse une zone de

conflits intenses. Le risque économique est aussi très important. La Chine n'investit pas directement mais prête au pays d'accueil qui lui, réalise l'investissement, en prend le risque et devra le rembourser. Cela peut entraîner un endettement excessif des pays d'accueil, comme c'est déjà le cas au Pakistan, au Laos ou au Cambodge, peut déboucher sur une crise financière et paralyser les projets. A cela s'ajoute le risque politique: le changement de gouvernement, comme en Malaisie et au Pakistan en 2018, montre que des projets, déjà signés, peuvent être annulés ou révisés à la baisse. En dépit d'échecs inévitables, même si la moitié voire seulement le quart des montants envisagés était réellement investi, ce flux d'investissements aurait un impact positif sur la croissance, au moins à court terme, en Chine et dans certains des pays hôtes concernés. Selon Zhai (2018), qui envisage un investissement global de 1400 milliards de US\$ entre 2015 et 2030, accompagné par une réduction forte des coûts du commerce et de l'énergie, l'accroissement de revenus procuré par les NRS serait à l'échelle mondiale de 1623 milliards de US\$, soit un gain de 2,9% par rapport à 2015. 90% seraient concentrés dans les pays participants aux NRS, les principaux bénéficiaires étant la Chine, l'Inde et les pays de l'ASEAN. L'Union européenne ferait un gain modeste de 0,3% grâce à la réduction des coûts du commerce avec les pays des NRS.

Ces estimations globales donnent des ordres de grandeurs du potentiel de croissance que l'on peut attendre des NRS. Mais, elles ne tiennent pas compte de certaines réalités. Pour commencer, la pratique chinoise des affaires conduit à ce que l'essentiel des infrastructures sont construites dans les pays hôtes par des entreprises chinoises, avec des salariés, des biens d'équipement et des normes techniques chinois. L'effet positif sur la croissance est fortement canalisé vers la Chine et les pays d'accueil reçoivent une portion congrue, limitée à quelques contrats d'approvisionnement pour les entreprises locales. Pour tirer parti des NRS, les pays hôtes doivent donc réussir à attirer des investissements directs supplémentaires dans des secteurs industriels qui utiliseront les nouvelles infrastructures. C'est ce que l'on observe dans certains pays où de nouveaux parcs industriels, parfois en zone franche, sont créés à proximité des infrastructures³. On observe aussi des projets immobiliers de très grande ampleur avec la construction de maisons et d'immeubles de luxe pour des milliers de chinois, riches ou des classes moyennes aisées, dans des zones fermées constituant de fait de nouvelles enclaves chinoises⁴. Ces projets se déclinent aussi dans le tourisme avec la construction de parcs hôteliers de grande capacité à proximité des sites touristiques majeurs comme ceux labellisés patrimoines de l'humanité par l'UNESCO. A long terme, les effets sur la croissance sont incertains et variables selon les pays. Le commerce international entre les pays concernés devrait être facilité et croître. Mais le contenu en importations des exportations sera probablement élevé, ce qui limitera d'autant l'excédent commercial des pays hôtes ainsi que les créations d'emplois locaux nets. Enfin, les projets NRS sont financés par des prêts accordés par des institutions bancaires et financières chinoises qui devront être remboursés quelle que soit la rentabilité réelle des nouvelles infrastructures. Ces revenus financiers s'ajoutent aux gains escomptés par la Chine.

Celle-ci dispose des moyens financiers de sa politique et c'est pour elle un atout majeur. Elle possède des réserves de change d'environ 3 trillions de US\$. Ni l'UE, ni les USA, ne

³ Voir l'exemple du « Malaysia–China Kuantan Industrial Park » (MCKIP) jumelé avec le « China–Malaysia Qinzhou Industrial Park » (CMQIP) au Guangxi en Chine.

⁴ C'est le cas de Forest City, projet immobilier très controversé d'environ 100 milliards US\$ s'appuyant sur la construction de quatre îles artificielles au large de Johor au sud de la Malaisie. On peut aussi mentionner la construction de nouveaux quartiers luxueux reproduisant le Louvres et l'Arc de Triomphe sur « l'île du diamant » à Phnom Penh, non loin du casino « NagaWorld », ce qui transforme la ville en mini Las Vegas.

disposent de ressources équivalentes. Pour les investir dans les NRS, elle s'est dotée des institutions financières nécessaires. En octobre 2014, la Chine a remporté un succès diplomatique majeur avec le lancement, contre la volonté des États-Unis, de la Banque asiatique d'investissement dans l'infrastructure (AIIB) avec un capital de 100 milliards de US\$ dont la moitié apportée par la Chine. L'AIIB sert de vitrine pour la Chine dans la mesure où elle s'engage à respecter les normes en vigueur dans les grandes organisations internationales comme la Banque mondiale ou la Banque asiatique du développement. L'action de l'AIIB est complétée par des institutions financières purement chinoises, et encore plus puissantes, comme le "Fonds de la Route de la Soie", doté d'un capital initial de 40 milliards de US\$ ou la Banque chinoise du développement et la Banque pour l'exportation-importation. Le capital de ces établissements a été récemment augmenté pour accroître leur capacité de prêt (Chan 2018). Ces institutions chinoises suivent leurs propres règles pour l'octroi de prêts qui ne s'encombrent pas de contraintes environnementales et sociales et même de rentabilité. Cela leur permet d'être plus compétitives que les banques du développement japonaises, comme on a pu l'observer quand la Chine a remporté le marché du train à grande vitesse Jakarta-Bandung.

La stratégie des NRS a franchi un pas supplémentaire avec le sommet international tenu à Pékin en mai 2017. Mais elle donnera sa pleine mesure quand seront signés les accords de libre-échange et d'investissement en Asie-Pacifique, comme le Partenariat économique régional global (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP), ou la zone de libre-échange de l'Asie et du Pacifique, (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP). La Chine a signé ou négocie des accords de ce type avec tous les pays participants aux NRS. Ils permettront de réduire significativement les coûts du commerce, liés aux barrières tarifaires et non-tarifaires par rapport à leurs niveaux antérieurs. Les travaux de Ramasamy et. al. (2017) ont montré qu'ils existent une synergie importante entre les mesures de facilitation du commerce et les opportunités de commerce offertes par les nouvelles infrastructures notamment pour les pays de l'ASEAN rassemblés dans le « couloir Chine-péninsule indochinoise (voir le graphique 1).

L'impact sur l'ASEAN

Les NRS donnent à la Chine un avantage supplémentaire pour asseoir son hégémonie sur l'ASEAN. En témoignent les réalisations en cours. La Chine, sous le couvert des NRS, a commencé à financer les projets d'infrastructures routières, ferroviaires et portuaires répertoriés par le « Plan directeur pour la connectivité de l'ASEAN » (ASEAN Master Plan for Connectivity, AMPC). Ce plan, adopté en 2010 et réactualisé en 2016 au sommet de l'ASEAN de Vientiane, recense les besoins de connectivité de l'ASEAN pour la transformer en région réellement intégrée. Le problème est que l'ASEAN n'a pas les moyens financiers de sa politique. L'ASEAN a besoin de 184 **milliards** US\$ par an d'investissement en infrastructure entre 2016 et 2030, et jusqu'à 210 milliards si l'on inclut les coûts liés au changement climatique (ADB 2017). Le Fonds de l'ASEAN pour l'infrastructure (AIF) possède un capital de seulement 485,3 **millions** de \$, ce qui est largement insuffisant pour réaliser les prêts nécessaires. Le Plan directeur a un besoin crucial de capitaux supplémentaires. Or, la capacité de prêt de la Banque Asiatique du Développement est limitée à 13 milliards de US\$ par an. En conséquence, beaucoup de projets d'investissement n'ont jamais vu le jour. C'est là que la Chine intervient et c'est ce qui fait sa force dans l'ASEAN. Dès 2009, elle crée le Fonds d'investissement pour la coopération Chine-ASEAN, au capital de 10 milliards US\$ et 15 milliards de US \$ de ligne de crédit pour les projets d'infrastructure dans l'ASEAN. Ce fonds est conçu pour accompagner la mise en œuvre de l'accord de libre-échange Chine-ASEAN qui

entre pleinement en application en 2010. Comme l'ASEAN a déjà pratiquement éliminé ses droits de douane internes pour préparer le lancement de la Communauté économique de l'ASEAN (Jetin and Mikic 2016), la Chine met ainsi tous les atouts dans son jeu pour délocaliser une partie de sa production industrielle en Asie du sud-est. Elle profite ainsi de coût salariaux plus faibles et de la possibilité d'exporter vers l'Europe et les États-Unis en contournant certaines restrictions aux exportations directes à partir de la Chine. C'est notamment le cas dans le textile et l'habillement. Dans le contexte de guerre commerciale ouvert par Donald Trump, l'exportation de produits chinois à partir de pays tiers devient un atout crucial. En retour, la Chine importe des pays de l'ASEAN des matières premières et des composants qui alimentent les chaînes de production globales dont la Chine est la plaque tournante. Les NRS permettent de décupler cette stratégie économique en finançant certaines liaisons du plan directeur qui servent directement les intérêts du commerce chinois (Jetin 2018). Entre l'annonce des NRS en 2013 et le sommet de l'ASEAN de Vientiane en 2016, la Chine va négocier bilatéralement des accords d'investissement dans les infrastructures avec les pays de l'ASEAN avec qui elle entretient les meilleures relations, c'est-à-dire pratiquement tous. Le Vietnam et les Philippines, jusqu'à l'élection de Rodrigo Duterte à la présidence en 2017, restent à l'écart car les relations sont tendues du fait du conflit concernant la Mer de Chine du sud. Fidèle à la diplomatie dite du « carnet de chèques », la Chine sait très bien utiliser les promesses d'investissement dans les pays membres pour diviser l'ASEAN et l'empêcher d'adopter une position commune à ce sujet. L'ASEAN n'a pas non plus adopté de position commune concernant les NRS après son annonce en 2013. Il faut attendre le sommet de Vientiane en 2016 pour que l'ASEAN prenne en compte leur existence pour la première fois dans un document officiel, et déclare sa volonté d'organiser avec la Chine la synergie entre le Plan directeur pour la connectivité et les NRS. Mais les investissements dans les infrastructures restent négociés bilatéralement entre la Chine et les gouvernements concernés. L'ASEAN ne joue aucun rôle opérationnel et son plan directeur n'a de fait qu'une valeur indicative. Les investissements des NRS dans l'ASEAN obéissent donc essentiellement à une logique nord-sud selon un axe qui part de Kunming jusqu'à Singapour et dénommé « couloir Chine-péninsule indochinoise » (CPI) pour la partie terrestre. Une route maritime part du sud de la Chine et relie l'ASEAN maritime grâce à la construction de nombreux ports en eau profonde pouvant accueillir les grands porte-conteneurs. Le risque pour l'ASEAN est de créer un réseau de grandes infrastructures aligné sur les besoins de la Chine mais pas nécessairement sur les besoins de développement régional l'ASEAN, qui nécessitent des infrastructures de moindre ampleur et plus accessibles. C'est notamment le cas du CPI qui s'articule autour d'une liaison de train à grande vitesse Kunming-Singapour dont le coût sera probablement élevé pour les futurs usagers. Il reprend un projet ancien dans la région, ayant connu de nombreuses vicissitudes politiques et qui verra peut-être le jour dans le cadre des NSR⁵. Les accords de construction des voies ferroviaires font l'objet d'âpres discussions concernant le montant et le taux d'intérêt des prêts accordés par la Chine, et la durée des remboursements. La Chine, parce qu'elle finance les projets, impose ses entreprises et ses normes techniques afin d'exclure toute concurrence étrangère, notamment européenne. Cette omniprésence chinoise est habituelle dans les pays les plus pauvres de l'ASEAN comme le Laos et le Cambodge. Elle est plus surprenante et plus difficile à accepter pour des pays comme la Thaïlande, très soucieux de leur souveraineté, et qui disposent d'entreprises et de personnels capables de réaliser les projets.

⁵ Mahatir Mohamad, réélu Premier Ministre de la Malaisie en mai 2018, a annoncé une révision des accords signés avec la Chine et le report à 2020 de la construction du dernier tronçon entre Kuala Lumpur et Singapour.

Cela peut entraîner un rejet par l'opinion publique de ce qui est perçu comme une « invasion chinoise », qui peut peser dans le jeu politique dans certains pays. Le Myanmar a annulé ou révisé à la baisse certains projets financés par la Chine, (Nitta, Thurein, 2018) et la Malaisie du nouveau Premier Ministre Mahatir en fait de même (Iwamoto, 2018). Cette réticence envers une trop forte dépendance envers la Chine permet à des pays comme le Japon de continuer à jouer un rôle en se posant comme alternative. Le Japon privilégie la région du grand Mékong et les infrastructures de transport est-ouest, allant du Vietnam au Myanmar en proposant des projets dit de « qualité » pour tenter de se distinguer des projets chinois. Il n'en est pas de même pour l'Union Européenne.

L'UE et la stratégie des « NRS ».

A l'annonce des NRS en 2013, l'UE et ses principaux pays membres n'ont pas adopté de stratégie collective, cohérente et systématique, mais ont réagi individuellement et en ordre dispersé. 15 des 28 pays membres de l'UE ont pris individuellement la décision d'adhérer à l'AIB, où ils détiennent maintenant 16,9% du capital et 17,8% des votes⁶. Le Luxembourg accueillera même sa rencontre annuelle en 2019, ce qui souligne le caractère non-exclusivement asiatique de l'institution. Pour ce qui concerne les projets en Europe, les membres du noyau fondateur de l'UE, à commencer par le couple franco-allemand, ont initialement adopté une politique de « wait-and-see ». Les pays membres de l'Europe centrale, de l'est et du sud ont réagi avec plus d'intérêt car la Chine y avait noué des relations étroites dès 2012 et annoncé des projets d'infrastructure concrets qui seront par la suite intégrés aux NRS. L'enjeu crucial pour l'UE est de faire respecter par la Chine l'ensemble de sa réglementation concernant le marché unique et les normes sociales et environnementales. Ceci, dans un contexte où les relations sont déjà tendues avec certains nouveaux pays membres et où elle négocie l'adoption de ces règles avec de nouveaux postulants. Or, les pays des Balkans, candidats à l'Union européenne, ont signé des accords avec la Chine dont l'utilité et la viabilité financière sont très controversés. Les projets sont réalisés par des entreprises chinoises avec des financements chinois pour des montants pouvant conduire ces pays à la crise financière⁷. Dans certains cas, un pays non-membre et un pays membre de l'UE sont associés. Ainsi, une ligne de train à grande vitesse de 350 km doit relier Belgrade à Budapest et pourrait devenir la principale voie de transport terrestre des marchandises qui arrivent au port du Pirée (acheté par l'entreprise chinoise COSCO en 2014) vers l'Europe centrale. Le président Xi Jinping a tenu à en faire un projet phare des NRS en Europe pour démontrer le savoir-faire chinois. La rentabilité économique de ce projet est cependant loin d'être démontrée (Vörös 2018). La Serbie et la Hongrie prennent ainsi le risque de ne pas pouvoir rembourser la dette très élevée contractée envers la Chine, (3,2 milliards d'euros), et donc de devoir céder des actifs pour renégocier leur dette. Par ailleurs, les règles européennes concernant la transparence des appels d'offres semblent ne pas avoir été respectées, pour ce qui concerne la partie hongroise, et en février 2017 la Commission

⁶ Source : calculs de l'auteur à partir des données fournies par le site de l'AIB, accédé le 09/08/2018. Le Royaume-Uni n'est pas inclus dans l'UE.

⁷ Le cas le plus extrême concerne le Monténégro et son « autoroute vers nulle part ». Pour rembourser le prêt de la Chine finançant la construction des premiers 41 km, le gouvernement a augmenté les impôts, gelé les salaires de la fonction publique et supprimé les allocations familiales. Malgré tout, la dette représentera 80% du PIB, et le FMI a averti que le Monténégro ne pourra pas contracter de nouvelles dettes pour achever le projet (Barkin, Vasovic, 2018).

Européenne a lancé une investigation provoquant la suspension des travaux jusqu'en décembre 2017 (Poggetti 2017). La Hongrie a dû lancer en décembre 2017 un nouvel appel d'offre plus conforme aux règles européennes.

Ce conflit est emblématique à plus d'un titre. La transparence des appels d'offres est un des piliers du marché unique européen et l'UE ne peut pas transiger à ce sujet sauf à subir un grave revers. Pour la Chine, il s'agit de démontrer que sa puissance technologique et financière lui permet de financer le rattrapage économique des pays les moins développés d'Europe à un moment où l'UE ne dispose plus des ressources financières lui permettant d'être aussi généreuse que par le passé. Enfin, lorsque les pays des Balkans auront adhéré à l'Union européenne, la Chine disposera de nouveaux alliés pouvant faire pencher en sa faveur les décisions prises à la majorité. Il s'agit bien, pour la Chine, d'utiliser les divisions de l'Europe pour en tirer des avantages économiques et politiques (van Pinxteren 2017).

Pour y parvenir, elle a mis en place dès 2012 des mécanismes institutionnels *ad hoc* comme le « mécanisme CEE 16+1 »⁸, et développé des relations bilatérales avec l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Italie⁹. Elle reproduit ainsi la stratégie de contournement qui lui a si bien réussi avec l'ASEAN pour affirmer sa souveraineté dans la Mer de Chine du Sud. Ce contournement de l'Union européenne vise à empêcher l'adoption d'une politique européenne unique vis-à-vis des NRS et à diviser l'Europe sur des questions clés pour la Chine, comme la Mer de Chine du sud ou les droits de l'homme. En 2016, la Grèce, qui a le statut d'observateur dans le groupe 16+1, et est l'un des principaux bénéficiaires des investissements chinois, a bloqué une déclaration de l'UE condamnant l'action de la Chine en mer de Chine du sud. En Juin 2017, la Grèce s'est opposée à l'adoption d'une déclaration de l'UE au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies critiquant le bilan de Pékin dans ce domaine. La Hongrie a refusé de signer une lettre en 2017 condamnant la torture d'avocats emprisonnés en Chine. Ces divisions politiques étalées au grand jour, qui rappellent l'incapacité de l'ASEAN à adopter un communiqué commun à l'issue de certains de ses sommets, a fini par convaincre les principaux États-membres qu'il était temps de réagir à l'influence grandissante de la Chine.

Une réaction tardive

Il faut attendre la visite officielle de l'UE par le Président Xi Jinping en mars 2014 pour que les institutions européennes s'emparent du sujet des NRS et que des déclarations et décisions soient prises. En 2015, le Parlement européen adopte une déclaration enjoignant les pays membres à parler d'une même voix au gouvernement chinois et souligne que l'existence du groupe 16+1 ne doit pas diviser l'UE et doit promouvoir les droits de l'homme. L'UE crée en septembre 2015 la «plateforme de la connectivité» pour coordonner les projets d'investissement dans les infrastructures entre l'UE et la Chine. La commission «Juncker» du Fond Européen pour les

⁸ 11 des pays concernés sont membres de l'Union Européenne (la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Croatie), plus cinq autres pays des Balkans souhaitant y adhérer, (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie). L'Ukraine et la Moldavie n'en font pas partie du fait de l'hostilité de la Russie que la Chine veut ménager (M. Makocki, 2017). Le mécanisme 16+1 a été consacré plateforme des NRS en Europe par le Président Xi Jinping lors d'un discours au sommet de Suzhou en 2015. Son secrétariat est assuré à Pékin.

⁹ Outre l'exemple bien connu de la présence chinoise en Grèce, on peut citer le développement de relations intenses, dès 2014, entre la Chine et l'Espagne pour promouvoir le développement de la voie ferroviaire Yixinou entre Madrid et Yiwu dans la province du Zhejiang, dont Li Qiang était le gouverneur avant de devenir Premier Ministre (Esteban, Li, 2017).

investissements stratégiques s'ouvre au financement chinois via le "Fonds de la route de la soie". Enfin, la Commission Européenne décide d'une action coordonnée par la Direction Générale pour l'économie et la finance (DG ECFIN) pour négocier en commun la charte de l'AIIB.

Ces initiatives mettent en évidence les problèmes clefs sans les résoudre et les tensions se cristallisent autour de trois sujets: Le respect des règles de l'UE concernant la passation des marchés publics ; la réciprocité des accords pour permettre l'accès des entreprises européennes aux marchés publics chinois ; la possibilité qu'elles puissent acquérir des entreprises chinoises. Le premier problème bloque devant le refus chinois d'accepter la concurrence sur les projets qu'elle finance et la réciprocité reste illusoire (Maurizot 2018). Ce blocage et l'activisme de la Chine en Europe pousse l'Allemagne à durcir le ton. Sigmar Gabriel, son ministre des affaires étrangères, a appelé la Chine, dans un discours devant les ambassadeurs de France rassemblés à Paris le 30 août 2017, à adopter le principe "une seule Europe" de la même manière que l'UE a adopté le principe "une seule Chine". L'Union Européenne cherche par ailleurs à contrôler les investissements chinois dans les secteurs stratégiques. A la demande de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et de la Grande-Bretagne, la Commission européenne a suggéré un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers (IDE) qui a été adopté par le Parlement européen (2018). Cependant, devant l'opposition de certains États membres, le contenu en a été édulcoré (Pepermans et al. 2017), et c'est surtout au niveau national que la législation en vigueur permettra de bloquer des investissements chinois dans les infrastructures critiques, les technologies clés ou l'accès à des informations sensibles.

Fait sans précédent, le 9 mai 2018, les ambassadeurs de 27 pays membres de l'UE à Pékin¹⁰, ont signé en commun un rapport informel, critiquant les NRS qu'ils accusent de remettre en cause les principes du libre-échange et de la transparence des appels d'offres. Cette démarche a eu lieu avant le sommet EU-Chine de juillet 2018 et pourrait augurer un changement d'attitude de l'UE et de ses principaux pays membres passant du laisser-faire à une politique commune et plus active envers la Chine.

L'action de l'UE vis-à-vis de l'ASEAN dans le contexte des NRS.

L'Union européenne est un partenaire économique important de l'ASEAN mais joue pourtant un rôle politique et stratégique secondaire dans la région, sans doute du fait de son rôle très limité en matière de sécurité face aux géants américains et chinois.

L'UE est le deuxième partenaire commercial de l'ASEAN derrière la Chine. Elle représente 13 % du commerce total de l'ASEAN avec le reste du monde. L'ASEAN constitue le troisième partenaire non-européen de l'Union, après les États-Unis et la Chine. L'Union demeurerait la principale source externe d'IDE vers l'ASEAN. En raison de son poids économique, l'Union européenne a donné la priorité à la signature d'un accord de libre-échange interrégional avec l'ASEAN. Cependant, malgré 10 ans de négociations, aucun accord n'a été signé. Contrairement à la Chine, l'Inde, le Japon ou la Corée du sud, l'UE ne dispose d'aucun accord commercial d'envergure avec l'ASEAN, ni dans les investissements, en particulier dans les infrastructures. A défaut, elle a signé des accords de libre-échange avec Singapour et le Vietnam et négocie d'autres accords bilatéraux avec l'Indonésie et les Philippines.

¹⁰ Seule la Hongrie ne l'a pas signé.

Sur le plan politique, l'intégration de l'Union européenne aux grandes institutions régionales telles que l'ASEAN Regional Forum (ARF), le Sommet de l'Asie orientale (EAS) ou la rencontre des ministres de la défense de l'ASEAN, (ASEAN Defence Ministers' Meeting, ADMM+), suscite toujours des réticences auprès des acteurs régionaux. L'UE n'est pas présente en tant que telle dans des forums importants tels que le Sommet de l'Asie orientale. Elle a été seulement invitée par la présidence de l'ASEAN en novembre 2017. L'essentiel des échanges s'effectue au sein du dialogue Europe-Asie (ASEM) qui réunit 53 pays de l'Asie et de l'Europe dont l'UE et l'ASEAN.

L'UE est pourtant le premier donateur auprès du secrétariat de l'ASEAN. Elle y développe un programme de coopération (ARISE) qui est essentiellement tourné vers la facilitation du commerce. Elle commence tout juste à aborder la question de la connectivité. Elle négocie avec l'ASEAN un accord sur le transport aérien (CATA) et a organisé pour ce faire un dialogue de haut niveau sur le transport multimodal à Singapour en octobre 2017, pour la première fois dans l'histoire de ses relations avec l'ASEAN. Plus largement, L'UE soutient le nouveau Plan directeur de la connectivité de l'ASEAN (MPAC 2025) mais avec un budget de 200 millions d'euros seulement, ce qui est très limité comparé aux ressources mobilisées par la Chine dans le cadre des NRS. Cela pourrait changer lorsque l'UE aura adopté fin 2018 sa « stratégie européenne de connexion de l'Europe et de l'Asie ». Ce document s'inquiète de la prolifération des investissements dans les infrastructures ne respectant pas les normes environnementales, sociales et fiscales contribuant à la fragilité des États en Asie et en Europe. Il entend faire valoir plusieurs principes dans le domaine de la connectivité. L'inclusion, pour s'assurer que tous les pays profitent des nouvelles infrastructures. La réciprocité pour l'accès au marché, le partage de la connaissance, le respect des normes et des règles du jeu équitables. La soutenabilité économique, sociale et environnementale des projets. Si ces principes sont mis en œuvre, l'UE peut contribuer de façon utile à contrebalancer la toute-puissance de la Chine à la condition que l'essentiel du financement soit réalisé par des dons ou des investissements au lieu de prêts remboursables comme le pratique la Chine. Pour offrir une réelle alternative, l'UE doit s'assurer que ces projets soient créateurs d'emplois et contribuent au développement soutenable des pays d'accueil. Elle pourrait alors se démarquer de la Chine en proposant un modèle de coopération qui ne conduise pas au surendettement des pays d'Asie, ni à des pratiques néocoloniales.

Conclusion

Dans un contexte de retrait des USA du cadre multilatéral et de montée en puissance de la Chine, l'UE et l'ASEAN ont chacune besoin de réaffirmer leur unité et leur centralité. Si elle parvient elle-même à maintenir son unité, l'UE peut offrir une alternative à la puissance chinoise en promouvant une intégration régionale basée sur des règles équitables. Elle pourrait ainsi aider l'ASEAN à maintenir son unité et son rôle en Asie. Pour ce faire, l'UE ne doit plus faire du libre-échange sa priorité mais rechercher un partenariat économique d'ensemble. En s'appuyant sur sa propre expérience d'aide au développement régional et de politique des transports, elle pourrait commencer par jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du Plan directeur de la connectivité de l'ASEAN, en aidant au financement des infrastructures qui correspondent à des besoins réels pour le développement local. Pour ce faire, l'UE devrait augmenter considérablement son budget de coopération et agir de façon unie au sein de l'AIIB et de la BAD en coordination avec l'ASEAN.

Bibliographie

- ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Meeting Asia's infrastructure needs*, Manille, Asian Development Bank, 2017, [<https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>], accédé le 31 août 2018.
- BARKIN NOAH et VASOVIC ALEKSANDAR, “Chinese “highway to nowhere” haunts Montenegro”, Reuters, [<https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-europe-montenegro-insi/chinese-highway-to-nowhere-haunts-montenegro-idUSKBN1K60QX>], accédé le 16/07/2018.
- CHAN SARAH, “The Belt and Road Initiative: Implications for China and East Asian Economies”, *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, n°35, 2018, p. 52-78.
- ESTEBAN MARIO et LI YUAN, “Demystifying the belt and road initiative: Scope, actors and repercussion for Europe”, *Working Paper on East Asian Studies*, n° 117/2017, 2017.
- PARLEMENT EUROPEEN, *Examiner les investissements étrangers pour protéger les intérêts de l'UE*, Bruxelles, Parlement européen, 2018.
- GODEMENT FRANÇOIS, “One Belt, One Road: China's Great Leap Outward”, *China Analysis*, June, 2015.
- IWAMOTO KENTARO, “Mahatir foreign-ownership ban rattles \$100bn China-led project”, *Nikkei Asian Review*, August 28, 2018.
- JETIN BRUNO, “One Belt-One Road Initiative’and ASEAN Connectivity: Synergy Issues and Potentialities”, in B. R. Deepak (dir.) *China's Global Rebalancing and the New Silk Road*, Singapore, Springer, 2018, p. 139-150. [<https://www.springer.com/gp/book/9789811059711>]
- JETIN BRUNO et MIKIC MIA, *ASEAN Economic Community: A Model for Asia-wide Regional Integration?* Basingtoke and New York, Palgrave Macmillan, 2016. [<https://www.palgrave.com/gp/book/9781137537102>]
- MAKOCKI MICHAL, “China’s Road: into Eastern Europe”, *EUISS Brief Issue*, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_4_China_Eastern_Europe_0.pdf], accédé le 31 août 2018.
- MAURIZOT DAVID, “Made in China 2025: Modernisation with Chinese characteristics”, *EURObiz: Journal of the European Chamber of Commerce in China*, May-June 2018, [http://www.european-chamber.com.cn/en/publications-archive/569/EURObiz_May_June_2018], accédé le 31 août 2018.
- NITTA YUICHI et THUREIN HLA HTWAY, “Myanmar will ask China to downsize project, Minister says”, *Nikkei Asian Review*, July 04, 2018.
- PEPERMANS ASTRID, WANG LEIA et KLOSE STEPHAN, “An uphill struggle? Towards coordinated EU engagement with China’s Belt and Road Initiative”, *European Policy Brief*, 21 November 2017, [<http://www.egmontinstitute.be/uphill-struggle-towards-coordinated-eu-engagement-chinas-belt-road-initiative/>], accédé le 31 août 2018.
- POGGETTI LUCREZIA, (2017) 'China’s Charm Offensive in Eastern Europe Challenges EU Cohesion', *The Diplomat*, 24 November, 2017, [<https://thediplomat.com/2017/11/chinas-charm-offensive-in-eastern-europe-challenges-eu-cohesion/>], accédé le 31 août 2018.
- RAMASAMY Bala, YEUNG MATTHEW, UTOKTHAM CHORTHIP et DUVAL YANN, “Trade and trade facilitation along the Belt and Road Initiative corridors”, in *ARTNeT Working Paper Series*, n° 172, 2017, Bangkok, ESCAP.
- SHEN SIMON et CHAN WILSON, “A comparative study of the Belt and Road Initiative and the Marshall plan”, *Palgrave Communications*, Vol. 4, n° 1, 2018, p. 4-32.
- VAN PINXTEREN GARRIE, “China's Belt & Road Initiative: nice for China, not for Europe | Clingendael”, *Clingendael Asia forum*, July 2017,

<https://www.clingendael.org/publication/chinas-belt-road-initiative-nice-china-not-europe/>], accédé le 31 août 2018.

VÖRÖS ZOLTAN, “Who benefits from the Chinese-built Hungary-Serbia railway?”, *The Diplomat*, 4 January 2018, [<https://thediplomat.com/2018/01/who-benefits-from-the-chinese-built-hungary-serbia-railway/>], accédé le 31 août 2018.

ZHAI FAN, “China’s Belt and Road Initiative: A Preliminary Quantitative Assessment”, *Journal of Asian Economics*, Vol. 55, April, p. 84-92.

ZHU ZHIQUN, “China’s AIIB and OBOR: Ambitions and Challenges”, *The Diplomat*, 9 October, 2015, [<https://thediplomat.com/2015/10/chinas-aiib-and-obor-ambitions-and-challenges/>], accédé le 31 août 2018.