



HAL
open science

Chine et Europe centrale et orientale : dans la tourmente des espoirs déçus

Olga V. Alexeeva, Frédéric Lasserre

► **To cite this version:**

Olga V. Alexeeva, Frédéric Lasserre. Chine et Europe centrale et orientale : dans la tourmente des espoirs déçus. Paix et sécurité européenne et internationale, 2023, 19. halshs-03987661

HAL Id: halshs-03987661

<https://shs.hal.science/halshs-03987661>

Submitted on 10 Mar 2023

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.

Chine et Europe centrale et orientale : dans la tourmente des espoirs déçus

Olga V. Alexeeva* et Frédéric Lasserre**

*Professeure au Département d'Histoire de l'Université du Québec à Montréal

**Professeur, Département de géographie, Université Laval, Directeur du Conseil Québécois d'Études Géopolitiques (CQEG)

Résumé

Créée en 2012, l'association des 16 pays d'Europe centrale et de la Chine a suscité de vives craintes après le lancement en 2013 de Belt and Road Initiative. Aux yeux de plusieurs pays européens, le rapprochement de la Chine avec les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) risquait de faire d'eux des chevaux de Troie de l'influence chinoise au sein de l'Union européenne. Après un enthousiasme initial, les pays de l'ECO ont connu des trajectoires variables dans leur appréciation de cette coopération, allant du maintien officiel de cet enthousiasme en Hongrie, à une réévaluation critique de la portée de celle-ci. Comment est-on passé en quelques années d'un *a priori* aussi favorable, à une certaine désillusion ? Et quelles sont les perspectives, surtout dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ?

Mots-clés : Chine, Europe centrale et orientale, Union européenne, nouvelles routes de la soie, coopération, investissements, exportations, Ukraine

Abstract

Created in 2012, the association of China with the 16 Central European countries sparked serious fears after the 2013 launch of the Belt and Road Initiative. In the eyes of several European countries, the rapprochement of China with the countries of Central and Eastern Europe (CEE) risked making them Trojan horses of Chinese influence within the European Union. After an initial enthusiasm, CEE countries have experienced varying trajectories in their appreciation of this cooperation, ranging from officially maintaining this enthusiasm in Hungary, to a critical reassessment of its scope. How did we go in a few years from such a favorable perception, to a certain disillusionment? And what are the prospects, especially in the context of Russia's invasion of Ukraine?

Keywords: China, Central and Eastern Europe, European Union, new silk road, cooperation, investments, exports, Ukraine

Créée en 2012, l'association des 16 pays d'Europe centrale et de la Chine, à laquelle la Grèce s'est jointe en 2019, a suscité de vives craintes et commentaires à partir de 2014 environ, soit après le lancement en 2013 de l'initiative chinoise des nouvelles routes de la soie. Aux yeux de plusieurs pays d'Europe occidentale, le rapprochement de la Chine avec les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) risquait de faire d'eux des chevaux de Troie de l'influence chinoise au sein de l'Union européenne (UE)¹. Les 16 pays d'Europe centrale et orientale se sont montrés directement intéressés par cette initiative dite « 16+1 », car ils y voient un intérêt commercial, économique et politique, du moins initialement : accroître leurs exportations vers le marché chinois ; attirer les investissements chinois ; jeter les bases d'une coopération durable avec la Chine ; et, pour certains, utiliser cette coopération comme levier politique dans leurs relations avec l'Union européenne, mais aussi avec la Russie. La coopération selon ce modèle asymétrique et non institutionnalisé a été inaugurée en avril 2012 à Varsovie à l'occasion de la visite en Pologne du Premier ministre chinois, Wen Jiabao. Le développement de cette coopération formelle a justement suscité l'inquiétude de l'UE. Bruxelles a exprimé sa préoccupation concernant l'engagement des pays membres de l'UE mais aussi des pays candidats, craignant que cela puisse interférer avec sa politique à l'endroit de la Chine. C'est notamment dans ce contexte de déploiement des nouvelles routes de la soie et d'attraction apparente de la Chine sur les pays d'Europe centrale et orientale, que la Commission européenne a qualifié la Chine de « rival systémique »².

Le danger est-il si grave, à en juger par l'évolution de la perception de la Chine et de la coopération qu'elle propose, aux yeux des 17 pays d'ECO et de la Grèce ? Après un enthousiasme initial, ceux-ci ont connu des trajectoires variables dans leur appréciation de la portée de la coopération 17+1, allant du maintien officiel de cet enthousiasme en Hongrie, à une réévaluation critique de la portée de celle-ci en Pologne, en République tchèque ou en Roumanie, à la rupture, avec le départ de la Lituanie du regroupement en 2021. Comment est-on passé en quelques années d'un *a priori* aussi favorable, à une certaine désillusion ? Et quelles sont les perspectives, surtout dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie ? Cet article propose une relecture de l'évolution des relations entre Chine et pays d'ECO à travers l'analyse de la presse locale, de rapports de recherche, de rapports gouvernementaux, de communiqués et d'articles scientifiques.

I. Un enthousiasme initial et ses raisons

I.1. Espoir de relance économique avec l'aide des investissements chinois

En avril 2012, le Premier ministre chinois, Wen Jiabao, rencontrait ses homologues à Varsovie pour formellement créer le groupe de coopération connu sous le nom de 16+1, rassemblant la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale, dont 11 pays de l'UE, sauf le Kosovo non reconnu par la Chine. La Grèce a rejoint le regroupement en 2019. Lors de cette rencontre, Wen promit des investissements, le développement des infrastructures et des échanges commerciaux qui permettraient aux économies de la région de fleurir. À grand renfort de

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

² Commission européenne (2019), Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China – A strategic outlook. JOIN (2019) 5 Final. Strasbourg, 12 mars, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

rencontres, de présence dans les médias, la Chine répéta ses promesses³. Promesses de la Chine, mais attentes très élevées de la part de nombreux pays d'ECO : en se raccrochant ainsi à la Chine, nécessairement porteuse de croissance économique, puis à son projet de nouvelles routes de la soie, on espérait des retombées conséquentes sur la croissance économique, outre le grand prestige de pouvoir développer des relations privilégiées avec la Chine, nouvel acteur mondial⁴. Les pays d'ECO s'imaginent ainsi devenir un hub crucial dans ce nouveau réseau logistique eurasiatique développé par la Chine, un nœud commercial et énergétique incontournable qui va connecter l'Europe occidentale aux différents corridors asiatiques en voie de construction. Par exemple, pour le président Viktor Orban et son ministre des Affaires étrangères Péter Szijjártó, les nouvelles routes de la soie constituent un « nouveau modèle de mondialisation » (2019) que la Hongrie affirmait faire sien. La Chine allait permettre à la Hongrie de développer ses infrastructures pour s'insérer dans le libre-échange mondial. L'Estonie caressait le rêve que la Chine finance la connexion ferroviaire entre le réseau baltique et les corridors des nouvelles routes de la soie, clé d'un accès bonifié au marché chinois⁵. En Serbie, la coopération avec la Chine traduisait l'avènement de « temps meilleurs » pour le pays, soutenant la croissance, favorisant un fort niveau d'emploi et permettant le renouveau des villages serbes grâce aux exportations agricoles vers la Chine⁶.

1.2. Un contrepoids à l'influence de la Russie

Si la Chine n'ambitionne pas de s'immiscer ouvertement dans le jeu complexe des relations de pays d'ECO avec Moscou, elle offre néanmoins une alternative aux collaborations traditionnelles proposées par la Russie. En effet, avec l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, le Kremlin entreprend une série de démarches visant à regagner une influence en Europe centrale et orientale. Il s'agit bien souvent d'approches bien rodées qui permettent à Moscou non seulement de bloquer les politiques nuisant aux intérêts russes, en particulier dans le domaine énergétique, mais aussi de semer la discorde au sein de l'UE. D'une part, dans l'espoir de rebâtir ses réseaux d'influence politique affaiblis depuis la chute de l'URSS, Moscou se met à soutenir activement les différents mouvements d'extrême-droite et les hommes politiques pro-russes populistes comme le premier ministre hongrois, Viktor Orban ou le leader serbe, Aleksandar Vučić. D'autre part, le Kremlin est parvenu à tisser des liens étroits avec les élites économiques des pays d'ECO, grâce à la mise en place de nombreux projets énergétiques conjoints. Ces projets assurent aux pays d'ECO l'accès aux hydrocarbures bon marché mais en même temps donnent au Kremlin un moyen de pression considérable, y compris au sein des pays dont les gouvernements nationaux ne sont pas pro-russes, comme la Bulgarie, la Slovaquie ou encore la République tchèque⁷.

³ Brinza, A. (2019), « How China blew its chance in Eastern Europe », *Foreign Policy*, 11 avril, <https://foreignpolicy.com/2019/04/11/how-china-blew-its-chance-in-eastern-europe/>, c. le 13 avril 2022.

⁴ Karásková, I., Bachulska, A., Szunomár, A., Vladislavljev, S. (éd.) (2020), « Empty shell no more : China's growing footprint in Central and Eastern Europe », Prague, Czech Republic, Association for International Affairs (AMO), https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2020/04/CHOICE_Empty-shell-no-more.pdf, c. le 22 avril 2022 ; Kavalski, E. (2020), « Localizing China's Global Silk Roads through the "17+1" », art. cit.

⁵ Cités par Sundberg, E. (2021), *To BRI or not to BRI ? A framing analysis on the European Union's member states' views on China's Belt and Road Initiative*, Mémoire de maîtrise, Swedish Defense University, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1633423/FULLTEXT01.pdf>, c. le 5 avril 2022.

⁶ Pavličević, D. (2018), « "China threat" and "China opportunity" : Politics of dreams and fears in China-Central and Eastern European relations », *Journal of Contemporary China*, 27(113), 688-702.

⁷ Les 27 se sont néanmoins mis d'accord, le 5 décembre 2022 sur un embargo du pétrole russe acheminé par voie maritime, ce qui protège les intérêts de la Hongrie mais porte quand même sur près de 90 % de leurs importations ; à partir du 5 février, cet embargo s'étendra aux produits raffinés.

En 2012, la Chine est apparue aux yeux des élites politiques et économiques locales comme un partenaire neutre qui pourrait, en vertu de l'absence de bagage historique négatif dans la région, jouer un rôle de contrepoids à l'influence russe. De plus, Pékin n'ajoutait pas de conditions politiques à ses promesses d'investissements tout en offrant aux pays d'ECO une opportunité d'établir un partenariat économique tous azimuts à long terme. Cette stratégie se révèle initialement assez efficace puisqu'elle contraste fort avec l'attitude de Moscou qui demande à ses interlocuteurs locaux de faire des choix géopolitiques, sans proposer un partenariat économique durable et allant au-delà de ventes d'hydrocarbures russes. Bien que Moscou et Pékin ne s'engagent pas dans une rivalité directe dans la région, la Chine vise d'occuper la même niche stratégique que la Russie car elle offre aux pays d'ECO une alternative au modèle occidental du développement en vantant les mérites et les succès de son capitalisme d'État⁸. Pékin est bien conscient que l'affirmation de sa présence dans les pays d'ECO inquiète Moscou qui y voit une menace à ses intérêts commerciaux et à son positionnement géopolitique⁹. Pour calmer ces inquiétudes, certains experts chinois ont même préconisé la recherche des points de convergence Chine-Russie-ECO afin d'éviter les conflits d'intérêts potentiels sans qu'une initiative concrète soit finalement proposée¹⁰.

1.3. Un moyen de pression efficace sur l'UE

On relève également la volonté de plusieurs gouvernements, en particulier en Hongrie et en Serbie, de faire pression indirectement sur l'UE pour qu'elle fasse preuve de plus de largesse financière et de flexibilité politique¹¹. De ce point de vue, leur adhésion à la plateforme 17+1 constituerait aussi une forme de manipulation de la proposition chinoise à des fins de manœuvre politique dirigée contre Bruxelles¹².

Du côté de Pékin, le désir d'instrumentaliser les promesses de relance économique à des fins politiques a été, au départ, moins transparent. Les autorités chinoises s'abstenaient toujours, par exemple, de se prononcer au sujet des intentions des pays balkaniques de rejoindre l'OTAN ou l'UE, en évoquant le principe de la non-ingérence dans les affaires internes¹³. Toutefois, avec la montée de tensions commerciales et stratégiques entre la Chine, l'UE et les États-Unis à partir de 2018, la situation change. En effet, les dirigeants occidentaux se montrent de plus en plus critiques envers la Chine sur les questions des droits de l'homme, de transferts technologiques et de la transparence des subventions publiques, en particulier dans le domaine des télécommunications et de la logistique. Ce changement d'attitude et de

⁸ Vidmarovic, B. (2017), Как Россия и Китай борются за роль главного неевропейца на Балканах (Comment la Russie et la Chine rivalisent pour le rôle du principal Non-Européen dans les Balkans), Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegiemoscow.org/commentary/75080>, c. le 13 mai 2022.

⁹ Liu, Z. (2013), « 新形势下中国对中东欧国家投资问题分析 » (Analyse de problèmes d'investissements chinois en Europe centrale et orientale dans la nouvelle situation), 国际问题研究 (*International Studies*), 1, 108-120.

¹⁰ Yu, J. (2015), « 中国—中东欧国家合作机制现状与完善路径 » (Les mécanisme de coopération Chine-ECO : la situation actuelle et voies d'amélioration), 国际问题研究 (*International Studies*), 2, 112-126 ; Liu, Z. (2016), « 一带一路倡议背景下的“16+1 合作” » (La coopération 16+1 dans le contexte des nouvelles routes de la soie), 当代世界与社会主义 (*Contemporary World & Socialism*), 3, 144-152.

¹¹ Turcsany, R. (2020), « China and the frustrated region : Central and Eastern Europe's repeating troubles with Great Powers », *China Report* 56(1), 60-77.

¹² Kavalski, E. (2020), « Localizing China's Global Silk Roads through the “17+1” », art. cit. ; Lau, S. (2021), « Orbán taunts Germany by doubling down on support for China », *Politico*, 8 juin, <https://www.politico.eu/article/orban-taunts-germany-by-doubling-down-on-support-for-china/>, c. le 21 avril 2022 ; Brattberg, E., P. Le Corre, P. Stronski, T. de Waal (2021), *China's Influence in Southeastern Central, and Eastern Europe Vulnerabilities and Resilience in Four Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegieendowment.org/files/202110-Brattberg_et_al_EuropeChina_final.pdf, c. le 20 avril 2022.

¹³ Vidmarovic, *op. cit.*

ton a été assez radical : en 2019, l'UE a qualifié la Chine de rival systémique et s'est engagée à mettre un terme à l'ouverture asymétrique de son marché aux entreprises chinoises poursuivant l'agenda techno-nationaliste¹⁴. Pékin commence alors d'utiliser de manière plus ouverte ses liens économiques avec les pays d'ECO pour influencer certaines décisions de l'UE liées aux intérêts chinois. Ainsi, en avril et juin 2021, la Hongrie a bloqué le communiqué de l'UE critiquant la gestion chinoise de la situation à Hong Kong¹⁵.

2. Des déconvenues économiques

2.1. La faiblesse récurrente des exportations vers la Chine

Au sommet 17+1 de février 2021, la Bulgarie s'est plainte du maintien du déséquilibre commercial et des difficultés d'accès au marché chinois, une critique reprise par la Pologne¹⁶. Pourtant, les exportations des pays d'ECO ont augmenté vers la Chine, certes à partir de niveaux relativement faibles. Là où la déception se fait sentir, c'est que les importations également ont augmenté, parfois fortement, conduisant ainsi au creusement du déficit commercial.

Tableau I. Évolution des flux commerciaux de la Chine avec des pays d'ECO, 2012-2020. En milliers USD

		2012	2020	Variation 2020/2012 en rythme annuel
Bulgarie	Imp.	974 318	1 781 250	7,8 %
	Exp.	763 992	1 052 392	4,1 %
	Balance	-210 326	-728 858	
Croatie	Imp.	1 487 851	1 213 404	-2,5 %
	Exp.	45 866	96 676	9,8 %
	Balance	-1 441 985	-1 116 728	
Hongrie	Imp.	5 412 283	9 017 060	6,6 %
	Exp.	1 810 642	2 062 772	1,6 %
	Balance	-3 601 641	-6 954 288	
Lituanie	Imp.	681 588	1 336 896	8,8 %
	Exp.	85 933	357 756	19,5 %
	Balance	-595 655	-979 140	

¹⁴ Small, A. (2020), « The meaning of systemic rivalry : Europe and China beyond the pandemic », *European Council on Foreign Relations*, 13 mai, https://ecfr.eu/publication/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic/, c. le 14 mai 2022.

¹⁵ Baczynska, G., Excritt, T. (2021), « German official rebukes Hungary for blocking EU criticism of China », *Reuters*, 4 juin, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-cant-work-like-this-german-official-says-after-hungary-blocks-china-statement-2021-06-04/>, c. le 14 mai 2022.

¹⁶ Lau, S. (2021), « China's Eastern Europe strategy gets the cold shoulder », *Politico*, 9 février, <https://www.politico.eu/article/china-xi-jinping-eastern-europe-trade-agriculture-strategy-gets-the-cold-shoulder/>, c. le 4 avril 2022.

Pologne	Imp.	17 258 096	36 790 015	9,9 %
	Exp.	1 748 875	3 059 768	7,2 %
	Balance	-15 509 221	-33 730 247	
Roumanie	Imp.	2 687 505	5 744 772	10,0 %
	Exp.	494 395	942 927	8,4 %
	Balance	-2 193 110	-4 801 845	
Serbie	Imp.	1 385 477	3 290 107	11,4 %
	Exp.	19 767	377 027	44,6 %
	Balance	-1 365 710	-2 913 080	
Rép. Tchèque	Imp.	15 672 786	31 037 334	8,9 %
	Exp.	1 670 840	2 604 680	5,7 %
	Balance	-14 001 946	-28 432 654	
Grèce	Imp.	2 914 167	5 913 808	9,2 %
	Exp.	557 138	842 987	5,3 %
	Balance	-2 357 029	-5 070 821	

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

De ces chiffres, plusieurs cas de figure se dégagent. La Croatie, par exemple, a vu ses importations diminuer, ses exportations croître et sa balance commerciale s'améliorer, même si elle demeure déficitaire. La Lituanie, la Serbie ont vu leurs exportations croître rapidement, plus rapidement que les importations, sans parvenir à enrayer l'aggravation du déficit commercial cependant. La plupart des autres pays ont vu les importations poursuivre une expansion plus rapide que celle des exportations, avec comme conséquence une aggravation du déficit commercial avec la Chine.

2.2. Peu d'investissements, malgré les promesses chinoises

En ce qui concerne les investissements chinois, il faut tout d'abord souligner la difficulté de trouver des sources fiables. Matura (2021)¹⁷ a ainsi comparé 5 sources officielles différentes lesquelles, loin de converger, donnent parfois des valeurs différentes d'un facteur 10 ! Son enquête souligne que les gouvernements nationaux ont eu tendance, pour des raisons de politique intérieure, à gonfler les chiffres des investissements chinois, en reprenant des projets jamais mis en œuvre ou en incluant les prêts chinois pour la construction d'infrastructures, qui par définition ne sont pas des investissements dès que l'État demeure propriétaire. En réalité, les chiffres montrent des contrats de service avec des sociétés chinoises, associés à des prêts consentis par des banques chinoises, pour la construction de nombreux projets d'infrastructures, mais peu d'investissements directs (IDE). Les investissements et les projets chinois n'ont pas été à la hauteur des attentes des pays de l'ECO : ils ont atteint 43 milliards \$ en 2016, pour redescendre en 2019 au niveau de 2012¹⁸.

De plus, nombre de ces investissements étaient en réalité des acquisitions et non des investissements productifs. En Hongrie, le chiffre de 4 milliards de \$ d'IDE traduit essentiel-

¹⁷ Matura, T. (2021), *Chinese Investment in Central and Eastern Europe. A reality check*, Central and Eastern Europe Center for Asian Studies, Budapest, <https://www.china-cee-investment.org/>, c. le 15 avril 2022.

¹⁸ Kavalski, E. (2020b), « How China lost Central and Eastern Europe », 27 juillet, *The Conversation*, <https://theconversation.com/how-china-lost-central-and-eastern-europe-142416>, c. le 5 avril 2022.

lement le rachat de l'entreprise hongroise Borsod Chem en 2011 par Wanhua, donc avant le lancement de la plate-forme 16+1. Même le ministre hongrois des Affaires étrangères et du Commerce, Péter Szijjártó, s'en est ému :

Honourable Members of the Parliament, do you know how eleven out of the sixteen (Chinese investments) came into being? So that the Chinese bought either American or German or Swiss or Canadian companies. [...] Of the sixteen Chinese investments in Hungary, eleven were realised through the acquisition of international companies¹⁹.

En 2019, les investissements cumulés chinois (IDE totaux) représentaient certes 9 % des investissements en Slovaquie et 6,5 % en Serbie ; mais seulement 4 % en Hongrie, 3,8 % en Albanie, 3 % en Roumanie et moins encore dans les autres pays. Les principaux investisseurs en ECO demeurent l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, les États-Unis, le Japon notamment. Seule la Serbie voit la Chine jouer un rôle conséquent parmi les autres partenaires économiques²⁰. Cette faiblesse des investissements chinois en ECO s'inscrit par ailleurs dans une tendance, depuis 2016, à la diminution des IDE chinois en Europe, après une rapide expansion de 2011 à 2016²¹.

Les investissements chinois se sont concentrés là où le marché attirait l'attention des entreprises chinoises, soucieuses de leurs bilans et de leurs profits, soit en Europe de l'Ouest²². De plus, le gouvernement chinois encourage les entreprises nationales à investir prioritairement dans les projets porteurs d'innovation et de technologies de pointe ou bien dans les pays ayant des fortes complémentarités avec l'économie chinoise. Or, aux yeux des entrepreneurs chinois, les pays d'ECO ne correspondent pas à ces critères officiels²³. L'ECO n'a attiré que 8 % environ des investissements chinois en Europe de 2000 à 2019, avec une proportion en déclin : sur les 126 milliards \$ d'IDE investis en Europe (hors Royaume-Uni), moins de 10 milliards l'ont été dans cette sous-région²⁴. Pourtant, plusieurs projets conséquents ont reçu une publicité importante. En Roumanie, on peut notamment mentionner la centrale nucléaire de Cernavoda, une centrale hydroélectrique à Tarnita-Laputesti et une centrale thermique à Rovinari, trois projets paraphés en 2013. En 2021, seul ce dernier projet progressait encore avec un partenaire chinois.

Le projet de train à grande vitesse Serbie-Hongrie, évoqué depuis 2013, peine à progresser. Train non pas à grande vitesse en réalité (160 km/h sur la section hongroise²⁵ et 200 km/h

¹⁹ Szijjártó, P. (2019), The Speech of H.E. Péter Szijjártó in the Hungarian Parliament, Assembly day 72, speech Nr. 60, Budapest : Hungarian National Assembly, cité par Matura, 2021, *op. cit.*

²⁰ Matura (2021), *op. cit.*

²¹ Kratz, A., Zenglein, M. et Sebastian, G. (2021), *Chinese FDI in Europe – 2020 update. Investment falls to 10-year low in an economically and politically challenging year*. Rhodium/MERICS, <https://rhg.com/wp-content/uploads/2021/06/MERICSRhodium-GroupCOFDIUpdate2021.pdf>, c. le 18 avril 2022.

²² Brinza, A. (2021), « How China's 17+21 Became a Zombie Mechanism », *The Diplomat*, 10 fév., <https://thediplomat.com/2021/02/how-chinas-171-became-a-zombie-mechanism/>, c. le 18 avril 2022 ; Pavličević, D. (2018), « "China threat" and "China opportunity" ... », art. cit.

²³ China Daily (2020), 专家纵论“疫情后时代”的中国与世界 (Les experts discutent de la Chine et du monde dans l'ère post-Covid), 20 avril, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202004/20/WS5e9d45a9a310c00b73c784b6.html>, c. 15 mai 2022.

²⁴ Brinza, A. (2020a), « Central and Eastern Europe is not in bed with China », *The Diplomat*, 3 juillet, <https://thediplomat.com/2020/07/central-and-eastern-europe-is-not-in-bed-with-china/>, c. le 20 avril 2022 ; Turcsany, R. (2020), « China and the frustrated region... », art. cit.

²⁵ Levert, L. (2019), « Les Chinois vont moderniser la ligne Budapest-Belgrade », *Rail Passion*, 22 sept., <https://www.railpassion.fr/infrastructure/chinois-moderniser-ligne-budapest-belgrade/>, c. le 18 mai 2022.

sur la section serbe²⁶, alors que les normes de l'UIC sont de 250 km/h²⁷), il ne constitue pas un investissement chinois car ce sont les gouvernements serbe et hongrois qui s'endettent pour payer les contrats souscrits auprès des constructeurs russe et chinois. Les conditions des prêts sont obscures mais laissent entrevoir un endettement durable, sur plusieurs centaines d'années, des deux gouvernements²⁸. Cela n'a pas empêché la presse chinoise de présenter la mise en service du tronçon Beno au début de 2022 comme un exemple du progrès de relations économiques entre la Chine et l'ECO, qui témoigne non seulement des perspectives radieuses de cette coopération mais aussi du fait que la technologie et les équipements ferroviaires chinois sont en train de s'implanter sur le marché européen²⁹.

L'expansion de la centrale thermique de Kostolac en Serbie, le pont de Pupin à Belgrade en Serbie (contrat de service et non pas investissement), le rachat et la relance du port du Pirée par le transporteur maritime chinois Cosco sont des exemples de projets qui ont abouti de manière positive, mais, peu nombreux, ils ne suffisent pas à contrebalancer l'image d'inaction des acteurs chinois qui s'est développée³⁰.

Enfin, l'offre chinoise de financement de projet, via des prêts de banques d'affaires chinoises, n'a pas non plus suscitée beaucoup d'intérêt. Les membres de l'UE ont accès aux fonds structurels de l'Union, tandis que les marchés financiers ou les prêts d'appui au développement d'institutions comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou la Banque mondiale permettent d'accéder à des prêts plus transparents et moins chers que ceux octroyés par les banques chinoises³¹.

Au-delà de ces déceptions et déconvenues, s'est peu à peu instillée dans les représentations des dirigeants est-européens l'idée que les relations publiques et les photos de fin de sommets comptaient plus aux yeux des Chinois que l'aboutissement concret de projets économiques. Le président tchèque Milos Zeman, pourtant initialement très favorable à la coopération avec la Chine, a souligné l'absence de résultat concret du dialogue avec la Chine pour justifier son refus d'assister au sommet de 2020 du groupe 17+1³².

²⁶ Chlastacz, M. (2022), « Belgrade-Novi Sad, première étape achevée du corridor Belgrade-Budapest », *Mobilités*, 6 janv., <https://www.mobilitemagazine.com/post/belgrade-novi-sad-premiere-etape-achevee-du-corridor-belgrade-budapest> c. le 18 mai 2022.

²⁷ Géoconfluences (2015), Grande vitesse ferroviaire (High speed rail), <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/hsr-high-speed-rail>, c. le 18 mai 2022.

²⁸ Brinza, A. (2020b), « China and the Budapest-Belgrade railway saga », *The Diplomat*, 28 avril, <https://thediplomat.com/2020/04/china-and-the-budapest-belgrade-railway-saga/>, c. le 15 avril 2022 ; Curic, A. et Kalman, A. (2021), « Ligne Belgrade-Budapest : quand la Chine fait main basse sur les Balkans », *Investigate Europe*, 28 déc., <https://tinyurl.com/Investigate-Europe-railway>, c. le 17 avril 2022.

²⁹ China Daily (2022), 开通倒计时！匈塞铁路贝诺段完成动态验收 (Le compte à rebours commence ! La réception dynamique du tronçon Beno du chemin de fer Hongrie-Serbie est terminée) 21 février, <https://caijing.chinadaily.com.cn/a/202202/21/WS6213420ca3107be497a07273.html>, c. le 15 mai 2022.

³⁰ Gupta, P. (2020), « The "17+1" initiative : is China losing its charm in Central and Eastern Europe ? », *ORF*, 18 sept., <https://www.orfonline.org/expert-speak/17-plus-1-initiative-china-losing-charm-central-eastern-europe/>, c. le 19 avril 2022.

³¹ Janulewicz L., U. Bērziņa-Čerenkova, J. M. Pepe, A. Szunomar, R. Turcsanyi et A. Vangeli (2018), « Experiences with Chinese Investment in the Western Balkans and the post-Soviet Space : Lessons for Central Europe ? », *EU Frontiers Policy Paper 16*, Central European University, <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-199752-ea.pdf>, c. le 21 avril 2022.

³² Kavalski, E. (2021), « The end of China's romance with Central and Eastern Europe », *Global Media and China* 6(1), 77-99.

2.3. Le mirage des nouvelles routes de la soie

Les rythmes d'intégration des pays d'ECO au sein du réseau des nouvelles routes de la soie sont également très décevants. En effet, très peu de villes portuaires et de hubs ferroviaires régionaux ont été intégrés dans ce réseau. Pourtant, la région fut désignée comme prioritaire par Pékin estimant que grâce à leur intégration réussie dans l'UE, les pays d'ECO pourraient devenir non pas des simples lieux de transit traditionnels vers l'Europe occidentale mais des nouveaux marchés importants pour les investissements et les produits chinois. De plus, aux yeux des experts chinois, la région possède un atout considérable : les affaires dans plupart de pays d'ECO sont régies par le cadre juridique de l'UE alors que les coûts de la main-d'œuvre et de terrains y sont beaucoup moins élevés qu'en Europe occidentale. Ces projections encourageantes ont été néanmoins assorties de limitations importantes : étant donné la petite taille des économies des pays d'ECO et de leur intégration inégale au sein de l'UE, il serait difficile d'augmenter leur coopération avec la Chine de façon importante. Cela risque de créer un « vacuum de coopération » qui pourrait rapidement réduire l'enthousiasme de la population et des élites de ces pays au sujet de l'approfondissement de liens économiques avec la Chine. Il serait donc dans l'intérêt de Pékin de développer un modèle de coopération à plusieurs vitesses, en évaluant les rythmes et l'ampleur de cette coopération au cas par cas³³.

Ainsi, aux yeux des Chinois, le format de coopération 17+1 semblait montrer assez rapidement ses limites. Toutefois, pendant un certain temps, le discours officiel et les activités diplomatiques de la Chine semblaient confirmer la volonté de Pékin d'explorer activement le potentiel logistique de l'ECO. Ainsi, en 2016, lors de la visite officielle de Xi Jinping en Pologne, une quarantaine d'accords économiques ont été signés y compris sur le développement d'infrastructures ferroviaires et routières à Łódź, Varsovie et Poznan³⁴. L'un des projets prévoyait par exemple la construction d'un parc technologique multimodal sino-polonais à Łódź afin d'augmenter le trafic le long du corridor nord des nouvelles routes de la soie passant par les territoires russe et biélorusse. Ce parc devait héberger non seulement un nouveau terminal ferroviaire mais aussi des zones de stockage de conteneurs et des dispositifs modernes permettant le chargement et le déchargement rapide des conteneurs³⁵. Un autre projet laissait entrevoir la possibilité de la participation chinoise dans la modernisation et l'élargissement du port de Gdansk dans le but d'y rediriger une partie de trafic qu'accueille le port allemand de Hambourg, ce qui aurait réduit le coût de frais de transport Chine-Europe³⁶. Toutefois, malgré toutes les annonces officielles grandiloquentes, la plupart de projets envisagés sont restés lettre morte, principalement à cause d'une divergence notable entre les attentes polonaises et les offres chinoises concrètes. Dans le cas du parc technologique à Łódź, par exemple, le projet a été abandonné sous l'influence de considérations géopolitiques. En effet, le terrain de 300 hectares visé par le projet appartient à l'Agence des biens militaires du ministère de la Défense nationale qui a subitement annulé l'appel d'offre en évoquant la nécessité de procéder à des

³³ Long, J. (2016), « 一带一路倡议在中东欧地区的机遇和挑战 » (Les opportunités et les défis des nouvelles routes de la soie en Europe centrale et orientale), *国际观察 (International Observer)*, 3, 118-130.

³⁴ Polskie Radio (2016), « Wizyta prezydenta Chin w Polsce pod znakiem Nowego Jedwabnego Szlaku i ok. 40 umów handlowych. Chiny otwierają rynek na polską żywność » (La visite du président chinois en Pologne sous le signe de la nouvelle route de la soie et d'une quarantaine d'accords commerciaux. La Chine ouvre son marché à la cuisine polonaise), *Polskie Radio*, 20 juin, <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1633107,Wizyta-prezydenta-Chin-w-Polsce-pod-znakiem-Nowego-Jedwabnego-Szlaku-i-ok-40-umow-handlowych-Chiny-otwieraja-rynek-na-polska-zywnosc>, c. le 14 mai 2022.

³⁵ Bartosiewicz, A., Sztterlik, P. (2019), « Łódź na nowym jedwabnym szlaku. Analiza przypadku » (Łodz dans les nouvelles routes de la soie. Une étude de cas), *Studia Ekonomiczne (Études économiques)*, 385, 94-109.

³⁶ Zhu, M. (2016), « 随习近平主席出访】对话中国远洋海运集团董事长许立荣 » (En marge de la visite de Xi Jinping : l'interview avec Xu Lirong, président du China COSCO Shipping Group), *China Daily*, 21 juin, http://china.chinadaily.com.cn/2016-06/21/content_25787417.htm, c. le 15 mai 2022.

analyses supplémentaires sans préciser de quoi il s'agissait. Selon certains experts, l'abandon du projet serait plutôt un reflet des préoccupations d'Antoni Macierewicz, alors ministre de la Défense nationale, quant aux motifs politiques de l'expansion économique de la Chine en Europe et aux conséquences du rapprochement de Pékin avec Moscou³⁷.

3. Des divergences politiques et stratégiques

3.1. Des divergences idéologiques qui pèsent à la suite des vives réactions de Pékin

Le débat public sur les questions de la politique chinoise au Tibet, au Xinjiang, à l'endroit de Taiwan a provoqué de vives réactions de la part de la Chine, ce qui a crispé une partie de l'opinion publique et des dirigeants de nombreux pays d'ECO. En octobre 2019, la ville de Prague a annulé son accord de jumelage avec Pékin, à la suite d'une dispute portant sur l'inclusion, demandée par la partie chinoise, du principe d'« une seule Chine » dans l'accord, ce que la partie tchèque déclinait au motif que cela n'était pas de son ressort, mais aussi parce que le maire de Prague souhaitait également développer un jumelage avec Taipei. L'affaire prit une forte ampleur politique au point que le président du Sénat tchèque, Milos Vystrcil, déclara « Je suis Taiwanais » lors de sa visite du parlement taiwanais³⁸. En visite officielle en Europe au même moment, le ministre chinois des Affaires étrangères, Wang Yi, menaçait M. Vystrcil de payer « un prix élevé » pour ses propos, un geste immédiatement condamné par le ministre allemand des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères et le président slovaque. Cette condamnation n'a pas empêché les Chinois d'introduire des mesures sanctionnant le « comportement odieux » de Prague : en janvier 2020, Shanghai a révoqué son partenariat avec la capitale tchèque, alors que le lancement de la nouvelle liaison aérienne entre Prague et Shenzhen, prévue pour 2020, a été annulé et le nombre de vols connectant Prague à Pékin et Shanghai a été réduit³⁹.

De même, en 2019, la commémoration de la répression des manifestations place Tiananmen et le lien établi par les opinions, surtout dans les pays baltes, avec la répression à Hongkong, a suscité une vive réaction chinoise (prise à parti d'une manifestation par des diplomates chinois ; vandalisme perpétré par des ressortissants chinois ; ton peu diplomatique des communiqués des ambassades chinoises) qui a été largement répercutée dans les médias locaux. Certes, ces algarades ont été mobilisées dans les débats politiques domestiques pour critiquer les gouvernements en place, mais elles ont également fait paraître la Chine sous un jour moins avantageux et ont altéré les représentations des gouvernements et de l'opinion des pays d'ECO à l'endroit de la Chine⁴⁰.

³⁷ Czubiński, R. (2017), « Łódź : Przetarg na Prynypalną wstrzymany. Co z chińskim terminalem ? » (Lodz : l'appel d'offre pour le Prynypalna a été suspendu. Qu'en est-il du terminal chinois ?), *Rynek kolejowy* (Marché ferroviaire), <https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/lodz-przetarg-na-prynypalna-wstrzymany-co-z-chińskim-terminalem-79739.html>, c. le 15 mai 2022.

³⁸ DW (2020), 'I am Taiwanese' : Czech official angers China after Taipei speech, 1^{er} sept., <https://www.dw.com/en/i-am-taiwanese-czech-official-angers-china-after-taipei-speech/a-54781326>, c. le 13 avril 2022 ; Kavalski, E. (2021), « Quo vadis cooperation between China and Eastern Europe in the era of covid-19 ? », *World Affairs*, 184(1), 33-56.

³⁹ Karásková, I. éd. (2020), « Empty shell no more : China's growing footprint in Central and Eastern Europe », *China Observers in Central and Eastern Europe*, https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2020/04/CHOICE_Empty-shell-no-more.pdf, c. le 14 mai 2022.

⁴⁰ Kavalski, E. (2021), « Quo vadis cooperation between China and Eastern Europe... », art. cit.

Pékin semble avoir abandonné sa politique très prudente envers les pays d'ECO, en multipliant les attaques diplomatiques et les sanctions contre les différents acteurs locaux qu'ils soient institutionnels, politiques ou académiques, qui critiquent l'agenda économique extérieur de la Chine ou interrogent ses politiques internes. L'incident survenu en Lituanie en août 2019 illustre bien la nouvelle attitude chinoise sur la scène internationale qu'on désigne sous le nom de la « diplomatie du loup guerrier ». Lors de la commémoration du 30^e anniversaire de la « Voie balte », un événement historique qui a donné l'impulsion importante au mouvement de l'indépendance de trois pays baltes de l'URSS, quelques centaines de manifestants lithuaniens rassemblés pour exprimer leur solidarité avec les manifestants prodémocratie à Hong Kong ont été confrontés à une contre-manifestation organisée par l'ambassade chinoise à Vilnius et incluant les représentants de l'association locale des Chinois d'outre-mer et de la Chambre de commerce chinoise récemment établie pour promouvoir la coopération bilatérale⁴¹. Cette tentative chinoise d'intimidation a causé une très vive réaction au sein de la population locale qui n'a pas hésité à faire des parallèles entre les tactiques chinoises et les méthodes soviétiques. En effet, la « Voie balte » occupe une place centrale dans le récit national de la libération de Lituanie de l'occupation soviétique et l'incident du 23 août a été vécu comme un rappel de cette période et de la proximité idéologique entre l'URSS et la Chine.

3.2. Choisir ses amis proches... Une prise de conscience de la valeur des relations avec Washington, l'OTAN et l'UE

Ce contexte de la dégradation des relations entre la Chine et les Occidentaux, marqué par le relai médiatique de la répression à Hongkong et au Xinjiang, a incité les pays d'ECO à prendre position. Réduire ce choix politique à une réponse aux pressions de Washington et de Bruxelles serait excessif : les événements politiques ont souvent ravivé la grille de lecture des alliances de plusieurs de ces gouvernements, parfois alliés proches de Washington comme la Pologne, les pays baltes ou la Roumanie. Le dilemme posé par l'ascension de Huawei s'est souvent résolu au détriment de l'entreprise chinoise, accusée d'espionnage industriel en Pologne, de représenter une menace à la sécurité nationale en Estonie, République tchèque, Roumanie⁴². En Roumanie, les préoccupations sécuritaires aiguës par la frustration face aux échecs des projets d'investissement ont conduit Bucarest à être le premier gouvernement de l'ECO à signer un accord avec Washington ciblant Huawei⁴³, un mouvement par la suite suivi par 13 des 17 pays d'ECO, y compris la Serbie⁴⁴. En Croatie, le projet de développement du port de Rijeka a été suspendu suite, notamment, aux pressions américaines⁴⁵. Dans les pays baltes, le rapprochement entre la Chine et la Russie a été perçu comme une alliance de la Chine avec la principale menace perçue à la sécurité nationale, ce qui les a conduits à associer la Chine à cette menace⁴⁶. Une erreur commise par le gouvernement chinois semble avoir été

⁴¹ Karásková, I. éd. (2020), « Empty shell no more... », art. cit.

⁴² Kavalski, E. (2021), « Quo vadis cooperation between China and Eastern Europe... », art. cit. ; Karásková, I. (dir.) (2020b), « Huawei in Central and Eastern Europe : Trends and Forecast », Prague, Czech Republic, Association for International Affairs (AMO), https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2021/01/briefing-paper_huawei_A4_03_web-1.pdf, c. le 21 avril 2022.

⁴³ Brinza, A. (2020a), « Central and Eastern Europe is not in bed with China », art. cit.

⁴⁴ Brinza, A. (2021), « How China's 17+21 Became a Zombie Mechanism », art. cit.

⁴⁵ Rakštyté, A. (2021), « China is losing ground in Central Europe », Center for European Policy Analysis (CEPA), 10 déc., <https://cepa.org/china-is-losing-ground-in-central-europe/>, c. le 20 avril 2022.

⁴⁶ Brinza, A. (2020c), « How Russia Helped the United States Fight Huawei in Central and Eastern Europe », *War on the Rocks*, 12 mars, <https://warontherocks.com/2020/03/how-russia-helped-the-united-states-fight-huawei-in-central-and-eastern-europe/>, c. le 13 avril 2022.

de ne pas prendre la mesure de l'attachement de plusieurs pays d'Europe centrale à leur relation avec les États-Unis, et de considérer l'ECO comme un bloc en gommant les nuances de leurs représentations⁴⁷. La Chine a ignoré les représentations régionales qui, face à la présence russe, poussent les pays d'ECO à rechercher une proximité stratégique avec les États-Unis et à se méfier de Moscou⁴⁸.

Pékin attribue ce changement d'attitude au retour des États-Unis dans l'Europe centrale et orientale. Selon Wu Baiyi, directeur de l'Institut d'études européennes de l'Académie chinoise des sciences sociales, durant les premières années de l'existence de format 17+1, le développement de la coopération entre la Chine et les pays d'ECO n'a pas été affecté par l'ingérence de Washington puisque les États-Unis d'Obama s'intéressaient très peu aux activités chinoises dans cette région. Avec l'arrivée au pouvoir de Donald Trump la situation change : Washington a intensifié sa pression politique sur les gouvernements locaux pour les persuader de ne pas utiliser la technologie chinoise et de devenir plus vigilants dans leur acceptation d'investissements chinois. En parallèle, l'UE, « en se cachant derrière le dos des Américains », a également commencé à durcir sa position envers la présence chinoise dans la région en mettant discrètement en place des mécanismes qui imposent des restrictions sur la coopération Chine-ECO⁴⁹. En d'autres termes, si le niveau d'investissements chinois dans les pays d'ECO peine à atteindre les volumes promis et si le dialogue politique semble être bloqué, ce n'est pas tant la faute de Pékin mais la conséquence directe de l'ingérence des États-Unis et de changement d'attitude de Bruxelles sous l'influence de Washington. Depuis 2020, les communiqués officiels chinois soulignent immanquablement que les « forces extérieures » exercent une pression politique sur les pays d'ECO et les forcent à choisir leur camp⁵⁰.

3.3. Une opinion publique de plus en plus réfractaire

Les opinions publiques et les médias n'avaient guère une opinion favorable de la Chine⁵¹. La Chine s'est efforcée de communiquer, de corriger les perceptions négatives qui se développaient, sur la question de Hongkong notamment, tout en soulignant activement le rôle de la Chine dans la coopération médicale face à la pandémie de covid-19 et en fustigeant les États-Unis accusés de répandre de fausses informations sur la situation sanitaire en Chine et d'être en fait à l'origine du virus. C'est dans un contexte de méfiance croissante, voire de perception fort négative comme en République tchèque, en Slovaquie ou dans les pays baltes, que ces discours chinois ont tenté de répondre à l'évolution des opinions publiques. Mais les opinions dans nombre de pays d'ECO ne semblent pas avoir bien reçu ces messages, souvent perçus comme destinés au public chinois. De plus, les médias des pays d'ECO se sont fait l'écho de plaintes concernant la qualité du matériel médical livré par la Chine, ou la mise en scène demandée par les autorités chinoises pour que les présidents ou premiers ministres accueillent

⁴⁷ Brinza, A. (2020a), « Central and Eastern Europe is not in bed with China », art. cit.

⁴⁸ Brinza, A. (2021), « How China's 17+21 Became a Zombie Mechanism », art. cit.

⁴⁹ China Daily (2020), 专家纵论“疫情后时代”的中国与世界 (Les experts discutent de la Chine et du monde dans l'ère post-Covid), 20 avril, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202004/20/WS5e9d45a9a310c00b73c784b6.html>, c. 15 mai 2022.

⁵⁰ Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2022a), Wang Yi s'entretient avec le ministre serbe des Affaires étrangères Nikola Seraković par téléphone, 9 avril, https://www.fmprc.gov.cn/fra/zxxx/202204/t20220410_10666444.html, c. 15 mai 2022.

⁵¹ Turcsányi, R., Karásková, I., Matura, T. et Šimalčík, M. (2019), « Followers, challengers, or by-standers ? Central European media responses to intensification of relations with China », *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 5(3), 49-67 ; Turcsányi, R. et al. (2020), European public opinion on China in the age of COVID-19. Differences and common ground across the continent. CEIAS, https://ceias.eu/wp-content/uploads/2020/11/COMP-poll-report_3.pdf, c. le 18 avril 2022.

les livraisons de ces équipements⁵². De fait, les efforts de communication des ambassades chinoises dans les réseaux sociaux et la « diplomatie du masque » semblent avoir été contreproductifs, en accréditant l'idée que Pékin ne comprenait pas les pays d'ECO⁵³.

3.4. La désintégration du format 17+1 et les efforts de Pékin pour endiguer ce processus

De fait, de nombreux pays d'ECO ont semblé moins attirés par la relation avec la Chine. La Lituanie a quitté le groupement 17+1 avec fracas le 21 mai 2021, transformant le regroupement en 16+1. Sans prendre de décision aussi radicale, plusieurs États envoient désormais de simples délégations ministérielles (ministre des Affaires étrangères) lors de sommets où le chef de l'État chinois Xi Jinping se déplace, voire boude la réunion. En 2021, six pays – Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovaquie – ne dépêchèrent que des ministres et non les chefs d'État ou de gouvernement⁵⁴. L'Estonie et la Lettonie estiment que les rencontres 27+1 entre les membres de l'UE et la Chine sont désormais suffisantes pour une collaboration économique qu'on ne veut pas rompre mais qui a déçu⁵⁵.

Cela menace-t-il à court terme l'existence même de la plateforme 16+1 ? Après le départ de la Lituanie, certains observateurs l'ont annoncé, mais pour de nombreux membres, malgré un vif niveau de mécontentement, quitter le regroupement n'est pas envisagé. Rompre avec la Chine présenterait l'inconvénient de compromettre toute possibilité de bonification des retombées de la plateforme, tout en s'attirant les foudres de la Chine. Nombre de membres ont donc préféré réduire leurs attentes et leur niveau d'engagement en ne dépêchant aux rencontres que des délégations ministérielles, faisant ainsi passer le message de leur déception tout en préservant la possibilité de jours meilleurs pour l'organisation⁵⁶.

Dans l'ensemble, avec la fragilisation du format 17+1, Pékin semble recentrer sa politique dans l'ECO en visant davantage par ses nouvelles initiatives, y compris économiques, les pays du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque). Ainsi, la visite du ministre des Affaires étrangères polonais Zbigniew Rau en Chine en mai 2021 a été longuement commentée par les médias chinois officiels qui n'hésitaient pas à la présenter comme une manifestation des synergies positives qui existent entre la Chine et l'ECO ou à faire des parallèles entre les objectifs du 14^e plan quinquennal chinois et le projet polonais de relance économique post-covid⁵⁷. Ces efforts semblent porter leurs fruits. Ainsi, le président polonais, Andrzej Duda fut le seul leader européen à accepter l'invitation de Pékin de venir assister en personne à la cérémonie d'ouverture des jeux olympiques en février 2022.

⁵² Seaman, J. (2020), *Covid-19 and China-Europe relation. Covid-19 and China-Europe relation*, European Think-tank Network on China, 29 avril ; https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_special_report_covid-19_china_europe_2020.pdf.

⁵³ Brinza, A. (2020d), « China Doesn't Understand Europe, and It Shows », *The Diplomat*, 4 sept., <https://thediplomat.com/2020/09/china-doesnt-understand-europe-and-it-shows/>, c. le 4 avril 2022.

⁵⁴ Standish, R. (2021), « Chinese Summit gets chilly reception from Central, Eastern European Countries », *Radio Free Europe*, 9 février, <https://www.rferl.org/a/chinese-summit-gets-chilly-reception-from-central-eastern-european-countries/31094507.html>, c. le 13 avril 2022.

⁵⁵ Hivert, A.-F. (2021), « La Lituanie tient tête à la Chine et s'écarte des "routes de la soie" », *Le Monde*, 21 oct., https://www.lemonde.fr/international/article/2021/10/21/la-lituanie-tient-tete-a-la-chine-et-s-ecarte-des-routes-de-la-soie_6099353_3210.html, c. le 13 avril 2022.

⁵⁶ Turcsany, R. (2020), « China and the frustrated region... », art. cit.

⁵⁷ Bachulska, A. (2021), « What's Behind Poland's Sudden Change of Heart About China ? », *China Observers in Central and Eastern Europe*, juillet 21, <https://chinaobservers.eu/whats-behind-polands-sudden-change-of-heart-about-china/>, c. le 16 mai 2022.

4. Le poids du conflit en Ukraine : la proximité chinoise de Moscou ternit son image

4.1. Les premières réactions et leurs conséquences

Dès le début de la guerre en Ukraine, les médias officiels chinois évoquent la légitimité des préoccupations sécuritaires de Moscou et appellent à l'établissement de nouveaux mécanismes de sécurité en Europe censés prévenir l'avènement de la nouvelle guerre froide. Cette nouvelle initiative chinoise en matière de sécurité internationale est basée sur le principe de la sécurité indivisible, articulé pour la première fois dans l'Acte final de Helsinki de 1975⁵⁸. Ce principe se trouve également au cœur de la politique étrangère du Kremlin qui l'utilise pour justifier son opposition à l'augmentation des forces de l'OTAN dans les pays d'ECO. En parallèle, les diplomates chinois continuent d'affirmer la volonté de Pékin non seulement de maintenir mais aussi d'approfondir le partenariat stratégique avec Moscou⁵⁹. Cette attitude de Pékin a été interprétée par les populations des pays d'ECO comme une approbation des actions russes en Ukraine et un signe que la Chine pourrait devenir une menace potentielle pour la sécurité de la région.

En effet, le refus de Pékin de condamner ouvertement les actions de la Russie en Ukraine a suscité de très fortes réactions au sein des pays d'ECO, en particulier au sein de ceux qui défendaient depuis des années une position de vigilance vis-à-vis de Moscou et de son ambition à développer une alliance stratégique avec la Chine. L'intensité des réactions a été amplifiée par des facteurs de nature différente. D'une part, la proximité géographique de la zone du conflit et l'arrivée des millions de réfugiés ukrainiens ont contribué à entretenir au sein des populations locales le sentiment que la guerre les concerne directement, y compris sur le plan individuel. D'autre part, le discours officiel de Pékin, faisant l'écho de la propagande russe au sujet des motifs de l'« opération spéciale » de Moscou en Ukraine et désignant les États-Unis comme le principal responsable de l'escalade du conflit en février, a poussé les gouvernements des pays d'ECO à s'interroger davantage sur les ambitions chinoises dans la région. La guerre en Ukraine vient ainsi renforcer l'idée que l'ECO ne pourrait plus s'asseoir sur deux chaises, en participant à la fois au projet d'intégration régionale démocratique de l'UE et à l'initiative eurasiatique de la Chine qui rassemble plusieurs gouvernements autoritaires⁶⁰.

Suite à la multiplication des critiques de la position de Pékin au sein des pays d'ECO, Pékin a réagi en mobilisant les ambassades chinoises locales et leurs relais médiatiques pour promouvoir sa propre version des faits ainsi que pour diffuser le contenu pro-russe et promouvoir l'engagement de Pékin pour la paix et la stabilité dans la région. L'intensité de cette mobilisation diffère d'un pays à l'autre : si dans les pays baltes l'effort est minimal, les voisins de l'Ukraine font l'objet d'une véritable campagne médiatique qui compare les États-

⁵⁸ Xinhua (2022), 欢迎一切有利于和平的努力 (Saluons tous les efforts qui favorisent la paix), 7 mai, http://www.news.cn/world/2022-05/07/c_1128629424.htm, c. 16 mai 2022.

⁵⁹ Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2022b), State Councilor and Foreign Minister Wang Yi Meets the Press, 7 mars, https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202203/t20220308_10649559.html, c. le 15 mai 2022 ; Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2022c), Wang Yi Holds Talks with Russian Foreign Minister Sergey Lavrov, 30 mars, https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202203/t20220331_10658029.html, c. le 15 mai 2022.

⁶⁰ Hála, M. (2022), « Východní Evropa jako frontová linie mezi EU a Eurasí » (L'Europe de l'Est comme une ligne de front entre l'UE et l'Eurasie), *Sinopsis*, 20 avril, <https://sinopsis.cz/vychodni-evropa-jako-frontovav-linie-mezi-eu-a-eurasii/>, c. le 16 mai 2022.

Unis et l'OTAN au principal méchant de la saga d'Harry Potter, Voldemort⁶¹. Le choix de la référence est assez maladroit étant donné que Vladimir Poutine est également associé à ce personnage dans de nombreuses publications médiatiques occidentales. À Poznan, en Pologne, un artiste local a même réalisé une peinture murale représentant Poutine-Voldemort sur les ruines d'une ville ukrainienne⁶².

4.2. L'échec de la stratégie « *business as usual* » ?

La guerre en Ukraine a été le principal thème abordé lors du dernier sommet virtuel Chine-UE organisé en avril. Les leaders européens, Charles Michel et Ursula von der Leyen, ont alors sommé Pékin de rester véritablement neutre et de ne pas aider la Russie à contourner les sanctions occidentales⁶³. En réponse à ces demandes, le premier ministre chinois, Li Keqiang, a affirmé que la Chine va chercher à promouvoir la solution pacifique du conflit à sa propre manière, en signalant ainsi son refus de continuer à discuter sur ce sujet et en invitant ces collègues à aborder plutôt les questions pratiques de la coopération économique. Ainsi, le communiqué officiel chinois résumant les principaux points de la discussion ne mentionne le conflit en Ukraine qu'une seule fois, alors que le communiqué du Conseil européen lui a été dédié⁶⁴. Ce faisant, la Chine suit la politique qui lui a bien servi lors de la crise ukrainienne de 2014. Pékin a alors proclamé sa neutralité, en espérant qu'une fois l'indignation de l'UE calmée, les affaires allaient reprendre, et que les considérations économiques allaient prévaloir sur les principes politiques. Or cette fois-ci, la neutralité de façade de Pékin ne semble plus satisfaire l'UE qui a adopté une position inflexible vis-à-vis du support tacite chinois des actions de Moscou à laquelle tous les membres, y compris les pays d'ECO, adhèrent. Le scepticisme de ces derniers quant à la réalisation des différents projets conjoints se trouve ainsi renforcé. Comment imaginer que l'ECO deviendrait bientôt un hub eurasiatique incontournable sur les nouvelles routes de la soie si le fonctionnement de son principal corridor passant par les territoires russes et biélorusses est menacé par les sanctions ? Environ 90 % du cargo ferroviaire Chine-Europe est transporté via ce corridor et plusieurs entreprises de logistique, dont Kuehne + Nagel, CEVA Logistics, DHL et DSV, ont déjà annoncé l'arrêt de leurs opérations en Russie et Biélorussie⁶⁵. Bien que la Chine puisse en théorie réorienter le trafic vers le corridor du milieu qui transite par l'Asie centrale, la région caspienne et la Turquie, cela ne peut pas se faire rapidement, car tous les tronçons de cette route ne sont pas

⁶¹ Karásková, I. éd. (2022), « Backing Russia on Ukraine : China's Messaging in Central and Eastern Europe », *Briefing Paper, China Observers in Central and Eastern Europe*, mai, https://chinaobservers.eu/wp-content/uploads/2022/05/CHOICE_policy-paper_Backing-Russia-on-Ukraine_04_web.pdf, c. 16 mai 2022.

⁶² Korycka, M. (2022), « Poznań. Putin jako Voldemort - nowy mural w mieście » (Poznan. Poutine en Voldemort - une nouvelle peinture murale dans la ville), *Gazeta.pl*, 1 mars, <https://kultura.gazeta.pl/kultura/7,183474,28169944,poznan-putin-jako-voldemort-nowy-mural-w-miescie-zdjecia.html>, c. le 16 mai 2022.

⁶³ European Council (2022a), Remarks by President Charles Michel after the EU-China summit via video-conference, 1^{er} avril, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/01/remarks-by-president-charles-michel-after-the-eu-china-summit-via-videoconference/>, c. le 15 mai 2022.

⁶⁴ Ministry of Foreign Affairs of the PRC (2022d), Premier Li Keqiang Co-chairs the 23rd China-EU Summit with President of the European Council Charles Michel and President of the European Commission Ursula von der Leyen, 2 avril, https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202204/t20220402_10663636.html, c. le 15 mai 2022 ; European Council (2022b), EU-China summit: Restoring peace and stability in Ukraine is a shared responsibility, 1^{er} avril, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/01/eu-china-summit-restoring-peace-and-stability-in-ukraine-is-a-shared-responsibility/>, c. le 15 mai 2022.

⁶⁵ Knowler, G. (2022), « Falling China-Europe rail volumes may take years to recover : rail executives », *The Journal of Commerce online*, 6 avril, https://www.joc.com/rail-intermodal/international-rail/falling-china-europe-rail-volumes-may-take-years-recover-rail-executives_20220406.html, c. le 17 mai 2022.

suffisamment bien développés. La réorientation du trafic va également réduire le rôle des pays d'ECO qui sont aujourd'hui les plus impliqués dans l'initiative chinoise en Europe – la Pologne, la Hongrie et la République tchèque.

5. Conclusion

Les pays d'Europe centrale et orientale sont devenus l'objet d'une politique active de la Chine depuis seulement une quinzaine d'années quand Pékin a commencé d'y poser des fondations de sa présence économique. Dans l'espoir de promouvoir l'intégration régionale sous l'impulsion de la Chine, Pékin propose aux pays d'ECO un nouveau format de relations, 16(17)+1, censé les aider à sortir de la crise économique et à relancer leur développement grâce aux financements chinois pour des projets porteurs d'avenir et au développement des relations commerciales. Le lancement de l'initiative des nouvelles routes de la soie en 2013 et les promesses de Pékin d'intégrer l'ECO dans le nouveau réseau logistique et commercial eurasiatique ont permis à la Chine de tisser des liens utiles avec les élites politiques et les milieux d'affaires locaux. Toutefois, les conditions de la coopération proposée par Pékin déçoivent rapidement les pays d'ECO qui se trouvent pris au piège d'un partenariat asymétrique dans lequel le ton est entièrement dicté par la Chine qui n'a que très peu de considérations pour ses partenaires juniors. L'espoir que la Chine investisse massivement dans toutes sortes de projets locaux, qu'il s'agisse d'infrastructures ou de technologies de pointe, ne s'est pas réalisé. Les Chinois non seulement choisissent leurs projets en fonction de leur rentabilité et capacité à faire avancer leurs intérêts sur le marché européen, mais aussi imposent des conditions de financement, de réalisation technique et de gestion des activités qui mettent leur partenaire local dans une situation d'endettement financier, de dépendance technologique ou de risque stratégique. La fragilisation, voire la désintégration du format 16(17)+1, illustre bien l'échec de la politique chinoise dans la région ; échec qui se voit aujourd'hui amplifié par la crise ukrainienne et ses premières conséquences.