



# IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE  
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Mars 2018

# IMPLICATION DE LA CHINE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

## FORMES, RÉALISATIONS ET LIMITES

**Agatha KRATZ**

*Chercheuse Rhodium Group (RHG)*

# É T U D E S



# IMPLICATION DE LA CHINE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

## FORMES, RÉALISATIONS ET LIMITES

**Agatha KRATZ**

*Chercheuse Rhodium Group (RHG)*

**Pour citer cette étude**

Agatha KRATZ, *Implication de la Chine dans le secteur des transports en Europe centrale et orientale : formes, réalisations et limites*, Études de l'IRSEM, 55, mars 2018.

**Dépôt légal**

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-151033-3



# DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

54. *L'Industrie de Défense japonaise, renaissance et innovation*  
Océane ZUBELDIA et Marianne PÉRON-DOISE (dir.)
53. *Les Combattants et les anciens combattants du Donbass : profil social, poids militaire et influence politique*  
Anna COLIN LEBEDEV
52. *Les États-Unis et la fin de la Grande stratégie ? Un bilan de la politique étrangère d'Obama*  
Maud QUESSARD et Maya KANDEL (dir.)
51. *Faire la paix et construire l'État : les relations entre pouvoir central et périphéries sahéniennes au Niger et au Mali*  
Yvan GUICHAOUA et Mathieu PELLERIN
50. *La Biélorussie après la crise ukrainienne : une prudente neutralité entre la Russie et l'Union européenne ?*  
Ioulia SHUKAN
49. *Les Stratégies et les Pratiques d'influence de la Russie*  
Céline MARANGÉ
48. *La Rupture stratégique*  
LCL Olivier ENTRAYGUES
47. *Les Blogs de défense en France*  
LCL Arnaud PLANIOL
46. *Les États-Unis au Moyen-Orient : orientation et perspectives stratégiques*  
Antoine COPPOLANI et Pierre RAZOUX (dir.)
45. *La Sociologie des organisations appliquée aux groupes armés*  
Alix LE MOIGN

# ÉQUIPE

## **Directeur**

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

## **Directeur scientifique**

Jean-Vincent HOLEINDRE

## **Secrétaire général**

CRG1 (2S) Étienne VUILLERMET

## **Chef du soutien à la recherche**

Caroline VERSTAPPEN

## **Chargée des publications**

Manon DONADILLE

## **Chercheur de l'IRSEM pilote de cette étude externalisée**

Juliette GENEVAZ

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.defense.gouv.fr/irsem>



@IRSEM1



*AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.*

© 2018 Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

# PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM), créé en 2009, est un institut de recherche rattaché à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées. Composé d'une quarantaine de personnes, civiles et militaires, sa mission principale est de renforcer la recherche française sur les questions de défense et de sécurité.

L'équipe de recherche est répartie en cinq domaines :

- Questions régionales Nord, qui traite de l'Europe, des États-Unis, de la Russie et de l'espace post-soviétique, de la Chine, du Japon et de la péninsule coréenne.
- Questions régionales Sud, qui traite de l'Afrique, du Moyen-Orient, du Golfe, du sous-continent indien, de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique.
- Armement et économie de défense, qui s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et aux questions stratégiques résultant des développements technologiques.
- Défense et société, qui examine le lien armées-nation, l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis des questions de défense, et la sociologie de la violence, de la guerre et des forces armées.
- Pensée stratégique, qui étudie la conduite des conflits armés à tous les niveaux (stratégique, opératif, tactique).

En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique), l'IRSEM favorise l'émergence d'une nouvelle génération de chercheurs (la « relève stratégique ») en encadrant des doctorants dans un séminaire mensuel et en octroyant des allocations doctorales et postdoctorales. Les chercheurs de l'Institut contribuent aussi à l'enseignement militaire supérieur et, au travers de leurs publications, leur participation à des colloques et leur présence dans les médias, au débat public sur les questions de défense et de sécurité.



# BIOGRAPHIE

Chercheuse au sein du Rhodium Group (RHG), Agatha KRATZ se spécialise sur la question des relations Chine-UE, des investissements chinois à l'étranger, et de l'initiative chinoise des Nouvelles Routes de la Soie. Également doctorante à King's College London, sur le sujet des exportations chinoises de projets ferroviaires, Agatha était jusqu'en décembre 2017 chercheuse associée au Conseil européen des relations internationales (ECFR) dans le programme Asie et Chine. Elle a également occupé les fonctions de rédactrice adjointe du *China Economic Quarterly* de janvier 2016 à décembre 2017, et de rédactrice en chef de *China Analysis*, la revue trimestrielle de l'ECFR sur l'actualité chinoise, jusqu'en décembre 2015. Avant de rejoindre l'ECFR, Agatha était chercheuse au sein du programme Chine d'Asia Centre à Paris.

Contact : [akratz@rhg.com](mailto:akratz@rhg.com)



# SOMMAIRE

ÉTAT DE L'ART .....	13
CONTEXTE DE L'IMPLICATION CHINOISE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE.....	19
Nouvelles Routes de la Soie chinoises et connectivité .....	19
Un intérêt renouvelé de la Chine pour l'Europe centrale et orientale .....	22
Conclusion : Intérêts chinois en matière de transport en ECO.....	25
LES TROIS FORMES DE L'IMPLICATION CHINOISE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE.....	27
Financements de grands projets d'infrastructure .....	27
Redynamisation des axes ferroviaires Chine-Europe .....	31
Activités menées directement par les entreprises chinoises en ECO .....	36
Conclusion .....	37
SUCCÈS ET LIMITES DE L'IMPLICATION DE LA CHINE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN ECO .....	39
Financements pour de grands projets d'infrastructure.....	40
Redynamisation des axes ferroviaires Chine-Europe .....	49
Activités menées directement par les entreprises chinoises en ECO .....	52
CONCLUSIONS : CONSÉQUENCES POUR L'EUROPE DE L'IMPLICATION CHINOISE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN ECO .....	57

N.B. : Cette étude ayant été achevée en mai 2017, elle est susceptible de contenir certaines informations non mises à jour.

En septembre 2013 à Astana, Xi Jinping lançait son projet phare des Nouvelles Routes de la Soie (NRS), fondé entre autres principes sur la promesse d'une connectivité eurasiatique accrue. Comme point d'arrivée européen à la fois de la branche terrestre des NRS (la *Silk Road Economic Belt*) et de son pendant maritime (la *21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*), l'Europe centrale et orientale (ECO)<sup>1</sup> a dès son annonce endossé un rôle de fait dans l'initiative chinoise, d'autant que la région fait l'objet d'une attention toute particulière de Pékin depuis la création en 2012 du format « 16+1 » réunissant autour de la Chine seize pays d'ECO.

Comme élément central à la fois des objectifs de connectivité portés par les NRS, et des engagements successifs du « 16+1 », le secteur des transports représente un cas d'étude révélateur de la relation actuelle entre Chine et pays d'ECO, et de l'implication chinoise dans le secteur des transports tout au long des NRS. Quelle est la stratégie chinoise pour la région en termes de transports ? Quelles en sont ses principales réalisations jusqu'ici ? Et quelles peuvent être les conséquences de cette implication dans le moyen et le long terme ? Fondée sur un intense travail de recherche et de terrain en ECO et en Chine, cette étude vise à répondre à ces questions, et à faire le bilan détaillé de l'implication chinoise dans le domaine des transports en ECO, tout particulièrement depuis la création du format « 16+1 » et le lancement des NRS.

Entre autres conclusions, cette étude montre que la poussée de la Chine dans le secteur des transports en ECO prend trois formes principales : des financements pour de grands projets de construction ou de modernisation d'infrastructures de transport, un soutien à la redynamisation des liens de transport ferroviaire entre la Chine et l'Europe, et enfin, une participation directe et plus proprement commerciale d'entreprises chinoises dans le secteur des transports en ECO. Elle conclut que les réalisations chinoises sont jusqu'ici relativement limitées. Peu de projets ont été financés, et ceux qui l'ont été se concentrent dans les cinq pays d'ECO non membres de

---

1. Par Europe centrale et orientale (ECO), nous entendons ici les seize pays constitutifs du format de discussion Chine-ECO « 16+1 », à savoir : la Bulgarie, l'Estonie, la Croatie, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie (11 membres de l'Union européenne), ainsi que l'Albanie, la Bosnie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie (5 pays candidats à l'accession à l'Union européenne). La raison de ce choix est simple : elle reflète la vision chinoise de la région en termes de politique étrangère et d'initiatives diplomatiques, et correspond donc à notre objectif d'interprétation et d'évaluation des objectifs et réalisations de Pékin dans la région.

l'Union européenne. Par ailleurs, les lignes ferroviaires promues par Pékin peinerait à survivre sans subvention, et ont une utilité encore très marginale dans le cadre du commerce Chine-Union européenne (UE). Enfin, l'intérêt d'entreprises chinoises individuelles pour des entreprises ou des infrastructures de transport européennes est marqué, mais les prises de participation restent peu nombreuses. Cette étude met finalement en exergue un certain nombre de difficultés rencontrées par le gouvernement chinois, ou par les entreprises chinoises opérant dans la région : à trouver des projets à financer, à susciter l'intérêt des pays cibles (notamment membres de l'UE), et à se conformer aux règles européennes en matière de marchés publics. Bien qu'encore relativement limitée, l'implication chinoise dans le secteur est néanmoins de long terme, et pourrait à un horizon de 20 à 30 ans avoir des conséquences importantes pour l'Europe. Tout d'abord, en altérant en profondeur la structure des voies de transport Chine-Europe à travers le développement de corridors alternatifs. Ensuite en augmentant, via la multiplication de lignes de crédit préférentielles, la dépendance économique de certains pays des Balkans occidentaux envers Pékin ; et enfin en offrant aux pays membres de l'UE d'importantes opportunités et alternatives en matière de transport, notamment après 2020 et l'annonce du prochain budget européen.

## ÉTAT DE L'ART

L'étude s'inscrit dans deux débats. Tout d'abord, elle s'ancre directement dans les questionnements, et la littérature abondante, qui ont émergé de l'annonce des Nouvelles Routes de la Soie chinoises fin 2013. Pour nombre d'auteurs, l'objectif a tout d'abord été de comprendre la nature de l'initiative, ainsi que ses implications potentielles – positives ou négatives – pour les différentes parties concernées, à savoir près de 65 nations représentant non moins de 55 % du PIB mondial et 70 % de la population globale<sup>2</sup>. À des considérations économiques tantôt mesurées, tantôt enthousiastes<sup>3</sup>, répondent ainsi des lectures plus proprement stratégiques, que sous-tend un questionnement intense sur les motivations profondes de cette entreprise<sup>4</sup>. Les analyses présentent les Nouvelles Routes de la Soie tour à tour comme un nouveau *Great Game*<sup>5</sup>, un « sym-

---

2. François Godement et Agatha Kratz (eds.), « One Belt, One Road: China's Great Leap Outward », *China Analysis*, juin 2015, [http://www.ecfr.eu/page/-/China\\_analysis\\_belt\\_road.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/China_analysis_belt_road.pdf).

3. Voir entre autres exemples : « Prospects and Challenges on China's "One Belt, One Road": a risk assessment report », *Economist Intelligence Unit*, 2015, [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=OneBeltOneRoad](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=OneBeltOneRoad) ; James Villafuerte, Erwin Corong et Juzhong Zhuang, « The One Belt, One Road Initiative-Impact on Trade and Growth », 19<sup>th</sup> Annual Conference on Global Economic Analysis, <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/The-Belt-and-Road-Initiative/The-One-Belt-One-Road-Initiative-Impact-on-Trade-and-Growth/obor/en/1/1X000000/1X0AA0KG.htm>.

4. Nadège Rolland, Senior Fellow au National Bureau of Asian Research, regrette le fait que « mises à part quelques exceptions partielles, la grande majorité des commentaires non chinois sur les NRS se concentrent sur ses aspects économiques, au lieu de prêter attention à ses objectifs stratégiques » (Nadège Rolland, « China's "Belt and Road Initiative": Underwhelming or Game-Changer? », *The Washington Quarterly*, 40:1, 2017, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0163660X.2017.1302743?needAccess=true>) ; Alexander Cooley du CSIS note pour sa part que les études préliminaires sur les NRS ont eu tendance à se concentrer soit presque exclusivement sur les implications géopolitiques (*gamers*), soit principalement sur les possibles conséquences développementales de l'entreprise chinoise (*traders*). Il note aussi l'existence d'une troisième catégorie de « sceptiques » (Alexander Cooley, « The Emerging Political Economy of OBOR: The Challenges of Promoting Connectivity in Central Asia and Beyond », *A Report of the CSIS Simon Chair In Political Economy*, octobre 2016, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/161021\\_Cooley\\_OBOR\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/161021_Cooley_OBOR_Web.pdf)).

5. C. Clover et L. Hornby, « China's Great Game: Road to a new empire », *The Financial Times*, 12 octobre 2015, <https://www.ft.com/content/6e098274-587a-11e5-a28b-50226830d644>.

bole politique et stratégique dans la lutte entre Washington et Pékin pour le *leadership* régional<sup>6</sup> », ou encore « l'instrument principal de la stratégie globale chinoise<sup>7</sup> ». Économiquement, elles sont tantôt une opportunité lucrative<sup>8</sup>, tantôt une « impasse<sup>9</sup> », ou du moins un facteur de risque financier pour les pays cibles<sup>10</sup>. Quoi qu'il en soit, les opinions sont nombreuses, diverses, et parfois tranchées, sur l'accueil à faire à l'initiative chinoise.

Nous verrons que le débat existe aussi dans le cas de l'ECO : quel accueil faut-il faire à l'initiative chinoise ? Faut-il accueillir à bras ouverts une initiative rondement financée<sup>11</sup> ? Protéger *a minima* les entreprises européennes de la concurrence chinoise<sup>12</sup> ? Ou repousser l'initiative en bloc<sup>13</sup> ? Faut-il craindre une stratégie chinoise globale, ou concevoir la Chine comme un partenaire commercial et diplomatique parmi de nombreux autres ? Ces questions se posent en effet intensément en Europe, où la crise de 2008 puis celle de 2011 ont exacerbé les difficultés financières et

---

6. Propos de Hugh White, Professeur à l'Australian National University, recueillis par le *Financial Times* : J. Smyth, « Australia rejects China push on Silk Road strategy », *The Financial Times*, 22 mars 2017, <https://www.ft.com/content/e30f3122-0eae-11e7-b030-768954394623>.

7. Nadège Rolland, « China's "Belt and Road Initiative": Underwhelming or Game-Changer? », *op. cit.*

8. « The Potential of One Belt, One Road », *Global Capital*, 30 novembre 2015, <http://www.globalcapital.com/article/vf5bsfykt1tj/the-potential-of-one-belt-oneroad>.

9. Christopher Whalen, « China's Belt and Road to Nowhere », *The National Interest*, 21 mai 2017, <http://nationalinterest.org/feature/chinas-belt-road-nowhere-20768> ; Angela Stanzel, « China's Silk Road to Nowhere? », *ECFR Commentary*, 13 mai 2015, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_chinas\\_silk\\_road\\_to\\_nowhere3025](http://www.ecfr.eu/article/commentary_chinas_silk_road_to_nowhere3025).

10. Abhishek Pratap, « Challenges to China's Belt & Road Initiative (BRI) », India Foundation, <http://www.indiafoundation.in/challenges-to-chinas-belt-road-initiative-bri/> ; Vanora Bennett, « What China's "Belt and Road Initiative" means for the Western Balkans », EBRD, 11 septembre 2017, <http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395262484172&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout&rendermode=live%3Fsrch-pg%3Fsrch-pg>.

11. L'intense campagne médiatique autour de l'initiative, ainsi que son impressionnant pendant financier, auraient créé dans certains pays industrialisés un sentiment d'« urgence », poussant les dirigeants à prendre le train des NRS en marche pour ne manquer aucune des opportunités commerciales « énormes » que celle-ci représente (Nadège Rolland, « All aboard the Belt and Road Initiative? Not so fast... », *The Interpreter – Lowy Institute*, 7 juin 2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/all-aboard-belt-and-road-initiative-not-so-fast>).

12. Nadège Rolland note que les opportunités sont limitées pour les entreprises étrangères dans l'initiative des NRS (*ibid.*)

13. *Ibid.*

budgétaires de nombreux pays, mais où le domaine des transports compte aussi certains leaders mondiaux. Elles se posent également car le secteur des infrastructures, de transport notamment, est considéré comme stratégique par l'Union européenne – au point que certains investissements dans le secteur pourraient être interdits dans le futur<sup>14</sup>.

Les questionnements autour des NRS ne s'arrêtent pas aux pays concernés par l'initiative. Nombreux sont les auteurs qui, chinois comme étrangers, ont exprimé leur inquiétude ou leur circonspection face aux risques que font peser les NRS sur la Chine elle-même, son économie<sup>15</sup>, ses ressortissants<sup>16</sup>, ou encore son image<sup>17</sup>. Les défis sont nombreux en effet<sup>18</sup> : risques sécuritaires dans les pays d'Asie centrale notamment, viabilité financière dans les régions à fort risque économique et politique, ou simplement, réaction hostile parfois des pays cibles face à une attitude chinoise pouvant être qualifiée de « néocoloniale » par les plus extrêmes, ou au moins d'irrespectueuse<sup>19</sup>.

Contrairement à certains portraits tirés d'une Chine menant le long des NRS une course effrénée à la domination eurasiatique, aux dépens des

---

14. « State of the Union 2017 - Trade Package: European Commission proposes framework for screening of foreign direct investments », European Commission press release, 14 septembre 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3183\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_en.htm).

15. Les auteurs chinois cités dans ce numéro de *China Analysis* reconnaissent les bénéfices potentiels de l'initiative pour l'économie chinoise et ses entreprises, mais soulignent également les nombreux risques afférents : François Godement et Agatha Kratz (eds.), « One Belt, One Road: China's Great Leap Outward », *op. cit.* ; voir également Cecilia Joy Perez et Derek Scissors, « A close look at OBOR reveals overstated gains », *American Enterprise Institute*, mai 2017, <http://www.aei.org/wp-content/uploads/2017/05/OBOR.pdf>.

16. Mathieu Duchâtel, « Chine : "Routes de la soie", une entreprise risquée », *Asialyst*, 13 juillet 2015, <https://asialyst.com/fr/2015/07/13/chine-routes-de-la-soie-une-entreprise-risqueuse>.

17. Agatha Kratz et Dragan Pavličević, « Chinese High-Speed Rail in Southeast Asia: Fast-tracking China's regional rise? », *Critical Connections – CSIS*, 18 septembre 2017, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/chinese-high-speed-rail-southeast-asia/> ; François Godement et Agatha Kratz (eds.), « One Belt, One Road: China's Great Leap Outward », *op. cit.*

18. Pour une vue d'ensemble de ces défis, voir notamment François Godement et Agatha Kratz (eds.), « One Belt, One Road: China's Great Leap Outward », *op. cit.* ; voir aussi Nadège Rolland, « China's "Belt and Road Initiative": Underwhelming or Game-Changer? », *op. cit.*

19. B. Chellaney, « China's Debt-Trap Diplomacy », *Project Syndicate*, 23 janvier 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01?omhide=true>.

valeurs, des intérêts et de la volonté des pays cibles<sup>20</sup>, cette étude note ici les progrès accomplis, mais aussi les difficultés importantes rencontrées par la Chine le long des NRS, et notamment dans le secteur des transports en ECO. Pékin peine encore dans la région à « vendre » son initiative, et à la rendre attractive pour les parties concernées. Par ailleurs, malgré leur couverture médiatique intense, Pékin peine parfois à mener à bien certains projets de grande ampleur comme la ligne Belgrade-Budapest.

Plus récemment enfin, et notamment à l’occasion du forum des NRS organisé en mai 2017 à Pékin, certains auteurs se sont demandé quelles ont été jusqu’ici, concrètement, les réalisations chinoises dans le cadre des NRS<sup>21</sup>. C’est une question que nous nous posons également. Comment se traduit concrètement l’initiative dans les pays ECO ? Quelles sont les formes et l’étendue de l’implication chinoise dans le domaine des transports jusqu’ici ? Et en particulier, quelle proportion de ces réalisations est liée à l’effort politique et diplomatique concédé par Pékin pour soutenir son initiative, et quelle proportion est liée à l’intérêt individuel d’entreprises transnationales chinoises ? Cette étude veut elle aussi cartographier l’implication chinoise jusqu’ici le long des NRS, et en particulier en ECO. Elle montre que les réalisations chinoises sont encore relativement limitées, bien que très médiatisées et politisées. Elle illustre également la diversité des formes de l’implication chinoise en ECO. En effet, alors que les efforts diplomatiques chinois se concentrent sur deux types de projets particuliers (financements de grands projets et revitalisation des liens ferroviaires Chine-UE), des entreprises chinoises nombreuses, privées comme publiques, s’aventurent elles aussi – souvent seules, parfois soutenues par des politiques préférentielles du gouvernement chinois – dans le domaine des transports en ECO.

Cette étude s’inscrit dans un second contexte académique : celui des débats qu’ont fait naître, notamment en Europe, la création du format « 16+1 » en 2012. Les questions concernant ce format ne sont pas entiè-

---

20. Nadège Rolland, « All aboard the Belt and Road Initiative? Not so fast... », *op. cit.*

21. Voir notamment : « Progress and next steps for China’s Belt and Road Initiative », *Economist Intelligence Unit*, 18 mai 2017, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1825436566&Country=China&topic=Politics> ; Tom Miller, « Where the Rubber Meets the (Belt and) Road », *Gavekal Dragonomics*, 10 mai 2017, <http://research.gavekal.com/article/where-rubber-meets-belt-and-road> ; Gabriel Wildau et Nan Ma, « In charts: China’s Belt and Road Initiative », *The Financial Times*, 11 mai 2017, <https://www.ft.com/content/18db2e80-3571-11e7-bce4-9023f8c0fd2e>.

rement différentes de celles qui entourent les NRS<sup>22</sup>. Nombreux sont ceux qui se demandent également quelles motivations sous-tendent l'intérêt renouvelé de la Chine pour l'Europe centrale et orientale depuis 2009-2010, et de façon plus institutionnalisée depuis 2012 et le premier sommet du « 16+1 ». Les inquiétudes se multiplient depuis la création du forum : La Chine utilise-t-elle ses financements pour diviser l'UE, notamment sur des sujets phares comme les droits de l'homme ou le statut d'économie de marché<sup>23</sup> ? « S'achète-t-elle » un canal d'influence dans l'Union européenne via ses investissements en ECO, et notamment ses financements pour des projets dans les Balkans occidentaux, dont certains sont candidats à l'accession<sup>24</sup> ? Ou encore profite-t-elle de la fragmentation de l'UE, ou de sa lourdeur administrative, pour imposer ses principes aux dépens des objectifs de l'UE<sup>25</sup> ?

---

22. Dans son article, Angela Stanzel note que les auteurs chinois sélectionnés font très clairement le lien entre les deux initiatives : Angela Stanzel, « Dividing Without Antagonising : China's 16+1 Image Problem », *China Analysis*, décembre 2016, [http://www.ecfr.eu/publications/summary/chinas\\_investment\\_in\\_influence\\_the\\_future\\_of\\_161\\_cooperation7204](http://www.ecfr.eu/publications/summary/chinas_investment_in_influence_the_future_of_161_cooperation7204).

23. Par exemple, voir Angela Stanzel, « Introduction », *China Analysis*, décembre 2016, [http://www.ecfr.eu/publications/summary/chinas\\_investment\\_in\\_influence\\_the\\_future\\_of\\_161\\_cooperation7204](http://www.ecfr.eu/publications/summary/chinas_investment_in_influence_the_future_of_161_cooperation7204) ; Stefanie Bolzen et Johnny Erling, « Divide, Conquer, Aim East: China Has A Sharp New European Trade Strategy », Worldcrunch (publié originalement en allemand dans *Die Welt*), 11 novembre 2012, <http://www.worldcrunch.com/world-affairs/divide-conquer-aim-east-china-has-a-sharp-new-european-trade-strategy/eastern-europe-beijing-foreign-commerce/c1s10100/> ; Georgi Gotev, « 'Chinese Balkan corridor' pits EU north against south », Euractiv.com, 31 mai 2017, <https://www.euractiv.com/section/transport/news/chinese-balkan-corridor-pits-eu-north-against-south/>. Notons qu'évidemment, tous les auteurs ne sont pas d'accord sur ce point. Voir notamment : Dragan Pavličević, « China in Central and Eastern Europe: 4 Myths », *The Diplomat*, 16 juin 2016, <https://thediplomat.com/2016/06/china-in-central-and-eastern-europe-4-myths/> ; Richard Turcsányi, « Central and Eastern Europe's courtship with China: Trojan horse within the EU? », *EU-Asia at a glance*, European Institute for Asian Studies, janvier 2014, <http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/EU-Asia-at-a-glance-Richard-Turcsanyi-China-CEE.pdf>.

24. Matthew Karnitschnig, « Beijing's Balkan backdoor », *Politico*, 13 juillet 2017, <http://www.politico.eu/article/china-serbia-montenegro-europe-investment-trade-beijing-balkan-backdoor/%20http://www.politico.eu/article/china-serbia-montenegro-europe-investment-trade-beijing-balkan-backdoor/>.

25. Michal Makocki, « China in the Balkans: The battle of principles », *ECFR Commentary*, 6 juillet 2017, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_china\\_in\\_the\\_balkans\\_the\\_battle\\_of\\_principles\\_7210](http://www.ecfr.eu/article/commentary_china_in_the_balkans_the_battle_of_principles_7210).

Certains se montrent moins alarmistes. La Chine serait encore « loin d’être l’une des puissances dominantes dans la région<sup>26</sup> ». Qui plus est, le degré d’adhésion aux différentes initiatives chinoises et l’importance accordée aux relations avec la Chine varient grandement d’un pays à l’autre<sup>27</sup>. Le débat autour de la présence chinoise en ECO est enfin étroitement lié à l’évaluation des réalisations chinoises concrètes dans la région jusqu’à aujourd’hui : alors que certains notent le manque de réalisations tangibles, ou du moins des réalisations largement inégales selon les pays et les secteurs<sup>28</sup>, d’autres se montrent plus positifs<sup>29</sup>. Notre étude confirme les conclusions d’un certain nombre d’analystes : les réactions et les réalisations varient grandement selon les pays d’ECO considérés.

Notons pour conclure cet état de l’art que, bien que cette étude s’inscrive directement dans le questionnement actuel autour des NRS et du « 16+1 », celle-ci n’a pas vocation à y apporter une (ou des) réponse(s) définitive(s), et adopte au contraire une approche hautement descriptive – pour mieux comprendre les formes précises et les modalités concrètes de l’implication chinoise dans le domaine des transports en ECO. Cela ne l’empêche pas bien sûr d’aborder la question des conséquences possibles de cette implication pour la région, sa relation avec l’UE, et ses liens avec la Chine. Néanmoins, elle est intrinsèquement conçue comme un constat sur les réalisations chinoises dans le secteur depuis 2012. J’espère qu’elle sera suivie d’autres études de ce type, portant sur d’autres zones géographiques ou sur d’autres secteurs, qui seraient utiles pour mieux comprendre les motivations, la forme et l’impact potentiel des NRS hors des frontières chinoises.

---

26. Richard Turcsányi, « Central and Eastern Europe’s courtship with China: Trojan horse within the EU? », *EU-Asia at a glance*, European Institute for Asian Studies, janvier 2014.

27. Jakub Jakóbowski et Marcin Kaczmarek, « Beijing’s mistaken offer: the “16+1” and China’s policy towards the European Union », *OSW Commentary*, 15 septembre 2017, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2017-09-15/beijings-mistaken-offer-161-and-chinas-policy-towards-european> ; Angela Stanzel *et al.*, « China’s Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation », *China Analysis*, décembre 2016, [http://www.ecfr.eu/publications/summary/chinas\\_investment\\_in\\_influence\\_the\\_future\\_of\\_161\\_cooperation7204](http://www.ecfr.eu/publications/summary/chinas_investment_in_influence_the_future_of_161_cooperation7204).

28. Angela Stanzel *et al.*, « China’s Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation », *op. cit.* ; Jakub Jakóbowski et Marcin Kaczmarek, « Beijing’s mistaken offer: the “16+1” and China’s policy towards the European Union », *op. cit.*

29. Voir notamment Dragan Pavličević, « China in Central and Eastern Europe: 4 Myths », *op. cit.*

## CONTEXTE DE L'IMPLICATION CHINOISE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

L'implication de la Chine en matière de transport en Europe centrale et orientale (ECO) n'est pas un phénomène entièrement nouveau<sup>30</sup>, néanmoins elle s'est fortement accrue au cours des cinq dernières années. Ce récent intérêt pour le secteur et la région a deux origines principales. D'une part, il émerge d'une volonté chinoise de lier plus directement et plus activement l'Europe à la Chine dans le cadre des Nouvelles Routes de la Soie chinoises (NRS). D'autre part, elle naît d'un intérêt renouvelé de la Chine pour les pays de l'ECO, et ce depuis 2009-2010.

### NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE CHINOISES ET CONNECTIVITÉ

Principale initiative de politique étrangère de l'actuel président chinois, le projet des NRS chinoises a été lancé par Xi Jinping lors de deux visites d'État en Asie en 2013 : une première au Kazakhstan en septembre 2013, durant laquelle il a présenté le pendant terrestre de l'initiative, la *Silk Road Economic Belt*, et une seconde en Indonésie en octobre 2013, durant laquelle il en a introduit le pendant maritime, la *21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*. L'intérêt académique, politique et public pour les NRS chinoises s'est depuis rapidement développé. Néanmoins, il reste encore difficile d'établir une définition précise de l'initiative chinoise, les documents, commentaires et déclarations officiels disponibles, tels que le « Plan d'action » de mars 2015<sup>31</sup>, restant la plupart du temps extrêmement vagues.

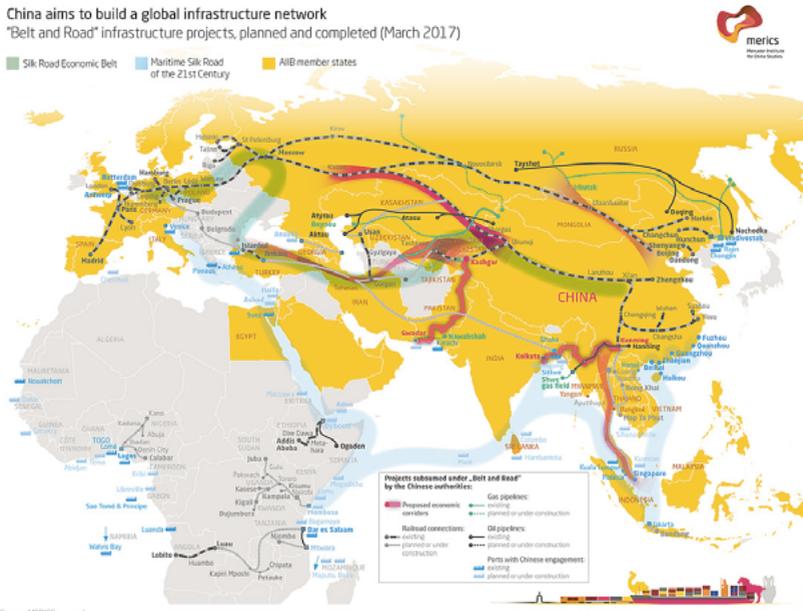
---

30. Par exemple, la Chine finançait dès 2006 la rénovation de la flotte marchande monténégrine (EBRD, « China and South-Eastern Europe: Infrastructure, trade and investment links », juillet 2016, <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjT7-bQztrZAhWqyaYKHbCtAFoQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ebrd.com%2Fdocuments%2Fcomms-and-bis%2Fsee-china-investments.pdf&usg=AOvVaw1BqKnRetlc9j5cS7onu3dy>).

31. Pour le texte complet du « Plan d'action », voir « Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road », délivré par The National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, 28 mars 2015, [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html).

Un aspect de cette entreprise est néanmoins clair et sans appel : son intention de « connecter » la Chine au reste du monde (et notamment à l'Asie centrale, à l'Europe et à l'Afrique) au travers d'infrastructures matérielles (de transport, d'énergie, de communication) et immatérielles (normes et standards). Cet objectif de « connectivité », terme abondamment utilisé par la Chine pour qualifier son projet, explique pourquoi les transports ont pris une place centrale dans cette initiative. En effet, la *Silk Road Economic Belt* a notamment pour objectif de lier la Chine à l'Asie via des connexions terrestres le long du continent eurasiatique – soit par un tracé nord incluant possiblement le Kazakhstan, la Russie, l'Ukraine ou la Biélorussie, pour déboucher dans l'Union européenne (UE) ; soit par un tracé sud, potentiellement via l'Iran et la Turquie, quand et si les conditions géopolitiques le permettent. La *21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*, pour sa part, envisage de développer les infrastructures de transport le long des côtes asiatiques, moyen-orientales, africaines et européennes, pour faciliter le transport de biens et de personnes par voies maritimes.

### Carte indicative des Nouvelles Routes de la Soie chinoises



Source : [MERICS](#)

Dans ce contexte, la Chine prévoit de soutenir, financer et, si possible, contribuer à la construction ou à la réfection de réseaux d'infrastructures de transport (routes, autoroutes, chemins de fer, mais aussi ports et aéroports) dans les 65 pays qu'elle considère aujourd'hui comme faisant partie de l'initiative<sup>32</sup>. Depuis le lancement de l'initiative en 2013, ce sont en effet les grands projets de transport qui ont concentré l'attention de Pékin – comme le corridor terrestre du Xinjiang à Gwadar, au Pakistan, les projets de connectivité ferroviaire du sud de la Chine à l'Asie du Sud-Est (ou Pan Asia Railway Network), ou certains projets de modernisation des réseaux de transport en Chine même.

D'autres projets d'infrastructures sont également promus – notamment plusieurs projets de pipelines préexistants, mais progressivement intégrés à l'initiative. Le projet de NRS prévoit aussi, dans le long terme, de développer infrastructures de communication et immatérielles dans les pays cibles, permettant *in fine* une circulation ininterrompue et facilitée des biens, informations et personnes le long des NRS. Cet objectif implique également une réduction des droits de douane, une simplification des processus douaniers, ou encore une homogénéisation des normes le long des NRS.

Comme le montre la carte page 20, l'Europe constitue le point d'arrivée à la fois de la *Silk Road Economic Belt* et de la *21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*. Elle est donc, du moins du point de vue de la Chine, partie prenante des NRS. Cela explique qu'elle reçoive une attention particulière de la part de Pékin dans le cadre de ce projet. Cela explique également pourquoi l'implication chinoise dans le domaine des transports en Europe s'est accrue ces dernières années, sous les formes et avec les conséquences que nous détaillerons plus loin dans cette étude.

Notons ici que l'implication européenne dans ces NRS n'est cependant pas le seul fait d'un intérêt chinois. En effet, 14 pays membres de l'UE (et 17 pays européens) se sont portés volontaires en début 2015 pour devenir membres fondateurs de la nouvelle banque de développement chinoise créée la même année : la Banque asiatique d'investissement en infrastruc-

---

32. Pour plus d'information sur l'étendue géographique de l'initiative, voir Helen Chin, Winnie He, « The Belt and Road Initiative: 65 Countries and Beyond », *Fung Business Intelligence Centre*, mai 2016, [https://www.fbicgroup.com/sites/default/files/B%26R\\_Initiative\\_65\\_Countries\\_and\\_Beyond.pdf](https://www.fbicgroup.com/sites/default/files/B%26R_Initiative_65_Countries_and_Beyond.pdf).

ture (BAII<sup>33</sup>). Ils devraient bientôt être rejoints par la Belgique, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande et la Roumanie.

## UN INTÉRÊT RENOUVELÉ DE LA CHINE POUR L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

L'implication chinoise en ECO en matière de transport s'explique également par un regain d'intérêt de Pékin pour la région depuis 2009-2010. Avant 2009, les relations économiques et diplomatiques de Pékin avec la région étaient limitées. En effet, les seize pays d'ECO, qui ensemble comptent 25 % de la population de l'Union européenne, ne représentent que 12 % du PIB de l'Union ; ils font donc pâle figure face aux lucratifs marchés d'Europe occidentale. Les échanges entre l'ECO et la Chine croissent cependant rapidement. En effet, entre 2010 et 2015, le commerce entre la Chine et les 16 pays d'ECO a crû de 36 %, tandis que les exportations d'ECO vers la Chine augmentaient de 46 %<sup>34</sup>. Les investissements chinois vers la région ont aussi rapidement augmenté, quadruplant de 2009 à 2014<sup>35</sup>.

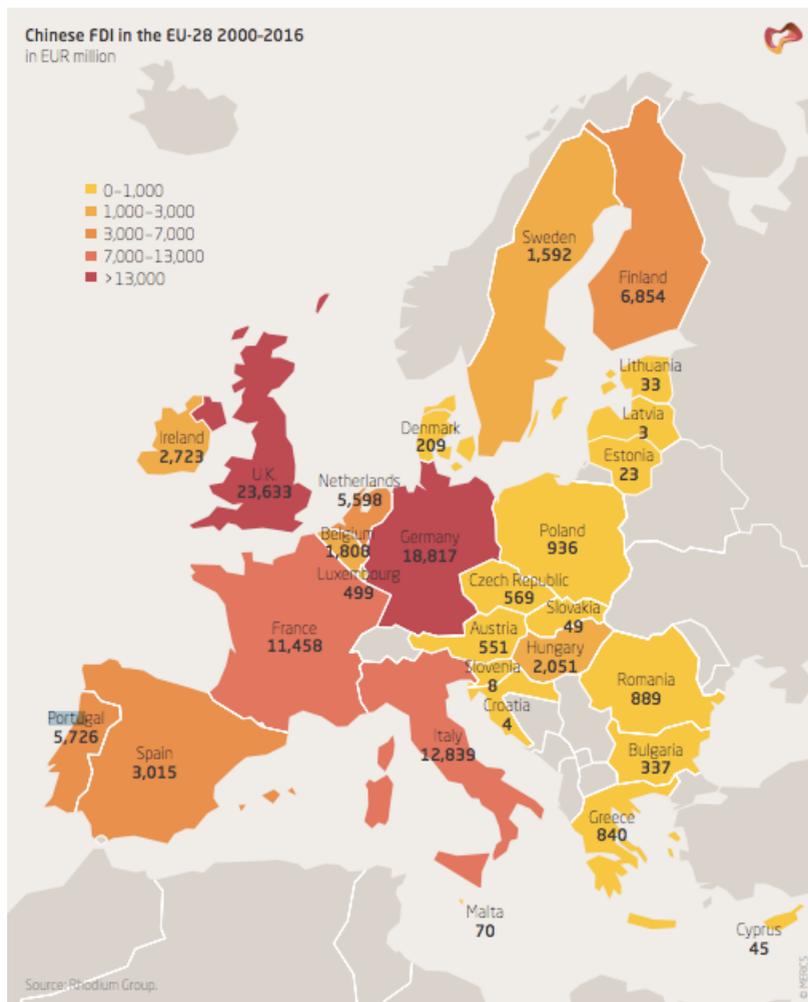
---

33. Ces pays sont : l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hollande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède (14 pays membres de l'UE) ; ainsi que l'Islande, la Norvège et la Suisse. Notons ici que malgré son intérêt dès 2015 à rejoindre la banque comme membre fondateur, l'Espagne n'en est toujours pas membre. Pour une liste complète des pays membres, voir le site officiel de la BAII, et notamment la page suivante : « Members and Prospective Members of the Bank », AIIB, 19 décembre 2017, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

34. Selon les chiffres d'Eurostat.

35. Agatha Kratz, « The best of both worlds? CEE's place in China-Europe economic relations », in « China's investment in influence: The future of 16+1 cooperation », *op. cit.*

## Investissements chinois en Europe (2000-2016, millions d'euros)



Source : [Rhodium Group et MERICS](#)

Pendant naturel de l'augmentation rapide et massive des investissements chinois à travers le monde au cours de la période, et de la croissance soutenue du commerce chinois jusqu'en 2014, cette tendance est néanmoins remarquable, notamment dans un contexte de crises répétées en Europe. Alors que la Chine a fortement souffert du ralentissement de la croissance mondiale post-2008, et du marasme économique en Europe (occidentale notamment) qui s'est traduit par une chute de la demande pour les produits

chinois, elle a trouvé en ECO une zone de croissance plus solide. Qui plus est, en termes d'investissement, la région offre à Pékin des avantages différents mais complémentaires de ceux offerts par l'Europe occidentale, qui avait jusqu'ici capté la grande majorité des flux d'investissements chinois. L'ECO compte des entreprises de taille plus limitée mais aux capacités technologiques non négligeables, ainsi qu'une main-d'œuvre qualifiée mais moins coûteuse que dans le reste de l'Europe ; et bien sûr, un accès sans entrave, à travers ces pays, au marché européen.

Cet intérêt économique s'est rapidement accompagné d'un rapprochement politique. Après une déclaration commune à Budapest en 2011, 16 pays d'ECO et Pékin ont décidé de lancer en 2012 à Varsovie un nouveau format diplomatique les réunissant, le « 16+1 ». Le but du nouveau forum Chine-ECO était d'accroître les échanges économiques, mais aussi politiques, entre les 17 parties prenantes, notamment à travers l'organisation d'un sommet annuel réunissant leurs plus hauts représentants. Depuis 2012, cinq sommets ont été ainsi organisés, qui ont vu la signature de nombreux accords ; bien que la plupart sur une base bilatérale (Chine-pays d'ECO) plutôt que multilatérale.

Les cinq sommets du « 16+1 »	
2012	Varsovie
2013	Bucarest
2014	Belgrade
2015	Suzhou
2016	Riga

Cette entreprise témoigne – peut-être même plus clairement que l'accroissement naturel du commerce et des investissements chinois vers la région, qui fait partie d'une tendance généralisée – de la place particulière qu'a prise la région dans la politique étrangère chinoise. Après de nombreuses années qui avaient vu l'Europe occidentale et les grandes économies européennes dominer la relation Chine-UE et son agenda, ces cinq dernières années ont vu, sinon un rééquilibrage, du moins une diversification de ces relations. En organisant cette relation, et en la nourrissant politiquement, la Chine enrichit donc ses rapports avec l'Union européenne (11 des pays concernés sont pays membres) et avec l'Europe en général – et ce vers une région à l'économie

plus dynamique, à la compétitivité différente et complémentaire de celle de l'Europe occidentale, et au poids politique non négligeable au sein de l'Union.

Notons que l'intérêt de la Chine pour les pays d'ECO a rapidement trouvé une réponse positive côté européen. Les crises de 2008 et 2011 ayant mis en exergue l'ampleur de la dépendance – économique notamment – de l'ECO vis-à-vis de l'UE, ceux-ci ont lancé ces dernières années une diversification diplomatique, commerciale, et en matière d'investissement. Étant donné son poids économique, la Chine représente une alternative attractive, et les NRS une opportunité de taille. Dans l'ensemble, les pays de la région ont donc accueilli l'initiative avec enthousiasme.

Qui plus est, après avoir longtemps privilégié leurs relations avec l'UE, l'OTAN, et leurs voisins directs, ces pays déploient désormais une diplomatie plus ambitieuse, notamment vers l'Asie. Longtemps sous-représentés dans une relation Chine-Europe qui était largement dominée par les grandes économies ouest-européennes (Allemagne, Royaume-Uni et France notamment), ils ont donc volontiers tissé des liens plus directs avec Pékin.

## CONCLUSION : INTÉRÊTS CHINOIS EN MATIÈRE DE TRANSPORT EN ECO

Rapidement, les objectifs chinois de connectivité dans le cadre des NRS sont venus structurer les efforts de Pékin en ECO, et nourrir la relation se tissant progressivement avec les différents partenaires de la région. En effet, alors que l'ECO représente toujours, malgré les progrès notés ci-dessus, une part limitée de l'engagement chinois en Europe, la zone a une pertinence toute particulière en termes de connectivité et de transports. Elle est directement concernée à la fois par la *Silk Road Economic Belt* et la *21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road* ; et depuis la prise de participation chinoise dans le port du Pirée en 2009<sup>36</sup>, elle est devenue un point

---

36. Après être devenu l'opérateur de plusieurs terminaux du port du Pirée en 2009, Cosco, le géant chinois du transport maritime, a acquis 51 % du port grec pour 280 millions d'euros en août 2016. Selon l'accord passé avec le gouvernement grec, Cosco pourra accroître dans les cinq prochaines années sa participation dans le port (de 51 % à 67 %, pour 88 millions d'euros supplémentaires), à la condition qu'il effectue certains investissements promis (300 millions d'euros) dans le développement du port. Notons que le port du Pirée permet de relier la Chine à l'Europe en 10 jours de moins que les ports du nord-ouest de l'Europe. Pour plus d'information sur l'acquisition, voir George Georgiopoulos, « China's Cosco acquires 51 pct stake in Greece's Piraeus Port », Reuters, 10 août 2016, <http://www.reuters.com/article/greece-privatisation-port-idUSL8N1AR252>.

de passage naturel entre le port grec et les importants marchés d'Europe occidentale. Qui plus est, les corridors nord et sud de la *Silk Road Economic Belt* passent tous par l'ECO : soit via la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie ou la Roumanie, soit via les Balkans. C'est pourquoi, en sus de l'intérêt chinois pour l'Europe du Sud et ses ports, la diplomatie chinoise des transports a trouvé un terrain tout naturel en ECO.

Cet intérêt a été relayé et souligné au sein du « 16+1 » : alors qu'en 2012, les transports n'arrivaient qu'en 7<sup>e</sup> position dans la liste des priorités du groupement (après le commerce, l'investissement, la coopération industrielle et la coopération financière, notamment)<sup>37</sup>, ils venaient en deuxième position après le commerce et l'investissement dans le *Medium-Term Agenda for Cooperation* issu du sommet de Suzhou en 2015<sup>38</sup>. De façon générale, les objectifs de connectivité et les projets communs de transport ont pris une place centrale dans la coopération entre pays d'ECO et Chine.

---

37. Pour le texte complet des « douze mesures » et priorités mises en avant à Varsovie en 2012, voir « China's Twelve Measures for Promoting Friendly Cooperation with Central and Eastern European Countries », ministère des Affaires étrangères de la RPC, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/wjbispg\\_665714/t928567.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/wjbispg_665714/t928567.shtml).

38. Pour le texte complet, voir « The Medium-Term Agenda for Cooperation between China and Central and Eastern European Countries », Secretariat for Cooperation between China and Central and Eastern European Countries, [http://www.china-ceec.org/eng/ldrhw\\_1/sz2015/hdxw/t1411475.htm](http://www.china-ceec.org/eng/ldrhw_1/sz2015/hdxw/t1411475.htm).

## LES TROIS FORMES DE L'IMPLICATION CHINOISE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Dans ce contexte, les efforts chinois en matière de transports en ECO ont pris trois formes principales : des financements pour de grands projets de construction ou de modernisation d'infrastructures de transport, un soutien à la redynamisation des liens de transport ferroviaire entre la Chine et l'Europe, et une participation directe et plus proprement commerciale d'entreprises chinoises dans le secteur.

### FINANCEMENTS DE GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURE

La promotion et le financement d'importants projets bilatéraux<sup>39</sup> de transport sont l'une des formes les plus visibles de l'implication chinoise dans le domaine des transports en ECO. En effet, ces projets sont au cœur même de la plateforme « 16+1 » qui, bien que réunissant 17 pays, s'organise surtout autour de liens et de grands projets bilatéraux – notamment dans le domaine des transports, de l'énergie et de l'industrie. Ces projets et leur financement sont également caractéristiques des NRS, tant dans leur esprit (promotion par la Chine d'un réseau international de connectivité), que dans leur forme bien particulière. Avant 2013, la Chine investissait déjà dans les transports en Afrique, en Amérique latine et en Asie. Ce modèle particulier de financement a été systématisé avec l'émergence des NRS. Il repose sur les éléments suivants.

**Négociation de gouvernement à gouvernement** : Ces grands projets de transport sont à l'origine tous identifiés et promus au niveau gouvernemental. Lors de visites bilatérales ou de sommets multilatéraux, comme le « 16+1 » ou le forum des NRS organisé à Pékin en mai 2017, les représentants de la Chine et des pays d'ECO identifient certains projets d'intérêt commun (ceux-ci sont généralement issus de plans nationaux de transport préexistants). Une fois le projet identifié, et sans entrer dans le détail de sa mise en pratique, un accord de principe est trouvé qui formera le socle des discussions à venir. L'accord est généralement annoncé à l'issue de la rencontre, et groupé avec d'autres projets bilatéraux. Le projet est alors

---

39. Ou trilatéraux dans le cas, unique pour l'instant, de la ligne Belgrade-Budapest.

délégué au niveau inférieur pour discussion et négociation des détails de l'accord.

Dans le cas particulier des transports et de l'ECO, les acteurs impliqués dans ce processus de négociation sont généralement, pour ce qui est des détails techniques, la National Development and Reform Commission (NDRC) côté chinois, et les ministères concernés côté européen (ministère des Transports notamment). Les négociations financières, dont nous parlons plus en détail ci-dessous, sont pour leur part généralement menées par l'une des banques politiques chinoises, et le ministère des Finances du pays hôte. Au sein d'un groupe de travail dédié, les deux parties se rencontrent en moyenne deux fois par an<sup>40</sup> (et maintiennent des liens téléphoniques au cours de l'année).

Le résultat de ces négociations est soumis pour approbation lors d'une nouvelle rencontre entre dirigeants chinois et d'ECO – et l'accord final signé en leur présence. Dans le cas du projet Belgrade-Budapest toujours, l'accord pour la première section du projet côté serbe a ainsi été entériné lors du sommet du « 16+1 » à Riga.

**Financements préférentiels de Pékin :** Le financement est un point crucial de la politique chinoise de transport en ECO, et représente un effort manifeste de facilitation des projets concernés. Pékin offre pour les grands projets d'infrastructure qu'il promeut des financements (c'est-à-dire des prêts) massifs, à des conditions préférentielles<sup>41</sup>. Cet aspect préférentiel repose sur trois éléments principaux : un taux d'intérêt bas (en Europe, généralement autour de 2 %), une période de grâce importante (5 à 8 ans) et une période de remboursement longue (généralement 20 ans, parfois plus). Notons que ces différents éléments sont ouverts à un certain degré de négociation de la part de Pékin, qui est généralement disposé à accorder des conditions plus ou moins préférentielles selon certains autres éléments du contrat : participation d'entreprises chinoises vs entreprises locales, origine des matériaux et équipements utilisés, etc. Finalement, le prêt fourni couvre une grande partie du projet – en Europe, presque toujours 85 % du coût total, le reste devant être financé par le pays hôte.

---

40. Cela explique que les négociations pour ces grands projets puissent durer de nombreuses années. À titre d'exemple, le projet de ligne ferroviaire de Belgrade à Budapest est en discussion depuis 2012, et sa construction n'a pas encore commencé.

41. Du moins du point de vue de Pékin. Nous discutons du caractère « préférentiel » ou pas de ce modèle plus loin dans cette étude.

La Chine devrait par exemple financer 85 % du projet Budapest-Belgrade, dont la valeur totale est estimée entre 2,5 et 3 milliards d’euros.

Le long des NRS, ces financements préférentiels émergent le plus souvent de l’une des deux banques « politiques » chinoises : la China Development Bank (CDB) ou la Export-Import Bank of China (Exim). Celles-ci auraient déjà fourni près de 200 milliards de dollars pour de grands projets en Asie, au Moyen-Orient et en Afrique<sup>42</sup>. Par leur biais, le président chinois Xi Jinping a promis lors du sommet des NRS à Pékin en mai 2017 de dédier 55 milliards de dollars supplémentaires à l’initiative<sup>43</sup>. En ECO, il semblerait que l’Exim Bank ait la priorité : c’est elle qui finance la totalité des grands projets d’infrastructures réalisés ou considérés jusqu’ici<sup>44</sup>.

Notons que quand elles soutiennent des projets de grande ampleur à travers le monde, l’Exim Bank et la CDB sont parfois accompagnées dans leur effort financier par une ou plusieurs des principales banques étatiques commerciales chinoises<sup>45</sup> – souvent pour des montants moindres, et généralement à des conditions non préférentielles. Si leur implication semble jusqu’ici limitée dans le cadre des grands projets chinois de transport en ECO, la présence physique de ces banques commerciales chinoises dans un certain nombre de pays de la zone peut laisser penser qu’elles pourront prendre un rôle plus actif à l’avenir si nécessaire. En effet, elles sont

---

42. Shu Zhang et Matthew Miller, « Behind China’s Silk Road vision: cheap funds, heavy debt, growing risk », Reuters, 15 mai 2017, <http://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-finance-idUSKCN18BOYS>.

43. Brenda Goh et Yawen Chen, « China pledges US\$124 billion for new Silk Road, says open to everyone », *Asia Times*, 14 mai 2017, <http://www.atimes.com/article/china-pledges-us124-billion-new-silk-road-says-open-everyone/>.

44. À l’origine, l’Exim Bank est une banque de soutien et de financement des exportations chinoises (un équivalent imparfait en serait la Coface française), qui a progressivement étendu ses activités. Aujourd’hui, son rôle officiel est toujours de soutenir le commerce extérieur, mais aussi l’investissement à l’étranger et la coopération économique internationale. Notons qu’elle est aussi l’institution en charge de la politique chinoise d’aide publique au développement. Sous tutelle du Conseil d’État chinois, elle dispose d’un certain nombre d’outils financiers (nombreuses formes de crédit, donations, produits d’assurance, garanties, produits dérivés), dont les larges prêts préférentiels subventionnés par le gouvernement qui sont déployés en ECO.

45. Les « quatre grandes » (*Big Four*) banques étatiques commerciales chinoises sont la Bank of China (BOC), la China Construction Bank (CCB), l’Agricultural Bank of China (ABC), et l’Industrial and Commercial Bank of China (ICBC).

à l'heure actuelle poussées par le gouvernement à suppléer les efforts des deux banques politiques chinoises le long des NRS<sup>46</sup>.

**Implication chinoise dans la construction :** Enfin, la nature préférentielle des financements offerts par la Chine a un pendant « gagnant-gagnant » pour le gouvernement chinois et ses entreprises d'État. En effet, les financements chinois proposés via la China Exim Bank ou la CDB sont systématiquement liés à la condition que des entreprises chinoises – généralement des entreprises d'État de construction ou de fourniture d'équipements – soient impliquées dans ces projets. Selon les chiffres officiels chinois, 47 des 102 entreprises d'État chinoises détenues par le gouvernement central seraient ainsi impliquées dans 1 676 projets le long des NRS<sup>47</sup>.

L'ampleur de cette participation est ouverte à un certain degré de négociation : si les pays cibles souhaitent que leurs entreprises (ou que d'autres entreprises internationales) soient autorisées à participer, ceux-ci peuvent « acheter » cette participation sous la forme d'un taux d'intérêt légèrement plus élevé ou d'une couverture moins importante du projet par des financements chinois. Notons que cette conditionnalité chinoise est partie intégrante de son système de financement : l'objectif premier des banques politiques chinoises est en effet de soutenir les entreprises chinoises à l'étranger. Il est donc naturel, du moins du point de vue de Pékin, que les financements proposés s'accompagnent de contrats pour des entreprises chinoises. Pékin justifie néanmoins parfois cette participation de façon un peu différente : subventionnées et bénéficiant de prix « imbattables », ses entreprises offrent (en effet très souvent) un prix très attractif pour ce type de projets<sup>48</sup>.

Des entreprises chinoises sont donc systématiquement impliquées dans la fourniture des grands projets d'infrastructure promus par la Chine. Nous verrons plus loin dans ce rapport que cette conditionnalité peut poser des problèmes importants dans les pays d'ECO membres de l'UE, qui sont tenus au respect de règles strictes en matière de marchés publics. Dans les cinq pays non-membres de l'UE, où se concentrent ces projets

---

46. L'Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) par exemple a déjà fourni des financements à 212 projets des NRS, pour près de 67 milliards de dollars (Shu Zhang et Matthew Miller, « Behind China's Silk Road vision: cheap funds, heavy debt, growing risk », art. cit.).

47. *Ibid.*

48. Entretien en ECO.

pour l'instant, la construction de ces infrastructures est donc placée sous la tutelle d'entreprises chinoises qui captent systématiquement la majorité de la valeur de ces contrats. Une partie de ces projets revient néanmoins aux entreprises locales, et ce notamment dans certains domaines où la Chine ne possède pas les compétences nécessaires<sup>49</sup>. Enfin, notons que les grandes entreprises chinoises ont par le passé pu se reposer sur une importante main-d'œuvre chinoise convoyée dans certains pays d'ECO non-membres de l'UE pour l'occasion (notamment dans le cas du pont Zemun-Borča en Serbie). La pratique est néanmoins interdite dans les pays membres de l'UE, où des règles plus strictes en termes de main-d'œuvre s'appliquent.

## REDYNAMISATION DES AXES FERROVIAIRES CHINE-EUROPE

La Chine est également engagée en ECO, et à travers tout le continent eurasiatique, dans des efforts de promotion et de redynamisation des liens de transport ferroviaire entre la Chine et l'Europe. Ces liens se fondent en grande partie sur des lignes existant de longue date dans les différents pays concernés par les NRS, mais dont l'utilisation est limitée en raison de leur état parfois dégradé, ou du coût de leur utilisation et de leur exploitation, comparé au coût du transport maritime notamment.

Ces projets de redynamisation diffèrent des grands projets de construction promus par Pékin en ECO : ici, la Chine cherche à promouvoir une alternative terrestre à un commerce international se conduisant très majoritairement par voie maritime. En réhabilitant des lignes existantes, la Chine espère multiplier et diversifier les axes de transport reliant les deux géants commerciaux que sont la Chine et l'Union européenne, en servant au passage les pays intermédiaires. Qui plus est, ces connexions offrent une alternative intéressante aux autres moyens de transport. Ces lignes sont en moyenne trois fois plus rapides que l'option maritime ou intermodale (c'est-à-dire ferroviaire ou fluviale *puis* maritime) aujourd'hui favorisée par la grande majorité des entreprises opérant entre la Chine et l'Europe. En réduisant fortement le temps de trajet, elles offrent égale-

---

49. Par exemple, s'agissant du projet Belgrade-Budapest, une entreprise hongroise devra se charger de la construction des passages à niveau le long de la ligne, la Chine ayant peu d'expérience en la matière, et notamment en Europe où le secteur n'est pas harmonisé, et où chaque pays conserve ses pratiques et standards particuliers.

ment une alternative imparfaite mais de très bon marché au fret aérien (20 % du coût du transport par avion)<sup>50</sup>.

Concernant l'ECO, certaines de ces lignes – et notamment l'une des plus actives d'entre elles, de Chengdu à Łódź – finissent leur périple en Pologne, et une grande majorité passe par le pays pour rejoindre ensuite d'autres destinations d'Europe de l'Ouest (comme Duisburg en Allemagne, devenu l'un des principaux hubs de ces nouvelles connexions), ou, plus rarement, certaines destinations d'Europe de l'Est comme la République tchèque. Pékin espère que ces lignes pourront un jour relier de nombreux pays de la zone, et ce sur une base plus régulière.

Notons ici que la plupart des lignes concernées par ces efforts préexistaient à l'annonce des NRS. Un certain nombre d'entre elles avaient d'ailleurs été rouvertes à l'essai dès mars 2011, avec le lancement de la ligne Chongqing-Duisburg, par exemple. Néanmoins, cet effort s'est intensifié depuis 2013 dans le contexte des NRS. En effet, les connexions telles que Łódź-Chengdu, relancée sur une base régulière en avril 2013, et Varsovie-Suzhou, ouverte en septembre 2013, s'inscrivent parfaitement dans le projet des NRS, qui a pour objectif de relier par une multitude de moyens de communication la Chine et l'Europe.

Ces redynamisations impliquent un certain nombre d'acteurs, à la fois chinois et d'ECO.

**Entreprises multinationales ou chinoises produisant en Chine et exportant vers l'Europe :** Lors de leur première réouverture en 2011, les lignes ferroviaires Chine-Europe étaient en effet principalement motivées par le choix de grandes entreprises multinationales de faire migrer leur base industrielle vers des pôles de production à plus bas prix en Chine du Centre et de l'Ouest, et cherchant un débouché plus direct et rapide à leur production. En particulier, certaines entreprises technologiques fraîchement installées à Chongqing et Chengdu (Sichuan) ont été parmi les premières à envoyer leurs ordinateurs, imprimantes et autres produits à haute valeur ajoutée vers l'Europe au moyen de ces lignes. Jusqu'à aujourd'hui, les industries informatiques restent les principales utilisatrices de ces routes. De Chongqing à Duisburg notamment, les cargaisons

---

50. Estimations de la NDRC, reprises dans l'article suivant : Wing Chu, « China-Europe Express Trains: On Track to Access Belt and Road Businesses », *HKTDC Research*, 1<sup>er</sup> novembre 2016, <http://hkmb.hktdc.com/en/1X0A7UXL/hktdc-research/China-Europe-Express-Trains-On-Track-to-Access-Belt-and-Road-Businesses>.

comprennent de nombreux produits d'entreprises telles que HP, Acer, Asus et Toshiba, dont la haute valeur ajoutée justifie le coût supplémentaire du transport ferroviaire, et dont les cycles de vente sont assez rapides pour qu'un trajet plus court soit désirable. En sus de ces produits électroniques, les principaux produits à l'export sur ces voies sont des biens d'équipement ménagers, des machines, robots et biens d'équipement industriels, ainsi que des pièces auto et, plus rarement, des produits textiles. Alors que les flux d'e-commerce étaient jusqu'ici principalement opérés par avion, ceux-ci empruntent également de plus en plus la voie ferroviaire pour relier l'Europe<sup>51</sup>. Les entreprises multinationales produisant en Chine sont des acteurs centraux au sein des efforts chinois pour revitaliser ces lignes.

**Gouvernement central chinois** : Depuis, la redynamisation de ces corridors a été officiellement intégrée dans l'initiative chinoise des NRS. À partir de 2013, et de façon plus poussée depuis 2015, les efforts du gouvernement central chinois se sont concentrés sur la création d'un « parapluie » (ou d'une « marque ») pour l'opération de ces routes : le *China-Europe Railway Express* (CRE). Celui-ci a pour but de centraliser les efforts en matière de transport ferroviaire vers l'Europe, et de coordonner l'initiative et ses acteurs côté chinois. En effet, jusqu'ici, le réseau des lignes Chine-Europe était désorganisé, en proie à une compétition coûteuse entre ses différents acteurs, et surtout, dépourvu de supervision dédiée. En 2016, le gouvernement central publiait un plan quinquennal (2016-2020) pour le développement du CRE<sup>52</sup>, mettant l'accent sur l'amélioration des infrastructures et des procédures douanières.

Le gouvernement est également impliqué dans des initiatives du type de celle rapportée par le *Global Times*<sup>53</sup>, consistant à organiser un accord de coopération en matière de fret ferroviaire avec un certain nombre de pays tiers traversés par ces lignes. Dans ce cas précis, les ministères ou départements ferroviaires de la Chine, la Biélorussie, l'Allemagne, le Kazakhstan, la Mongolie, la Pologne et la Russie ont accepté en avril 2017, à l'initiative de Pékin, d'approfondir leur coopération dans le cadre du CRE.

---

51. Entretiens en ECO.

52. « China adds fuel to speed up "Railway Express" to Europe », Reuters, 12 octobre 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-railway-europe-idUSKCN12C0EJ>.

53. « 7 countries sign on to China Railway Express under Belt and Road Initiative », *Global Times*, 25 avril 2017, <http://gbtimes.com/china/7-countries-sign-china-railway-express-under-belt-and-road-initiative>.

Grâce à cet accord, les trains de fret traversant ces sept pays pourraient à terme bénéficier de procédures douanières simplifiées, d'une unification des standards de service, ainsi que de systèmes sécurisés de suivi du fret.

Enfin, le gouvernement central a un rôle diplomatique et de promotion important. Les lignes sont en effet souvent mentionnées – et leur développement encouragé – lors de visites bilatérales. Par exemple, une nouvelle ligne reliant Chengdu à Kutno (une ville située près de Łódź en Pologne), a été lancée en préparation d'une visite de Xi Jinping dans le pays en juin 2016. Pendant cette même visite, le président chinois et son homologue polonais ont assisté à l'arrivée d'un train à Varsovie, depuis Chengdu<sup>54</sup>. L'effort notable de communication qui accompagne chaque nouvelle ligne atteignant l'Europe de la Chine – une réalisation logistiquement complexe, mais pas exceptionnelle selon les experts rencontrés – montre à quel point ce projet importe au gouvernement central en termes d'image. En réhabilitant et en redynamisant ces lignes, la Chine contribue en effet à donner vie et substance à ses NRS.

**Villes et provinces chinoises :** Les acteurs les plus actifs côté chinois sont néanmoins les gouvernements des provinces occidentales de la Chine, ainsi que d'un certain nombre de villes de l'Ouest chinois. En effet, celles-ci ont tout à gagner du développement de ces lignes, qui multiplient les débouchés pour des entreprises et investisseurs potentiels, et font ainsi de ces régions des zones de production (plus) compétitives et logistiquement accessibles. Cela explique pourquoi nombre d'entre elles ont multiplié les efforts diplomatiques pour nouer des liens avec leurs contreparties européennes, et pour raviver les routes qui les relient à l'Europe. Les gouvernements locaux ont aussi accepté jusqu'ici de subventionner massivement ces lignes pour en rendre l'utilisation abordable pour les entreprises exportatrices. Nos entretiens nous ont en effet confirmé que, pour l'instant, le coût de ces liaisons est presque nul pour ces entreprises, les frais de transport étant couverts par des subventions massives de la part des gouvernements des villes ou provinces chinoises de départ.

Mais ces dernières n'investissent pas uniquement dans l'ouverture et l'opération de ces lignes, elles en modernisent également les infrastructures sur le sol chinois. À l'heure actuelle, 15 terminaux sont en cours de construction en Chine pour faciliter le commerce chinois vers et (dans

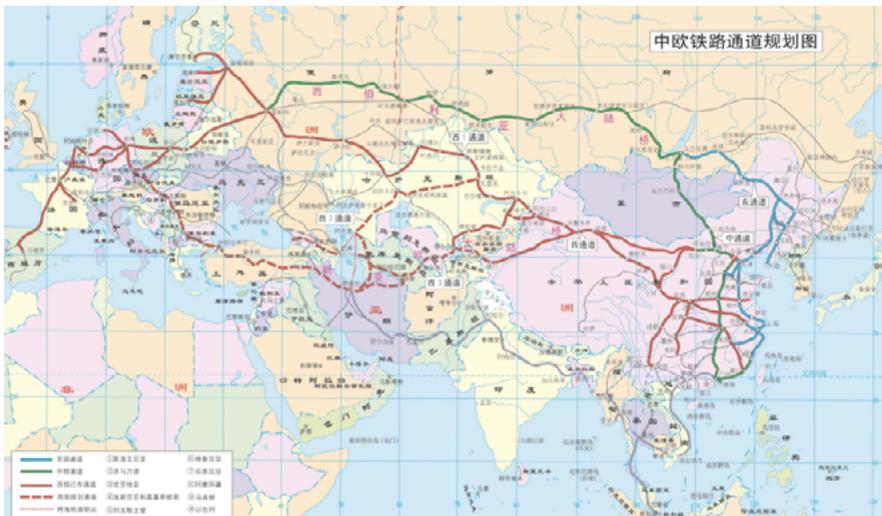
---

54. Marcin Goettig, « Xi welcomes Chinese freight train to “strategic partner” Poland », Reuters, 20 juin 2016, <http://uk.reuters.com/article/uk-poland-china-xi-idUKKCN0Z6205>.

une moindre mesure cependant) en provenance de l’UE. Les efforts des acteurs locaux sont relayés côté européen par la participation active de certaines villes, aidant à organiser l’arrivée des trains. Au total, une vingtaine de villes chinoises et une quinzaine de villes européennes seraient aujourd’hui directement concernées par ces projets – avec la possibilité (techniquement du moins) d’ouvrir de nouvelles lignes, ou de prolonger les lignes existantes, vers d’autres destinations<sup>55</sup>.

**Opérateurs chinois et étrangers :** Les derniers acteurs de la politique de redynamisation des lignes ferroviaires Chine-Europe sont enfin les opérateurs, à la fois chinois et étrangers, qui permettent la circulation sans encombre des trains de la Chine à l’Europe. La ligne Łódź-Chengdu, par exemple, est cogérée par une société sino-polonaise. Dans ce cas particulier, les deux sociétés concernées sont des acteurs privés du secteur des transports. Ils opèrent ces connexions avec l’aide, bien entendu, d’acteurs spécialisés dans chaque pays que ces lignes traversent. Ce sont enfin eux qui procèdent si nécessaire à l’achat de matériel roulant<sup>56</sup>.

**Tracé indicatif des lignes du CRE (2016)**



Source : [NRDC](#)

55. Entretiens en ECO.

56. Entretiens en ECO.

## ACTIVITÉS MENÉES DIRECTEMENT PAR LES ENTREPRISES CHINOISES EN ECO

L'intérêt chinois pour le secteur des transports en ECO se manifeste enfin à travers l'action directe d'entreprises chinoises dans la région, sous quatre formes principales : i) acquisition ou prise de participation dans des entreprises européennes du secteur, ii) acquisition ou prise de participation dans des infrastructures européennes de transport, iii) participation à des appels d'offres publics, ouverts et compétitifs, pour la construction d'infrastructures de transport<sup>57</sup>, et enfin, iv) vente d'équipements de transport à des clients européens.

Contrairement aux activités décrites ci-dessus (financement de grands projets d'infrastructure et redynamisation des liens de transport ferroviaire Chine-Europe), il s'agit d'activités proprement commerciales, n'impliquant pas ou peu d'intervention étatique et/ou de levier diplomatique dans leur réalisation. Quand elles bénéficient d'un soutien ou d'une intervention du gouvernement chinois, c'est généralement sous la forme de subventions ou de prêts de banques étatiques pour soutenir l'expansion des entreprises et leurs projets à l'international. Nous distinguons cependant clairement ces activités des deux formes décrites dans les parties 1 et 2 ; leur vecteur principal n'étant pas l'État, la diplomatie ou des politiques publiques chinoises, mais plutôt une motivation proprement commerciale et économique.

Un certain nombre d'entreprises chinoises ont montré un intérêt prononcé pour le secteur européen des transports en général et en ECO en particulier. Nombre de celles-ci sont publiques, comme Cosco (propriétaire de 51 % du port grec du Pirée) ou China Railway Rolling Stock Corporation (CRRC, géant chinois du matériel roulant). La surreprésentation des entreprises étatiques s'explique par trois facteurs : le fait que les entreprises d'État chinoises soient internationalisées de plus longue date, qu'elles disposent de moyens importants pour réaliser leur internationalisation – en raison de leurs liens avec le gouvernement chinois –, et enfin que, de façon générale, le secteur des transports chinois soit historiquement et jusqu'à

---

57. Contrairement aux projets décrits en première partie de cette section, ces projets ne sont pas financés par la Chine mais généralement par les pays concernés, et se déroulent autour d'appels d'offres ouverts et compétitifs. Les entreprises chinoises peuvent donc y participer comme candidates, accompagnées ou pas de partenaires locaux ou internationaux. Elles ne sont cependant pas assurées d'en remporter la construction comme c'est le cas pour les grands projets d'infrastructure financés par Pékin.

aujourd'hui dominé par de grandes entreprises publiques. Notons cependant que des acteurs privés se montrent également actifs en ECO. En effet, l'implication moindre du gouvernement chinois permet une diversification à la fois des acteurs et des formes prises par leurs activités en ECO dans le secteur.

## CONCLUSION

En conclusion, l'implication chinoise dans le secteur des transports en ECO prend donc trois formes principales et distinctes : financements de grands projets et promotion de liens ferroviaires avec un fort soutien gouvernemental d'une part, et implication directe plus proprement commerciale d'entreprises chinoises de l'autre. Ces activités peuvent – et tendent à – se recouper. Par exemple, des investissements directs d'entreprises chinoises dans des infrastructures de transport de taille limitée (port terrestre de Małaszewicze en Pologne par exemple, et autres terminaux intermodaux à travers l'ECO) peuvent venir en soutien d'efforts gouvernementaux pour accroître les liaisons ferroviaires entre la Chine et l'Europe. Par ailleurs, de grands projets d'infrastructure promus par le gouvernement peuvent, ou pourront dans le futur, se reposer sur l'implication d'entreprises chinoises privées, telles que Huawei pour la signalisation et la communication ferroviaire, comme sous-traitants. Enfin, des investissements directs d'entreprises d'État chinoises (comme l'acquisition du port du Pirée) peuvent bien sûr bénéficier directement du soutien politique et diplomatique d'autres projets en Europe – comme la réfection des corridors ferroviaires en Europe du Sud –, ou au contraire en pâtir – si par exemple l'augmentation du trafic ferroviaire Chine-UE parvenait un jour à capter une part plus importante du commerce maritime entre les deux partenaires.



## SUCCÈS ET LIMITES DE L'IMPLICATION DE LA CHINE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN ECO

L'implication chinoise dans le domaine des transports en ECO est accompagnée à la fois d'un certain nombre de succès, et d'une série de limites et barrières à son déploiement. Ces derniers sont bien sûr différents selon que l'on considère les grands projets de transports promus et financés par Pékin, les efforts de redynamisation des corridors ferroviaires Chine-UE, ou les activités directes et plus proprement commerciales des entreprises chinoises en ECO.

Néanmoins, avant d'entrer dans leur détail, il nous faut noter ici que l'un des principaux succès de la Chine dans sa politique des transports en ECO est probablement le succès public et diplomatique que celle-ci remporte malgré des réalisations parfois limitées, et de nombreuses barrières techniques et légales à son déploiement. En effet, la grande majorité des pays de la zone se sont déclarés en faveur des NRS chinoises, accueillant chaleureusement la perspective d'investissements importants dans le domaine des transports, et de liens commerciaux accrus. Certains de ces pays ont d'ailleurs été particulièrement proactifs : la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie ont toutes les quatre signé des accords dédiés avec Pékin (*Memorandum of Understanding*). Par ailleurs, la Pologne est l'un des 14 membres fondateurs européens de la BAII, et la Hongrie et la Roumanie devraient bientôt en rejoindre les rangs<sup>58</sup>.

Le succès politique de la plateforme du « 16+1 » est un autre exemple de cette réussite diplomatique. Le « 16+1 » en était fin 2016 lors du sommet de Riga à sa cinquième itération. Bien que certains projets liés à l'initiative prennent du temps à se réaliser, les pays de la zone restent optimistes quant aux opportunités qu'ouvre cette plateforme – notamment en termes politiques et diplomatiques – pour les pays d'ECO. En effet, ceux-ci bénéficient désormais d'un canal direct de communication bilatérale avec les plus hauts dirigeants de Pékin, et ce tous les ans : une opportunité inespérée notamment pour certains pays d'ECO de taille limitée. De façon générale, même si certaines réserves ou critiques sont émises (voir

---

58. Pour une liste des membres fondateurs et candidats à l'accession à la BAII, voir le site officiel de l'institution et notamment la page suivante : « Members and Prospective Members of the Bank », AIIB, 19 décembre 2017, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>.

notre État de l'art), les initiatives chinoises sont accueillies avec un certain enthousiasme, qui ouvre la voie à des projets et développements futurs.

## FINANCEMENTS POUR DE GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURE

### Réalisations chinoises :

Le tableau ci-dessous recense les principaux projets d'infrastructure (réalisés ou prévus) financés par la Chine en ECO au cours des 5 dernières années.

### Principaux projets financés en ECO (réalisés et prévus, avril 2017)

	Pays	Projet	Type	Entr. Chinoise	Coût	Financier
UE	Hongrie	Belgrade Budapest	Ferroviaire	China Railway Construction (CRCC)	€1.77-2.41bn	Exim Bank
		Pont Zemun-Borča (Belgrade)	Pont	China Road and Bridge Corporation (CBRC) Shandong High-Speed Group; CRBC	€170mn	Exim Bank
Non-UE	Serbie	Corridor XI (Obrenovac-Ub et Lajkovac-Ljig)	Autoroute	CRBC	€301mn	Exim Bank
		Corridor XI (Beograd-Obrenovac et Preljina-Pozega)	Autoroute	CRBC	€600mn	Exim Bank
		Corridor X (Pojate-Preljina et Novi Sad-Ruma)	Autoroute	CRBC	€642mn	Exim Bank
		Ring Road Around Belgrade	Autoroute	Sinohydro	€207mn	Exim Bank
		Belgrade Budapest	Ferroviaire	CRBC	€800mn	Exim Bank
	Albanie	Arber motorway (Tirana-Macédoine)	Autoroute	Chinese State Construction Company	n/a	Exim Bank
		Blue Corridor (différentes sections)	Autoroute	China Pacific Construction Group Corporation (CPCG)	n/a	PPP*
	Bosnie-Herzégovine	Autoroute Banja Luka - Split	Autoroute	Sinohydro	€600mn	Exim Bank*
	Monténégro	Corridor XI (Podgorica - Kolasin)	Autoroute	CRBC	€809mn	Exim Bank
		Blue Corridor (différentes sections)	Autoroute	CPCG	n/a	PPP*
Macédoine	Modernisation du corridor ferroviaire X	Ferroviaire	n/a	n/a	n/a	
	Sections Kicevo-Ohrid et Miladinovci-Stip	Autoroute	Sinohydro	€580mn	Exim Bank	

Sources: EBRD, CSIRD, recherche de terrain; n'inclut pas les projets seulement mentionnés sans suivi concret

\* A confirmer

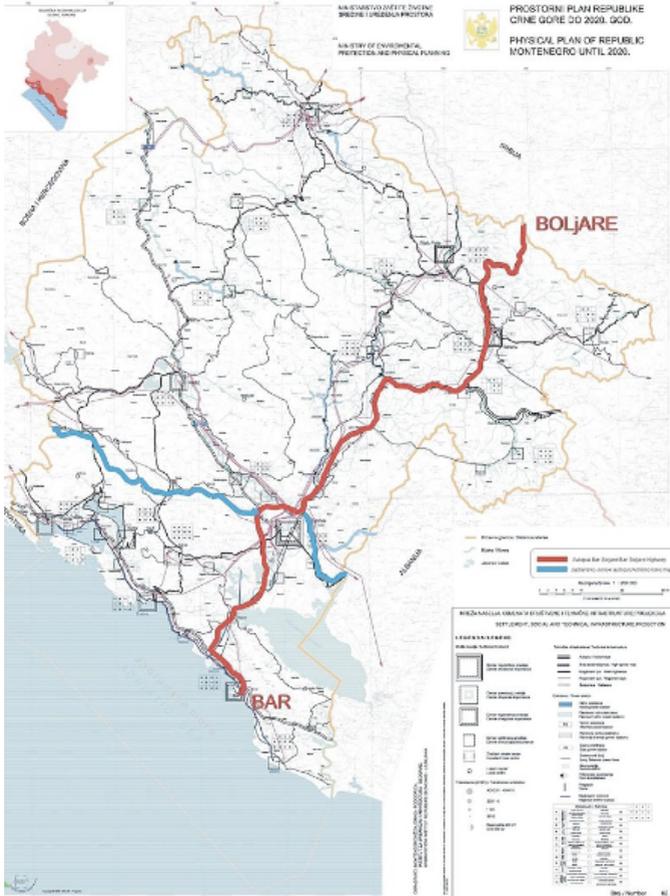
On tire de l'étude de ce tableau récapitulatif que la plupart des projets – hors réfection de la ligne Budapest-Belgrade, estimée à 2,5-3 milliards d'euros – sont des projets d'infrastructure de taille moyenne, largement concentrés dans le domaine autoroutier. La raison en est simple : dans la plupart des pays où ces projets se concentrent (Balkans occidentaux), le développement autoroutier est une priorité. Notons d'ailleurs que la Chine finance souvent des projets le long d'axes prioritaires préexistants, tels que le Corridor paneuropéen de transports X (de Salzbourg à Thessalonique), et le corridor XI (de Belgrade à Bar) définis comme prioritaires par les gouvernements serbe et monténégrin. La Chine vient donc en soutien de politiques de transport nationales ou européennes préalables, mais nécessitant des financements importants. Ces projets autoroutiers sont par ailleurs généralement plus simples techniquement. Rapides à construire, ils offrent dans des délais limités une réalisation tangible à créditer à la coopération de ces pays avec la Chine.

### Tracé du corridor X (tel que défini à Helsinki en 1997)



Source : [Edessa.Topo.Auth.Gr](http://Edessa.Topo.Auth.Gr)

### Tracé du Corridor XI



Source : [Wikipedia](https://en.wikipedia.org/wiki/Corridor_XI)

Seulement deux projets chinois ne concernent pas le secteur autoroutier : le pont Zemun-Borča à Belgrade, et le projet ferroviaire Belgrade-Budapest. Le pont Zemun-Borča, reliant les deux rives du Danube à Belgrade, a été ouvert à la circulation en 2014. Malgré son coût limité par rapport aux autres projets chinois dans la région, il a représenté un chantier techniquement plus complexe. Il a néanmoins été achevé sans difficulté majeure par les entreprises chinoises concernées, et dans les temps et coûts impartis – bien qu’à l’aide d’un grand nombre d’ouvriers chinois déployés en Serbie à cette occasion. Le projet de ligne ferroviaire Belgrade-Budapest consiste pour sa part à rénover et doubler la ligne existante, afin

d'accroître la vitesse et le trafic sur la ligne<sup>59</sup>. Les accords nécessaires pour le lancement des travaux devraient bientôt être finalisés. Néanmoins la construction côté hongrois est pour l'instant retardée par une requête d'information de Bruxelles concernant le contrat financier entre la Chine et la Hongrie, pays membre de l'UE et donc tenu au respect de ses règles strictes en matière de marchés publics.

Notons enfin que le tableau n'inclut pas les projets actuellement en discussion, mais non concrétisés, sous la forme par exemple d'un accord intergouvernemental. Il n'inclut notamment pas deux projets chinois très ambitieux pour l'ECO, l'un dans le domaine ferroviaire et l'autre dans le domaine portuaire :

**La China-Europe Land Sea Express Route** : Ce projet envisage de prolonger vers le sud la ligne Belgrade-Budapest, pour relier *in fine* le port (sous contrôle désormais majoritairement chinois) du Pirée avec l'Europe de l'Ouest, via Budapest. L'idée est simple : permettre l'utilisation optimale des capacités du port du Pirée et créer via une liaison ferrée rapide et modernisée une alternative viable aux grands ports du nord-ouest de l'Europe, ou aux ports de la mer Noire et de l'Adriatique. Ce projet ambitieux, mais de très long terme, mobiliserait des investissements importants. Il impliquerait en effet la réfection – comme pour la ligne Budapest-Belgrade – des lignes ferroviaires existantes entre la côte grecque et la Serbie, via la Macédoine<sup>60</sup>.

Au-delà des investissements importants qu'il nécessiterait, ce projet impliquerait également un effort de concertation politique et institutionnelle pour améliorer l'opération de cette liaison ferroviaire, et notamment pour harmoniser et améliorer les pratiques des opérateurs le long du corridor. Cela permettrait que la vitesse gagnée par le biais de meilleures infrastructures physiques soit complétée par une circulation plus rapide des biens grâce à de meilleures procédures douanières et logistiques.

---

59. En effet, n'ayant pas connu de réfection depuis les années 1960, celle-ci enregistre une vitesse moyenne de circulation de 60 à 80 km/h, selon les conditions météorologiques, ce qui l'empêche d'être une alternative crédible au transport routier, que ce soit pour le fret ou pour le trafic passager.

60. Notons ici que comme dans le cas de la ligne Budapest-Belgrade, des trains circulent d'ores et déjà du Pirée à Budapest. Néanmoins, en raison de l'état de la ligne, ceux-ci sont rares – et le transport routier reste une alternative préférable pour l'instant.

Pour l'instant, le projet est suspendu au résultat de la requête d'information de l'UE sur le projet Budapest-Belgrade. Si l'Union devait considérer comme non conforme aux règles européennes le projet chinois entre les capitales serbe et hongroise, le projet de Land-Sea Express Route serait fortement remis en question. Néanmoins, si le projet Budapest-Belgrade est validé par l'UE et réalisé par la Chine, les projets attenants en Macédoine et en Grèce pourraient rapidement voir le jour. Le cas échéant, la Hongrie et la Chine raviveraient probablement le projet de liaison ferroviaire « V0 » autour de Budapest. Abandonné après de longues négociations, car peu pertinent étant donné le volume du trafic sur le réseau de fret hongrois (il a pour but de désengorger le trafic de fret ferroviaire à Budapest), il pourrait être reconsidéré si la liaison Pirée-Budapest crée une circulation plus importante.

### Tracé de la « Land Sea Express Route »



Source : [The Financial Times](#)

**Projet de coopération portuaire :** La Chine a aussi formulé à plusieurs reprises l'idée d'une initiative de coopération entre les ports de la mer Noire, les ports de l'Adriatique, et les ports baltes. Les vellétés chinoises en la matière restent floues, mais un certain nombre de possibilités a été mentionné :

Tout d'abord, est mentionnée dès 2014 la possibilité du financement de canaux sur le territoire tchèque entre les rivières du Danube, de l'Oder et de l'Elbe, permettant à terme de relier les trois ports de Hambourg (Allemagne), Szczecin (Pologne) et Constanța (Roumanie). Des études de faisabilité seraient en cours, et le projet aurait reçu le soutien des gouvernements tchèque, polonais, slovaque et hongrois – et surtout de la Roumanie, qui bénéficierait plus particulièrement de cette nouvelle connexion<sup>61</sup>. Néanmoins l'idée est encore très préliminaire, et un certain nombre d'observateurs rencontrés pour cette étude se sont montrés très sceptiques quant à la probabilité de son aboutissement.

Ensuite, durant le « 16+1 » de Suzhou en 2015, le Premier ministre chinois Li Keqiang a mentionné l'idée d'une *Adriatic-Baltic-Black Sea Seaport Cooperation*, envisageant l'établissement de zones industrielles autour de plusieurs ports européens<sup>62</sup>. L'« initiative des 3 ports » (un autre nom utilisé pour le projet) a été reprise au sommet du « 16+1 » à Riga, sans que celle-ci soit pour autant détaillée plus avant. Néanmoins, elle montre l'intérêt marqué de la Chine et de ses entreprises pour les ports européens, que nous aborderons à nouveau ci-après.

La Chine a enfin exprimé son intérêt pour des projets portuaires pré-existants, initiés par certains pays européens, mais répondant aux critères des NRS. Elle a notamment exprimé son intérêt pour la *Five Ports Alliance*, un projet important de terminal à conteneurs entre l'Italie, la Slovénie et la Croatie, et financé par le gouvernement italien ainsi que, potentiellement, des investisseurs chinois<sup>63</sup>. Il se reposerait notamment sur la plateforme onshore-offshore du port de Venise, dont la construction a récemment

---

61. Frans-Paul Van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, Alice Ekman, Miguel Otero-Iglesias (eds), « Europe and China's New Silk Roads », *ETNC Report*, décembre 2016, [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Europe\\_and\\_Chinas\\_New\\_Silk\\_Roads\\_0.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Europe_and_Chinas_New_Silk_Roads_0.pdf).

62. « China proposes new cooperation initiative in Adriatic-Baltic-Black Sea region », Xinhua, 24 novembre 2015, [http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/24/c\\_134849971.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-11/24/c_134849971.htm).

63. Frans-Paul Van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, Alice Ekman, Miguel Otero-Iglesias (eds), « Europe and China's New Silk Roads », *op. cit.*

été confiée à la Chine<sup>64</sup>, mais aussi sur la modernisation et l'accroissement des capacités des ports italiens de Trieste et Ravenna, ainsi que le port de Koper en Slovénie, et de Fiume en Croatie. L'investissement total est estimé à 2,2 milliards d'euros. L'initiative fournirait une alternative au corridor Pirée-Budapest, puisqu'elle lierait ces 5 ports aux marchés européens de l'Ouest et du Nord par des lignes ferroviaires remises à niveau, notamment à travers l'Italie.

### *Des limites importantes*

L'étude des projets chinois en ECO met en exergue les limites importantes – jusqu'ici du moins – de la politique chinoise en matière de transports dans la région, et ce dans le cadre particulier du financement de larges projets d'infrastructures. En effet, le tableau ci-dessus confirme le fait que l'intégralité des projets réalisés, et la très grande majorité des projets envisagés, le sont dans les pays des Balkans occidentaux, non-membres de l'UE. Dans les 11 pays membres de l'Union, seul le projet Belgrade-Budapest est en discussion – et celui-ci est actuellement examiné par Bruxelles.

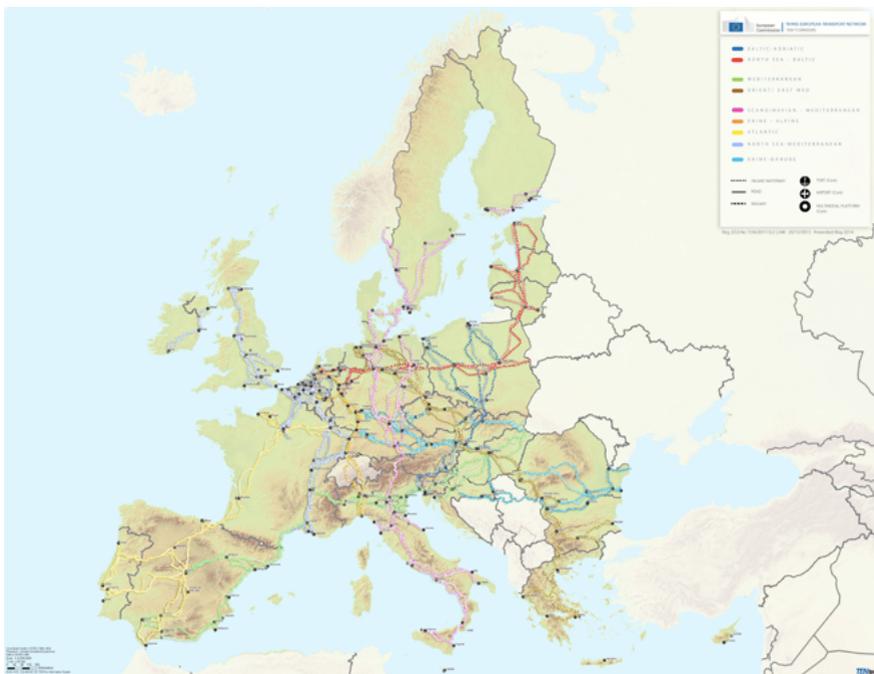
Les raisons de ce déséquilibre géographique sont diverses, mais toutes directement liées à l'appartenance à l'Union européenne.

La première barrière est un manque de projets potentiels dans les pays membres de l'UE. En effet, la plupart des projets présentant un intérêt pour Pékin dans ces pays font déjà l'objet d'efforts de (re)construction dans le cadre des politiques européennes de transport (TEN-T), et de financements dédiés (fonds structurels et fonds *Connecting Europe* notamment). Les pays des Balkans occidentaux, non-membres de l'UE, n'ont pas accès à cette manne financière importante – et sont donc beaucoup plus ouverts à des partenariats en la matière avec Pékin. Alors que ces pays ont accès à certains financements tels que des prêts de l'EBRD ou de l'EIB pour le secteur des transports, ces financements sont généralement longs et compliqués à obtenir. Au final, les financements offerts par Pékin sont donc bien plus attractifs pour ces cinq pays que pour les 11 pays de l'UE.

---

64. « China's CCCC signs contract for Venice port offshore-onshore project design », *PortSEurope*, 6 février 2017, <http://www.portseurope.com/2017/02/06/port-venice-china-cccc-signs-contract-for-design-of-venice-port-offshore-onshore-project>.

## Tracé des corridors TEN-T



Source : [European Commission](#)

Les lignes que la Chine utilise pour le fret Chine-UE sont aussi des lignes préexistantes. Parmi elles, les routes les plus pertinentes pour la Chine ont déjà été identifiées au niveau européen comme prioritaires (corridors TEN-T) et sont donc couvertes par des fonds européens. Mis à part dans certains pays d'Asie centrale, et en Serbie et en Macédoine dans le cadre de la Land-Sea Express Route, la Chine n'a donc pas besoin de soutenir le développement ou la construction de nouvelles lignes ferroviaires Chine-Europe. Les quelques projets non couverts par des fonds européens que la Chine pourrait éventuellement aider à financer sont des infrastructures « ponctuelles » comme des terminaux intermodaux, ou des gares. Or ceux-ci nécessitent très peu d'investissements comparé aux lignes ferroviaires (10 à 50 fois moins de capital), ce qui rend un soutien financier chinois moins pertinent, d'autant que pour ces projets de plus petite taille, des financements bancaires classiques, à des taux intéressants, sont facilement disponibles<sup>65</sup>.

65. Entretiens en ECO.

Ce manque de projets tangibles à construire, moderniser, ou simplement financer dans les pays membres de l'UE en ECO explique pourquoi la Chine a jusqu'ici peiné à identifier des accords pour ce type de projets avec ses partenaires de l'UE.

Une seconde barrière est liée aux financements offerts par Pékin, lesquels ne sont pas toujours assez attractifs et « favorables » pour les pays membres de l'UE. En effet, les financements offerts par l'Exim Bank sont surtout intéressants pour des pays n'ayant accès qu'à des financements à taux élevés, ou n'ayant simplement pas accès au financement, en raison par exemple de leur situation économique. Pour ces pays, les financements politiques chinois sont une aubaine : ils sont disponibles facilement, débloqués rapidement, et offerts à des taux subventionnés par le gouvernement chinois. Ces facteurs expliquent notamment l'intérêt de pays comme la Serbie, le Monténégro ou la Macédoine pour les offres de financement chinoises.

Néanmoins, cet intérêt n'est que très peu présent en ECO chez les pays membres de l'UE. En effet, ces derniers ont pour la plupart accès à des financements bien plus intéressants que ceux proposés par Pékin. La Hongrie par exemple se finance actuellement sur les marchés internationaux autour de 2 % (à 10 ans), un niveau que les prêts « préférentiels » de Pékin peinent à atteindre. C'est le cas de nombreux pays de la zone, qui peuvent trouver à se financer à de meilleures conditions. Bien sûr, les financements chinois sont généralement massifs : ils permettent donc de financer en un prêt des projets qui nécessiteraient probablement sur les marchés financiers classiques la mise en place d'un consortium de banques et d'un montage financier plus complexe. Mais comme indiqué ci-dessus, les pays membres ont également accès à des fonds européens abondants. Notons ici que les personnes interviewées pour cette étude nous ont confié que la proposition chinoise de 2012, lors du sommet de Varsovie, de créer une ligne de crédit préférentiel de 10 milliards d'euros pour la zone, a fait naître un certain scepticisme : pour les pays membres de l'UE, qui ont accès à d'importants de fonds européens, cette somme paraît extrêmement limitée.

Finalement, la principale barrière aux grands projets chinois d'infrastructure en ECO sont les règles européennes en matière de marchés publics. En effet, ces règles disposent que tout usage de fonds publics au-delà d'un certain seuil (rapidement atteint pour des projets d'infrastructure et de transports) doit être conduit sur la base d'un appel d'offres ouvert,

équitable et compétitif. Or ce principe s’oppose frontalement au modèle chinois de financement décrit ci-dessus. En effet, les financements proposés par Pékin s’accompagnent de conditions claires : que des entreprises chinoises soient impliquées dans la construction dudit projet, pour au moins la majorité de la valeur du contrat considéré. Cette conditionnalité, et la nécessité pour ces financements de faciliter l’activité internationale des entreprises chinoises, sont des principes fondamentaux de l’activité de la CDB et de l’Exim Bank. Ainsi, la Chine jusqu’ici refuse de se conduire en simple pourvoyeur de fonds.

Cette réticence crée une barrière importante à l’implication chinoise dans la construction de larges projets de transport dans les pays membres de l’UE. Elle explique pourquoi la ligne de crédit de 10 milliards d’euros proposée par Pékin n’a en réalité été utilisée jusqu’ici par aucun des pays de l’UE membres du « 16+1 ». Elle explique également les retards pris par le projet Budapest-Belgrade. En effet, en contradiction avec les règles de l’UE, le gouvernement hongrois avait originalement signé un accord de financement avec Pékin liant le prêt chinois à l’implication d’entreprises chinoises. Cela a mené Bruxelles à demander à Budapest certaines informations supplémentaires sur le projet et son financement, pour pouvoir juger de sa légalité. Cela explique enfin qu’en ECO, les projets proposés à la Chine par ses partenaires États membres de l’UE soient principalement des projets de partenariats public-privé ou des concessions, plus faciles à déployer dans le contexte réglementaire de l’UE. La Roumanie et la Bulgarie notamment, intéressées par la perspective de financements et de fonds chinois pour le développement de leurs infrastructures de transports, ont suggéré ce modèle de coopération à plusieurs reprises à Pékin<sup>66</sup>.

## REDYNAMISATION DES AXES FERROVIAIRES CHINE-EUROPE

Les réalisations chinoises en termes de redynamisation des corridors de transport ferroviaires Chine-UE sont également limitées, bien qu’ayant fait l’objet d’une grande publicité. En effet, l’effort n’est passé inaperçu ni en

---

66. « China might build the high-speed railway in Romania », *Railway Pro*, 19 décembre 2013, <http://www.railwaypro.com/wp/china-might-build-the-high-speed-railway-in-romania/> ; EBRD, « China and South-Eastern Europe: Infrastructure, trade and investment links », juillet 2016, <http://www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/see-china-investments.pdf>.

Europe ni en Chine, où il s'est accompagné de nombreuses annonces dans la presse, à chaque nouvelle ouverture d'une ligne reliant la Chine (et notamment certaines de ses grandes villes de l'ouest) avec des capitales et villes européennes : Duisburg, Łódź, mais aussi Lyon, Madrid et même Londres<sup>67</sup>.

Cependant, malgré leur succès publicitaire, ces lignes ont une utilité et une fréquence toujours limitées, même plusieurs années après leur ouverture. Leur raison d'être économique et commerciale est fortement remise en question par les spécialistes des transports rencontrés pour cette étude.

Théoriquement, ces lignes relient aujourd'hui la Chine avec la Pologne, l'Allemagne, la Hollande, la Belgique, la France, le Royaume-Uni et l'Espagne. Néanmoins, seules deux de ces lignes opèrent sur un rythme régulier : la ligne Chongqing-Duisburg et la ligne Łódź-Chengdu<sup>68</sup>. Les autres lignes n'opèrent que sur une base *ad hoc*, c'est-à-dire quand un train est affrété pour une occasion particulière, ou quand un nombre suffisant de conteneurs est rempli pour justifier un voyage. En cela, ces deux lignes sont donc l'exception plutôt que la norme.

### Principales lignes du *China-Europe Railway Express*<sup>69</sup>

Ville d'origine (Chine)	Destination finale (Europe)	Longueur de la ligne	Temps de transport
Chongqing	Duisburg, Allemagne	11 179 km	14 jours
Chengdu	Łódź, Pologne	9 826 km	10 jours
Zhengzhou	Hambourg, Allemagne	10 399 km	17 jours
Suzhou	Varsovie, Pologne	11 200 km	12 jours
Wuhan	Lyon, France	11 300km	15 jours
Changsha	Duisburg, Allemagne	11 808 km	18 jours
Yiwu	Madrid, Espagne	13 052 km	21 jours

67. Jonathan Webb, « The New Silk Road: China Launches Beijing-London Freight Train Route », *Forbes*, 3 janvier 2017, <https://www.forbes.com/sites/jwebb/2017/01/03/the-new-silk-road-china-launches-beijing-london-freight-train-route>.

68. Entretiens en ECO.

69. Tableau tiré de Wing Chu, « China-Europe Express Trains: On Track to Access Belt and Road Businesses », *op. cit.*

La plupart des trains arrivant pleins en Europe repartent généralement en sous-capacité. À titre d'exemple, la plupart des trains arrivant en Pologne repartent aujourd'hui presque vides, et les conteneurs inutilisés doivent être revendus sur place ou réacheminés vers la Chine par voie maritime. Le premier train retour sur la ligne Łódź-Chengdu a quitté l'Europe en août 2015, avec à son bord des produits agricoles polonais. Avant cela, ces produits avaient peu de débouchés en Chine, ou bien ne pouvaient transiter par la Russie en raison des sanctions en place<sup>70</sup>. Enfin, depuis son ouverture en novembre 2014, et ce jusqu'à mars 2016, la ligne reliant Yiwu à Madrid a vu 39 trains en provenance de Chine, pour seulement 8 trains opérés en sens inverse<sup>71</sup>. L'année passée a certes vu une augmentation des trains retour : pendant la première moitié de 2016, sur les 619 trajets opérés par CRE, 209 étaient des trains vers la Chine<sup>72</sup>. Les chiffres disponibles n'indiquent pas, cependant, si ces trains étaient de la même longueur ou aussi pleins que les trains voyageant dans l'autre direction.

Que ce soit d'Europe en Chine ou de Chine en Europe, la demande, le nombre et la fréquence des trajets reliant les deux partenaires commerciaux sont très limités. Seulement 1 700 trains ont effectué le voyage entre la Chine et l'Europe en 2016. Certes, encouragé par un fort soutien politique, ce nombre était en croissance rapide par rapport aux années précédentes, qui avaient vu 815 trains circuler en 2015, et seulement 447 de 2011 à 2014. Néanmoins, ce trafic reste minimal pour une ligne reliant les deux principales puissances commerciales mondiales. À son niveau actuel, le fret annuel entre la Chine et l'Europe est une quantité négligeable en comparaison du trafic et du commerce convoyé par voie maritime. En effet, en 2016, les lignes ferroviaires Chine-Europe transportaient approximativement 200 000 TEU de marchandises comparé à près de 50 millions de TEU annuels échangés entre la Chine et l'UE. Il suffirait donc aujourd'hui de moins de 10 porte-conteneurs pour remplacer et acheminer la totalité du commerce s'effectuant entre la Chine et l'Europe par ces voies ferroviaires<sup>73</sup>. Même si ces lignes étaient utilisées à leur

---

70. Frans-Paul Van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, Alice Ekman, Miguel Otero-Iglesias (eds), « Europe and China's New Silk Roads », *op. cit.*

71. Begoña Blanco Muñoz, « It costs twice as much to export olive oil from Spain using China's "One Belt, One Road" railway », *Quartz*, 18 mai 2016.

72. Wing Chu, « China-Europe Express Trains: On Track to Access Belt and Road Businesses », *op. cit.*

73. Entretiens en ECO.

capacité maximale (autour de 2 millions de TEUs selon les experts interrogés), et donc sur la base d'un trafic décuplé par rapport à aujourd'hui, ces quantités resteraient limitées en comparaison des capacités maritimes. Ces lignes semblent donc être davantage en compétition avec le transport aérien qu'avec les voies de transport maritime<sup>74</sup>.

Finalement, l'utilisation des lignes par des entreprises convoyant leur marchandise de Chine en Europe (et vice-versa) est intimement liée aux subventions importantes dont elles bénéficient, lesquelles abaissent significativement le coût du transport ferroviaire (intrinsèquement plus élevé que celui du transport maritime) pour ces acteurs. En effet, les niveaux de subventions sont tellement élevés pour certaines de ces lignes que les coûts de transport sont presque nuls pour les entreprises exportatrices<sup>75</sup>. Ces subventions sont pour la plupart fournies par des villes et provinces chinoises qui souhaitent profiter de ces lignes pour attirer davantage d'entreprises et d'investissements dans leur région. Pour l'instant, l'intérêt de ces provinces à utiliser ces lignes reste assez important pour justifier leur subventionnement. Mais si leurs efforts s'avèrent trop peu fructueux, celles-ci pourraient choisir de suspendre ces subventions très coûteuses. Or sans subvention, il y a fort à parier que ces lignes perdront leur attractivité et un grand nombre de leurs utilisateurs, lesquels favoriseront à nouveau l'option maritime et intermodale.

## ACTIVITÉS MENÉES DIRECTEMENT PAR LES ENTREPRISES CHINOISES EN ECO

Bien que plus diverses que les deux activités décrites ci-dessus, les initiatives directes d'entreprises chinoises se sont multipliées au cours des cinq dernières années :

**Prise de participation dans des entreprises du secteur des transports :** Les entreprises chinoises ont un intérêt marqué pour des prises de participation en ECO. Par exemple, après avoir fait l'acquisition de plusieurs entreprises d'Europe occidentale impliquées dans la produc-

---

74. « China - Europe rail freight poses a growing threat to air cargo », *Railway Gazette*, 16 mars 2017, <http://www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/china-europe-rail-freight-poses-a-growing-threat-to-air-cargo.html>.

75. Entretiens en ECO.

tion de pièces détachées ferroviaires, et notamment dans le domaine de la grande vitesse, le géant chinois du matériel roulant CRRC a clairement exprimé son intérêt à acquérir la société tchèque Škoda (transport), elle-même productrice de matériel roulant<sup>76</sup>. L'acquisition est encore en discussion, et a pris beaucoup de retard. Mais si elle se concrétisait, elle permettrait à CRRC d'entrer plus rapidement sur le marché européen du matériel roulant, en acquérant une société homologuée aux standards européens, et habituée à produire selon ces normes. Sans cela, les trains chinois vendus par CRRC devraient faire l'objet d'une accréditation pays par pays – un processus qui peut prendre plusieurs années et demande l'investissement d'importantes ressources financières et humaines. Notons que CRRC a également soumis une proposition d'investissement dans l'opérateur ferroviaire national bulgare BDZ Holding<sup>77</sup>. Une telle opération impliquerait un refinancement pour 130 M€ de la dette de BDZ Holding, la provision de près de 170 M€ de matériel roulant à l'opérateur, et enfin un investissement de CRRC pour une usine d'assemblage sur place en Bulgarie. Enfin, BYD, un producteur de batteries et voitures électriques chinoises, a récemment inauguré une usine en Hongrie<sup>78</sup>.

**Prise de participation dans des infrastructures de transport :** La Chine a fait montre d'un intérêt tout aussi marqué pour l'acquisition d'infrastructures de transport dans la région. Le domaine aéroportuaire capte une part importante de l'attention chinoise. En 2016, l'entreprise chinoise Everbright Limited faisait l'acquisition de Tirana International Airport (TIA), un consortium en charge de l'exploitation et de la gestion de l'aéroport mère Theresa de Tirana<sup>79</sup>. Des entreprises chinoises ont exprimé leur intérêt pour l'acquisition ou l'opération d'autres aéroports d'ECO, et notam-

---

76. « CRRC confirms plan to buy Škoda Transportation », *Railway Gazette*, 30 novembre 2016, <http://www.railwaygazette.com/news/business/single-view/view/crrc-confirms-plan-to-buy-skoda-transportation.html>.

77. « Chinese proposal to bail out crisis-hit Bulgarian railway », *Railway Gazette*, 14 mars 2017, <http://www.railwaygazette.com/news/business/single-view/view/chinese-proposal-to-bail-out-crisis-hit-bulgarian-railway.html>.

78. Cindy Lavrut, « BYD a inauguré une usine en Hongrie », *CCFA*, 5 avril 2017, <http://www.cdfa.fr/BYD-a-inaugure-une-usine-en-173405>.

79. « China Everbright Group buys Albanian airport operator », Reuters, 7 octobre 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-albania-everbright-idUSKCN1271ZE>.

ment Plovdiv (Bulgarie)<sup>80</sup>, Ljubljana (Slovénie)<sup>81</sup>, Szombathely (Hongrie)<sup>82</sup>, et Debrecen (Hongrie)<sup>83</sup>. Des acteurs chinois ont enfin fait part de leur intérêt pour certains ports de l'Adriatique, de la Baltique et de la mer Noire, notamment en Bulgarie (Bourgas), en Roumanie (Constanța), en Croatie (Rijeka), en Slovénie (Koper), au Monténégro (Bar), en Albanie (Durrës), et en Lettonie (Riga)<sup>84</sup>, bien que la plupart ne soient pas à vendre.

**Participation à des appels d'offres** : Le plus important appel d'offres remporté jusqu'ici par une entreprise chinoise en ECO est la construction de l'autoroute Varsovie-Łódź en Pologne, qui s'est soldée par un échec cuisant pour l'entreprise chinoise responsable du projet<sup>85</sup>. En 2011, après deux années de travaux, la réalisation a été retirée au consortium chinois en raison de difficultés opérationnelles, de retards et dépassements de budget, et de nombreuses controverses. À la suite de cet épisode, le consortium chinois a été interdit de répondre à d'autres appels d'offres dans le pays pendant trois ans.

D'autres appels d'offres ont cependant été remportés depuis par des entreprises chinoises en ECO. Par exemple, l'entreprise de construction ferroviaire chinoise China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) a remporté le contrat de réhabilitation d'une portion de 7,5 km de ligne ferroviaire à Belgrade, financé par un prêt de l'EBRD<sup>86</sup>. La Chine, via son entreprise CNBM International Engineering, a également été sélec-

---

80. « Chinese Investors Interested in Getting Concession on Bulgaria's Plovdiv Airport », *Novinite*, 31 mars 2015, <http://www.novinite.com/articles/167601/Chinese+Investors+Interested+in+Getting+Concession+on+Bulgaria%27s+Plovdiv+Airport>.

81. Jacqueline Grapin, « China Invests in Europe: A Strategic Buying Spree », *European Affairs*, The European Institute, novembre 2015, <http://www.europeaninstitute.org/index.php/ei-blog/270-european-affairs/ea-november-2015/2105-china-invests-in-europe-a-strategic-buying-spreec>.

82. Ágnes Szunomár, « Blowing from the East », [http://real.mtak.hu/34185/1/Szunomar\\_Blowing\\_from...SFPA\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/34185/1/Szunomar_Blowing_from...SFPA_u.pdf).

83. Gatién Du Bois et Magdi Birta, « Hungary : the flagship of China in Europe ? », *Nouvelle Europe*, 29 juin 2015, <http://nouvelle-europe.eu/node/1905>.

84. Frans-Paul Van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, Alice Ekman, Miguel Otero-Iglesias (eds), « Europe and China's New Silk Roads », *op. cit.*

85. Jade Le Van, « A road accident: the inside story of the Polish highway that wasn't built by Chinese firms », *China Analysis*, janvier 2012, [http://www.ecfr.eu/page/-/China\\_Analysis\\_Facing\\_the\\_Risks\\_of\\_the\\_Going\\_Out\\_Strategy\\_January2012.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_Facing_the_Risks_of_the_Going_Out_Strategy_January2012.pdf).

86. « Chinese construction giant begins works on rail line rehabilitation in Serbia », *Xinhua*, 30 mars 2017, [http://news.xinhuanet.com/english/2017-03/30/c\\_136171745.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2017-03/30/c_136171745.htm).

tionnée en 2014 pour la construction d'un nouveau terminal pour le port croate de Ploče<sup>87</sup>. En 2015, la Macédoine confiait également à CCECC, à la suite d'un appel d'offres, la rénovation de la section Kolašin-Kos du Corridor XI entre Belgrade et Bar, financée par l'EBRD<sup>88</sup>. À Riga, des entreprises de construction chinoises sont en négociation depuis février 2015 pour développer les infrastructures du port<sup>89</sup>. En Pologne enfin, l'entreprise polonaise PKP Cargo est en discussion avec Zhengzhou International Hub pour la construction d'une plateforme logistique pour le transport de conteneurs entre la Chine et l'Europe<sup>90</sup>.

**Ventes de matériel de transport :** Certaines entreprises chinoises fournissent désormais du matériel de transport aux pays de l'ECO. C'est le cas notamment de CRRC, qui a déjà fourni du matériel roulant à quatre pays de la zone (Serbie, Macédoine, Estonie et République tchèque)<sup>91</sup>. La Chine avait par le passé également participé au renouvellement de la flotte de marine marchande monténégrine<sup>92</sup>.

Bien que certaines entreprises chinoises aient fait montre d'un intérêt croissant pour la zone et son secteur des transports, leurs investissements restent limités en comparaison de ceux d'autres entreprises et investisseurs dans la région, comme l'Union européenne, les États-Unis, mais aussi d'autres pays d'Asie, et notamment le Japon et la Corée du Sud. Ces pays et leurs entreprises sont également très intéressés par les opportunités que présente le secteur des transports en Europe. À titre d'exemple,

---

87. « CNBM signs contract with Croatian port Ploce », *China Daily*, 27 septembre 2014, [http://europe.chinadaily.com.cn/business/2014-09/27/content\\_18672071.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/business/2014-09/27/content_18672071.htm).

88. « Chinese company awarded Montenegro rail upgrading contract », *Railway Gazette*, 5 novembre 2015, <http://www.railwaygazette.com/news/infrastructure/single-view/view/chinese-company-awarded-montenegro-rail-upgrading-contract.html>.

89. André Kühnlenz, « How Beijing's new Silk Road is redrawing the economic map of a whole region », <https://www.apa.at/cms/ceeAward/article.html?doc=CMS1447849748055>.

90. Frans-Paul Van der Putten, John Seaman, Mikko Huotari, Alice Ekman, Miguel Otero-Iglesias (eds), « Europe and China's New Silk Roads », *op. cit.*

91. Entretien en ECO.

92. EBRD, « China and South-Eastern Europe: Infrastructure, trade and investment links », juillet 2016, <http://www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/see-china-investments.pdf> ; Bilsana Bibic, « Chinese Investment Developments in the Balkans 2016: Focus on Montenegro », *Balkan Analysis*, 9 août 2016, <http://www.balkananalysis.com/montenegro/2016/08/09/chinese-investment-developments-in-the-balkans-2016-focus-on-montenegro/>.

les entreprises automobiles sud-coréennes Hyundai et Kia ont déjà investi massivement en Slovaquie et en République tchèque. Par ailleurs, un opérateur sud-coréen a pris une participation dans une compagnie aérienne tchèque, et participe à une *joint-venture* en partenariat avec l'aéroport de Prague<sup>93</sup>.

---

93. Henry Foy, « Chinese-backed fund steps up investments in central and east Europe », *The Financial Times*, 9 mars 2015, <https://www.ft.com/content/14af36e6-b5e7-11e4-a577-00144feab7de>.

## CONCLUSIONS : CONSÉQUENCES POUR L'EUROPE DE L'IMPLICATION CHINOISE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN ECO

Un certain nombre de conclusions sont à tirer de l'élan chinois dans le secteur des transports en ECO, à la fois pour les pays de la région, et pour l'Europe tout entière.

Tout d'abord, cette poussée est à comprendre et à appréhender dans le cadre plus général de l'accroissement rapide des investissements directs à l'étranger (IDE) chinois ces dernières années – en particulier vers l'Europe – et de l'internationalisation croissante et rapide des entreprises chinoises au cours des 15 dernières années. En effet, après avoir reçu d'importants flux d'IDE dans les années 1990 et 2000, la Chine et ses entreprises cherchent désormais à sortir du pays pour trouver de nouveaux débouchés pour leurs produits, acquérir des technologies nécessaires à leur montée en gamme, et gagner en efficacité en assimilant certains savoir-faire industriels et managériaux de pointe.

Le domaine des transports ne fait pas exception, et les motivations des acteurs chinois y sont tout aussi nombreuses. Tout d'abord, la Chine cherche à utiliser ses impressionnantes capacités de production dans le domaine des transports, développées dans le cadre de sa croissance rapide des dernières décennies et de son plan de relance de 2009<sup>94</sup>. La poussée chinoise en Europe dans le domaine des transports, et à travers le monde via sa politique des NRS, a en effet pour objectif d'utiliser une partie au moins de ces capacités de production excédentaires.

---

94. En effet, la Chine s'est équipée rapidement et massivement en termes de transports, et tout particulièrement depuis 2008 et l'impressionnant plan de relance chinois qui a suivi la crise financière mondiale. Entre 2005 et 2010, la Chine a doublé son réseau autoroutier. De 2010 à 2015, elle a également construit près de 6 000 km de lignes ferroviaires par an. Et depuis 2008, elle s'est équipée de 20 000 km de lignes à grande vitesse. Elle a ainsi nourri la croissance extrêmement rapide d'une chaîne de valeur dédiée dans ces domaines. Maintenant que la croissance chinoise ralentit et que le rythme des constructions diminue, un grand nombre d'entreprises chinoises se retrouve au chômage technique (« China looks to the future with major highway plans », *World Highways*, octobre 2011, <http://www.worldhighways.com/sections/world-reports/features/china-looks-to-the-future-with-major-highway-plans/>).

L'intérêt chinois pour le secteur ne s'arrête pas à la construction cependant. La possible acquisition de Škoda par CRRC est un bon exemple de l'intérêt que la Chine et ses entreprises peuvent aussi nourrir pour les technologies et les savoir-faire européens en matière de transport (et notamment de matériel de transport). De telles acquisitions peuvent, comme nous l'expliquions précédemment, permettre une entrée plus rapide des entreprises chinoises sur le marché européen, en acquérant des capacités de production certifiées aux normes européennes.

Enfin, les investissements chinois en CEE sont aussi une manière pour la Chine d'apprendre, par l'expérience, à mieux servir et capter un marché européen complexe. Par exemple, la poussée chinoise en Serbie en matière de marchés publics et de grands chantiers d'infrastructures (ponts, autoroutes, rails) – pour lesquels la Chine doit respecter les normes et standards européens de construction – permet à ses entreprises de s'« entraîner » hors UE avant de pénétrer le marché de l'Union européenne.

Cette percée chinoise dans le secteur des transports en ECO fait donc partie intégrante d'une dynamique plus profonde et plus large de croissance rapide de la présence et des investissements chinois à l'étranger.

\*\*\*

Une deuxième conclusion importante à tirer de cette étude est le fait que, bien que recevant une attention importante, l'implication chinoise en ECO, notamment dans le domaine des transports, rencontre un certain nombre d'obstacles. En effet, alors que l'environnement politique de cette implication est très positif, et que les pays de la zone témoignent d'une grande ouverture de principe aux initiatives chinoises, les projets effectivement financés par la Chine restent concentrés géographiquement dans les cinq pays des Balkans occidentaux. Par ailleurs, les lignes ferroviaires Chine-Europe, bien que soutenues politiquement, rencontrent un succès limité et peinent à fonctionner sans subventions.

Néanmoins, il est important de comprendre que l'implication chinoise et son ambition sont toutes deux de long terme, et que certaines des barrières identifiées dans ce rapport pourraient disparaître à terme. Deux exemples peuvent être avancés ici.

Le premier est lié aux échéances européennes en matière de budget. Alors que les 11 pays de l'ECO membres de l'UE ont aujourd'hui accès à d'importants fonds européens pour développer leur réseau de transport,

ces fonds pourraient diminuer suite au vote du prochain budget européen en 2020. En effet, non seulement le prochain budget sera privé de la contribution du Royaume-Uni, mais ses priorités auront évolué. Si les fonds alloués à l'ECO pour les transports devaient diminuer significativement, l'offre et la disponibilité de financements chinois pourraient devenir plus attractives.

Un autre facteur à prendre en compte est le temps long de la constitution et de l'évolution des préférences en termes de transport. De nombreux experts nous ont expliqué que même à un prix subventionné, ou face à une offre permettant un temps de transport plus rapide, un grand nombre d'entreprises ne sont pas prêtes dans le court ou moyen terme à changer leurs habitudes de transport entre la Chine et l'Europe. Cependant, ces préférences peuvent évoluer dans le long terme, à 20 ou 30 ans. Par exemple, alors que Le Pirée est encore boudé par de nombreuses entreprises à la fois exportatrices et de transport, qui lui préfèrent toujours les ports d'Europe du Nord et de l'Ouest<sup>95</sup>, on peut imaginer qu'une partie au moins de ce trafic sera réaffecté dans le long terme. Si c'est le cas, l'implication chinoise en Europe du Sud et de l'Est dans le domaine des transports pourrait s'accroître, tout comme les flux de marchandises convoyés via l'ECO. Ces changements pourraient augmenter la demande d'infrastructures (lignes et terminaux), de matériel, et de services de transports dans la région. Dans une telle reconfiguration, la Chine et ses entreprises seraient bien placées pour gagner en importance dans le secteur.

Si par ailleurs un nombre plus important d'entreprises venait à délocaliser leurs activités de production vers la Chine de l'Ouest, et à créer une masse critique en matière de demande de transport ferroviaire, alors les lignes tirées et réhabilitées entre la Chine et l'Europe pourraient gagner en pertinence et voir leur trafic s'accroître.

\*\*\*

---

95. Le seul cas important de re-concentration sur le port du Pirée est celui de Hewlett-Packard (HP), qui a décidé dès 2013 de relocaliser la majorité de ses opérations de distribution de Rotterdam au Pirée, et d'utiliser les liens ferroviaires reliant le port à l'Europe de l'Ouest par les Balkans, la Hongrie et la Tchéquie. Depuis, certaines entreprises comme ZTE, Samsung Electronics, Lenovo et LG ont émis l'idée d'une telle relocalisation. Pour plus d'information, voir Aleksandar Bauranov, « The Port of Piraeus – Opportunity for Railways in South East Europe? », *European Railway Review*, 8 septembre 2016, <https://www.europeanrailwayreview.com/29672/railway-extra/port-piraeus-railways-south-east-europe/>.

Troisièmement, il est clair que l'implication chinoise prend une forme et une ampleur tout à fait différentes que l'on parle des pays membres de l'UE dans la région, ou des cinq des Balkans occidentaux. Pour des raisons que nous avons expliquées plus en détail dans cette étude, les pays des Balkans occidentaux, non membres de l'UE, sont généralement plus ouverts aux efforts chinois. Cette divergence claire vient de règles européennes plus strictes en matière de marchés publics dans les pays de l'UE, ainsi que de fonds plus abondants et plus facilement disponibles pour ces pays. Elle vient également, il est important de le préciser, d'un besoin plus marqué des cinq pays non-membres de l'UE en termes de transport. En effet, les réseaux de transport de ces derniers sont en général moins compétitifs que ceux de leurs voisins de l'UE :

	Pays	Compétitivité en termes de transport (note sur 7)
UE-11	Bulgarie	3.3
	Croatie	3.8
	Estonie	4.2
	Hongrie	3.5
	Lettonie	3.9
	Lituanie	4.1
	Pologne	3.7
	République tchèque	4.0
	Roumanie	2.9
	Slovaquie	3.4
	Slovénie	3.7
	<b>Moyenne UE</b>	<b>3.7</b>
non UE-5	Albanie	3.2
	Bosnie-Herz.	2.3
	Macédoine	3.4
	Monténégro	3.1
	Serbie	2.7
	<b>Moyenne non-UE</b>	<b>2.9</b>

*Source : World Economic Forum, Global Competitiveness Report (2016–2017)*

Cette division géographique, à la fois en termes de besoin et d'environnement légal, signifie que l'implication chinoise dans la région prend des formes différentes selon sa destination : davantage de projets financés et construits par la Chine dans les pays des Balkans occidentaux, et davantage de prises de participation, d'investissement direct ou de participation à des processus ouverts dans le reste de l'ECO.

\*\*\*

Enfin, la dernière conclusion concerne les différentes inquiétudes qu'a pu susciter cette implication chinoise dans le secteur en ECO. Celles-ci sont de différentes natures.

Commune à tous les pays de la zone, l'une des principales inquiétudes est celle d'une compétition accrue et potentiellement déloyale des entreprises chinoises face aux acteurs européens des transports. En effet, sous la forme intergouvernementale, comme sous la forme ouverte et commerciale, ces entreprises montrent une détermination impressionnante à capter des parts de marché européennes. Soutenues par leur gouvernement et son appareil diplomatique, ainsi que par les banques politiques chinoises, ces entreprises se voient attribuer des contrats de construction là où leurs concurrentes européennes ne disposent pas nécessairement du même soutien. Quand elles agissent seules, les entreprises chinoises sont aussi parfois aidées par des subventions ou des prêts à taux favorables des banques d'État chinoises. Ce soutien leur permet de remporter, via une offre axée sur les prix, des contrats importants, ou d'acquérir des entreprises de pointe du secteur des transports européen. Cette capacité financière particulière aux entreprises chinoises nourrit des inquiétudes parmi les acteurs européens du domaine des transports.

Une autre inquiétude, plus généralement relayée par la presse ou dans les milieux politiques, est celle d'une mainmise chinoise sur certaines infrastructures critiques, stratégiques ou de taille importante en Europe. Néanmoins, cette inquiétude est tempérée par deux facteurs. Le premier est le fait qu'en matière de financement de grands projets, le modèle privilégié par la Chine est généralement celui d'une construction suivie d'un transfert au pays concerné. En effet, la Chine s'est jusqu'ici rarement montrée intéressée par l'exploitation des infrastructures de transport construites par ses entreprises. Quand elle l'est, c'est généralement dans le cadre de l'acquisition d'une de ces infrastructures par une entreprise chinoise – Cosco étant un excellent exemple. Une telle prise de

participation implique un intérêt côté chinois à ce que l'opération et le développement de ces infrastructures se fassent avec succès, sous peine d'enregistrer des pertes importantes sur investissement. Bien sûr, l'expérience chinoise dans l'exploitation de ces infrastructures, notamment en Europe, est limitée, mais la courbe d'apprentissage chinoise est généralement très rapide.

Une autre inquiétude concerne plus particulièrement les pays des Balkans occidentaux, non-membres de l'UE, qui ont réalisé avec la Chine un certain nombre de projets impliquant des prêts chinois. L'endettement que ces projets créent dans les pays de la zone, jugé parfois excessif, inquiète. L'exemple des projets chinois de développement autoroutier au Monténégro est frappant : ceux-ci ont contribué à accroître dangereusement l'endettement du pays, au point qu'en mars 2014, la Banque mondiale a annulé un prêt de soutien au gouvernement, et le FMI exprimé son inquiétude pour sa stabilité fiscale<sup>96</sup>. Le prêt chinois envisagé, de 687 millions d'euros, représente près de 20 % du PIB monténégrin, et pousserait la dette du pays à 70 % du PIB. Notons par ailleurs que les prêts chinois sont généralement libellés en dollars, ce qui ajoute un risque de change au risque souverain.

Qui plus est, ces prêts sont parfois consentis pour des projets avec peu de raison d'être économique. Le projet Belgrade-Budapest est un exemple frappant. Selon les experts rencontrés pour cette étude, côté hongrois, le projet devrait mettre entre 300 et 2 400 ans à recouvrer son investissement initial, la Hongrie ne pouvant se reposer que sur les revenus de transports passagers et commissions de fret. À plusieurs reprises, le projet a été critiqué, car ne satisfaisant semblerait-il que des intérêts chinois : financé par un prêt chinois qui devra être remboursé à terme, construit (en majorité du moins) par des entreprises chinoises, et permettant de connecter le port du Pirée (chinois) aux marchés cibles de l'Europe occidentale. Les retombées côté chinois seraient donc bien plus importantes que celles côté européen. Ce déséquilibre explique probablement pourquoi, même dans les cinq pays des Balkans occidentaux, certains gouvernements concernés

---

96. Bilsana Bibic, « Chinese Investment Developments in the Balkans 2016: Focus on Montenegro », *op. cit.* ; « Montenegro, China's Exim Bank agree \$1 billion highway deal », Reuters, 30 octobre 2014, <http://www.reuters.com/article/montenegro-highway-idUSL5NOSP-4BI20141030>.

tentent désormais de privilégier des projets de partenariats public-privé ou de concessions.

Enfin, ces projets sont parfois entachés de corruption, suspectée ou avérée. En Macédoine par exemple, la Chine est mêlée à un scandale de corruption lié à ses projets autoroutiers<sup>97</sup>. De telles pratiques pourraient encourager à la construction de projets non pertinents, et/ou bien plus coûteux que nécessaire. Qui plus est, en l'absence de procédures d'attribution des marchés ouvertes, compétitives et transparentes, ces projets sont pour certains accusés de favoriser des entreprises locales entretenant des liens privilégiés avec le pouvoir politique<sup>98</sup>.

\*\*\*

Concernant les pays membres de l'UE enfin, les inquiétudes se focalisent surtout sur la propension des investissements chinois dans la région – dans le domaine des transports notamment, mais pas seulement – à contrevenir aux règles et lois de l'UE et à nourrir une forte compétition entre pays européens, voire à une désunion de l'UE.

Ces inquiétudes, qui ont émergé notamment à la création du format « 16+1 », se dissipent petit à petit face à une série de réalisations. La première est le fait que les promesses chinoises d'une augmentation rapide et significative des flux commerciaux et d'investissement entre les 11 pays membres et Pékin ont peiné à se réaliser. En effet, comme nous l'avons indiqué, les grands projets entre Chine et pays membres de l'ECO sont limités, et dans le domaine des transports se résument au projet Belgrade-Budapest, qui n'a toujours pas commencé. En termes de commerce, l'accroissement des flux s'est fait à une vitesse somme toute assez limitée<sup>99</sup> et a contribué à creuser plutôt que réduire le déficit commercial des pays

---

97. Michal Makocki, « China in the Balkans: The battle of principles », *ECFR Commentary*, 6 juillet 2017, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_china\\_in\\_the\\_balkans\\_the\\_battle\\_of\\_principles\\_7210](http://www.ecfr.eu/article/commentary_china_in_the_balkans_the_battle_of_principles_7210).

98. Michal Makocki et Zoran Nechev, « Balkan corruption: the China connection », *EUISS - Alert Issue*, n° 22, 2017, <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert%2022%20Balkans.pdf>.

99. Selon les chiffres d'Eurostat, et pour les 11 pays membres, 6,8 % de moyenne annuelle entre 2010 et 2015, soit moins que la croissance chinoise sur la période, et seulement un point au-dessus de la croissance des échanges Chine-UE. Notons que ce chiffre était encore plus limité pour les 5 pays des Balkans occidentaux : 5,9 % sur 2010-2015, toujours selon les chiffres d'Eurostat.

de la zone avec la Chine (exception faite de la Croatie et de la Hongrie)<sup>100</sup>. Au final, étant donné sa portée économique limitée, le « 16+1 » s'est révélé être plutôt un outil diplomatique et politique au service des pays de la zone, leur garantissant une rencontre annuelle avec Pékin. La controverse concernant le « 16+1 » s'est aussi apaisée avec l'introduction d'un observateur du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) lors des rencontres annuelles entre la Chine et les 16 pays de l'ECO, ainsi que de plusieurs « pays observateurs » tels que la Biélorussie. Côté européen, il ne semble pas exister de désir des pays concernés d'institutionnaliser le format, son statut actuel de plateforme de discussion satisfaisant les participants. Au final, le « 16+1 » s'avère plutôt être un moyen pour les 16 d'entretenir un dialogue annuel avec Pékin sur une base bilatérale, qu'un véritable groupement régional.

En termes de respect des règles européennes et d'unité intra-européenne, le problème semble moins lié à Pékin qu'aux États membres concernés. En effet, le principal cas de conflit avec Bruxelles est celui qui implique la Hongrie au sein du projet Belgrade-Budapest. Or la Hongrie, dont les relations avec l'UE sont particulièrement houleuses depuis plusieurs années, n'en est pas à sa première intervention de Bruxelles. L'UE avait déjà passé en revue deux projets intergouvernementaux impliquant Budapest : l'un de centrale nucléaire et l'autre de métro, tous deux impliquant la Russie et non la Chine<sup>101</sup>. Hors Hongrie, les pays du « 16+1 » membres de l'UE ont clairement indiqué à la Chine que les règles européennes doivent être considérées comme des règles nationales non optionnelles. Celles-ci peuvent bien sûr nourrir un certain ressentiment dans plusieurs pays de la zone, qui ont l'impression de passer à côté d'opportunités de financement ou de projets importants. Elles sont cependant respectées et mises en avant dans les discussions avec Pékin.

Il en va de même pour la désunion que la Chine pourrait instiller au sein de l'UE : certes, elle est amplifiée par la Chine dans certains cas, comme celui du débat sur le statut d'économie de marché ou la mer de Chine du Sud, mais elle se fonde sur une désunion et des mécontentements souvent préexistants, et une volonté pour de nombreux pays de la zone, non pas

---

100. Selon les chiffres d'Eurostat toujours.

101. Andrew Byrne et Neil Buckley, « EU approves Hungary's Russian-financed nuclear station », *The Financial Times*, 6 mars 2017, <https://www.ft.com/content/0478d38a-028a-11e7-ace0-1ce02ef0def9>.

tant de se rapprocher de Pékin spécifiquement, mais surtout de prendre des distances avec Bruxelles diplomatiquement ou de diversifier leurs relations en direction de la Chine, mais aussi la Russie, la Turquie, ou encore les pays du Golfe — comme c’est le cas une fois de plus en Hongrie.

\*\*\*

Pour conclure, il est intéressant de tirer ici un parallèle entre l’implication chinoise dans le domaine des transports en ECO, et ses activités dans d’autres destinations des Nouvelles Routes de la Soie. Certaines des conclusions de cette étude s’appliquent en effet à d’autres géographies, comme l’Asie du Sud-Est, où la Chine est extrêmement active dans le domaine des transports. Tout d’abord, on retrouve en Asie du Sud-Est la diversité de l’implication chinoise – de la construction d’infrastructures, à la revitalisation de corridors commerciaux, à un certain nombre d’activités plus proprement commerciales d’entreprises chinoises. Notons que, tout comme en ECO, la Chine rencontre des difficultés importantes en Asie du Sud-Est dans le cadre du déploiement de ses NRS, bien que parfois pour des raisons différentes. En effet, alors que les règles européennes représentent une barrière importante à l’activisme chinois en ECO, c’est en Asie du Sud-Est la compétition japonaise qui représente l’un des obstacles principaux. Tandis que que les entreprises européennes disposent d’un soutien financier et diplomatique limité pour contrecarrer l’offre chinoise en ECO (et ailleurs), les entreprises japonaises bénéficient pour leur part d’un soutien important de l’État japonais et de ses institutions financières et diplomatiques, notamment dans le cadre de grands projets d’infrastructure en Asie du Sud-Est. L’existence de cette contre-offre japonaise, nourrie par l’intérêt à la fois économique et géopolitique du voisin nord-asiatique pour la zone, donne aux pays cibles davantage de choix pour leurs projets de transport, mais aussi plus de poids et de marge de manœuvre dans leurs négociations avec Pékin. Finalement, les conclusions à tirer de cette implication chinoise en Asie du Sud-Est sont également de long-terme. Alors que la Chine rencontre des difficultés indéniables à l’heure actuelle, l’impact et l’influence de la Chine dans la région sont voués à s’accroître dans le long-terme – les entreprises et l’État chinois étant engagés dans une courbe d’apprentissage extrêmement rapide, et leur intérêt pour la région étant voué à perdurer.

## Pour aller plus loin :

- EBRD, « [China and South-Eastern Europe: Infrastructure, trade and investment links](#) », juillet 2016.
- EKMAN Alice, « [La Chine en méditerranée : un nouvel activisme](#) », *Politique étrangère*, Ifri, 81:4, décembre 2016.
- KRATZ Agatha et PAVLIČEVIĆ Dragan, « [Belgrade-Budapest via Beijing: A case study of Chinese investment in Europe](#) », *ECFR Commentary*, 21 novembre 2016.
- KRATZ Agatha et PAVLIČEVIĆ Dragan, « [China's High-Speed Rail Diplomacy: Riding a Gravy Train?](#) », *Lau China Institute Working Paper Series*, n° 1, juin 2016.
- LIN Christina, « [China drops anchor in Mediterranean ports](#) », *European Voices on China – MERICS Blog*, 25 mai 2016.
- PAVLIČEVIĆ Dragan, « [China's Railway Diplomacy in the Balkans](#) », *China Brief*, 14:20.
- PAVLIČEVIĆ Dragan, « [Chinese Infrastructure Investments in Serbia: Between Politics and Profit](#) », *Council of European Studies*, 14 décembre 2015.
- PLEVNIK Jasna, « [The "Belt and Road" Initiative and its Implications for Southeast Europe](#) », *Center for International Relations and Sustainable Development (CIRSD)*, octobre 2016.
- STANZEL Angela, KRATZ Agatha, SZCZUDLIK Justyna et PAVLIČEVIĆ Dragan, « [China's investment in influence: the future of 16+1 cooperation](#) », *China Analysis*, ECFR, décembre 2016.
- VAN DER PUTTEN Frans-Paul et MEIJNDERS Minke, « [China, Europe and the Maritime Silk Road](#) », *Clingendael report*, mars 2015.
- VAN DER PUTTEN Frans-Paul, SEAMAN John, HUOTARI Mikko, EKMAN Alice, OTERO-IGLESIAS Miguel (eds), « [Europe and China's New Silk Roads](#) », *ETNC Report*, décembre 2016.
- VANGELI Anastas, « [Beijing via Warsaw : The growing importance of China – CESEE relations](#) », *Perspectives internationales*, 5 décembre 2012.

## **Entretiens :**

Les entretiens conduits pour cette étude l'ont été en Chine, en Serbie, en Hongrie, en Pologne, en République tchèque et à Bruxelles (par téléphone). Ils ont été menés avec des représentants de certaines grandes entreprises de transport chinoises et européennes, des représentants de pays d'ECO en charge du secteur des transports, des entreprises impliquées dans les grands projets chinois de transport en ECO, et des spécialistes des transports ainsi que des relations Chine-ECO.



# IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE  
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

## IMPLICATION DE LA CHINE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

FORMES, RÉALISATIONS ET LIMITES

**Agatha KRATZ**

Le secteur des transports représente un cas d'étude révélateur de la relation actuelle entre la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale (ECO). Fondée sur un intense travail de recherche et de terrain, cette étude vise à faire le bilan détaillé de l'implication chinoise dans le domaine des transports en ECO, tout particulièrement depuis la création du format « 16+1 » et le lancement de l'initiative chinoise des Nouvelles Routes de la Soie. Elle détaille notamment les trois formes que prend cette implication, ainsi que ses succès et ses limites jusqu'ici. Il ressort de cette analyse que l'implication chinoise dans le secteur, bien qu'encore relativement limitée, est néanmoins de long terme et pourrait, à un horizon de 20 à 30 ans, avoir des conséquences importantes pour l'Europe.

# É T U D E S