

CSFRS 

Conseil Supérieur de la Formation
et de la Recherche Stratégiques



GEOSTRATEGIA
L'agora stratégique 2.0 du CSFRS

ifri

institut français
des relations
internationales

OBOR

**La France face
aux nouvelles
routes de la
soie chinoises**

Rapport Etude OBOR : La France face aux nouvelles routes de la soie chinoises

Edité en Octobre 2018.

Etude sur les nouvelles routes de la soie chinoises et sur l'approche de la France et de l'Europe face à ce vecteur d'une nouvelle mondialisation.

Cette étude se compose de cinq grandes parties.

La première partie présente d'abord la méthode originale du projet « Belt & Road » qui est en constante évolution. Elle s'intéresse ensuite aux objectifs du projet qui sont nombreux et en augmentation symbolisant le caractère stratégique de ce dernier.

La deuxième partie s'intéresse particulièrement aux positions de la France et de l'Union Européenne qui disposent déjà d'un niveau de compréhension et d'analyse avancé de la Chine et du projet chinois. Toutefois, l'étude souligne la nécessité de poursuivre et d'élargir cette analyse stratégique.

La troisième partie de l'étude analyse les positions de pays clé et notamment des Etats-Unis, du Japon, de la Russie, de l'Inde et aussi de l'Asie du Sud-Est qui ont des réactions très diverses face aux nouvelles routes de la soie chinoises.

La quatrième partie présente trois scénarios envisagés par l'équipe de recherche en partant de deux postulats dont celui affirmant que le développement continu du projet chinois. Le premier scénario correspond à la réalisation de tous les objectifs chinois, le deuxième envisage l'opposition de deux projets de mondialisation et le dernier examine les conséquences d'un essoufflement du projet.

La dernière partie dresse un bilan des enseignements tirés des analyses de l'équipe de recherche et fournit des recommandations aux pouvoirs publics afin d'analyser plus finement le projet chinois des nouvelles routes de la soie dans le but de nourrir une analyse stratégique minutieuse, capable de faire face aux nouveaux enjeux géostratégiques.

La finalité de l'étude était d'analyser le projet « Belt & Road » et son développement continu affectant la gouvernance mondiale. L'équipe de recherche soulève les problématiques clés se posant aux pays européens et tente d'y répondre le plus précisément possible.

Auteur(s) : Alice Ekman, Françoise Nicolas, Céline Pajon, John Seaman, Isabelle Saint-Mézard, Sophie Boisseau du Rocher, Tatiana Kastouéva-Jean

Source(s) : CSFRS, IFRI



LA FRANCE FACE AUX NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE CHINOISES

Alice EKMAN (dir.), Françoise NICOLAS,
Céline PAJON, John SEAMAN, Isabelle SAINT-MÉZARD,
Sophie BOISSEAU DU ROCHER, Tatiana KASTOUÉVA-JEAN

Octobre 2018

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

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

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Étude réalisée par le Centre Asie de l'Ifri, au profit du Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques (CSFRS).



ISBN : 978-2-36567-915-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

Comment citer cette publication :

A. Ekman (dir.), « La France face aux Nouvelles routes de la soie chinoises », *Études de l'Ifri*, Ifri, octobre 2018.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

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

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

L'étude a été réalisée sous la direction scientifique d'**Alice Ekman**, chercheur, responsable des activités Chine au Centre Asie de l'Ifri.

Françoise Nicolas, directeur du Centre Asie de l'Ifri, spécialiste de l'intégration économique en Asie, a contribué à l'ensemble de l'étude, et a en particulier analysé le financement de B&R.

Elle a également analysé les positions des pays d'Asie du Sud-Est, avec **Sophie Boisseau du Rocher**, chercheur associé au Centre Asie de l'Ifri et spécialiste de la région.

John Seaman, chercheur au Centre Asie de l'Ifri, spécialiste des questions énergétiques en Chine et en Asie, a contribué à l'ensemble de l'étude, et a en particulier analysé la promotion des normes et des standards, ainsi que la position des États-Unis.

Céline Pajon, chercheur au Centre Asie de l'Ifri, responsable des activités Japon, a contribué à l'ensemble de l'étude, et a en particulier analysé le positionnement du Japon.

Isabelle Saint-Mézard, chercheur associé au Centre Asie de l'Ifri, spécialiste de l'Asie du Sud, a analysé le positionnement de l'Inde.

Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie/Nei de l'Ifri, a analysé le positionnement de la Russie.

Nous souhaitons vivement remercier la participation d'**Angélique Tang-King-Yuk**, **Olympe Mattei d'Ornano** et **Flore Szekely**, pour leur excellent travail de soutien à la recherche et la préparation de plusieurs séances de *brainstorming*.

Nous remercions également **Azra Isakovic**, documentaliste, pour son indispensable soutien tout au long du projet et **Daphné Bertin**, secrétaire de rédaction à l'Ifri, pour son travail précieux de relecture et de mise en page.

L'ensemble des membres de l'équipe ont contribué, grâce à leur expertise, leur connaissance du terrain mais aussi leurs précieux doutes et questionnements, à entretenir un *brainstorming* stimulant et exigeant tout au long du projet de recherche.

Résumé

B&R : un projet systémique

- Le projet chinois des Nouvelles routes de la soie (ou « Une ceinture, une route », « Ceinture et route », « Belt and Road Initiative » en anglais – désigné « B&R » dans cette étude) est un projet particulier dans sa méthodologie : il est en **évolution constante**.
- Parmi les principales évolutions, on note, depuis son lancement il y a 5 ans, à la fois une **expansion géographique** et une **expansion sectorielle**.
- **Expansion géographique** : le projet chinois **dépasse largement le cadre de l'Eurasie**. Il concerne également l'Afrique, l'Amérique latine, le Pacifique Sud, l'Arctique, parmi d'autres zones. **Aujourd'hui, tous les pays sont potentiellement concernés par B&R.**
- **Expansion sectorielle** : le projet chinois dépasse largement le secteur des infrastructures. Il concerne également le **secteur touristique, douanier, policier, juridique**, parmi d'autres. **Aujourd'hui tous les secteurs sont potentiellement concernés par B&R.**
- Pour la Chine, B&R est une façon **d'internationaliser ses priorités nationales**. B&R apparaît de plus en plus comme un vecteur de promotion des objectifs mentionnés dans les documents de planification chinois dans leur diversité.
- Dans ce contexte, les objectifs de B&R sont aussi particulièrement nombreux et en augmentation, et B&R apparaît aujourd'hui davantage comme un **plan stratégique** qu'une « initiative ».
- En particulier, on note ces dernières années une **expansion de la dimension immatérielle** du projet chinois. Outre les projets matériellement localisables (routes, voies ferrées, ports, aéroports, câbles sous-marins et autres infrastructures), la Chine promeut *via* B&R la coopération immatérielle (normes et standards, projets numériques, financiers, culturels, médiatiques, etc.).
- Par le développement de nouvelles infrastructures et normes, B&R est aussi un moyen pour **limiter, à terme, la dépendance de la**

Chine à certaines infrastructures et normes étrangères, et permettre à la Chine de mieux gérer les flux internationaux dans leur diversité (financiers, de marchandises, de données, humains, etc.).

- La Chine conçoit également son projet comme une plateforme d'interaction internationale (multilatérale comme bilatérale) et plus généralement comme un outil de **restructuration de la gouvernance mondiale**.
- La Chine conçoit de plus en plus son projet comme un vecteur de promotion d'une **nouvelle forme de mondialisation**. B&R serait le cadre d'une nouvelle architecture du monde et d'une nouvelle forme d'interactions entre États.

Prospective : vers une bipolarisation 2.0

- Dans ce contexte, il est possible d'anticiper l'**émergence de deux pôles rivaux**, l'un mené par les États-Unis, l'autre la Chine, **disposant chacun de leurs réseaux d'infrastructures** (routières, aériennes, maritimes, spatiales, de communication – dont câbles sous-marins) ;
- Cohabiteraient également **deux modes de gestion des flux**, deux systèmes de normes, deux systèmes d'institutions régionales et internationales.
- L'émergence de deux pôles distincts, qui **cohabiteraient sans s'intégrer**, est envisageable si États-Unis et Chine étaient moins interdépendants économiquement qu'ils ne le sont aujourd'hui.
 - ➔ C'est envisageable, dans le nouveau contexte de guerre commerciale – qui pourrait durer – et en anticipant que la Chine réduise sa présence économique aux États-Unis et vice-versa, chacun cherchant à limiter sa vulnérabilité à l'autre.
- La polarisation des relations internationales générerait ainsi une nouvelle forme de **compétitions entre réseaux d'infrastructures, normes, institutions internationales**, etc.
- Les autres pays auraient le choix de l'offre, orienté par leurs préférences politiques, leurs proximités géographiques et leurs vulnérabilités économiques à l'un ou à l'autre des deux pays.

- **Chacun des deux pôles disposerait de son réseau de « pays amis »** : les États-Unis et leurs alliés d'une part, la Chine et leurs partenaires d'autre part.
- Les pays amis de la Chine, reconnaissables car officiellement déclarés pays « **membres de Belt & Road** » (soutien formel, matérialisé par la signature d'accords), disposeraient d'un **accès privilégié aux infrastructures et services gérés par la Chine** – du satellite BeiDou au réseau de câbles sous-marins développé par Huawei.
- Si cette **polarisation n'est pas sans rappeler la guerre froide**, il est peu probable que l'on s'oriente vers une confrontation directe entre deux blocs distincts. Compte tenu de la volonté de la Chine de développer un réseau de pays amis incluant un nombre croissant de pays dont des alliés des États-Unis, **la délimitation des deux blocs ne serait pas clairement définie** et serait en constante évolution.
- États-Unis et Chine oscilleraient entre **cohabitation tolérée dans certaines zones et confrontation plus directe dans les zones** que l'un et l'autre considère d'intérêt stratégique (pour la Chine : détroit de Taïwan, mer de Chine du Sud, entre autres).
- Ce scénario est envisageable uniquement si B&R se développe avec un certain succès dans les prochaines années. Il n'est pas envisageable dans l'éventualité d'un essoufflement de B&R.
- S'il est peu probable que le gouvernement chinois abandonne le projet, **un essoufflement demeure possible** compte tenu du coût élevé des investissements dans de grands projets d'infrastructure, du faible retour sur investissement, de l'échec de certains projets pour des questions économiques et/ou de sécurité, et du ralentissement éventuel de la croissance chinoise.
- Par ailleurs, **le durcissement de la situation politique en Chine**, et notamment du contrôle renforcé des fonctionnaires, commence à générer un certain immobilisme de l'administration chinoise, et pourrait indirectement ralentir le développement et la mise en œuvre du projet.

Une approche méthodique française et européenne face à B&R

Quel que soit le scénario envisagé, **la France, comme l'Union européenne, dispose déjà d'un niveau avancé de compréhension et d'analyse de la Chine et du projet chinois**, qui lui permet d'identifier et de répondre aux principaux enjeux stratégiques liés à B&R.

Si l'analyse est assez développée, la méthode l'est moins. Il est pertinent d'élaborer une méthode française et européenne adaptée aux particularités de la méthode chinoise. Concernant B&R, elle est aussi importante que le fond.

- Première recommandation de méthode : **éviter**, au niveau officiel, **d'utiliser les termes « Belt & Road Initiative »**, « routes de la soie » et autres termes généraux, et préférer les références aux projets et domaines de coopération concrets et spécifiquement identifiés. Cette exigence de clarification s'impose alors que le contenu et la localisation du projet chinois ne cessent d'évoluer et que le terme B&R est dans ce contexte **source de malentendus**.
- Deuxième recommandation de méthode : que ce soit au niveau français ou européen, **prendre pleinement en compte la dimension immatérielle de B&R**, aussi structurante que la dimension matérielle, et qui continuera à se développer dans les prochaines années (promotion par la Chine de nouvelles normes, tribunaux, mécanismes de coopération financière, douanière, policière, etc.).
- Troisième recommandation de méthode : **prendre pleinement en compte la dimension « gouvernance mondiale » de B&R**. B&R est le cadre d'une nouvelle forme d'interactions entre États – la Chine continuera probablement à créer d'autres mécanismes de coopération dédiés à B&R, et qui pourraient à terme se convertir en mécanismes multilatéraux et bilatéraux de référence, visant à gérer une diversité d'enjeux internationaux.

D'autres recommandations de méthode sont suggérées dans cette étude (cf. partie « *Éléments de Recommandations* »).

Sommaire

INTRODUCTION	13
Objectifs	14
Méthodologie	15
BELT & ROAD : MÉTHODE ET OBJECTIFS	17
Une méthode originale	17
<i>Une communication fortement coordonnée</i>	<i>17</i>
<i>Un projet en phase d'expansion géographique.....</i>	<i>19</i>
<i>Un projet en phase d'expansion sectorielle</i>	<i>21</i>
<i>Une dimension immatérielle de plus en plus importante.....</i>	<i>23</i>
B&R vecteur d'internationalisation des priorités chinoises	24
B&R vecteur de restructuration de la gouvernance mondiale	28
B&R vecteur de consolidation de la puissance chinoise	29
Focus 1 : B&R vecteur de promotion de normes et standards.....	32
<i>Les normes chinoises : un soutien à la transformation économique de la Chine.....</i>	<i>32</i>
<i>La Chine puissance normative en 2035 ?</i>	<i>34</i>
<i>Objectifs et actions immédiates dans le cadre de B&R.....</i>	<i>35</i>
<i>Un jeu international à plusieurs niveaux, et les risques de fragmentation</i>	<i>36</i>
Focus 2 : le financement de B&R.....	39
<i>Financement : modalités et implications.....</i>	<i>39</i>
<i>Risques et limites du financement de B&R.....</i>	<i>42</i>
POSITIONS DE LA FRANCE ET DE L'UNION EUROPÉENNE.....	45
L'approche du gouvernement français	45
L'approche des entreprises françaises	48
Constats généraux sur l'état de la réflexion et d'avancement des projets B&R en France	52
<i>État des lieux</i>	<i>52</i>
<i>État de la réflexion stratégique</i>	<i>56</i>

L'approche de l'Union européenne.....	58
<i>Une Europe divisée mais active</i>	58
<i>Élaboration d'une stratégie sur la connectivité entre l'Europe et l'Asie.....</i>	60
<i>Questionnements méthodologiques</i>	62
POSITIONS DE PAYS CLÉ	65
États-Unis – de l'indifférence à l'opposition ?	65
<i>De l'indifférence américaine pour B&R...</i>	65
<i>... à une approche plus conflictuelle.....</i>	66
<i>Washington tiré par l'extérieur vers le concept d'Indo-Pacifique.....</i>	67
<i>Perspectives à court terme.....</i>	68
<i>Perspectives à moyen et long terme</i>	69
Japon : entre hostilité et pragmatisme.....	70
<i>L'évolution de la position japonaise.....</i>	70
<i>Comment expliquer cette évolution ?.....</i>	74
<i>Éléments prospectifs.....</i>	76
Les perceptions russes de B&R : du risque à l'opportunité.....	78
<i>Motivations russes : pourquoi prendre le « train chinois » ?.....</i>	80
<i>Les orientations recherchées</i>	83
Inde : une hostilité résolue.....	87
<i>Une opposition catégorique à B&R.....</i>	87
<i>Perspectives à court terme.....</i>	88
<i>Perspectives à moyen terme</i>	89
Asie du Sud-Est.....	92
<i>Laos, le partenaire le plus vulnérable et le plus dépendant</i>	93
<i>Malaisie : une amitié de circonstance aujourd'hui remise en question</i>	94
<i>Birmanie : prudence</i>	95
<i>Thaïlande : l'art du compromis</i>	96
<i>Éléments prospectifs.....</i>	98
SCÉNARIOS	99
Postulats	99
Variables	105

Scénarios.....	108
<i>Scénario 1 : B&R se développe et parvient à promouvoir une nouvelle forme de mondialisation, qui peu à peu fait référence.....</i>	<i>109</i>
<i>Scénario 2 : B&R se développe et s'oppose à d'autres formes de mondialisation</i>	<i>119</i>
<i>Scénario 3 : B&R se développe dans un premier temps puis s'essouffle.....</i>	<i>127</i>
Conclusion prospective : quel scénario serait le plus probable ?	131
ÉLÉMENTS DE RECOMMANDATIONS	133
Pour une approche adaptée.....	133
Pour une nouvelle exigence de précision	134
Pour une méthodologie ajustée	136
Pour une réflexion stratégique européenne.....	137
Pour une nouvelle stratégie française	141
Pistes d'analyse prospective, pour un suivi de B&R dans les prochaines années.....	143

Introduction

Le projet dit des « Nouvelles routes de la soie de la Chine » (ou « Une ceinture, une route », « Ceinture et route », « Belt and Road Initiative » en anglais – désigné « B&R » dans cette étude) lancé en automne 2013, est l'une des priorités du président Xi Jinping, qui a placé le concept au cœur de la politique intérieure et extérieure du pays. Le projet pourrait même rester d'actualité jusqu'en 2050, pour le centenaire de la République populaire de Chine (RPC), qui constitue une échéance importante pour le Parti communiste chinois (PCC). Si le projet interpelle par son ampleur géographique (plus d'une centaine de pays et d'institutions concernés – selon les déclarations officielles) et sectorielle (transports, énergie, télécommunications, finance, tourisme, culture...), il se distingue surtout par sa méthodologie. Car la méthodologie de B&R est peu commune : le concept a été lancé avant même que son contenu précis n'ait été défini et les partenaires de la Chine sont depuis fréquemment encouragés à fournir des idées quant à la manière de le concrétiser. Il est difficile d'identifier un projet qui a été lancé par un État au cours des dernières décennies avec autant de détermination, autant d'investissement dans sa promotion nationale et internationale, mais aussi avec autant d'ambiguïté. Le projet, en constante évolution, est promu selon des méthodes de communication et de mise en œuvre habituellement employées en Chine, mais jamais, avec cette ampleur, à l'international. Face à la nouveauté de l'approche, et la rapidité avec laquelle le projet a gagné en notoriété, de nombreux acteurs français et européens apparaissent déstabilisés.

C'est cette approche si particulière de B&R – jusqu'à présent peu analysée – qu'il apparaît aujourd'hui indispensable de comprendre, afin d'éclairer l'analyse stratégique et la prise de décision des pays concernés par le projet chinois, dont la France. En quoi consiste l'approche chinoise et quelles en sont les intentions ? Compte tenu de ses spécificités, quelle approche française et européenne serait la plus appropriée pour y faire face ?

Objectifs

L'objectif de cette étude n'est pas d'examiner des projets spécifiques, ce qui a été l'objet de nombreuses publications antérieures – y compris par l'équipe de recherche¹ – ni de répertorier les projets B&R à un instant « t », objectif de plusieurs cartes interactives². Il s'agit plutôt d'analyser l'approche développée par la Chine au cours des cinq dernières années, depuis le lancement du projet, pour suggérer les pistes à envisager afin d'y répondre de la meilleure façon possible. Même si le projet chinois demeure flou à de nombreux égards, l'analyse peut désormais, en 2018, être précisée grâce aux cinq années de recul dont nous disposons depuis son lancement.

Cette étude apporte donc des éléments de clarification concernant l'approche chinoise – les objectifs mais aussi les modalités de mise en œuvre et la méthodologie générale employée (cf. « *Belt & Road : méthode et objectifs* ») – afin d'identifier et analyser les risques et opportunités qu'elle pose pour la France. La prise en compte de cette méthodologie est particulièrement utile pour comprendre la manière dont les acteurs français peuvent être sollicités par le projet chinois, aujourd'hui et dans l'avenir, et la façon dont ils peuvent y répondre.

L'approche française et européenne – approche gouvernementale mais aussi du secteur privé (cf. « *Positions de la France et de l'Union européenne* ») – ainsi que les réactions de pays clés, tels que les États-Unis, le Japon, l'Inde, la Russie ou encore les pays d'Asie du Sud-Est (cf. « *Positions de pays clé* ») face à B&R sont ensuite examinées.

S'appuyant sur cette analyse, trois scénarios d'évolution du projet chinois sont élaborés (cf. « *Scénarios* ») : 1/ développement continu de B&R générant une nouvelle forme de mondialisation, 2/ développement contenu de B&R se heurtant à d'autres formes de mondialisation : retour d'une bipolarisation internationale, 3/ essoufflement et étiolement de B&R. En conclusion, des recommandations générales (cf. « *Éléments de recommandations* ») sont formulées quant à l'approche à adopter face au déploiement du projet chinois dans les prochaines années, selon les scénarios envisagés.

1. A. Ekman, F. Nicolas et J. Seaman *et al.*, « Three Years of New Silk Roads: From Words to (Re)Action? », *Études de l'Ifri*, Ifri, février 2017, disponible sur : www.ifri.org.

2. Voir par exemple, CSIS China Power « Interactive Map », disponible sur : <https://chinapower.csis.org> ou « Interactive Map of the Belt & Road », Mercator Institute for China Studies, disponible sur : www.merics.org.

Méthodologie

Les scénarios constituent le cœur de ce travail de recherche, qui a été conçu dès le départ comme un exercice continu de réflexion et d'analyse prospective, et qui a été alimenté tout au long du processus par 5 séances de *brainstorming*³ réunissant à Paris, outre l'équipe de recherche, différents acteurs français directement concernés par le projet chinois (représentants des ministères concernés, d'entreprises, des collectivités locales...). Ces séances ont notamment permis de partager les questionnements et les différentes perceptions existant entre acteurs, et ont mis en évidence une convergence progressive entre les différentes perceptions françaises du projet chinois.

L'étude a également été élaborée sur la base de l'analyse des publications chinoises sur le sujet (plans d'action gouvernementaux, dépêches de l'agence Chine nouvelle, articles de *think tanks* et universités) et de terrains de recherche effectués en Asie et en Europe au cours de la période 2017-2018⁴ – avec une attention particulière accordée aux échanges avec les acteurs chinois d'une part, et les acteurs français et européens d'autre part.

La présente étude est conçue comme un exercice de réflexion en soi, comme un *brainstorming* qui permet d'identifier les questions d'importance pour la France et l'Europe, mais aussi les angles morts et les évolutions possibles du projet chinois. Nous espérons que la lecture de l'étude suscitera de nouvelles interrogations et incitera les lecteurs à poursuivre leur réflexion dans le même esprit que celui qui a animé l'étude.

Nous tenons à remercier vivement le CSFRS pour son soutien, sans lequel ce projet n'aurait pas pu voir le jour. Nous sommes également très reconnaissants à l'ensemble des membres du CSFRS – entreprises, ministères et autres institutions publiques partenaires – qui ont activement participé aux différentes séances de *brainstorming* tout au long des 18 derniers mois.

Bonne lecture à tous !

3. Les séances de *brainstorming* ont eu lieu les 23 février 2017, 4 mai 2017, 17 octobre 2017, 14 février 2018 et 13 avril 2018.

4. Terrains conduits en Asie : Chine (Pékin et Shanghai, principalement), Japon, Inde, Corée du Sud ainsi que plusieurs pays d'Asie du Sud-Est (notamment Singapour, Malaisie, Indonésie, Thaïlande, Cambodge, Laos). En France : Paris, Lyon, Marseille, Metz, principalement. En Europe : Bruxelles, Londres, Berlin, Rome, Madrid, La Haye, Varsovie, principalement.

B&R : méthode et objectifs

Le projet B&R est un plan de long terme et le dernier concept fondamental de la diplomatie chinoise, à la suite d'autres comme la « Go out policy » (*zou chu qu*) lancée par le président Jiang Zemin en 1999 avec l'objectif de promouvoir les investissements chinois à l'étranger.

Mais B&R a été lancé dans un contexte qui est significativement différent de celui qui prévalait à l'époque de la « Go out policy » : la Chine a désormais de plus grandes capacités pour soutenir un tel concept et le mettre en pratique. B&R est en effet plus ambitieux et a l'avantage de posséder une base plus solide – financièrement et diplomatiquement – que les précédents concepts lancés par le gouvernement central chinois. L'ambition des autorités chinoises est de promouvoir, *via* B&R, une **nouvelle forme de mondialisation**.

Si les ambitions et les moyens diffèrent, la méthode employée par le gouvernement chinois pour déployer B&R est relativement similaire à celle qu'il emploie généralement pour les grands projets nationaux : importance accordée au concept, **large campagne de communication** et suivi d'une **approche coordonnée** pour sa mise en application tant en Chine qu'à l'étranger. Pour les autorités chinoises, il s'agit – comme à l'époque de Deng Xiaoping – de « traverser la rivière en tâtonnant pierre à pierre ». De cette approche par tâtonnement résulte un projet qui ne cesse d'évoluer, et de s'étendre, depuis son lancement.

Une méthode originale

Au moins trois éléments caractérisent la mise en œuvre de B&R par la Chine :

- Une communication fortement coordonnée,
- Un projet en phase d'expansion géographique,
- Un projet en phase d'expansion sectorielle.

Une communication fortement coordonnée

Dès le lancement de B&R, Pékin a engagé une vaste campagne de communication pour promouvoir le projet en Chine et à l'étranger. Le fait que le concept est désormais connu et discuté dans un grand nombre de pays étrangers – dont la France – est considéré comme un succès pour la diplomatie publique chinoise, alors que la Chine cherche de plus en plus à internationaliser ses concepts, idées et normes.

La promotion des discours officiels chinois concernant B&R est soutenue par une combinaison spécifique de techniques de communication, qui allie les techniques de propagande traditionnelles héritées de l'Union soviétique et des techniques plus modernes développées par des agences de communication chinoises et internationales. La stratégie de communication chinoise est élaborée et supervisée par les autorités centrales, et elle est ensuite légèrement ajustée en fonction du pays ou de la population cible. Si la stratégie de communication pour la promotion de B&R est coordonnée au niveau central, sa mise en œuvre implique une diversité de canaux de diffusion (médias, universités/*think tanks*, entreprises, certaines associations diasporiques, etc.) qui martèlent les messages clé de façons différentes, chacun à leur manière mais toujours en cohérence avec la ligne officielle. **Un tel effort de communication coordonnée a mené à la diffusion rapide du concept « Belt and Road Initiative » à l'étranger** (*yidai yilu* en chinois) peu après son lancement à l'automne 2013. À noter que l'appellation officielle elle-même n'a cessé d'être ajustée au fil du temps par les autorités chinoises (passant, en anglais, de « New Silk Roads » à « One Belt, One Road », puis, plus récemment, « Belt & Road Initiative »), et pourrait encore évoluer dans les prochaines années.

Depuis, les représentants officiels chinois assurent la promotion internationale de B&R en reprenant les éléments de langage validés par le PCC⁵. Ces messages varient très légèrement en fonction du public visé. Par exemple, B&R est toujours présenté comme « complémentaire » des stratégies étrangères : B&R est « complémentaire » du « plan Juncker » de l'Union européenne, des « axes maritimes » de l'Indonésie, de « l'Union économique eurasiatique » en Russie et en Asie centrale, etc.

Le cadrage de la communication relative à B&R a été renforcé de manière significative depuis le XIX^e Congrès du PCC d'octobre 2017. Une forte harmonisation du discours est perceptible à la fois dans les communications nationales et internationales. Compte tenu de l'importance du projet pour le président chinois et le PCC, B&R ne peut être remis en cause – complètement ou partiellement – par les officiels et chercheurs chinois à l'heure actuelle⁶.

5. Parmi les points clés les plus communément entendus par les interlocuteurs chinois : B&R est une « initiative » (non une « stratégie ») ; c'est « ouvert/chaque pays est le bienvenu » ; « mutuellement bénéfique » (à la Chine et aux autres pays impliqués dans l'initiative), « complémentaire » aux plans nationaux ou initiatives existants ; « de nature économique » (non une stratégie militaire ou de sécurité, selon la communication officielle).

6. Entretiens et échanges avec officiels et chercheurs chinois à Pékin, juin 2018, dans une perspective comparée (prise en compte d'échanges antérieurs – 2013-2017 – avec les mêmes interlocuteurs).

Un projet en phase d'expansion géographique

Depuis son lancement, le projet chinois ne cesse de s'étendre, à la fois géographiquement et en termes de secteurs impliqués. Lors de la première phase de développement du projet (2013-2015), environ « 60 pays⁷ » étaient impliqués dans les projets B&R. Les déclarations officielles plus récentes affirment que désormais « plus de 100 pays et institutions internationales ont soutenu l'initiative⁸ ». Jusqu'ici, la liste détaillée de ces pays et de ces organisations n'a pas été publiée par les autorités chinoises, qui continuent de souligner que « chaque pays au monde est le bienvenu pour participer ». L'expression communément employée par les officiels chinois de « pays situé le long des Nouvelles routes de la soie » est elle-même assez floue.

Parmi les extensions géographiques récentes et significatives : l'annonce, au début de 2018, d'une route de la soie polaire : « La Chine espère travailler avec toutes les parties afin d'édifier une route de la soie polaire grâce au développement de voies de transport maritimes dans l'Arctique⁹. »

Cinq ans après son lancement, le cadrage géographique de B&R reste incertain : la localisation géographique exacte des routes et des *hubs*, la liste complète des pays participants, et des villes directement concernées ne cesse d'évoluer et n'a pas vocation, selon les autorités chinoises, à être arrêtée une fois pour toutes.

D'une manière générale, la Chine semble suivre et promouvoir à l'étranger la méthode qu'elle a jusqu'à présent employée sur son territoire : planification de long terme de projets en termes généraux, centrés autour d'un concept clé martelé par l'ensemble des acteurs chinois prenant part à la stratégie de communication. Si cette méthode apparaît naturelle à l'administration chinoise, elle l'est beaucoup moins aux yeux de l'administration française ou à Bruxelles, dont le fonctionnement est fondamentalement différent. Ce **décalage de méthodes est significatif** et pose de nombreuses difficultés aux acteurs français et européens (*cf. partie « Positions de la France et de l'Union européenne »*). En effet, la majorité des partenaires étrangers de la Chine était incapable de comprendre ce qu'était précisément B&R, et est toujours

7. Comme le soulignaient par exemple les dépêches de l'agence de presse d'État Xinhua en 2015.

8. Discours de Xi Jinping au forum économique mondial de Davos, 17 janvier 2017.

9. « China's Arctic Policy », White paper, State Council Information Office of the People's Republic of China, janvier 2018. À noter que cette orientation offre un cadre favorable au renforcement de la coopération sino-russe, illustré par l'organisation à venir d'un forum entre les deux États.

incapable de le faire aujourd'hui dans la mesure où B&R était et reste un « work in progress ». Parce qu'il est en constante expansion, le projet chinois est particulièrement difficile à suivre et à analyser¹⁰.

Ce qui est particulièrement intéressant à noter dans la genèse de B&R, c'est que la phase de *brainstorming* a été lancée en 2014, après le lancement du concept. La première année du processus de *brainstorming* – durant laquelle la Commission de la réforme et du développement national (NDRC) a été très active – a mené à la publication d'un « Plan d'action » publié en mars 2015¹¹. Ceci indique qu'entre la fin de 2013 et le début de 2015, le projet n'était pas défini en termes précis en Chine. Malgré tout, depuis le lancement du concept, les autorités chinoises ont associé les acteurs étrangers à cet effort de *brainstorming* en organisant une multitude de conférences, d'événements et de visites de délégations sur ce sujet, qui constituaient autant d'opportunités pour rassembler des idées, suggestions, questions et critiques. Ces éléments ont alimenté le développement et l'ajustement de la stratégie de communication sur B&R à l'étranger. Cette approche – qui est toujours maintenue aujourd'hui – a deux avantages : recueillir des idées et obtenir le soutien des acteurs étrangers. En effet, la diplomatie chinoise espère répandre l'impression que B&R n'est pas juste un plan conçu et imposé par la Chine de manière unilatérale mais bien une « initiative » commune.

Le gouvernement central a agi comme superviseur de B&R et compte sur de nombreuses institutions pour mettre en place le projet sur le terrain. Parmi ces institutions : les entreprises – et en premier lieu les entreprises d'État – ont été identifiées par le gouvernement central comme les exécutants principaux de B&R. Il leur a été demandé d'identifier les nouveaux projets et de développer des partenariats concrets sous le label B&R. Hormis les entreprises, les gouvernements locaux (provinces, villes, cantons) ont été également sollicités par le gouvernement central pour mettre en application B&R de manière concrète, et l'intégrer dans leurs stratégies de développement local. Sous la pression du gouvernement central, certaines de ces institutions – déjà sous forte pression depuis le lancement de la stricte campagne anti-corruption il y a 5 ans – tendent à labelliser « B&R » des projets antérieurs à 2013. Mais Pékin attend

10. Tel par exemple que le constate le rapport du Sénat dédié au projet chinois, dans sa conclusion, qui commence ainsi : « Nous arrivons au terme de ce travail, plus conscients que jamais qu'il ne peut avoir de fin. Chaque semaine de nouvelles publications de qualité paraissent sur les nouvelles routes de la soie, chaque rencontre est l'occasion d'explorer de nouvelles dimensions de cette stratégie chinoise. », p. 119. Rapport d'information du Sénat, « Pour la France, les Nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? », 30 mai 2018, disponible sur : www.senat.fr.

11. « Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road », ministère des Affaires étrangères/ministère du Commerce/NDRC, mars 2015.

également que des opportunités et des projets concrets émergent des entreprises et gouvernements étrangers, centraux comme locaux (*cf. partie « Positions de la France et de l'Union européenne »*).

Un projet en phase d'expansion sectorielle

Le développement des infrastructures est incontestablement au cœur du projet chinois. Depuis que Xi Jinping a accédé à la présidence, l'accent dans les déclarations officielles adressées à un auditoire étranger a été mis sur l'« interconnectivité » et la construction de projets transfrontaliers d'infrastructures. Le plan d'action communiqué par la NDRC en mars 2015 met en avant quatre principaux types d'infrastructures : transport (routes, chemins de fer, ports, aéroports...), énergie (gazoducs, raffineries), télécommunications et zones industrielles spéciales. Bien que B&R soit associé principalement avec les infrastructures de transport, il est important de garder à l'esprit que trois autres types d'infrastructure sont aussi concernés, et que cette liste n'est pas exhaustive. Pour financer ces infrastructures, la Chine développe de nouveaux instruments financiers (la banque asiatique d'investissement dans les infrastructures – BAI, le Fonds des Routes de la soie, entre autres – *cf. focus 2 « financement » ci-dessous*).

Pour Pékin, le plan de développement rapide des infrastructures a plusieurs objectifs. La majorité de ces infrastructures sont en cohérence avec les objectifs économiques intérieurs, en particulier l'ouverture des provinces les plus pauvres du pays, mais aussi la recherche de nouveaux marchés à l'étranger pour les secteurs en situation de surcapacité en Chine (ciment, acier, charbon, etc.). Avec le développement des infrastructures de transport, la Chine espère renforcer les réseaux transfrontaliers de communications (ports, mais aussi routes et chemins de fer) qui pourraient à la longue faciliter les échanges à l'intérieur de la région, et, surtout, permettre d'acheminer les produits chinois vers les marchés européens par voie terrestre, une voie alternative plus rapide que la voie maritime. Il existe déjà une connexion directe de fret ferroviaire, inauguré en mai 2013, faisant la liaison entre la Chine, la Pologne et l'Allemagne – un trajet qui dure en moyenne 16 jours, ce qui reste trois semaines de moins que par la voie maritime, avec pour points de départ, les provinces chinoises de l'est. Parallèlement, plusieurs projets d'amélioration des réseaux de chemins de fer connectant la Chine de l'ouest à la Russie et à l'Asie centrale ont déjà été développés. Il convient toutefois de noter que le transport ferroviaire de marchandises reste plus coûteux que le transport maritime, et que jusqu'ici de nombreuses entreprises se montrent réticentes à changer leur mode de transport.

Simultanément, la Chine est en train d'établir **son propre réseau de ports**¹². Les entreprises chinoises multiplient les projets de construction d'infrastructures portuaires maritimes à l'étranger (au Pakistan, au Sri Lanka, au Bangladesh et dans d'autres pays). L'investissement dans **les infrastructures énergétiques**, comme l'expansion des réseaux d'oléoducs et de gazoducs, et la construction de nouvelles centrales électriques ou les capacités de transmissions, fait également partie intégrante de B&R. Et Pékin renforce également le développement **d'infrastructures de télécommunications** dans la région. En outre, le plan d'action de la NDRC appelle clairement à « l'installation de câbles optiques transfrontaliers, à la planification de projets de câbles optiques sous-marins transcontinentaux et à l'amélioration de bandes passantes d'information satellitaire ».

Pékin encourage également la construction de « **parcs industriels** » ou de « **zones de coopération économique** » à l'étranger. L'idée n'est pas nouvelle, les entreprises chinoises ont déjà développé ce type de zones par le passé (en Égypte, par exemple¹³), mais sous la présidence de Xi Jinping et dans le cadre de B&R, cet objectif s'est renforcé en dépit des incertitudes qui pèsent sur l'efficacité, l'attractivité et la rentabilité de ces zones. Selon le ministère chinois du Commerce, 75 zones économiques auraient été construites depuis le lancement de B&R¹⁴. Si ce chiffre est difficile à vérifier, compte tenu du ré-étiquetage B&R de certains projets antérieurs, il souligne la volonté des autorités chinoises d'accélérer la construction de ce type de zone ces dernières années.

L'augmentation rapide de la construction de « zones de coopération économique », sur le modèle de celles développées sur le territoire chinois depuis l'ère de réforme et d'ouverture lancée par Deng Xiaoping, renvoie à la question de la promotion par la Chine d'un modèle de développement spécifique à l'étranger. De fait, en acceptant de construire de telles zones sur leur territoire et d'investir massivement dans les infrastructures, ces États s'orientent, consciemment ou inconsciemment, vers une

12. Document officiel principal à ce sujet : « Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative », publié le 20 juin 2017 par Xinhua et autres médias d'État. Parmi les analyses relatives à ce sujet : M. Duchâtel et A. Sheldon Duplaix, « Blue China: Navigating the Maritime Silk Road to Europe », *ECFR Policy Brief*, avril 2018, disponible sur : www.ecfr.eu ; A. Ekman, « La Chine en Méditerranée : une puissance émergente », *Notes de l'Ifri*, Ifri, février 2018, disponible sur : www.ifri.org.

13. Ainsi le Programme pour la coopération Chine-Afrique pour le développement économique et social lancé lors du 3^e sommet du FOCAC en 2006 visait à partager avec l'Afrique l'expérience chinoise en matière de promotion des investissements avec les Zones économiques spéciales comme outil principal.

14. Xinhua, 9 juin 2018 – chiffre souligné également lors d'une rencontre entre l'équipe de recherche et la NDRC à Pékin en juin 2018.

structuration de leur économie qui se rapproche dans une certaine mesure de celle promue par la Chine sur son propre territoire. En ce sens, **B&R peut être considéré comme un vecteur de promotion d'un modèle de développement économique alternatif**, différent de celui de la France et d'autres économies libérales.

Une dimension immatérielle de plus en plus importante

Pour les autorités chinoises, le développement des infrastructures n'est qu'un des axes de B&R. Elles ont identifié « 5 piliers » constitutifs de B&R, dont plusieurs immatériels¹⁵. Depuis 2013, au développement des infrastructures de transport se sont ajoutés d'autres secteurs : nouvelles technologies de l'information et de la communication, e-commerce¹⁶, finance¹⁷, espace, tourisme, justice, douane, police, éducation, culture, parmi d'autres. À l'heure actuelle, **tous les secteurs sont potentiellement concernés par B&R.**

Concernant le domaine juridique, la Cour suprême chinoise a décidé le 23 janvier 2018 de créer, parmi d'autres initiatives¹⁸, trois **tribunaux internationaux de commerce**. Le tribunal de Xian devrait être en charge de la Route de la soie continentale, Shenzhen du volet maritime et Pékin jouerait un rôle de coordinateur. La Cour suprême a élaboré un plan (cadre général) pour la promotion de services et de garanties juridiques pour la construction de B&R¹⁹. Ce plan rappelle que les cours chinoises doivent « suivre le chemin de l'État de droit socialiste aux caractéristiques chinoises », et consolider cet État de droit comme le fondement de B&R²⁰.

15. Ces 5 piliers de B&R sont, selon les communications officielles : la coordination en matière de prise de décision politique, l'interconnexion des infrastructures, la facilitation du commerce, l'intégration financière, et les liens humains – traduction non officielle. Termes officiels en anglais : « Policy coordination; facilities connectivity; unimpeded trade; financial integration; and people-to-people bonds. »

16. La Chine souhaite développer une « route de la soie digitale » et tente notamment de s'imposer dans la formulation des règles internationales du commerce électronique transfrontalier – avec une première conférence organisée sur le sujet les 9 et 10 février 2018.

17. Ainsi les efforts, déjà anciens, pour encourager l'utilisation plus intensive du yuan dans les échanges avec les pays voisins qui contribuerait à l'internationalisation de la monnaie chinoise.

18. La Cour suprême a par exemple fait publier en 2018 une encyclopédie de tous les systèmes juridiques des pays situés le long des Nouvelles routes de la soie.

19. À ce sujet, voir le document officiel publié par la Cour suprême le 16 juin 2015 : « Opinions of the Supreme People's Court on People's Courts Providing Judicial Services and Guarantees for the Construction of the Belt and Road Initiative », disponible sur : <http://encmct.court.gov.cn>.

20. Traduction non officielle. Formulation officielle exacte en anglais : « Chinese courts should be based on the reality of our country. They must unswervingly take the path of socialist rule of law with Chinese characteristics, engage in international cooperation and exchanges with the countries along the "Belt and Road", and consolidate rule of law as the foundation of Belt and Road Initiative construction. », *op. cit.*, disponible sur : <http://encmct.court.gov.cn>.

Les divergences de systèmes juridiques pourraient poser des questions d'interprétation et d'harmonisation pour les pays et les entreprises concernés par B&R.

L'extension immatérielle comprend également la culture, l'éducation, la formation ou encore les médias²¹, secteurs qui ne doivent pas être négligés compte tenu de l'ambition du gouvernement chinois pour améliorer l'image de la Chine. Ainsi, ont été ouverts des programmes universitaires labélisés Belt & Road à destination des étudiants étrangers et faisant la promotion du système politique, économique et juridique chinois²². Les domaines comme les exemples sont nombreux, et indiquent que la dimension immatérielle de B&R continuera à se développer dans les prochaines années. Autre preuve de cette expansion immatérielle, la Chine souhaite également promouvoir, *via* B&R, certaines normes et standards dans les prochaines années (*cf. focus 1 ci-dessous*).

B&R vecteur d'internationalisation des priorités chinoises

Aujourd'hui, la liste des objectifs du projet chinois s'allonge au fur et à mesure de son extension, car pour Pékin, **B&R est un vecteur d'internationalisation des priorités chinoises dans leur ensemble**. Elles sont à la fois de nature économique, énergétique, géostratégique, et sont, compte tenu de l'approche chinoise d'internationalisation des priorités, illimitées : elles sont aussi nombreuses que les priorités indiquées dans les différents documents de planification publiés par le gouvernement chinois (plans quinquennaux, « Made in China 2025 », rapport du XIX^e Congrès du CPC, etc.), et augmenteront logiquement dans les prochaines années avec la publication de nouveaux documents de planification. Car la Chine est actuellement en train **d'aligner B&R avec la majorité de ses priorités de politique étrangère et intérieure**. Ainsi, la prise en compte de documents dédiés aux routes de la soie²³ n'est pas suffisante pour comprendre et analyser B&R dans toutes ses dimensions. Les autres documents ne portant pas spécifiquement sur B&R sont tout aussi éclairants, et considérés par les autorités chinoises elles-mêmes comme en lien avec B&R. De fait, les

21. Voir sur : <http://en.beltroadforum.com>.

22. Xinhua, « Chinese University Establishes Silk Road School », 23 mai 2018, disponible sur : www.xinhuanet.com.

23. Notamment les deux plus détaillés disponibles à l'heure actuelle : « Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road », ministère des Affaires étrangères/ministère du Commerce/NDRC, mars 2015 et « Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative », Administration Océanique d'État/NDRC, 20 juin 2017, disponible sur : www.xinhuanet.com.

autorités chinoises incluent de plus en plus, presque systématiquement, un paragraphe B&R dans les nouveaux documents de planification publiés, quels que soient le sujet ou la zone concernés. Ainsi, des documents non spécifiquement dédiés à B&R, tel que le livre blanc sur l'Arctique, consacre des paragraphes à B&R²⁴.

L'internationalisation des priorités chinoises se fait dans le cadre de ce que les autorités chinoises appellent la « policy coordination » avec les pays le long des Routes de la soie. Concrètement, la « policy coordination », qui constitue un des « piliers » de B&R selon les documents gouvernementaux et qui est de plus en plus fréquemment mentionné par les officiels chinois, consiste à **mettre en place une série de plateformes de coopération bilatérale et multilatérale dédiée à B&R avec autant de pays que possible.** Ainsi, au cours des dernières années, se sont multipliés les créations de comité bilatéraux labellisés « B&R », au sein desquels les pays partenaires de la Chine sont amenés à proposer des idées de projets concrets pour développer le projet chinois.

La « policy coordination » se fait par d'autres canaux également : organisation de forums B&R, organisation de visites officielles de haut niveau, échanges entre partis politiques, programmes de formation encourageant les pays à « apprendre de l'expérience chinoise ». Tous ces canaux sont de plus en plus encouragés par les autorités chinoises, ouvertement et sous le label B&R²⁵.

Que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral, les autorités chinoises considèrent B&R comme un cadre de coopération, au sein duquel la Chine peut discuter de la mise en application de ses objectifs et priorités. Pour cela, la Chine encourage les pays concernés par B&R à créer des « plateformes » de coordination des décisions politiques et d'identification de projets²⁶. Les appels en ce sens se

24. « China's Arctic Policy », *op. cit.*

25. Comme le soulignait un chercheur du China Institute for International Studies (CIIS), *think tank* dépendant du ministère des Affaires étrangères, en février 2018. Extrait de sa présentation publique portant sur la « policy coordination » avec les pays africains dans le cadre de B&R : « Numerous “policy coordination” channels: Summit diplomacy, high level of mutual visits among the officials ; Party-to-Party exchanges between CPC and African Political Parties; Training programmes and workshops for African officials, professionals, media and think tank people, etc.; International conferences; China does not impose its political system and development model onto African countries; respecting African countries' independent choice of their own development path; encouraging African countries to learn Chinese experiences which are useful and beneficial to the development of Africa. »

26. Ainsi, à l'issue du Forum Belt & Road que la Chine avait organisé à Pékin en mai 2017, plusieurs ministres des Finances avaient signé le document suivant : « We encourage countries along the routes to establish common platform(s) whereby countries in the region, while forging synergies of their development strategies and investment plans, map out strategies or plans for

multiplient ces deux dernières années²⁷. Ces plateformes de coordination sont pensées comme des cadres d'interactions entre gouvernements, mais aussi entre gouvernement et entreprises²⁸. Ces nouveaux mécanismes de coopération bilatérale se sont multipliés ces dernières années, de l'Asie²⁹ à l'Europe³⁰.

La Chine considère la « policy coordination » à la fois comme un vecteur d'alignement des priorités, mais aussi d'alignement du discours. Ainsi, par ce biais, la Chine souhaite promouvoir ses concepts officiels clé auprès des pays avec qui elle se coordonne. De manière plus générale, on observe un rapprochement entre B&R et les autres concepts clés et les priorités de la diplomatie chinoise, comme « la communauté de destin commun » ou le « grand renouveau de la nation chinoise ». On observe également un **rapprochement entre B&R et certains arguments promus actuellement par la diplomatie chinoise.** Par exemple, le gouvernement chinois présente B&R comme une réponse face à la « tendance anti-mondialisation » auquel le monde ferait face aujourd'hui, pointant en filigrane les manquements, selon lui, des États-Unis³¹.

Dans la promotion de ses concepts et de ses priorités, la diplomatie chinoise peut apparaître insistante, n'hésitant pas à « revenir à la charge », certains considérant même que la Chine a mis en place une stratégie de lobbying agressive³². De manière générale, le rythme des communications, sollicitations, et propositions de la diplomatie chinoise s'avère souvent difficile à suivre pour les diplomaties étrangères, qui témoignent parfois d'une fatigue voire d'une exaspération face à ce rythme. Ces diplomaties « cèdent » parfois sur certaines des propositions chinoises considérées comme problématiques, dans un moment de relâchement ou

regional infrastructure development, formulate principles for identifying and prioritizing major projects, coordinate their supporting policies and financing arrangements, and share experiences on implementation », Guiding Principles on Financing the Development of the Belt and Road, disponible sur : <http://wjb.mof.gov.cn>.

27. Ainsi, He Lifeng, ministre de la NDRC, avait déclaré en mai dernier : « Economies related to the initiative need to strengthen policy coordination in order to see further progress in implementing the [Belt&Road] initiative. » Voir W. Yanfei, « Policy Coordination Called Crucial », *China Daily*, 15 mai 2017.

28. He Lifeng avait par exemple déclaré : « Efforts include establishing concrete plans to implement the initiative and building platforms to bridge companies and states, the minister said. »

29. Par exemple avec Singapour ou le Japon, mais aussi avec le territoire de Hong Kong.

30. Incluant plusieurs pays de l'Union européenne, dont la France.

31. W. Yanfei, « Policy Coordination Called Crucial », *op. cit.*

32. *Brainstorming* dans le cadre de ce projet de recherche avec différents acteurs officiels et non officiels français, Ifri, mai 2017.

d'exaspération³³. De manière générale, le rythme des initiatives lancées par la diplomatie chinoise contraint nombre de ses partenaires étrangers à se positionner en réaction. Il est probable que la diplomatie chinoise continue à multiplier les initiatives de « policy coordination » dans les prochaines années, et plus généralement les initiatives B&R – un positionnement qui caractérise la méthodologie de la diplomatie chinoise sous Xi Jinping.

Le caractère centralisé et très coordonné de l'administration chinoise induit une systématisation des formats et modalités de coopération dans un grand nombre de pays, et potentiellement dans tous les pays concernés par B&R. Par exemple, la Chine a systématisé le développement de forums de coopération régionaux depuis le début des années 2000³⁴. Dans une moindre mesure, la diplomatie chinoise tente de systématiser dans le cadre de B&R un autre mécanisme de coopération : celui de la coopération en pays tiers, qui concerne la France (coopération avec la Chine en Afrique francophone), mais existe aussi avec d'autres pays (coopération Chine-Espagne en Amérique latine, Chine-Portugal au Brésil et en Afrique lusophone, etc.). Si ce type de coopération est largement promu dans les discours officiels chinois et communications conjointes, il existe un décalage entre les annonces et les réalisations concrètes sur le terrain – peu de projets concrets et aboutis sont à recenser pour l'instant.

Quoi qu'il en soit, au regard de ces évolutions et de la planification de long terme de la Chine pour consolider son statut de puissance du pays, **B&R ne peut être considérée comme une « initiative ». Il s'agit davantage d'un « plan stratégique »**. Il est irréaliste de considérer que B&R n'est pas, aujourd'hui, soutenu par une réflexion stratégique intense à Pékin, ne serait-ce qu'au regard de la somme de documents de planification liés à B&R élaborés ces dernières années³⁵.

33. Témoignages de diplomates de plusieurs pays de l'UE, conversations informelles et *brainstorming*, Paris-Bruxelles, 2016-2018.

34. Création et duplication par la diplomatie chinoise d'un modèle de coopération à une diversité de régions : Forum on China-Africa Cooperation (créé en 2000) ; China-Arab States Cooperation Forum (2004) ; China-Central and Eastern European Countries Cooperation – dit « 16+1 » (2012) ; China-Community of Latin American and Caribbean States Forum – dit « CELAC » (2015), Lancang-Mekong River Cooperation (2015), entre autres. Aujourd'hui, ces forums régionaux chinois couvrent la plupart des régions du globe et sont déclinés et démultipliés par secteurs (santé, agriculture, tourisme, culture, etc.).

35. Ainsi, parmi les documents officiels recensés sur le site officiel de B&R (<https://eng.yidaiyilu.gov.cn>), figurent les documents suivants : Arrangement on Supporting Hong Kong's Participation in the Belt and Road Construction, Action Plan on Belt and Road Standard Connectivity (2018-20), Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative, Initiative on Promoting Unimpeded Trade Cooperation along the Belt and Road, Vision and Actions on Energy Cooperation in Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road, Guiding Principles on Financing the Development of the Belt and Road, Joint communiqué of leaders roundtable of Belt and Road forum, The Belt and Road Ecological and Environmental Cooperation Plan, Vision And Actions On Jointly Building Silk Road Economic

B&R vecteur de restructuration de la gouvernance mondiale

La « policy coordination » se développe également au niveau des organisations internationales. Si B&R est avant tout un moyen de faire face aux problèmes économiques à court terme (surcapacités, ralentissement économique, etc.), il est de plus en plus perçu par Pékin comme un outil pour promouvoir les ambitions de gouvernance globale de la Chine (création d'institutions satellitaires de B&R comme la BAI, de mécanismes de coopération informelle multilatérale de toute sorte – comme les forums annuels sur B&R à haut niveau, les plateformes B&R pour l'arbitrage des litiges commerciaux, etc.). Le plan officiel d'action B&R publié en mars 2015 appelle explicitement à la création d'une « architecture équilibrée de coopération économique régionale ». En Chine, les discussions à propos des façons de promouvoir « une diplomatie multilatérale » de B&R sont en train d'émerger, et les chercheurs ont été chargés d'analyser comment B&R pourrait contribuer à la promotion de la restructuration de la gouvernance globale.

L'alignement des priorités passe par l'harmonisation de l'agenda d'un nombre croissant de rencontres multilatérales. B&R a été particulièrement mis en avant lors du G20 de Hangzhou en 2016, et de manière générale le sujet du développement des infrastructures est devenu, sous l'impulsion de la diplomatie chinoise, un sujet central des différentes éditions du G20 qui se sont tenues depuis. Plus récemment, lors du dernier sommet de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS) qui s'est tenu en juin 2018 à Qingdao, les autorités chinoises ont appelé au renforcement des liens entre OCS et B&R³⁶. Le sommet Belt & Road de mai 2017 à Pékin peut être perçu comme une volonté de la Chine de construire un nouveau mécanisme de coopération multilatéral sur le modèle, dans une certaine mesure, du G20.

Belt And 21st-Century Maritime Silk Road, Report on Development of China's Outward Investment and Economic Cooperation, Ministry of Culture's Action Plan on Belt and Road Culture Development (2016-20), Guidance on Promoting Green Belt and Road, Education Action Plan for the Belt and Road Initiative, Building the Belt and Road: Concept, Practice and China's Contribution, Vision and Action on Jointly Promoting Agricultural Cooperation on the Belt and Road, Action Plan on Belt and Road Standard Connectivity (2015-17), Development Plan of China-Europe Freight Train Construction (2016-20), Action Plan on Development of Belt and Road Sports Tourism (2017-20), Opinions of the Supreme People's Court on people's courts providing judicial services and guarantees for the construction of the Belt and Road Initiative, Guidelines on Construction of China-Mongolia-Russia Economic Corridor, Special Plan on Advancing Cooperation of Science and Technology Innovation in the Belt and Road [...], "The Belt and Road' Vision and Actions for Cooperation in Metrology", entre autres documents.

36. Xinhua, « SCO in Closer Ties with Belt and Road Initiative », 9 juin 2018.

Cette dimension de gouvernance mondiale est en train de devenir de plus en plus visible sur le terrain. B&R est en effet désormais présenté comme une « **plateforme** » **multilatérale** par les représentants chinois afin de rassembler des acteurs intérieurs et internationaux provenant de sphères diverses (entreprises, gouvernements, administrations, *think tanks*, etc.) et dans des domaines différents (construction, transport, énergie, télécommunications, etc.). Ces dernières années Pékin investit massivement dans ce que l'on pourrait appeler « la diplomatie des Sommets » : la Chine est en train d'organiser un nombre de plus en plus important de forums internationaux d'envergure à l'intérieur et à l'extérieur de son territoire national, y compris en Europe. Elle a déjà mis en place et accueilli des rencontres de niveau ministériel sous la bannière B&R en 2015, 2016 et 2017, et en planifie d'autres pour 2018-2019. **Dans la mesure où B&R est conçu comme un projet en cours d'élaboration qui peut se développer dans des directions très diverses, le potentiel de mise en place de sommets en lien avec B&R et les mécanismes de coopérations apparaît comme illimité** (ils peuvent porter sur des sujets généraux ou se concentrer sur des industries spécifiques – infrastructure de transport, énergie, coopération en télécommunication – ou sur des régions – Europe, Asie centrale, Asie du Sud-Est, et désormais l'Afrique).

La souplesse étant au centre du projet, la Chine ne va probablement pas institutionnaliser B&R lui-même pour des raisons relevant à la fois de la logistique et de la stratégie. Néanmoins, elle va vraisemblablement créer plus de mécanismes « satellite » de coopération informelle ou d'institutions plus formelles, comme la BAI. B&R est désormais au cœur d'un réseau de forums multilatéraux que la Chine est actuellement en train de construire à une échelle régionale et globale.

B&R vecteur de consolidation de la puissance chinoise

B&R est certes motivée par des objectifs économiques et commerciaux, mais également par des **objectifs géopolitiques plus larges** : la Chine souhaite désormais se positionner comme **référence pour le monde**. Depuis l'arrivée de Xi Jinping au pouvoir, le gouvernement chinois multiplie les initiatives pour se positionner comme tel et consolider le statut de puissance de la Chine dans un nombre croissant de domaines

(économique, militaire, diplomatique, énergétique, technologique, spatial, etc.³⁷)

Au cours de l'histoire, les pays qui en ont eu les moyens – c'est-à-dire arrivés au statut de puissance – ont cherché à diffuser leur vision du monde et leurs façons de faire. La Chine ne fait pas exception. Au moins sept évolutions, ces cinq dernières années, indiquent que Pékin cherche aujourd'hui à se positionner comme référence dans le monde :

- Tout d'abord, l'émergence d'un discours internationaliste. De plus en plus, Xi Jinping fait référence aux « biens de l'humanité », au « bien commun », au « développement de tous les pays », et plus généralement au rôle que doit jouer la Chine pour le bien du monde dans son ensemble.
- Dans le cadre de ce discours internationaliste, la Chine se positionne comme exemple, en termes de modèle de développement économique et de gouvernance. Comme le soulignait le conseiller d'État Yang Jiechi en juillet 2017 : « Nous devons renforcer la confiance que nous avons envers le chemin, les théories, le système et la culture du socialisme à caractéristiques chinoises, et partager notre expérience de gouvernance avec d'autres pays. » Depuis l'arrivée de Xi Jinping à la présidence en 2013, la Chine cherche de plus en plus à promouvoir une « solution chinoise » pour le monde, et à s'imposer comme puissance idéologique.
- Elle se dote pour cela d'outils de communication et d'influence en vue de s'imposer comme une puissance linguistique, culturelle mais aussi conceptuelle et intellectuelle. Elle espère promouvoir dans le débat international des références différentes de celles promues par les États-Unis ou l'Union européenne. Ainsi, Pékin s'efforce d'internationaliser certains de ses concepts et expressions officielles clés – le PCC accordant traditionnellement une grande importance aux concepts dans son fonctionnement.
- Au-delà des concepts, la Chine ambitionne de devenir une puissance normative. La Chine a mis sur pied une stratégie de création de nouveaux standards et normes techniques dans des secteurs très divers, en espérant qu'ils s'imposeront

37. Idée développée plus largement dans le dossier « Chine : la nouvelle puissance » de T. de Montbrial et D. David (dir.), *RAMSES 2019. Les Chocs du futur*, Paris, Ifri/Dunod, septembre 2018, pp. 94-141.

progressivement comme normes de référence pour le monde (*cf. Focus 1*).

- La création de ces nouveaux standards et normes est envisagée dans le cadre plus large de l'avènement d'une nouvelle forme de mondialisation façonnée par la Chine, basée sur des nouvelles routes commerciales (grâce à B&R), et développée grâce à l'investissement massif dans des infrastructures de gestion des flux (marchandises, énergie, données/télécommunications, touristes, etc.). La Chine cherche aujourd'hui à rattraper son retard dans les réseaux d'infrastructure existants (réseaux ferroviaires, portuaires, énergétiques, de câbles sous-marins, etc.), en espérant limiter sa dépendance vis-à-vis des réseaux d'infrastructures gérés par des entreprises et pays étrangers, et dupliquer à terme ces réseaux par les siens, pour son propre usage mais aussi celui d'autres pays.
- À cette volonté de puissance normative s'ajoute une volonté de puissance structurelle : il s'agit de renforcer la capacité de la Chine à déterminer les règles de l'économie et de la politique internationales. Ainsi Pékin investit massivement dans la restructuration de la gouvernance mondiale, à la fois en s'intégrant dans les institutions existantes et en en créant de nouvelles. L'objectif, à terme, est de mieux contrôler, ou de créer, des structures affectant le comportement d'autres acteurs internationaux, et *in fine* de pouvoir mieux maîtriser et ajuster les règles du jeu international héritées de Bretton Woods. De fait, la Chine peut être considérée comme le pays qui dispose aujourd'hui de la stratégie de gouvernance mondiale la plus ambitieuse et exhaustive – avec des objectifs fixés pour chacune des formes de gouvernance (économique, climatique, cyber, de sécurité, etc.).
- Dans ce contexte, Xi Jinping promeut également une approche relationnelle de la notion de puissance. Il a notamment appelé sa diplomatie à développer un « cercle d'amis » en Asie et dans le monde. Il s'agit de placer le pays au centre des interactions avec un réseau de pays partenaires le plus large possible.

Focus 1 : B&R vecteur de promotion de normes et standards

Depuis 2015, la Chine inscrit l'élaboration des standards et normes techniques³⁸ comme un champ d'action de son projet B&R. Moins visibles que le développement des infrastructures physiques ou des instruments financiers, mais néanmoins fondamentaux, les normes et les standards forment des éléments de base de la connectivité puisqu'ils créent une sorte de langage commun qui facilite l'interopérabilité de divers biens, services, technologies et infrastructures. En même temps, la maîtrise des normes constitue un enjeu économique et stratégique important : le créateur des normes est en mesure d'influencer la direction que prendra le développement d'une technologie, d'un marché ou d'une autre activité à normaliser.

Dans le cadre de B&R la Chine cherche à mieux coordonner l'élaboration des normes et standards des pays partenaires avec les siens dans un grand nombre de secteurs, incluant infrastructures de transports ou d'énergie aux télécommunications, *smart cities*, e-commerce, agriculture, finance, médecine (notamment médecine chinoise), entre autres. Dans le but de promouvoir l'adoption de normes chinoises à l'étranger, la Standardization Administration of China (SAC – organe chargé de la coordination des normes chinoises) élabore des plans de développement dans le cadre de B&R³⁹.

Les normes chinoises : un soutien à la transformation économique de la Chine

La Chine est poussée par trois motivations dans le domaine normatif : répondre aux diverses crises ou défis majeurs, surtout environnementaux et sanitaires ; faciliter l'innovation et la transformation économique chinoise ; et, enfin, soutenir la compétitivité des acteurs économiques chinois et leur intégration aux marchés étrangers, voire la conquête de

38. Il existe généralement deux types de normes : des normes obligatoires, sous forme de réglementation (traité, loi, décret, etc.) et des normes volontaires, ou « techniques » formulées sur la base de consensus entre acteurs intéressés et publiés sous forme d'un document de référence. Si la distinction n'est pas claire dans les plans chinois du B&R, le terme « normes » ici fait généralement référence à des normes volontaires, mais l'inclusion de normes obligatoires n'est pas à exclure dans le cadre du projet. Un standard est plus spécifique, comportant des spécifications techniques précises élaborées par un acteur ou une association d'acteurs. Pour une discussion plus exhaustive des définitions, voir : <https://normalisation.afnor.org>.

39. Précisément l'« Action Plan to Connect One Belt, One Road through Standardization (2015-2017) » et le « Standards Connectivity Action Plan on Jointly Building the Belt and Road (2018-2020) », disponible sur : <https://eng.yidaiyilu.gov.cn>.

certaines de ces marchés. À travers la normalisation, la Chine espère porter un soutien à son développement économique et sa transition vers des industries à plus forte valeur ajoutée, dont les services et les technologies émergentes.

Depuis longtemps le gouvernement chinois est disposé à prendre en compte certaines normes internationales afin de booster son développement et faciliter l'internationalisation de ses entreprises – et elle l'est toujours dans des domaines où elle reste moins compétitive, par exemple dans la protection environnementale ou l'économie du vieillissement. Mais sa transition économique pousse la Chine à développer ses propres méthodes et technologies, fondées sur ses propres normes, surtout dans le cadre des nouvelles industries qualifiées de « stratégiques ». Ainsi, les normes font désormais partie intégrante des grandes stratégies industrielles chinoises, dont les plans « Made in China 2025 » ou encore « Internet Plus ».

Plusieurs succès sont déjà notables dans des domaines qui touchent au cadre B&R. D'abord, les **trains à grande vitesse : la Chine a réussi à se démarquer en développant des systèmes chinois fondés sur des normes chinoises**. Par exemple, des 254 standards intégrés dans le dernier train « Renaissance » EMU, 84 % sont des standards nationaux chinois⁴⁰. Plus la Chine réussit à exporter ses trains, plus elle sera en mesure d'exporter ses normes et standards. Dans le domaine de l'**énergie**, la Chine a fait aussi des progrès considérables, par exemple dans les réseaux de distribution. Dans l'esprit de B&R, elle promeut le développement de réseaux électriques transnationaux⁴¹ basés sur des chaînes de transmission à très haute tension (UHV) et d'autres technologies dont elle maîtrise une bonne partie des standards associés⁴². Enfin, dans le domaine du **numérique et des télécommunications**, la Chine se met en bonne position pour influencer les normes de la cinquième génération de réseaux mobiles (5G), qui facilitera le déploiement de toute une nouvelle vague de technologies, dont l'intelligence artificielle, les objets connectés, ou les villes intelligentes⁴³. Selon certaines estimations, des entreprises chinoises détiennent déjà 10 % des 1 400 brevets essentiels aux

40. Voir sur : www.crrcgc.cc.

41. J. Kynge et L. Hornby, « China Eyes Role as World's Power Supplier », *The Financial Times*, 7 juin 2018, disponible sur : www.ft.com. Voir aussi Global Energy Interconnection www.geidco.org.

42. « Power Play: China's Ultra-High Voltage Technology and Global Standards », Paulson Papers on Standards, avril 2015, disponible sur : www.paulsoninstitute.org.

43. E. Kania, « China's Play for Global 5G Dominance – Standards and the “Digital Silk Road” », *The Strategist*, ASPI, 27 juin 2018, disponible sur : www.aspistrategist.org.au.

standards émergents dans le domaine de la 5G⁴⁴, et le marché chinois de la 5G pourrait valoir 1 150 milliards de yuans (180 milliards de dollars US) d'ici 2026⁴⁵.

De manière générale, plus la Chine devient compétitive dans les industries d'avenir, plus elle sera en mesure d'élaborer de nouvelles normes techniques. À travers les normes techniques, la Chine se met aussi en bonne position pour influencer l'élaboration de la gouvernance dans de nombreux domaines, notamment dans le domaine du cyber⁴⁶.

La Chine puissance normative en 2035 ?

Afin de faciliter l'émergence d'une véritable puissance chinoise dans le domaine des normes techniques, la Chine développe rapidement une politique dédiée ces trois dernières années. En mars 2015, un rapport du Conseil d'État a souligné la nécessité de moderniser le système de normes chinois afin de répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain⁴⁷. Dans le sillage de ce rapport, une nouvelle loi a été adoptée fin 2017 pour consolider le processus de création de normes et le rendre plus opérationnel et mieux adapté aux défis de l'innovation, avec entre autres un rôle plus important accordé aux entreprises et aux acteurs privés⁴⁸. Enfin, en mars 2018 la Chine a entamé un processus de réflexion sur une éventuelle stratégie de normalisation à l'horizon 2035, appelé China Standard 2035 (中国标准2035⁴⁹). Cette réflexion se focalise sur le renforcement continu du système normatif chinois et le rôle des normes et standards dans le « développement de haute qualité » et les synergies civilo-militaires, en particulier. Elle se dotera sans doute aussi d'un volet international qui visera la promotion des standards chinois à l'étranger. Avec le développement rapide d'une nouvelle génération de technologies pour lesquelles les normes et standards ne sont pas encore définis, les autorités chinoises estiment que le moment est venu pour le pays de

44. E. Lee et T. Chau, « Telecom Services: The Geopolitics of 5G and IoT », *Jefferies Franchise Note*, 15 septembre 2017, disponible sur : www.jefferies.com.

45. « China's 5G Market to Exceed 1 Trillion Yuan by 2026 », *The China Daily*, 16 mai 2018, disponible sur : www.china.org.cn.

46. Voir par exemple S. Sacks, « Beijing Wants to Rewrite the Rules of the Internet », *The Atlantic*, 18 juin 2018, disponible sur : www.theatlantic.com ou E. Zaagman, « Cyber Sovereignty and the PRC's Vision for Global Internet Governance », *China Brief*, vol. 18, n° 10, 5 juin 2018, disponible sur : <https://jamestown.org>.

47. Conseil d'État de la République populaire de Chine, 深化标准化工作改革方案 (« Deepening the Standardization Work Reform Plan »), 11 mars 2015, disponible sur : www.gov.cn.

48. C. Wei, « Legislation Review: China to Revamp Standardization System », *NPC Observer*, mai 2017, disponible sur : <https://npcobserver.com>.

49. « Chinese Standards 2035, the Standardization Strategy Research Is Kicked off », *Seconded European Standardization Expert in China (SESEC)*, 24 mai 2018, disponible sur : www.sesec.eu.

formuler une stratégie à long terme vis-à-vis des normes⁵⁰. La réflexion sera pilotée par la SAC, avec l'aide de nombreux *think tanks*, dont le Chinese Academy of Engineering (CAE) et donnera lieu à la formulation d'une stratégie formelle à l'horizon 2020.

Objectifs et actions immédiates dans le cadre de B&R

Plus spécifiquement, toujours selon le projet officiel élaboré par la SAC, *Standards Connectivity Action Plan on Jointly Building the « Belt and Road » (2018-2020)*, la Chine cherchera l'approfondissement des relations bilatérales dans le domaine des normes avec la quasi-totalité des pays et régions concernés par B&R, soutiendra l'internationalisation des acteurs chinois dans le domaine, et promouvra l'usage des normes et standards chinois dans le développement de la « Belt and Road ».

Ces collaborations concernent des secteurs et domaines très divers, dont :

- Les infrastructures énergétiques (gazoducs, oléoducs, industries du pétrole, du gaz naturel et du nucléaire, réseaux électriques, nouvelles énergies, efficacité énergétique) ;
- La télévision et le cinéma (standards digitaux chinois dans le domaine) ;
- Les « humanités » : médias (presse écrite, *broadcast*, film, télévision), le patrimoine et sa préservation, les arts et le tourisme ;
- Le génie civil et industries manufacturières (le long de toute la chaîne – processus de design, de R&D, production, inspection et évaluation, service après-vente...) (Industries identifiées : centrales électriques/pétrole, gaz, nucléaire, matériaux de construction, aviation, industrie navale, machinerie liée au génie) ;
- Le commerce (notamment les transports – du rail en particulier pour faciliter la « China Railway Express » – et services logistiques ; e-commerce – services de data, applications logistiques digitales, traçabilité...) ;
- La protection environnementale, efficacité et conservation énergétique (développement d'un système d'évaluation et de certification dans le domaine afin de faciliter des B&R respectueuses de l'environnement) ;
- Les services de santé : médecine chinoise, matériaux pharmaceutiques, terminologie ; services liés au vieillissement ; services de contrôle aux frontières relatifs à la santé (ports, douanes) ;

50. L. Yuying, 国家标准委 : 正制定《中国标准2035》(Commission nationale de normes : formuler un China Standard 2035), *China News Service*, 10 janvier 2018, disponible sur : www.chinanews.com.

- Les services financiers (produits bancaires, description des services, systèmes de tiers-payant – Cross-border Interbank Payment System, ou CIPS) ;
- Le domaine maritime (équipements, observation, industries ; écologie et protection environnementale ; observation, prévision, prévention et mitigation des désastres)

Un bon nombre d'actions et d'initiatives spéciales sont à prévoir d'ici 2020 dans le cadre de B&R :

- Promotion de la reconnaissance mutuelle des normes avec des pays partenaires à travers les échanges et la formulation d'un catalogue complet de normes mutuelles ;
- Projets de « démonstration » des normes chinoises à l'étranger (notamment dans l'industrie, l'énergie – réseaux électriques transnationaux avec la Mongolie, la Russie, le Pakistan... – l'agriculture – zone de démonstration de normes agricoles avec l'ASEAN, et les services) ;
- Projets de formation à l'étranger dans la normalisation de l'aide au développement ;
- Promotion de la normalisation dans la construction des parcs industriels à l'étranger, ainsi que des parcs « économiques et commerciaux » ;
- Promotion de la coopération entre villes chinoises (Qingdao, Hangzhou, Shenzhen, Baotou, etc.) et étrangères dans le domaine ;
- Créer un catalogue de normes chinoises à internationaliser, et traduire 1 000 normes chinoises en langues étrangères, notamment en anglais (transports, pétrole et gaz, électricité, ICT, finance, « sea and railway ») ;
- *Benchmarking* commun de nombreux biens de consommation (500 indicateurs pour 300 produits – dont produits électroménagers, jouets, chaussures et textiles, meubles et feux d'artifice) ;
- Formation de personnel ;
- Sensibilisation des entreprises privées chinoises à la question de la normalisation et aux processus de création de normes internationales ;
- Construction d'un musée des normes à Yiwu (Zhejiang) ;
- Coopération avec China-ASEAN Information Exchange Centre et l'ONUDI (UN Industrial Development Organization) afin de construire un « green wisdom standard pavilion » ;
- Promotion des normes chinoises comme moyen efficace pour lutter contre la pauvreté.

Un jeu international à plusieurs niveaux, et les risques de fragmentation

L'activisme chinois dans le domaine de la normalisation au niveau international n'est pas nouveau. Depuis une quinzaine d'années au moins la Chine cherche à prendre une place centrale au sein du processus de

décision internationale, occupé traditionnellement par une poignée de pays clés, dont les États-Unis et l'Allemagne en position de force, ainsi que la France, le Royaume-Uni, le Japon et la Russie. À cette fin la Chine participe de manière proactive à l'ISO, le CEI, l'UIT, et autres organismes internationaux de normalisation⁵¹. Elle est aujourd'hui parmi les pays les mieux représentés au sein des comités techniques, et réussit même à prendre des postes de leadership clés : à l'UIT, Zhao Houlin est secrétaire général depuis 2014, et postulera pour un deuxième mandat fin octobre ; à l'ISO, Zhang Xiaogang est président du Bureau de gestion technique, le comité en charge de l'agenda de l'institution, depuis 2015 ; et à la CEI, Shu Yinbiao, qui est aussi le président du State Grid Corporation, est vice-président depuis 2013 et pourrait se porter candidat à la présidence fin 2018. Ainsi, la Chine est bien ancrée dans les forums internationaux existants et y joue un rôle de plus en plus essentiel dans l'élaboration de normes internationales.

Ce qui est relativement nouveau depuis 5 ans, et qui se manifeste dans le cadre de B&R, c'est la multiplication et l'approfondissement des échanges bilatéraux. Officiellement, ces échanges ont pour objectif d'améliorer la « reconnaissance mutuelle » de normes entre la Chine et ses partenaires, mais l'objectif de promouvoir la diffusion de normes chinoises « par le bas » n'est pas loin. Dans la plupart des cas, cette approche donne un avantage clair à la Chine pour promouvoir ses propres normes. D'un côté, la Chine peut jouer sur la taille de son marché et son niveau de développement en matière de normes et standards pour s'imposer face à des partenaires plus petits et souvent moins avancés dans ce domaine (pays en développement notamment). D'un autre côté, à travers la multiplication de coopérations bilatérales, la Chine pourrait générer un effet de masse au soutien de l'adoption de normes chinoises au niveau international de manière plus générale.

La stratégie chinoise de promotion des normes cible des zones géographiques en fonction de leur puissance normative. Ainsi, dans le plan 2018-2020 de la SAC qui appelle à la promotion de l'application des standards chinois à travers le développement de B&R, les autorités chinoises distinguent deux types de zones :

- Les zones avec lesquelles il faut renforcer la coopération en matière de standards : Europe, ASEAN, BRICS, Asie du Nord-Est, Amérique du Nord, Afrique et Océanie ;

51. O. Peyrat, « Normalisation : la stratégie chinoise », *Paris Innovation Review*, 9 octobre 2012, disponible sur : <http://parisinnovationreview.com>.

- Les zones avec lesquelles il faut étendre la coopération régionale existante en matière de standards : Europe centrale et orientale, Asie centrale, Asie de l'Ouest et États arabes.

La France est mentionnée explicitement, aux côtés de la Grande-Bretagne, dans le paragraphe portant sur la reconnaissance mutuelle des standards entre pays. Le document appelle notamment à la promotion de la coopération avec « la Grande-Bretagne, la France, etc. dans des domaines tels que les chemins de fer, l'agroalimentaire, les soins médicaux de haute technologie, la *silver economy*, le développement urbain durable et les villes intelligentes, et promouvoir la compatibilité des standards entre pays⁵² ».

B&R joue un rôle important dans la mesure où le projet sert de plateforme pour faciliter ces échanges, mais ces échanges existent, ou existeraient néanmoins en dehors de ce cadre. Lors du forum international B&R tenu à Pékin en mai 2017, la Chine a réussi à signer des accords-cadres (*memorandum of understanding* – MoU) sur la reconnaissance mutuelle de normes à travers B&R avec 12 pays, dont la Russie, la Biélorussie, la Serbie, la Mongolie, le Cambodge, la Malaisie, le Kazakhstan, l'Éthiopie, la Grèce, la Suisse et la Turquie. Cette approche pourrait enfin faciliter l'adoption de normes chinoises au sein des forums internationaux *via* la formation d'un consensus à petits pas. En revanche, elle pourrait aussi provoquer une fragmentation ou une bifurcation des systèmes normatifs au niveau international, notamment dans un contexte où des résistances à B&R et à l'influence de la Chine de manière générale se manifesteraient.

La France est directement concernée par ces questions puisqu'elle est un acteur central dans l'élaboration de normes internationales, et développe aussi une coopération bilatérale avec la Chine dans ce domaine. En effet, depuis 2007 l'Association française de normalisation (Afnor) dialogue et coopère avec la SAC sur l'élaboration des normes dans divers domaines, dont le développement urbain durable, l'agroalimentaire, l'économie du vieillissement (*silver economy*) et le ferroviaire⁵³. Lors de la visite d'Emmanuel Macron en Chine en janvier 2018, les présidents français et chinois se sont mis d'accord pour élaborer la coopération dans le domaine des normes techniques, ce qui a donné lieu au renforcement de l'accord de coopération entre l'Afnor et la SAC⁵⁴. Ces deux institutions

52. « Standards Connectivity Action Plan on Jointly Building the “Belt and Road” (2018-2020) » / « 标准联通共建“一带一路”行动计划 (2018-2020年) », 22 décembre 2017, *op. cit.*

53. « Coopération franco-chinoise : l'industrie du futur en pole position », Afnor, 1^{er} juin 2017, disponible sur : <https://normalisation.afnor.org>.

54. « Nouvel accord franco-chinois sur les normes volontaires », Afnor, 15 janvier 2018, disponible sur : www.afnor.org.

travailleront davantage ensemble sur l'élaboration de normes internationales dans les domaines de l'industrie du futur, de l'*e-commerce*, et de la lutte contre le changement climatique.

Focus 2 : le financement de B&R

Le flou du projet et de la labellisation (certains projets sont labellisés B&R *ex post*) rend l'évaluation des coûts du projet et de ses financements pour le moins délicate. Sur le premier point les chiffres oscillent entre 4 et 8 trillions de dollars sur une période d'une durée imprécise (*a priori* 10 ans). Des projets pour un montant de 1,3 trillion de dollars auraient d'ores et déjà été approuvés ou identifiés.

Financement : modalités et implications

Les sources et formes de financement

Globalement, le projet s'appuie pour l'instant sur quatre grandes sources de financement :

- les « **policy banks** » chinoises (China Development Bank – CDB – sous la tutelle du ministère des Finances, et Exim Bank – CEXIM –, sous la tutelle directe du State Council),
- les 4 **banques commerciales d'État chinoises** (Agricultural Bank of China – ABC, Bank of China – BoC, China Construction Bank – CCB, Industrial and Commercial Bank of China – ICBC),
- les **institutions multilatérales**, dont la Nouvelle Banque de Développement (ou banque des BRICS) et la BAII créée en 2014 et qui a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 2016.
- Le **Fonds des Routes de la soie** est un autre véhicule destiné à contribuer au financement du projet sous forme d'*equity financing*. Initialement doté de 40 milliards de dollars, le fonds est financé par la State Administration of Foreign Exchange (SAFE), China Investment Corporation (CIC), CDB et CEXIM.

Le financement des projets se fait pour l'instant essentiellement sous forme de **prêts** (et non de dons) octroyés à des conditions **assez peu concessionnelles**⁵⁵.

Outre les prêts, une partie des projets font l'objet **d'*equity financing*** ; c'est notamment le cas pour le Fonds des Routes de la soie, mais aussi pour certaines grandes entreprises publiques chinoises, notamment celles traditionnellement en charge des projets

55. Les conditions dépendent toutefois d'un pays à l'autre, vraisemblablement en fonction de l'importance stratégique que le pays revêt aux yeux des autorités chinoises. Ainsi dans le cas du Pakistan nombre de projets ont bénéficié de prêts à taux zéro. La voie ferrée Djibouti-Addis Abeba en revanche a été financée par des prêts commerciaux.

d'infrastructure, comme China Civil Engineering Construction Corporation, China Petroleum Engineering & Construction Corporation.

Le rôle prépondérant des banques chinoises et ses implications

Sur la base des chiffres disponibles, à la fin de 2016 les deux premières catégories de bailleurs (« policy banks » et banques commerciales d'État) assurent 97 % du financement⁵⁶.

Selon le président de la CDB, Hu Huaibang⁵⁷, fin 2017 la banque avait accordé pour 110 milliards de dollars de prêts pour des projets estampillés B&R et elle aurait l'intention d'investir 150 milliards supplémentaires au cours des cinq prochaines années.

Or, traditionnellement (ou historiquement) les financements accordés par la CDB ou l'EximBank sont très majoritairement, voire exclusivement, destinés à des entreprises (d'État) chinoises. Dès lors, B&R est bien un **projet chinois** mis en œuvre **par et pour les entreprises chinoises**.

Cela étant, compte tenu de l'importance des besoins, il ne fait guère de doute que des financements privés vont être nécessaires pour compléter les financements publics dans le cadre de partenariats publics-privés (PPP), et que des cofinancements pourraient également être envisagés.

Sur le plan concret, de nombreux problèmes peuvent toutefois se poser. Le premier tient aux divergences de pratiques, de méthode et d'évaluation des risques (et au final d'objectifs). Le risque d'endettement excessif engendré par les prêts accordés par la Chine pour des projets pharaoniques le long des Routes de la soie interdit par exemple au bailleur français qu'est l'Agence française de Développement (AFD) de s'associer à de telles opérations. Un accord a été passé entre la CDB et l'AFD, mais pour l'heure aucun projet n'a encore pu être identifié pour un éventuel cofinancement (*voir la partie « Position française »*).

Diverses banques étrangères (Standard Chartered⁵⁸, United Bank for Africa, BMCE Bank of Africa, Barclays Africa par exemple) ont également signé des protocoles d'accord avec la CDB. Ces protocoles visent, dans le cas de l'Afrique, à renforcer la coopération et à explorer les opportunités de financement de projets de développement, avec un accent particulier mis sur le financement des infrastructures (routes, chemins de fer, barrages).

56. Estimations du *Financial Times*.

57. Déclaration faite au Asian Financial Forum de Hong Kong en janvier 2018.

58. L'accord CDB-Standard Chartered porte sur un prêt de 1,6 milliard de dollars dans le cadre de B&R.

Ce que l'on observe aussi ce sont des interventions de la part de certaines banques étrangères pour fournir des « services financiers » aux entreprises chargées de la mise en œuvre du projet B&R. Singapour se positionne activement sur ce créneau par exemple. De même de grandes banques occidentales (Citigroup, HSBC, Standard Chartered) envisagent de s'engager dans des opérations financières liées d'une manière ou d'une autre au projet B&R. Standard Chartered par exemple a signé un accord de coopération avec la China Merchants Bank afin d'exploiter les synergies possibles entre les deux institutions pour soutenir le projet B&R.

Le cas particulier de la BAI

Bien que sa création ait suscité de vives inquiétudes, notamment quant au respect de normes en matière sociale et environnementale, la BAI a finalement recueilli le soutien d'un grand nombre de pays, y compris occidentaux (à l'exception des États-Unis et du Japon), et elle semble agir de manière conforme aux usages des grandes banques multilatérales. Elle opère d'ailleurs fréquemment en collaboration avec ces institutions.

En fait, en raison de son caractère récent l'institution n'a pas encore pu gagner la crédibilité nécessaire pour de tels opérateurs et elle se heurte par ailleurs à des difficultés dans le recrutement de son personnel, même si elle a pu récupérer du personnel auprès de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) par exemple.

Pour ces diverses raisons, la BAI est encore actuellement incapable de lancer des projets de son propre chef mais est simplement en mesure d'assurer un accompagnement. Elle procède donc exclusivement par voie de co-financement avec d'autres institutions multilatérales (Banque Mondiale, Banque asiatique de Développement – BAD).

Ainsi la BAI et la BAD cofinancent actuellement 4 projets dont certains sont explicitement intégrés au projet B&R : au Bangladesh (amélioration du gazoduc Chittagong – Bakhrabad, 181 km), en Inde (amélioration du réseau de transmission électrique), au Pakistan (construction de la section Shorkot-Khanewal, 64 km, de la route M-4 - partie du Corridor économique sino-pakistanaï) et en Géorgie (construction d'une route de contournement de la ville de Batumi et d'accès à son port). Un autre projet est à l'étude au Tadjikistan (réhabilitation sur 5 km de la sortie ouest de Douchanbé).

La BAI est également engagée dans de nombreux projets en co-financement avec la Banque mondiale au Pakistan, en Birmanie, en Inde, en Indonésie, en Azerbaïdjan, ou encore au Tadjikistan.

Contrairement à la CDB par exemple, la BAI se montre très prudente dans le choix des projets qu'elle accepte de financer, car ils doivent d'une part être en conformité avec les objectifs de l'institution⁵⁹ et d'autre part répondre à des critères stricts de rentabilité.

Ce qui ressort de ces divers exemples c'est que la pratique du co-financement est, pour la nouvelle institution, le meilleur moyen d'apprendre, mais aussi sans doute de se faire accepter dans le club des financeurs du développement et finalement en quelque sorte de se banaliser. Il convient toutefois de souligner que les projets retenus résultent largement de politiques nationales voire locales et ne portent apparemment pas l'empreinte d'une quelconque stratégie chinoise. En outre l'essentiel de ces projets relève du secteur énergétique et non de celui des transports, qui est par définition la priorité du projet B&R.

En résumé, pour l'heure, la BAI reste un acteur marginal dans le financement de B&R. Bien entendu, cette situation pourrait ne pas perdurer et les choses pourraient changer au fur et à mesure que la BAI gagnera en compétence et en crédibilité.

Risques et limites du financement de B&R

Le piège de la dette

La prépondérance des prêts commerciaux dans le financement des projets B&R pose implicitement le problème de la charge de la dette, voire du surendettement, pour les pays bénéficiaires de tels prêts, pouvant déboucher sur un risque de défaut pour la partie chinoise. Le coût élevé et la faible rentabilité de nombre de ces projets (en raison de leur nature même) font courir un réel risque aux pays concernés en les plaçant dans une situation de potentiel surendettement et de dépendance excessive vis-à-vis du partenaire chinois, d'autant que le montant de ces prêts peut être très élevé au regard de leur PIB (voir plus bas).

Cette éventualité a été évoquée par la directrice générale du Fonds monétaire international (FMI), Christine Lagarde, à l'occasion de la conférence de lancement du China-IMF Capacity Development Center à Pékin le 12 avril 2018. Plus précisément, elle a mis en garde les autorités de Pékin contre le risque de surendettement associé aux projets d'infrastructure, avec les implications que cela peut avoir en matière de balance des paiements.

59. Les projets doivent porter sur des infrastructures, mais ils doivent également être « durables », c'est-à-dire satisfaire un certain nombre de critères environnementaux.

Or une étude récente du Center for Global Development⁶⁰ identifie 8 pays particulièrement à risque du fait de leur niveau élevé d'endettement, et en particulier vis-à-vis de la Chine (Pakistan, Tadjikistan, Kirghizstan, Laos⁶¹, Monténégro, Maldives, Djibouti, Mongolie). Selon d'autres sources, plus d'un tiers (37 % pour être précis) des investissements réalisés par la Chine le long des Nouvelles routes de la soie l'aurait été dans des pays dont la note est au mieux égale à Ba1.

Les difficultés rencontrées et les risques excessifs pris dans certains pays (comme au Sri Lanka par exemple) laissent penser que les pratiques ont vocation à changer. D'une part l'analyse préalable du risque devrait être plus minutieuse⁶² et d'autre part un rôle plus important pourrait être accordé à des partenaires étrangers.

Sur ce dernier point, une distinction doit sans doute être faite entre les projets qui sont menés sur la base de considérations économiques (c'est-à-dire de rentabilité) et ceux qui s'appuient sur des motivations stratégiques ou géopolitiques. On peut légitimement imaginer que la première catégorie de projets pourra aisément être ouverte à des financements externes alors que ce n'est pas le cas pour la deuxième catégorie.

La manière dont les opérateurs chinois résolvent les situations de surendettement peut également poser problème à des partenaires étrangers. Au Sri Lanka par exemple, les autorités chinoises ont pris le contrôle du port d'Hambantota pour une période de 99 ans, alors qu'au Tadjikistan la dette a été échangée contre des cessions de terrains.

Dès lors, la question qui se pose pour des opérateurs étrangers, et notamment français, est de choisir entre une rigueur excessive, qui laisserait le champ libre aux acteurs chinois et à d'autres acteurs, et un certain pragmatisme, qui les amènerait à renoncer à leurs pratiques traditionnelles et aux critères retenus pour apprécier la soutenabilité de la dette des pays concernés. Il s'agit là d'un délicat équilibre à trouver.

60. J. Hurley, S. Morris et G. Portelance, « Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective », *CGD Policy Papers*, n° 121, Center for Global Development, mars 2018.

61. Le coût du projet de voie ferrée Chine-Laos s'élève à 6 milliards de dollars, soit près de 40 % du PIB du Laos.

62. Un Livre Bleu a d'ailleurs été publié en ce sens en mai 2018 (par le Silk Road Think Tank Association – SRTA – et la Beijing International Studies University), qui analyse les risques d'investissement dans le cadre de B&R et avance des recommandations d'ajustement pour y faire face. Depuis, les autorités chinoises sont d'elles-mêmes intervenues pour inciter à une meilleure évaluation des risques.

Les limites des capacités de financement chinoises

Au-delà des risques encourus par la Chine en cas de surendettement des pays concernés par B&R, une autre difficulté pourrait entraver la poursuite du projet dans les conditions actuelles. Contrairement à ce qui est fréquemment avancé, la capacité de financement de la Chine n'est pas infinie. Certes la force de frappe de la CDB par exemple est conséquente et infiniment supérieure à celle de nombre d'autres opérateurs, même les banques multilatérales comme la Banque mondiale, mais elle a des limites. La poursuite d'un financement unilatéral par la Chine *via* des prêts bancaires paraît d'autant moins réaliste aujourd'hui dans un contexte de ralentissement économique marqué en Chine, mais aussi de détérioration des bilans des banques et de diminution des réserves de change⁶³.

Le tassement dans le rythme des projets lancés dans le cadre de B&R en 2017⁶⁴ suggère précisément que la pratique du financement unilatéral pourrait avoir touché à sa fin, mais aussi que les investisseurs chinois pourraient à l'avenir se montrer plus prudents.

Cette évolution implique d'une part qu'il est inévitable de recourir à des mécanismes alternatifs de financement (notamment *via* l'émission d'obligations) et d'autre part de faire appel à des partenaires étrangers. Pour ces deux raisons des possibilités nouvelles pourraient s'ouvrir pour des partenaires étrangers, à condition toutefois qu'un accord soit possible sur les modalités à respecter pour la mise en œuvre de financements conjoints. C'est dans cette logique que pourrait s'inscrire par exemple la plateforme de connectivité UE-Chine qui favorise le rapprochement entre le projet chinois et le Plan européen, dit plan Juncker.

Il est toutefois à craindre que cette possibilité reste théorique. En effet, la question reste ouverte de savoir si la Chine acceptera les conditions imposées par l'UE, mais aussi de coopérer au stade de l'identification des projets à financer. **Une évolution en ce sens des modalités de financement, bien que sans doute souhaitable d'un point de vue strictement économique, correspondrait en réalité à une remise en question fondamentale de la logique et de la nature initiales du projet B&R et il n'est absolument pas garanti que la Chine soit disposée à l'accepter.**

63. A. Garcia-Herrero, « China Cannot Finance the Belt and Road Alone », *Thought Leadership Brief*, n° 17, HKUST, Institute for Emerging Market Studies, août 2017, disponible sur : <http://iems.ust.hk>.

64. Les chiffres chinois officiels font état d'une diminution des contrats passés dans le cadre de B&R. Le montant s'élèverait à 36,2 milliards de dollars pour les six premiers mois de 2018, en baisse de 6 % par rapport à la même période de l'année précédente, voir sur : www.nytimes.com. Or les chiffres de 2017 étaient déjà en baisse par rapport à 2016.

Positions de la France et de l'Union européenne

L'approche du gouvernement français

Depuis le lancement de B&R, les officiels français ont exprimé, en termes différents, et souvent de manière assez générale, l'accueil favorable réservé par la France au projet chinois. Ainsi, en juin 2015, Laurent Fabius, alors ministre des Affaires étrangères et du développement international, avait déclaré : « Nous accueillons favorablement l'initiative des Nouvelles routes de la soie⁶⁵. » L'accent avait été mis sur une coopération avant tout économique, en premier lieu entre entreprises françaises et chinoises dans les pays tiers.

Le caractère général de la position française s'explique par le flou entourant le projet, notamment dans les premières années après son lancement, mais aussi par le fait que l'Europe occidentale n'était pas initialement considérée par les autorités chinoises comme la zone prioritaire de promotion du projet : à titre de comparaison, les pays d'Europe centrale et orientale étaient beaucoup plus sollicités par les autorités chinoises en 2013-2014.

L'arrivée d'Emmanuel Macron à la présidence de la République en mai 2017, n'a pas marqué de changement fondamental dans l'approche : la France a réaffirmé son positionnement favorable au projet chinois, mais les conditions d'un soutien français à B&R sont soulignées en termes plus explicites. Ainsi, lors de sa première visite d'État en Chine (janvier 2018), si le président français a dédié une partie significative d'un de ces discours⁶⁶ au projet chinois, il a aussi insisté sur la notion de réciprocité, soulignant la nécessité de développer des Nouvelles routes de la soie à double sens (« il doit y avoir des allers et des retours⁶⁷ ») et respectueuses de l'environnement.

Le président français avait également appelé à identifier des projets de coopération en termes plus concrets. Dans cette perspective, il a annoncé

65. Discours de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du Développement international, 12 juin 2015, à Rouen lors de l'Ouverture du Forum Chine-Normandie.

66. Discours d'Emmanuel Macron au palais de Daminggong, Xian, 8 janvier 2018.

67. *Ibid.*

l'élaboration d'une feuille de route B&R. Un groupe de travail interministériel a ensuite été créé à cet effet.

La visite du Premier ministre Édouard Philippe en Chine (juin 2018) s'est inscrite dans la ligne de la visite présidentielle. Le Premier ministre a insisté à cette occasion sur la transparence, encore davantage que sur la « réciprocité », et une liste de projets envisageables dans le cadre de B&R, et « respectueux des normes » environnementales a été déposée auprès des autorités chinoises⁶⁸.

La prudence des autorités françaises face à B&R se renforce dans un contexte de questionnements plus larges concernant l'ouverture réelle du marché chinois et l'engagement de Pékin en faveur du libre-échange – des doutes partagés par d'autres États-membres (l'Allemagne, notamment) et par Bruxelles (cf. « *L'approche de l'Union européenne* » ci-dessous). Ainsi, lors de la conférence des Ambassadeurs (août 2018), le président de la République Emmanuel Macron a explicitement mentionné le projet chinois, le qualifiant de « vision de la mondialisation » à caractère « hégémonique⁶⁹ ».

Les autorités chinoises ont fait un usage systématique du label B&R (ou « une ceinture, une route », selon l'expression officielle chinoise en français – le terme « Nouvelles routes de la soie » n'étant plus utilisé par les autorités chinoises) lors des communications bilatérales ces dernières années. En 2017, la France a été sollicitée par la Chine pour signer un MoU portant sur B&R. Paris n'a jusqu'à présent pas signé d'accord de ce type, ni n'a formalisé par écrit son soutien officiel au projet chinois.

Ces derniers mois, les officiels chinois semblent être moins insistants dans la promotion de B&R lors des rencontres avec leurs homologues français⁷⁰. Cet ajustement en matière de communication s'explique peut-être par la prise de conscience côté chinois de l'existence de certaines réticences côté français, et du caractère contre-productif d'une attitude insistante. Cependant, compte tenu du caractère prioritaire du projet pour le gouvernement central, il est probable que la **Chine continue à**

68. F. Lemaître, « Édouard Philippe plaide la cause du multilatéralisme », *Le Monde*, 26 juin 2018, disponible sur : www.lemonde.fr.

69. « La Chine a posé l'un des concepts géopolitiques les plus importants des dernières décennies avec ses Nouvelles routes de la soie. Nous ne pouvons pas faire comme si cela n'existait pas. Nous ne devons céder à aucune fascination coupable ou court-termiste : c'est une vision de la mondialisation qui a des vertus de stabilisation de certaines régions mais qui est hégémonique. Et je souhaite donc que la France puisse porter une voix d'équilibre et de préservation à la fois de nos intérêts et de notre vision du monde dans ce dialogue constructif, exigeant et confiant avec la Chine », extrait du discours du président de la République lors de la conférence des Ambassadeurs, 27 août 2018, disponible sur : www.elysee.fr.

70. Discussions informelles avec des diplomates français, juin 2018.

considérer B&R comme le cadre d'un nombre croissant de projets de coopération bilatéraux, existants ou nouveaux, et à **placer B&R au cœur de la relation bilatérale**, comme semblait l'indiquer le ministre chinois des Affaires étrangères Wang Yi lors de sa récente visite en France en mai 2018⁷¹.

Alors que la France affiche un soutien timide au projet chinois, elle confirme plus franchement et ouvertement en 2018 son **soutien au développement d'un « nouvel axe indo-pacifique⁷² »** (terme employé lors de la visite du président Macron en Australie et en Nouvelle-Calédonie). Cet axe s'appuierait sur le dialogue trilatéral entre la France et ses deux principaux partenaires stratégiques en Asie (l'Inde et l'Australie) et viserait à préserver un développement qui « repose sur des règles » (liberté de circulation, transparence) et « les équilibres de la région » (en évitant toute hégémonie). D'autres pays comme Singapour et le Japon (pays invités aux cérémonies du 14 juillet 2018) devraient y être associés. Alors que Paris réaffirme ainsi la centralité de la défense des principes libéraux pour son approche asiatique, la diplomatie française semble s'engager dans une approche de plus en plus précautionneuse vis-à-vis de B&R⁷³.

En parallèle, une réflexion sur le co-financement a néanmoins commencé à émerger. Des bailleurs de fonds tels que l'AFD pourraient envisager de se lancer dans des opérations de co-financement de projets B&R. La CDB, par exemple, est un partenaire de l'AFD au sein du club des bailleurs, l'International Development Finance Club (IDFC⁷⁴), aussi des coopérations entre les deux institutions apparaissent pertinentes. L'AFD s'en tient toutefois à certains de ses domaines de prédilection ou privilégiés, en particulier le climat. L'AFD et la CDB ont signé un MoU en début d'année 2018 pour renforcer leur coopération stratégique et opérationnelle dans le domaine de la finance climat. L'accord prévoit des possibilités de co-financement en Afrique, Asie, Amérique latine et Méditerranée. Cela pourrait éventuellement concerner des projets dans le cadre de B&R. Mais pour l'heure aucun projet qui réponde à ces exigences n'a encore pu être identifié.

71. Les médias officiels chinois avaient alors couvert la rencontre entre Wang Yi et son homologue Jean-Yves Le Drian en ces termes : « Les deux chefs de la diplomatie ont exprimé leur volonté de renforcer la coopération dans le cadre de l'initiative "la Ceinture et la Route" et ont convenu de discuter des approches concernant une coopération sur des marchés tiers. », Xinhua, 17 mai 2018.

72. « En Australie, Macron vante les vertus d'un axe indo-pacifique », *Les Échos*, 3 mai 2018, disponible sur : www.lesechos.fr.

73. Discussions informelles avec des diplomates français, juillet 2018.

74. L'IDFC est un club qui rassemble 23 banques nationales, régionales et bilatérales de développement, dont l'AFD et la CDB chinoise.

L'approche des entreprises françaises⁷⁵

Les entreprises françaises ont des approches diverses de B&R en fonction de leur taille, de leur secteur d'activité et de leur présence en Chine. Dans les premières années de lancement de B&R (2013-2014), les entreprises françaises n'apparaissent pas particulièrement concernées par le projet chinois, y compris les entreprises françaises de très grande taille, présentes en Asie, et suivant de près les évolutions géostratégiques de la région Asie-Pacifique.

Au fil du temps (2015-2018), leur intérêt pour le projet chinois s'est progressivement renforcé, face à l'activisme des autorités chinoises, qui n'ont pas manqué de promouvoir le projet B&R auprès des entreprises étrangères à de nombreuses occasions (rencontres avec la National Development and Reform Commission, Forums organisés par la Chine et réunissant des représentants du secteur privé, etc.). Certaines institutions françaises, tel que le Comité France-Chine du Medef, ont également incité les entreprises à considérer B&R⁷⁶.

À l'heure actuelle, peu d'entreprises françaises indiquent publiquement avoir développé un projet d'envergure dans le cadre de B&R. Le projet de Total « Yamal LNG⁷⁷ » (20 % du capital de la société appartient à Total) peut être considéré, dans une certaine mesure, comme un projet B&R car il est soutenu par le Silk Road Fund, mais le groupe ne l'affiche pas spécifiquement comme tel⁷⁸.

75. Cette partie a été rédigée sur la base d'entretiens avec plusieurs entreprises françaises dans différents secteurs – principalement de grandes tailles et présentes en Asie (y compris en Chine). Ces échanges ont eu lieu sur la période 2013-2018 à Pékin, Singapour et Paris (à l'Ifri principalement, mais aussi au Medef, grâce à l'intermédiaire du Comité France-Chine – qu'il en soit ici remercié).

76. Le Comité France-Chine a organisé plusieurs événements, ouverts et fermés, en 2015-2018 portant spécifiquement sur les Routes de la soie et ayant pour objectif d'identifier les opportunités de coopération concrète, dans une optique de promotion des relations économiques bilatérales, et du marché chinois dans une certaine mesure. Dernier événement en date : « Belt & Road Initiative : jusqu'où ira la Chine ? », autour notamment de l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin et de l'ambassadeur de Chine en France Zhai Jun, le 6 juin 2018 au Medef, Paris. Surtout, B&R est à l'ordre du jour du Conseil des entreprises franco-chinois supervisé par le Comité, avec pour objectif, d'identifier des projets concrets (en écho à l'appel du président Macron lors de sa visite en Chine en janvier 2018).

77. Lancé fin en 2013 et achevé fin 2017, le projet Yamal LNG a pour objectif de développer le champ gazier de Tambey-Sud, au Nord-Est de la péninsule de Yamal, et en particulier la construction de la station de production de gaz naturel liquéfié. À cette fin la société Yamal LNG a été créée avec la participation de la société russe Novatek, de Total et de CNPC. Le projet dessert désormais les marchés asiatiques et européens avec 16,5 millions de tonnes de gaz naturel liquéfié par an *via* la voie maritime ouverte dans l'Arctique.

78. Voir la page du projet sur le site de Total : « Yamal LNG, le gaz qui vient du froid », disponible sur : www.total.com.

Néanmoins, certaines grandes entreprises françaises voient de réelles opportunités d'affaires dans le développement du projet chinois, pour les raisons suivantes :

- Les entreprises françaises considèrent toujours que leur secteur est directement concerné par B&R, sur la base de leur analyse des communications officielles, et de leurs échanges avec l'administration chinoise – comme tous les secteurs sont potentiellement concernés par B&R. Ainsi, une entreprise française du secteur de la santé et fortement présente en Chine et en Asie note que « la dimension santé publique fait partie des Nouvelles routes de la soie⁷⁹ ».
- B&R pourrait favoriser le développement des échanges avec les pays voisins de la Chine – un développement perçu positivement par certaines entreprises présentes dans la région Asie-Pacifique au sens large (Asie du Sud-Est, Asie centrale).
- Plus généralement, B&R est considéré comme un facteur de croissance des flux (marché des marchandises, mais aussi marché aérien⁸⁰, par exemple).

Parmi les autres opportunités mentionnées, moins fréquemment, par les entreprises françaises :

- Opportunité d'accéder à des marchés difficiles d'accès pour des raisons économiques ou politiques tels que l'Iran⁸¹.
- Opportunité, dans une certaine mesure, de « diffusion de l'innovation », alors que la Chine investit massivement dans la recherche dans des secteurs d'avenir comme l'intelligence artificielle.

Toutefois, ces mêmes entreprises françaises identifient des risques en parallèle aux opportunités. Parmi les risques les plus fréquemment évoqués :

- B&R pourrait encore favoriser davantage les entreprises et produits chinois au détriment de leurs concurrents étrangers, notamment dans certains secteurs clé identifiés par le gouvernement chinois (*cf. Made in China 2025*), avec la volonté de promouvoir des « champions nationaux », et dans un contexte plus général de renforcement des contraintes politiques et administratives

79. Entretien, Paris, avril 2018.

80. Tel que le note un représentant d'une entreprise française du secteur aéronautique.

81. Ainsi, un représentant d'entreprise française du secteur automobile considérait que B&R « pourrait débloquent la question du financement en Iran », en précisant qu'il s'agirait du « financement de nos dispositifs Iran venant de la Chine ».

imposées aux entreprises étrangères sur le territoire chinois⁸². B&R pourrait encore favoriser davantage les exportations chinoises.

- B&R pourrait rendre le contrôle export plus difficile. La Chine pourrait alors utiliser B&R pour renforcer l'exportation de ses technologies, y compris les technologies sensibles (dual/militaire).
- De manière générale, certaines entreprises dont le secteur d'activité est considéré comme prioritaire pour les entreprises chinoises (aéronautique, par exemple) perçoivent B&R comme un vecteur de renforcement de la concurrence chinoise. La coopération en pays tiers est perçue dans ce contexte comme une source de risques potentiels : « Les Chinois sont très demandeurs, est-ce pour les aider à conquérir de nouveaux marchés ensuite ? Ils sont preneurs de contacts, de connaissance de nouveaux marchés que l'on connaît mieux qu'eux, assurément pour mieux s'y implanter⁸³. »
- La question de la protection de la propriété intellectuelle demeure centrale, alors que ce sujet demeure un irritant au cœur des relations France/UE-Chine, que B&R est également conçu pour accompagner la montée en gamme des entreprises chinoises, et que le gouvernement chinois a entrepris une politique de systématisation des brevets.
- La question des normes et standards inquiète également des entreprises françaises – certaines réfléchissant aujourd'hui à un positionnement spécifique sur ce point, sur les normes techniques touchant directement leur secteur d'activité. Par exemple, dans le secteur ferroviaire, l'écartement variable des rails, ou encore la digitalisation des wagons de fret engagée par la Chine, posent des questions d'harmonisation des normes⁸⁴.

Pour anticiper au mieux ces opportunités et risques, certaines grandes entreprises ont engagé une réflexion stratégique à rythme accéléré. C'est notamment le cas de certaines entreprises du CAC40 considérant que B&R pourrait être une source de concurrence renforcée, et qu'il faut traiter ce défi « dès aujourd'hui et très sérieusement⁸⁵ ».

Les grandes entreprises françaises ont engagé deux types d'approche face à B&R, souvent en parallèle :

- Une approche stratégique globale, prenant en compte les opportunités et risques listés ci-dessus. **Certaines grandes entreprises tentent d'identifier les synergies – ou contradictions – éventuelles entre leurs projets et B&R.**

82. Entretiens et échanges informels, Pékin, juin 2018, et Paris, juillet 2018.

83. Entretiens et échanges informels, Pékin, juin 2018, et Paris, juillet 2018.

84. « Nos wagons risquent de ne jamais passer les frontières chinoises », estimait un cadre de la SNCF s'exprimant à titre personnel (Paris, mai 2018).

85. Entretiens et échanges informels, Pékin, juin 2018, et Paris, juillet 2018.

Cette identification s'effectue en général en France au siège de l'entreprise. L'analyse est très élaborée dans certains cas (réalisation d'une carte B&R adaptée au secteur d'activité et aux actifs de l'entreprise à l'international, anticipation de la variation des flux de marchandises, etc.).

- Une approche marketing, plus superficielle, jouant sur le label B&R pour promouvoir certains projets existants ou nouveaux auprès des autorités chinoises, voire un **étiquetage ou un ré-étiquetage de certains de leurs projets avec le label B&R pour les faire avancer**. Cet étiquetage se fait souvent sur place, par les bureaux de l'entreprise basés en Chine, davantage au fait du fonctionnement de l'administration chinoise, et conscients de l'effet potentiellement « accélérateur » du label « B&R ». En effet, avec l'étiquette « Belt & Road Initiative », l'administration chinoise – locale ou centrale – aurait un argument supplémentaire à faire valoir auprès de sa hiérarchie pour justifier la légitimité du projet. Cet étiquetage n'est néanmoins pas systématique. Certaines entreprises françaises considèrent qu'il appartient à leurs interlocuteurs chinois eux-mêmes de faire valoir auprès de leur hiérarchie une éventuelle proximité avec le projet « B&R », si cela peut être utile, mais que ce n'est pas le travail de l'entreprise française.

Pour renforcer leur approche stratégique, que ce soit pour identifier les opportunités ou les risques, les grandes entreprises françaises les plus au fait du projet chinois suivent en détail l'évolution de la réflexion stratégique et de la prise de décision à Bruxelles par différents biais (lecture des rapports et études publiés par les institutions européennes, implication dans les activités de Business Europe, etc.), en estimant que c'est avant tout au niveau européen que les enjeux doivent être adressés.

Logiquement, les PME françaises n'ont pas développé le même niveau de réflexion stratégique que les grandes entreprises du CAC40, même si certaines manifestent un intérêt pour le projet chinois. De manière générale, les « Nouvelles routes de la soie » demeurant un concept à la mode, il intéresse de nombreux entrepreneurs et Petites et moyennes entreprises (PME) (cabinets de consultants, d'avocats, intermédiaires des relations bilatérales, etc.) qui y voient des opportunités d'affaires, et n'hésitent pas à partager publiquement (tribunes, conférences) leur enthousiasme concernant le projet chinois, parfois dans une logique de promotion de leurs activités.

Constats généraux sur l'état de la réflexion et d'avancement des projets B&R en France

État des lieux

De manière générale, **peu de projets B&R d'envergure existent sur le territoire français à l'heure actuelle**. Outre l'arrivée dans la ville de Lyon d'un train labellisé B&R, qui est surtout une réactivation et une utilisation plus régulière de la ligne de fret existante Duisbourg-Lyon, peu de projets B&R sont à recenser en France aujourd'hui. Les idées de projets B&R les plus avancées semblent être portuaires (grand port maritime de Marseille – mais il s'agit souvent de propositions spontanées venant des acteurs français, cf. *cas de Marseille ci-dessous*, ensemble portuaire du Havre, Rouen et Paris – Haropa – dans une moindre mesure), mais la nature ambiguë de B&R et le caractère aléatoire de l'étiquetage B&R rendent les projets difficilement identifiables et localisables. Certains projets évoqués initialement comme – plus ou moins – liés à B&R, tel que le projet Eurocity à Châteauroux, semblent être au point mort.

De nombreux investissements et initiatives d'entreprises chinoises en France pourraient être considérés comme des projets B&R, du projet MIF 68 à Marseille aux investissements de l'entreprise Huawei à Nice et dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Mais ces investissements n'apparaissent pas étiquetés B&R jusqu'à présent. Par ailleurs, ils ont pour la plupart été lancés avant l'existence du projet B&R – ce qui n'empêcherait cependant pas un ré-étiquetage *a posteriori*.

Compte tenu du faible nombre de projets, il est difficile de tirer à l'heure actuelle un bilan des retombées économiques de B&R en France. Il est notamment trop tôt pour tirer un bilan chiffré pour le bassin lyonnais du développement de la ligne de fret Wuhan-Lyon, car celle-ci n'est fonctionnelle que depuis avril 2016. Les trains de marchandises semblent repartir moins vides de Lyon que lors des premiers mois de développement de la ligne, mais les échanges sont encore loin d'être à l'équilibre.

Outre ces rares projets sur le territoire national, c'est la coopération entre pays tiers qui suscite le plus d'espoir chez les acteurs français rencontrés (officiels ou représentants du secteur privé). Cette forme de coopération est perçue comme potentiellement génératrice d'opportunités de coopération entre entreprises chinoises et françaises en Afrique ou en Asie, notamment pour les entreprises de grande taille (cf. « *Les entreprises françaises* » *ci-dessous*). Si des projets de coopération en

Namibie ou au Cambodge ont été officiellement et publiquement mentionnés par les autorités françaises, ces projets sont encore au stade de développement initial et il est encore trop tôt pour en dresser un bilan, ou en tirer des leçons pour les prochains projets suivant ce format de coopération. Alors que des structures de co-financement existent déjà (impliquant notamment la CDC International Capital – filiale de la Caisse des Dépôts⁸⁶) et pourraient se multiplier dans une logique de diversification des financements (*cf. Focus 2 financement*), d'autres opportunités de coopération pourraient émerger en Afrique subsaharienne (Afrique de l'Ouest notamment), ou au Maghreb⁸⁷. Mais à l'heure actuelle, les projets demeurent limités.

Plusieurs raisons expliquent que ces possibilités n'aient pas débouché pour l'instant sur des coopérations concrètes. D'une part il semble délicat pour des opérateurs étrangers de se lancer dans de telles opérations de financement conjoint sans un examen très minutieux des risques encourus (tant sur le plan financier que géopolitique), mais aussi des modalités de mise en œuvre des projets (conditions des appels d'offres par exemple). D'autre part, il n'est pas sûr que la partie chinoise soit encline à accepter une participation extérieure pour des projets menés pour des raisons « stratégiques ».

Une absence de propositions concrètes côté chinois

Jusqu'à présent, **les autorités chinoises ont peu été forces de proposition pour l'identification de projets concrets en France**. Lorsque les représentants du ministère chinois des Affaires étrangères s'expriment sur le territoire français au sujet de B&R, les discours sont très généraux, peu d'exemples concrets de projets sont mentionnés, que ce soit en France, en Chine ou dans les pays tiers⁸⁸. Par contre, ils demeurent souvent à disposition des acteurs français qui auraient des idées ou propositions⁸⁹.

Cette absence de précision et de proposition côté chinois peut s'expliquer, en partie, par le **fort cadrage en termes de**

86. La société d'investissement de la Caisse des Dépôts et Consignations, CDC International Capital a créé un fonds en coopération avec le fonds souverain chinois China Investment Corporation (CIC) pour financer des investissements en pays tiers, qui pourraient s'inscrire dans le cadre de B&R.

87. Comme le conçoit un rapport du Sénat publié en mai 2018. Rapport d'information sur les Nouvelles routes de la soie (« Pour la France, les Nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? », *op. cit.*)

88. Observations participantes à plusieurs événements B&R à Paris et Marseille, 2014-2018.

89. Comme l'a indiqué l'ambassadeur de France en Chine Zhai Jun en clôture de son discours devant les entreprises françaises au Medef le 6 juin 2018 lors d'un événement organisé par le Comité France-Chine.

communication effectué par le gouvernement central, notamment sur B&R – considéré comme le projet prioritaire de Xi Jinping et de la Chine – sur l'ensemble des fonctionnaires représentant le pays, au niveau national et encore davantage au niveau international. Ce cadrage s'est encore renforcé depuis le XIX^e Congrès d'octobre 2017.

Cette absence de précision peut également s'expliquer par le fait que le ministère des Affaires étrangères chinois dispose d'un pouvoir d'autonomie relativement faible, jouant le rôle d'exécutant des décisions de politique étrangère prises au niveau du Parti. Mais d'autres ministères et institutions publiques, y compris certaines plus influentes et plus directement en charge de B&R – tels que la NDRC – sont tout aussi vagues dans leurs communications publiques sur B&R. Les grandes orientations sont présentées clairement, mais pas la déclinaison au niveau local. **B&R est un projet dont les grands axes stratégiques sont élaborés à haut niveau (*top-level design*), mais dont les déclinaisons locales ne semblent pas** – en tout cas à travers l'analyse à date des communications publiques – **avoir été l'objet d'une réflexion stratégique de même importance.**

Par contraste, **la réflexion stratégique sur B&R apparaît parfois plus élaborée chez certains acteurs français** (certaines collectivités locales, grandes entreprises françaises, ministères – *cf. ci-dessous*). Par exemple, la branche logistique/fret de la SNCF a développé une réflexion stratégique avancée sur l'impact de Lyon en tant que *hub* B&R sur le transport de marchandises, et sur la meilleure localisation en France d'un autre *hub* B&R potentiel compte tenu de la structuration du réseau ferroviaire français et européen.

L'approche générale des autorités chinoises est de se positionner à l'écoute des acteurs français, qui sont incités à proposer des projets, et faire valoir leur engouement, point de vue, remarques ou même critiques du projet chinois. Cette approche est systématique et n'est pas propre à la France (*cf. partie « Belt & Road : Méthode et objectifs »*). Elle fait partie intégrante d'une stratégie plus large du gouvernement central chinois de présenter B&R comme une « initiative » qui n'est pas que chinoise, mais mondiale. Chaque pays est alors encouragé à s'appropriier le projet, à y réfléchir en détail pour ensuite faire des propositions concrètes aux autorités chinoises.

Des propositions spontanées côté français

Dans ce contexte, de nombreux acteurs français ont spontanément témoigné de leur intérêt pour B&R, en partant du principe qu'il pourrait s'agir d'une opportunité d'affaires.

Le grand port maritime de Marseille a spontanément manifesté son intérêt pour les routes de la soie maritimes, y voyant des synergies potentielles avec sa stratégie de développement international, et en premier lieu de renforcement de son positionnement comme *hub* maritime du bassin méditerranéen. Les autorités chinoises semblent, dans leur communication, accueillir avec enthousiasme l'engouement du port de Marseille pour les routes de la soie, et un accord de coopération avec le port de Shanghai a été signé en mai 2018. Mais les autorités chinoises prendront-elles des décisions, de leur côté, pour inscrire Marseille comme un *hub* des routes de la soie et soutenir sa promotion et son développement en prenant en compte les attentes locales ? La réponse n'est pour l'instant pas évidente. **De manière plus générale, à l'heure actuelle, peu d'éléments indiquent que les autorités chinoises prennent pleinement en compte les propositions et suggestions formulées par des acteurs non chinois.** Des questions demeurent quant au degré de prise en compte de ces propositions et des conditions liées.

La métropole de Lyon tente également de réfléchir le plus stratégiquement possible aux conséquences du projet chinois. D'autres villes et régions réfléchissent à la manière dont le projet chinois pourrait bénéficier à l'économie locale. Logiquement, l'approche est économique en priorité – il s'agit d'attirer les investissements chinois sur le territoire, et en premier lieu les investissements créateurs d'emplois, et un certain enthousiasme vis-à-vis de B&R prédomine généralement chez les acteurs locaux.

Les autorités chinoises (locales ou centrales) contactent directement les collectivités territoriales, sans nécessairement passer par l'administration centrale, pour promouvoir les échéances et projets de coopération (indépendamment de B&R : projets de jumelage, de coopération culturelle, etc.). Ce contact direct s'explique en partie par la structure de l'administration chinoise – les provinces chinoises disposant d'un bureau local de représentation du ministère des Affaires étrangères (comme d'autres institutions centrales – la NDRC par exemple dispose de bureaux locaux dans toutes les provinces du pays). Face à cette approche, du fait de leur expérience souvent limitée en Chine et de leur méconnaissance du fonctionnement de l'administration chinoise mais aussi du contexte de politique intérieure en Chine, les collectivités locales apparaissent souvent vulnérables, et dans l'incapacité d'identifier en toute connaissance de cause les opportunités mais aussi les risques potentiels des initiatives chinoises qui leur sont proposées.

Un manque d'information

Certaines collectivités territoriales sont pleinement conscientes de cette situation et se sentent seules dans l'analyse et la prise de décision. Ces collectivités territoriales se sentent d'autant plus seules du fait du flou du projet chinois, et surtout du fait **qu'elles n'obtiennent généralement pas ou peu de réponses précises à leurs questions concernant B&R lors de déplacements officiels en Chine**, et qu'elles ne savent pas à qui s'adresser, dans l'administration chinoise, pour obtenir plus de réponses. Ce manque d'information est également perçu par des territoires qui disposent d'une expérience et de connaissances de la Chine supérieures à la plupart des autres villes de France, telle que la métropole de Lyon.

Ce constat d'un manque d'information est entièrement partagé par les grandes entreprises françaises (CAC40) suivant le projet chinois de près, et disposant pourtant de beaucoup plus de capacités d'analyse et de suivi que les collectivités territoriales : « Nous ne savons pas à qui parler. Pourquoi la Chine n'a pas de guichet unique B&R qui pourrait nous renseigner ? », déplorait un cadre d'une grande entreprise française du secteur automobile⁹⁰. « Il n'y a pas de coordination, de supervision, c'est le bordel total », estimait pour sa part un cadre d'une entreprise du secteur ferroviaire⁹¹.

État de la réflexion stratégique

Indéniablement, le projet chinois a le mérite d'avoir généré en France de nouveaux questionnements stratégiques, et une réflexion de plus en plus dynamique, qui réunit des ministères et des institutions officielles qui n'ont pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble. Il a ainsi le mérite d'avoir dans une certaine mesure **décloisonné la réflexion stratégique en France**, s'éloignant d'une réflexion en « silo » interne à chaque ministère.

Si la France apparaît aujourd'hui prudente dans ses communications officielles publiques sur B&R, la réflexion interne aux administrations (réflexion ministérielle et interministérielle) est – notamment depuis la visite d'État de janvier 2018 – de plus en plus avancée et complète.

On note au fur et à mesure de la réflexion sur B&R **une convergence de vues de plus en plus grande entre les différents acteurs français** prenant part à la réflexion, notamment entre ministères, même si des divergences de vues, naturelles selon le portefeuille de chaque

90. Entretiens avec des grandes entreprises françaises, Paris, avril 2018.

91. Entretien, Paris, mai 2018.

institution, demeurent. Cette convergence de vues s'explique par le fait que le projet chinois apparaît plus facile à analyser aujourd'hui, cinq ans après son lancement, mais aussi par le fait que les institutions concernées prennent en compte les dimensions non-économiques du projet chinois au fur et à mesure de son expansion. En particulier, les acteurs officiels français apparaissent conscients de la dimension géostratégique et sécuritaire du projet chinois, prenant en compte d'autres initiatives chinoises récentes (telles que la création de la base navale de Djibouti, ou encore l'activisme chinois à l'Organisation des Nations unies – ONU) qui ne sont pas liées officiellement à B&R mais qui permettent de développer une analyse globale de l'action extérieure chinoise.

La réflexion externe aux ministères est également intense. Les séances de *brainstorming* et rencontres portant sur B&R se sont multipliées ces dernières années, et un rapport du Sénat a été publié sur le sujet en mai 2018⁹².

Contrastant parfois avec l'approche du gouvernement actuel, marquée par une certaine prudence, d'autres personnalités politiques françaises font régulièrement part de leur enthousiasme pour le projet chinois dans leurs communications publiques depuis 2013, tels que les anciens premiers ministres Dominique de Villepin⁹³ ou Jean-Pierre Raffarin⁹⁴.

Un des postulats récurrents soulignés par les acteurs français les plus enthousiastes à l'égard du projet chinois (représentants de collectivités territoriales, d'entreprises) est en substance le suivant : « il faut prendre le train pendant qu'il est en marche, sinon il partira sans nous »/« Nous n'avons rien à perdre à nous engager dans cette voie ». Si cet argument peut apparaître de bon sens dans une perspective strictement économique, il est à nuancer si l'on prend en compte la dimension géopolitique et géostratégique du projet chinois et notamment la volonté des autorités chinoises de promouvoir une nouvelle forme de mondialisation (*cf. partie scénarios*).

92. « Pour la France, les Nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? », Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 30 mai 2018.

93. Dominique de Villepin avait notamment déclaré : « Les nouvelles Routes de la soie est un grand projet aux niveaux politiques, économique et culturel [...]. C'est un élément d'espoir, une source de coopération pour nous les Européens », Interview accordée au *Quotidien du Peuple*, en novembre 2016.

94. Voir le blog de Jean-Pierre Raffarin, « La Route de la Soie : armature d'un nouveau monde », *Carnet JPR*, 4 novembre 2016 et « XIX^e Congrès du PCC : la stratégie du leadership », 2 novembre 2017, disponible sur : www.carnetjpr.com.

L'approche de l'Union européenne

Une Europe divisée mais active

Le continent européen demeure divisé face à B&R. Plusieurs pays européens soutiennent formellement le projet chinois, notamment en ayant signé un MoU – tels que la Hongrie, la Grèce, la Roumanie ou la République tchèque. D'autres, tels que la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie ou la Pologne, restent sur la réserve et ont décidé jusqu'à présent de ne pas signer ce type d'accord, ou tout autre accord actant un soutien formel et officiel du pays au projet chinois. La Commission européenne elle-même est réservée, et aucun MoU n'a été signé entre Pékin et Bruxelles concernant B&R.

Si des divergences de vue existent entre États-membres concernant B&R, une réflexion stratégique est développée depuis plusieurs années par l'Union européenne, et en premier lieu par son Service Européen d'Action Extérieure – SEAE, même si d'autres institutions européennes se penchent davantage sur le sujet également ces dernières années (Commission, Parlement, etc.).

Et l'Union européenne est parvenue à formuler une position commune lors du Forum Belt & Road qui s'est tenu à Pékin en mai 2017 – les ambassades des États-membres basés à Pékin se sont accordées sur la rédaction de messages communs, soulignant notamment l'importance d'une approche ouverte, transparente et participative⁹⁵.

De son côté, la Chine a affiché beaucoup de volontarisme pour promouvoir son projet en Europe et a multiplié les propositions à Bruxelles depuis 2013, selon l'approche habituellement suivie (*cf. partie « Belt & Road : Méthode et objectifs »*). Ainsi, en 2015, la Chine a annoncé sa volonté de contribuer au Plan d'investissement pour l'UE – premier pays non-membre de l'UE à le faire – et a ensuite accompagné la création d'une « Plateforme sur la connectivité UE-Chine » pour identifier les opportunités de coopération.

L'approche développée par Bruxelles est marquée par la prudence. Certes, il faut saisir les opportunités économiques qui pourraient être générées par le projet chinois, mais il ne faut pas être trop enthousiaste. Le principe de précaution semble s'être renforcé en réponse aux conditions de développement du projet de connexion ferroviaire Belgrade-Budapest, qui a fortement irrité Bruxelles et plusieurs capitales d'États-membres.

95. Cf. Messages communs de l'Union européenne, mai 2017, disponibles sur le site de l'ambassade de France en Chine, disponible sur : <https://cn.ambafrance.org>.

La réflexion assez prudente de Bruxelles sur la « connectivité » intervient au moment où l'UE s'inquiète également de l'augmentation de certains investissements étrangers – et notamment chinois – dans des secteurs considérés comme stratégiques. Face à cette inquiétude, un dispositif de filtrage des investissements étrangers – initialement proposé par la France, l'Allemagne et l'Italie – devrait être adopté à l'été 2018.

Plus généralement, cette réserve de l'UE vis-à-vis du projet B&R s'est développée dans un contexte plus large de relative dégradation des relations UE-Chine depuis 2016, pour une diversité de raisons : refus de l'UE d'accorder le statut d'économie de marché à la Chine, lentes et difficiles négociations concernant un accord global sur les investissements avec la Chine, problème récurrent du non-respect des droits de la propriété intellectuelle, et désaccords sur des transferts de technologie. Bruxelles attend plus de réciprocité en termes d'accès au marché (y compris en matière de marchés publics), plus de transparence de la part des autorités chinoises, alors qu'un fort déficit commercial persiste en faveur de la Chine⁹⁶. L'UE est bien consciente des obstacles à la relation économique avec la Chine, tout comme de l'interdépendance économique Chine-UE et tente ces dernières années de promouvoir une relation plus équilibrée⁹⁷.

Les relations UE-Chine se sont également dégradées dans un contexte où Bruxelles a l'impression que la Chine s'emploie depuis plusieurs années à diviser l'UE, en développant à la fois des relations à la fois avec les États-membres, des groupes d'États incluant des États-membres – indépendamment de Bruxelles – et avec Bruxelles. Dans ce contexte, Bruxelles continue à être préoccupée par les initiatives chinoises de coopération sous-régionale sur le territoire de l'UE et de son voisinage – telles que le mécanisme 16+1, regroupant, à l'initiative de la Chine, à la fois des pays membres et non-membres de l'UE, et à l'agenda duquel B&R figure régulièrement. De fait, certains pays – tels que la Hongrie ou la Grèce – défendent une politique de proximité avec la Chine, contrastant fortement avec la politique chinoise de la France et de la majorité des autres États-membres.

Outre la publication de messages communs, d'autres documents publiés récemment⁹⁸ témoignent de la vigueur de l'analyse et de la réflexion stratégique au niveau européen. La réflexion est particulièrement avancée concernant la dimension transport – sujet de la publication par la

96. Près de 162 milliards d'euros en 2016.

97. Cf. « Elements for a New EU Strategy on China », adoptés par la Commission européenne le 22 juin 2016.

98. Cf. Liste des rapports effectués par la Commission Européenne sur B&R, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

commission des transports et du tourisme (TRAN) d'une étude sur les Nouvelles routes de la soie en janvier 2018⁹⁹, qui évalue les conséquences pour le transport européen du développement du projet chinois.

Élaboration d'une stratégie sur la connectivité entre l'Europe et l'Asie

La Commission de l'Union européenne est progressivement devenue plus active sur le dossier B&R au cours des dernières années. Outre le travail de coordination entre États-membres pour l'élaboration de messages et d'approches communs, elle a engagé d'autres initiatives, telles que l'élaboration, à l'occasion du dernier sommet de l'Asia-Europe Meeting (ASEM), d'une définition commune aux pays de l'ASEM de la « connectivité », alignée avec les principes de l'UE.

En septembre 2018, la Commission européenne a adopté **une communication conjointe sur la connectivité entre l'Europe et l'Asie**, auquel les États de l'UE ont été invités à contribuer¹⁰⁰. La diplomatie française en particulier est apparue très active dans la réflexion et l'élaboration de cette communication¹⁰¹. Il s'agit d'un document stratégique de définition et de cadrage de l'approche de l'UE concernant la connectivité eurasiatique. Ce document n'est pas présenté comme une réponse directe à B&R, mais cherche plutôt à élaborer un narratif assez général, une vision européenne qui prend en compte une diversité d'initiatives de connectivité : l'initiative chinoise, mais aussi les initiatives japonaise, indienne, etc. Elle prend également en compte la politique de voisinage de l'UE (Balkans, Asie centrale, etc.).

Il s'agit d'une feuille de route sur les grands axes de la connectivité au sens large : infrastructures de transport, de télécommunication, énergétique, numérique, échanges humains. Cette feuille de route a pour ambition d'être utilisée ensuite comme un document de référence pour la « plateforme de connectivité » existante, et d'autres mécanismes multilatéraux et bilatéraux incluant des pays de l'UE travaillant sur le thème de la connectivité. Ce document souligne l'importance de respecter certains principes de l'UE, comme la responsabilité sociale et environnementale (avec l'accord de Paris), la transparence, les règles

99. Voir sur : www.europarl.europa.eu.

100. Communication conjointe présentant la vision de l'UE pour une nouvelle stratégie globale visant à mieux relier l'Europe et l'Asie (titre officiel en anglais « Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy »), adoptée le 19 septembre 2018 par la Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique sécurité, disponible sur : <https://eeas.europa.eu>.

101. Observations et échanges avec des diplomates français, Paris, mai 2018.

d'appels d'offres pour les marchés publics, qui concerne l'Asie mais aussi l'Europe, sur les marchés intérieurs. En filigrane, il est sous-entendu que le cas de la ligne Belgrade-Budapest ne devrait plus, à l'avenir, se reproduire.

Cette feuille de route contient également une partie financement (partie 5), qui appelle notamment à la mobilisation de nouveaux financements, avec l'espoir – peut-être naïf (cf. *Focus financement et partie scénarios de cette étude*) que ces financements permettront de générer une dynamique nouvelle de projets en accord avec les priorités et les principes de l'UE. Des fonds existants (fonds destinés à la politique de voisinage, entre autres) pourraient être mobilisés. La question des normes financières est également évoquée, alors que l'UE est pleinement consciente que B&R est également considéré par les autorités chinoises comme un vecteur de promotion de normes d'accès au marché et de normes techniques dans une diversité de secteurs (cf. *partie « Belt & Road : Méthode et objectifs »*), qui pourraient potentiellement entrer en compétition avec les normes européennes¹⁰².

Cette feuille de route aborde également la question douanière, avec un souci d'harmonisation pour faciliter l'expansion d'un réseau transeuropéen de transport.

L'idée d'un représentant spécial européen est évoquée. Et celle d'une boîte à outils de la coopération, qui répertorie les principes et outils – financiers notamment – qui existent pour appuyer des projets et politiques en matière de connectivité. Ce document propose une assistance technique, par exemple pour l'évaluation de la viabilité financière des projets.

Quoi qu'il en soit, ce **document témoigne qu'une réflexion stratégique existe au niveau européen**, impliquant toutes les directions générales concernées par le thème de la connectivité (Direction générale de la mobilité et des transports – DG MOVE, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies – DG CNECT, etc., aux côtés du Service européen pour l'action extérieure – SEAE).

102. Parmi les principales conclusions de l'étude réalisée pour la commission TRAN, on peut lire : « L'intensification des échanges commerciaux entre l'Union et la Chine soulève bon nombre de questions, y compris en ce qui concerne l'accès aux marchés européens, entre autres pour ce qui a trait aux normes régissant les marchés publics et les appels d'offre, aux arrangements sur les crédits à l'exportation, au filtrage des investissements directs étrangers, ainsi qu'au respect de ces normes. » Voir sur : www.europarl.europa.eu.

Questionnements méthodologiques

De manière générale, au-delà de ce document, l'UE réfléchit de plus en plus à la manière d'aider les États-membres dans leur décision et choix face à B&R, notamment les États qui disposent de capacités diplomatiques – et d'expertise interne sur la Chine – limitées. Par exemple, en annexe d'une communication commune des chefs de délégation de Pékin sur B&R en avril 2018 (communication/rapport de sept pages non publique¹⁰³), est présenté un bref récapitulatif des termes que la Chine a déjà acceptés dans des documents conjoints, et que les États-membres pourraient souhaiter voir apparaître dans leurs communiqués à venir avec la Chine. Parmi ces termes : « transparence » ou encore « level-playing field ». Dans une seconde annexe au même document, est proposé un très bref glossaire (une page) rappelant le fait que certains termes sont issus du vocabulaire officiel chinois (tel que « community of shared future »), et que les États-membres n'ont pas nécessairement intérêt à les reprendre dans leur communication officielle avec la Chine. Ces indications peuvent être considérées comme une aide aux pays membres pour négocier un MoU dans de bonnes conditions.

Ainsi, indirectement grâce à B&R, l'UE **développe une réflexion sur la méthodologie de la diplomatie chinoise, et sur la méthodologie que les diplomaties européennes pourraient adopter pour défendre plus efficacement leurs intérêts**. Il s'agit d'une réflexion animée principalement par le SEAE et qui passe par Pékin, où de nombreux diplomates européens apparaissent à la fois plus conscients des problématiques concrètes relatives à la Chine, et plus libres par rapport à leur capitale pour réfléchir à la façon d'aborder ces problématiques. Cette réflexion est également animée à Bruxelles par les représentants du secteur privé (Business Europe, lobbies représentant des industries potentiellement concernées par B&R), qui ont organisé un nombre croissant de réunions et de séances de *brainstorming* dédiées ces dernières années.

Dans l'administration publique comme dans les grandes entreprises, on note souvent un décalage entre le point de vue du personnel basé au siège/en administration centrale et celui du personnel basé sur le territoire chinois, souvent plus au fait des aspects méthodologiques car confrontés au quotidien au fonctionnement de l'administration chinoise, et des dernières évolutions du pays (par exemple, du durcissement du contrôle politique

103. L'existence de ce rapport avait alors fuité dans la presse : « EU Ambassadors Band Together against Silk Road », 17 avril 2018, *Handelsblatt Global*, disponible sur : <https://global.handelsblatt.com> ; « Report: EU Countries to Be Straitjacketed by China's New Silk Road », *Deutsche Welle*, 18 avril 2018, disponible sur : www.dw.com.

suite au XIX^e Congrès du PCC en octobre 2017¹⁰⁴). Ce décalage se réduit parfois avec le temps : des points de vue développés à Pékin finissent par être partagés à Bruxelles ou Paris quelques mois plus tard, le temps qu'ils soient digérés et pleinement pris en compte dans le processus d'analyse et de décision.

De manière générale, qu'il s'agisse de l'approche méthodologique ou des questions de fond concernant B&R, on note **une convergence progressive entre l'approche de l'Union européenne et celle de la France** – cette convergence pouvant en partie s'expliquer par l'activisme de la diplomatie française à Bruxelles et par la conviction croissante, à Paris, notamment sous la présidence pro-européenne d'Emmanuel Macron, que c'est au niveau européen qu'il faut aborder B&R, comme d'autres sujets liés à la Chine (tels que le contrôle des investissements directs étrangers dans les secteurs stratégiques).

Outre la France, d'autres pays de l'UE ont développé une réflexion stratégique avancée face à B&R. Les Pays-Bas ont été l'un des premiers pays à le faire, inquiets notamment des conséquences potentielles que le développement du pan maritime de B&R pouvait avoir sur le port de Rotterdam et des investissements chinois dans d'autres ports européens, comme celui du Pirée – inquiétudes d'ailleurs considérées comme justifiées selon certaines études¹⁰⁵. Comme en France, la réflexion stratégique néerlandaise est décloisonnée : elle mobilise une diversité de ministères et d'institutions publiques, ainsi que certains acteurs du secteur privé (secteur maritime, par exemple). D'autres pays d'Europe de l'Ouest, tels que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, ont également renforcé au cours des dernières années leur réflexion stratégique concernant la Chine et le développement des infrastructures – même si B&R n'est pas toujours mentionné explicitement. Il est probable que la réflexion se prolonge dans les prochaines années sous différents formats, au niveau des États-membres et à Bruxelles.

En parallèle à la réflexion officielle, un nombre important de *think tanks* et de centres de recherche européens non-gouvernementaux se sont penchés sur le sujet¹⁰⁶. Cette réflexion indépendante apparaît dans certains

104. Entretiens comparés avec des diplomates et représentants d'entreprises européens, Pékin-Paris, janvier-juin 2018.

105. Ainsi, parmi les principales conclusions de l'étude réalisée pour la commission TRAN, on peut lire : « Le corridor de transport de l'Union le plus susceptible de pâtir des effets de la BRI sur le trafic et de restreindre le trafic induit par l'initiative est le corridor mer du Nord – Baltique du réseau central, en particulier la partie occidentale reliant la Pologne, l'Allemagne et les Pays-Bas. Bien que des plans soient prévus pour améliorer ce couloir à l'horizon 2030, une capacité plus importante pourrait être nécessaire à long terme. » Voir sur : www.europarl.europa.eu.

106. « Europe and China's New Silk Roads », in F.-P. van der Putten, J. Seaman, M. Huotari, A. Ekman et M. Otero-Iglesias (dir.), *European Think-tank Network on China (ETNC) Report*,

pays peu abondante en regard du nombre de tribunes, articles et rapports non indépendants soutenant la stratégie de communication et promotion de B&R du gouvernement chinois. Le gouvernement chinois a également soutenu l'organisation de nombreuses conférences et événements labélisés Nouvelles routes de la soie sur le territoire européen dans un objectif de promotion. Or pour le grand public européen (y compris français), peu familier du projet chinois, il est souvent difficile de faire la part des choses entre contenu indépendant et opération de diplomatie publique.

décembre 2016 ; S. Schiek, « Movement on the Silk Road: China's "Belt and Road" Initiative as an Incentive for Intergovernmental Cooperation and Reforms at Central Asia's Borders », *SWP Research Paper*, n° 12, novembre 2017 ; Nicola Casarini, "Is Europe to Benefit from China's Belt and Road Initiative?", *IAI working paper*, n° 40, 2015 – entre autres travaux européens.

Positions de pays clé

États-Unis – de l’indifférence à l’opposition ?

Les États-Unis jouent un rôle important dans l’évolution du projet B&R puisque, en tant qu’hyperpuissance et pilier de l’ordre régional établi, ils sont capables de poser des défis considérables à la Chine tant sur le plan économique que militaire et politique. Jusqu’à présent, les États-Unis n’ont pas formulé de stratégie explicite et de position officielle vis-à-vis de B&R. Toutefois, au cours de l’année passée, Washington semble avoir fait un virage rapide vers la confrontation avec Pékin qui aura, tôt ou tard, des conséquences importantes sur la manière dont les États-Unis et les entreprises américaines interagissent avec le projet.

De l’indifférence américaine pour B&R...

Au lancement du projet B&R et jusqu’à récemment, les États-Unis prônaient l’indifférence. Sous l’administration Obama, l’approche générale face à la montée en puissance de la Chine était de multiplier les initiatives visant au renforcement de ce que Washington et les alliés de la région considèrent l’ « Ordre libéral international », et des règles et normes qui le structurent : promotion de l’accord de partenariat transpacifique (TPP¹⁰⁷), conduite d’ « opérations de liberté de navigation » en mer de Chine du Sud, etc. Au départ, le diagnostic qui était fait de l’initiative chinoise B&R la voyait comme une déclaration d’intention vague, qui n’allait probablement pas gagner en importance ; compte tenu du flou qui l’entourait la meilleure approche était donc d’ignorer son existence¹⁰⁸. Ainsi, aucune réponse formelle n’a été donnée, et aucune stratégie formulée vis-à-vis de B&R ou des projets annexes. Cette approche a été renouvelée lors de la création de

107. Ainsi, Barack Obama avait déclaré en mai 2016 au sujet du TPP : « America should write the rules. America should call the shots. Other countries should play by the rules that America and our partners set, and not the other way around... The world has changed. The rules are changing with it. The United States, not countries like China, should write them. » B. Obama, « The TPP Would Let America, not China, Lead the Way on Global Trade », *The Washington Post*, 2 mai 2016, disponible sur : www.washingtonpost.com.

108. Interviews conduits à Washington D.C., mai 2015.

la BAI, ignorée dans un premier temps par les autorités américaines¹⁰⁹. Une fois dévoilé l'intérêt des Européens pour la BAI, la réaction de l'administration américaine – critique – a pu paraître brusque ou peu réfléchie aux yeux des Européens. Si l'opposition faite par Washington à la BAI a pu s'adoucir, la politique régionale de l'administration Obama en Asie restait la même : moduler l'ordre régional afin d'influencer la Chine et sa montée en puissance.

... à une approche plus conflictuelle

Jusqu'à présent les États-Unis sous la présidence de Donald Trump n'ont pas non plus formulé de position officielle vis-à-vis de B&R, même si, contrairement à l'Inde (*cf. ci-dessous*), ils ont accepté de participer au forum B&R de mai 2017¹¹⁰. Un groupe de travail sur le sujet a été constitué au sein du département d'État, mais sans résultat concret pour l'instant. Toutefois, les tensions avec la Chine se sont renforcées à plusieurs niveaux (tensions commerciales, diplomatiques, géostratégiques, etc.). En outre, avec la nouvelle « Stratégie de Sécurité nationale¹¹¹ » publiée en décembre 2017, Washington désigne la Chine comme un « concurrent stratégique » (*strategic competitor*) et note que « les investissements chinois dans les infrastructures et ses stratégies commerciales renforcent ses aspirations géopolitiques », et que les outils économiques employés par la Chine servent à étendre son influence dans le monde, particulièrement en Asie du Sud, en Amérique latine, en Afrique et en Europe.

De manière générale, de plus en plus d'experts américains, et la Maison-Blanche elle-même, semblent avoir renoncé à l'idée, répandue sous l'administration Obama, qu'il est possible de faire évoluer la Chine vers le libéralisme économique et politique par le dialogue et l'engagement international¹¹². Ainsi, le ton des relations sino-américaines s'est

109. Selon une personne interviewée à Washington en mai 2015, l'hypothèse était que la BAI ne remporterait aucun soutien et qu'elle se déliterait ou deviendrait une coquille vide, à l'instar de la Banque des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud).

110. Lors du forum de mai 2017, les États-Unis ont été représentés par Matt Pottinger, Conseiller senior chargé de l'Asie au Conseil de Sécurité nationale, et à l'époque, le seul officiel senior nommé au sein de l'administration dédié à 100 % à la réflexion des affaires stratégiques en Asie. Sa présence a été vue comme un signal plutôt positif de l'administration Trump vis-à-vis du projet. Donald Trump avait accueilli Xi Jinping un mois plus tôt en Floride et comptait sur la Chine pour faire pression sur la Corée du Nord – la question qui préoccupait jusqu'alors la politique américaine dans la région.

111. *National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., Maison-Blanche, décembre 2017, p. 25.

112. K. M. Campbell et E. Ratner, « The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations », *Foreign Affairs*, mars/avril 2018, p. 60-70, et pour un point de vue contraire, M. Swaine, « The U.S. Can't Afford to Demonize China », *Foreign Policy*, 29 juin 2018, disponible sur : <https://foreignpolicy.com>.

considérablement durci dans un contexte où les rivalités commerciales et géostratégiques (dossier nord-coréen, taïwanais, mer de Chine méridionale) se sont renforcées.

Washington tiré par l'extérieur vers le concept d'Indo-Pacifique

De plus en plus émerge l'idée à Washington mais aussi à Tokyo (*cf. ci-dessous*), que B&R se pose en tant que défi géopolitique et systémique, pour ne pas parler spécifiquement du fameux « ordre international libéral », que Donald Trump semble détricoter par ailleurs¹¹³. Depuis novembre 2017, Donald Trump se rattache au concept d'un « Indo-Pacifique libre et ouvert », perçu par un nombre croissant d'observateurs comme une réponse à B&R. Déjà, le commandement des forces américaines dans le Pacifique (USPACOM) a été renommé Indo-Pacific Command (USINDOPACOM) en mai 2018 pour refléter l'adoption de ce nouveau concept au niveau opérationnel par la défense américaine. Néanmoins, l'adoption par le président américain de ce concept, longuement soutenu et élaboré par le Japon, et qui repose sur la défense du droit international, des valeurs démocratiques et du libre-échange commercial, montre que Washington est de moins en moins actif dans la formulation d'une vision stratégique pour la région, et se contente de laisser ce travail à ses partenaires dans la zone.

Aujourd'hui ce concept d'Indo-Pacifique se traduit notamment par le renforcement de la coopération entre les pays du QUAD (États-Unis, Japon, Australie, Inde). En février 2018, en amont d'une rencontre entre le président Trump et le Premier ministre Australien Malcolm Turnbull, l'idée d'une plateforme « alternative » à B&R, soutenue par le QUAD a été lancée¹¹⁴. Pour l'instant, seules des discussions trilatérales ont été entamées entre les États-Unis, le Japon et l'Australie dans l'optique d'élaborer un MoU pour coordonner des investissements d'infrastructure dans la région, sans que l'Inde ne soit explicitement associé jusqu'à présent¹¹⁵. Une telle plateforme pourrait par exemple soutenir des investissements dans la connectivité et des infrastructures « de haute qualité ». Toutefois, le

113. Voir par exemple A. H. M. Nordin et M. Weissmann, « Will Trump Make China Great Again? The Belt and Road Initiative and International Order », *International Affairs*, vol. 2, n° 94, 2018, p. 231-249.

114. P. Coorey, « Australia Mulls Rival to China's "Belt and Road" with US, Japan, India », *Australian Financial Review*, 18 février 2018, disponible sur : www.afr.com.

115. « The U.S., Australia and Japan Announce Trilateral Partnership on Infrastructure Investment in the Indo-Pacific », ambassade des États-Unis en Australie, 30 juillet 2018, disponible sur : <https://au.usembassy.gov>.

concept reste théorique et manque pour l'instant de coopération concrète dans sa réponse à B&R¹¹⁶.

Perspectives à court terme

Pour l'instant, sous la présidence Trump, la politique étrangère et de sécurité américaine fait face à des limites stratégiques (imprévisibilité du président Trump, retrait du TPP, etc.) et administratives (nombreux départs, rotations de personnes à des postes clés, certains postes encore à pourvoir à Washington comme dans la région Asie-Pacifique), et à un agenda particulièrement chargé (prédominance de la question nord-coréenne dans la politique asiatique des États-Unis ces dernières années, et désormais la question iranienne qui prend les devants). À ces défis s'ajoute l'aggravation des difficultés politiques internes qui risquent de préoccuper l'administration Trump jusqu'à la fin de son mandat.

Néanmoins, quelques éléments de réponse opérationnelle semblent déjà émerger au sein de la bureaucratie américaine pour permettre un meilleur soutien financier aux entreprises souhaitant participer au développement des infrastructures dans des pays en développement, y compris dans des domaines touchés par B&R. Une législation bipartisane proposée aux Congrès américains en février 2018 – voté le 3 octobre, le Better Utilization of Investments Leading to Development (BUILD) Act – prévoit la fusion et consolidation de deux agences chargées de soutenir l'insertion des entreprises américaines dans les marchés émergents – le Overseas Private Investment Corporation (OPIC) et le Development Credit Authority du USAID – pour créer le U.S. Development Finance Institution. Cette législation permettrait à la nouvelle institution de prendre des participations directes dans des projets à l'étranger, verser des subventions, et accorder des crédits pour un total de 60 milliards de dollars (soit deux fois la capacité des limites actuelles¹¹⁷). Dans ce sens, le secrétaire de la Défense américaine James Mattis a souligné lors de son discours au Dialogue Shangri-La en juin 2018 le soutien des États-Unis au développement économique régional mené par les entreprises et le secteur privé, y compris dans le domaine des infrastructures¹¹⁸. Le secrétaire d'État Mike Pompeo a ensuite annoncé fin juillet une intention de contribuer à hauteur de 113 millions de dollars pour la région afin d'investir dans

116. Pour un point de vue australien voir D. Brewster, « A Free and Open Indo-Pacific and what it Means for Australia », *The Interpreter*, 7 mars 2018, disponible sur : www.lowyinstitute.org.

117. J. Wuthnow, « From Friend to Foe-ish: Washington's Negative Turn on the Belt and Road Initiative », *Open Forum, The Asan Forum*, 21 mai 2018, disponible sur : www.theasanforum.org.

118. « Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue », Département de la Défense, 2 juin 2018, disponible sur : www.defense.gov.

l'énergie, les nouvelles technologies et les infrastructures, une initiative qu'il a qualifiée « d'acompte » qui signe le début d'une « nouvelle ère » dans l'engagement économique américain vis-à-vis l'Indo-Pacifique¹¹⁹. Si ce chiffre peut paraître minuscule face aux sommes versées par la Chine, l'idée derrière serait de mobiliser des financements privés à travers l'offre de garanties de l'État américain.

En dehors de ces quelques éléments opérationnels, l'enjeu pour les pays partenaires en Asie sera de convaincre les États-Unis qu'il est dans l'intérêt américain de maintenir un minimum de coordination et de coopération multilatérale dans la zone, surtout au niveau économique – un effort déjà mis en avant par les signataires du TPP. Toutefois, compte tenu du soutien que la base électorale de Trump accorde au concept d'*America First*, l'unilatéralisme américain et son aversion pour toute coopération multilatérale resteront tangibles pendant le reste du mandat du président Trump, si ce n'est au-delà. Cette approche compliquera l'émergence d'une réponse claire et collective à B&R de la part des États-Unis et ses partenaires dans la région.

Perspectives à moyen et long terme

Les enjeux à plus long terme reposent sur la capacité et la volonté des États-Unis de rester engagés en Asie de manière générale, leur choix de poursuivre une approche basée plus ou moins sur des principes de multilatéralisme ou ceux de l'unilatéralisme, et de résister, tolérer, voire accepter la montée en puissance chinoise dans toutes ses dimensions, et dans le cadre de B&R plus spécifiquement.

Parmi les scénarios possibles :

- le maintien voire le renforcement de la présence des États-Unis dans la région sur tous les plans, accompagné soit d'une approche unilatérale basée sur une définition étroite des intérêts nationaux américains, soit au contraire, de l'engagement multilatéral américain dans un effort plus constructif, mais toujours dans un contexte d'opposition et de concurrence stratégique avec la Chine ;
- le maintien minimal/repliement relatif des États-Unis dans la zone, qui restent présents mais en retrait par rapport à leurs partenaires et d'autres, dont la Chine, qui eux prennent les devants dans la formulation d'une vision régionale et la prise d'initiative ;
- un désinvestissement important des États-Unis de l'Asie sur le plan géopolitique, économique, diplomatique et/ou militaire suite à une

119. L. Wroughton et D. Brunstrom, « Wary of China's Rise, Pompeo Announces U.S. Initiatives in Emerging Asia », Reuters, 30 juillet 2018, disponible sur : www.reuters.com.

forme de « grand bargain » avec la Chine, voire une décision unilatérale prise par Washington.

De nombreux facteurs pourraient contribuer à l'évolution vers l'un ou l'autre de ces scénarios en ce qui concerne les États-Unis. Les facteurs internes incluent l'évolution des sources de la puissance américaine – démographie, santé économique, capacité à générer de l'innovation, etc. – des facteurs d'autonomie/dépendance vis-à-vis de l'étranger, le degré de division/cohésion et de stabilité politique et sociale, entre autres. Des facteurs externes influenceraient aussi l'évolution de la posture des États-Unis en Asie. Ceux-ci proviennent à la fois de la région – la posture de la Chine et les opportunités et menaces qui l'accompagnent, l'évolution de la question nord-coréenne, les opportunités économiques perçues en Asie, l'état des alliances et partenariats avec des pays clés, dont le Japon, la Corée du Sud, Taïwan, l'Australie et l'Inde – et au-delà, en particulier l'évolution des engagements américains pris par ailleurs, par exemple au Moyen-Orient et notamment par rapport à la question iranienne, ou dans ses relations avec la Russie.

In fine, le succès de B&R sur le long terme reposera en partie sur l'accueil que lui réserveront les États-Unis. Le degré d'engagement ou d'opposition américain par rapport au projet reposera sur la manière dont Washington perçoit sa relation avec la Chine, l'influence de cette dernière sur ses intérêts dans la région, et la place de l'Asie dans la vision stratégique américaine de manière globale.

Japon : entre hostilité et pragmatisme

L'évolution de la position japonaise

Une indifférence initiale de courte durée

À l'image de la réponse américaine à l'annonce du projet B&R par Pékin en 2013, le Japon est d'abord resté sans réaction, dans l'expectative. Officiellement, B&R ne semblait pas préoccuper les diplomates japonais, qui doutaient de la capacité de la Chine à mener à bien une telle initiative, en particulier « sans le Japon et les États-Unis ». Il n'y avait donc pas de nécessité à réfléchir à une stratégie ou une alternative pour y faire face.

La création de la BAI et le ralliement d'un grand nombre de pays en mars 2015, y compris des partenaires importants comme l'Inde ou des alliés des États-Unis en Europe comme la France ou le Royaume-Uni ont toutefois constitué un choc pour les dirigeants et diplomates japonais.

Tokyo s'était alors aligné sur le discours américain soulignant l'importance de ne pas cautionner une institution qui serait à la botte de la Chine et qui ne respecterait pas les normes internationales en matière d'aide au développement. La BAI s'inscrivait aussi en concurrence directe avec la BAD, traditionnellement dirigée par un Japonais. Pourtant, dès le départ, des doutes ont émergé au Japon sur la pertinence de ne pas se joindre à la BAI, alors qu'une grande majorité de ses partenaires s'y étaient ralliés¹²⁰.

Alors que le projet B&R s'est rapidement développé, il a été perçu au Japon de manière duale : si un afflux d'investissements chinois pour construire les infrastructures et la connectivité de la région indo-pacifique est bienvenu et devrait aussi bénéficier aux intérêts japonais ; B&R est également interprété comme un grand projet géostratégique, dont la finalité pourrait être *a minima* d'étendre l'influence chinoise, voire assurer son hégémonie sur la zone. L'objectif pour Tokyo, qui ne souhaite ni ne peut freiner ou stopper cette initiative, est d'une part, de faire en sorte qu'elle ne constitue pas la seule option pour les pays de la zone et qu'elle soit mise en œuvre de manière le plus proche possible des intérêts japonais.

Le Japon s'est donc engagé dans une stratégie de *hedging*, visant d'une part à proposer une alternative systématique à B&R, si possible dans une démarche de partenariat avec des pays proches. D'autre part, Tokyo a également fait preuve d'un certain pragmatisme en évoquant de manière de plus en plus assurée son soutien et sa participation à B&R et à la BAI.

Proposer une alternative à B&R : « l'Indo-Pacifique libre et ouvert »

En août 2016, le Premier ministre Abe dévoile sa « stratégie de l'Indo-Pacifique libre et ouvert » lors du sommet Japon-Afrique à Nairobi. Faisant le constat que l'Asie et l'Afrique représentent deux pôles de croissance reliés par deux océans, le Japon souhaite contribuer au développement et à la prospérité de la zone, à sa stabilité et sa sécurité, tout en défendant les valeurs libérales. À ces fins, Tokyo renforce son offre de financement des infrastructures pour favoriser la connectivité du condominium indo-pacifique et promeut la coopération de sécurité en s'appuyant en priorité sur sa dimension maritime.

Cette stratégie est une version actualisée de l'« Arc pour la liberté et la prospérité » promue par la première administration Abe en 2006-2007 et qui visait – déjà dans une démarche de contrepoids à la Chine et la Russie

120. T. Kajimoto, « Japan Split on Joining AIIB Bank, Caught between US, China », Reuters, 20 mars 2015, disponible sur : www.reuters.com.

– à renforcer les liens avec les partenaires du littoral eurasiatique partageant les mêmes valeurs et intérêts¹²¹.

Il s'agit bien également d'une tentative pour proposer une alternative au projet chinois B&R, qui remplit plusieurs objectifs. *A minima*, la stratégie de l'Indo-Pacifique libre et ouvert doit offrir un choix alternatif aux pays de la région pour élargir leurs options et leur éviter de s'enfermer dans un face-à-face avec Pékin. Elle devrait aussi permettre de renforcer la résilience de ces pays et leur capacité à résister à certaines demandes chinoises qui pourraient aller à l'encontre de leurs intérêts ou de ceux du Japon (accès restreint aux ports ou aux zones économiques spéciales par exemple). La stratégie indo-pacifique propose également un récit géopolitique (*grand narrative*) alternatif face aux Nouvelles routes de la soie, centré sur l'intégration du continuum indo-pacifique sur la base des valeurs libérales et de l'économie de marché. À l'image de B&R, ce label est aussi un moyen de donner plus de visibilité aux activités japonaises déjà nombreuses dans la zone. Enfin, il permet d'attirer l'attention et la coopération d'autres acteurs : comme les États-Unis, qui ont repris ce concept à leur compte en novembre 2017.

Par ailleurs, la stratégie indo-pacifique japonaise s'adosse à deux programmes visant à renforcer la contribution japonaise en matière de financement aux infrastructures. S'il est impossible pour le Japon de rivaliser avec la Chine sur les montants déboursés, Tokyo mise sur la qualité de son offre et ses mérites en termes de transparence, d'éthique, de respect des normes sociales et environnementales. Le « Partenariat pour des infrastructures de qualité » est dévoilé en mai 2015 : il est doté de 110 milliards de dollars à allouer sur 5 ans, en collaboration avec la BAD, au financement d'infrastructures en Asie. Le montant du programme aurait été déterminé en fonction de la dotation initiale de la BAI (100 milliards de dollars). En 2016, le Partenariat étendu (*Expanded Partnership for Quality Infrastructure*) prévoit 200 milliards de dollars au financement d'infrastructures dans le monde entier.

Le Japon recherche synergies et partenariats pour faciliter la mise en œuvre de sa vision et de ses projets. Tokyo s'est par exemple rapproché de l'Inde avec laquelle il a présenté le Couloir de croissance Asie-Afrique (*Asia Africa Growth Corridor*) en mai 2017, visant à développer conjointement des projets d'infrastructures et de connectivité, notamment en Afrique. Le Japon est également à l'origine de la remise en route en novembre 2017 du « dialogue quadrilatéral » incluant les États-Unis, l'Australie et l'Inde et

121. *Japan's Foreign Policy and Activities, Japan Diplomatic Bluebook, 2007*, disponible sur : www.mofa.go.jp.

militerait pour l'adoption d'une initiative commune aux quatre pays afin d'offrir une alternative à B&R¹²². La tournée de Donald Trump en Asie fin 2017 a été également l'occasion pour Tokyo et Washington d'annoncer un partenariat visant à « proposer des alternatives américano-japonaises d'investissements dans des infrastructures de qualité pour la région indo-pacifique », accompagné d'un partenariat stratégique sur l'énergie, pour co-subsidier la construction d'infrastructures en Asie permettant d'accroître les importations de gaz naturel liquéfié (GNL) américain¹²³. Fin juillet 2018, Tokyo, Washington et Canberra annoncent la mise en place d'un partenariat trilatéral d'investissements dans les infrastructures de la zone indo-pacifique.

Enfin, il convient de rappeler que l'engagement du Japon pour la mise en œuvre du TPP relevait également d'une démarche de contrepoids et de *hedging* face aux initiatives chinoises dans la région. Tokyo a d'ailleurs pris la tête du mouvement pour poursuivre avec le TPP sans les États-Unis après la décision de Donald Trump de se retirer du traité.

L'ouverture pragmatique à B&R et BAI

Dans le même temps, après un accueil dubitatif puis froid, on a vu des signes d'ouverture de la part du Japon vis-à-vis du projet B&R. Il s'agit pour Tokyo de prendre acte du déploiement significatif de B&R, alors que la politique *America First* du président Trump éloigne (au moins momentanément) les États-Unis des intérêts japonais en matière économique et commerciale¹²⁴, mais aussi de faire preuve de bonne volonté politique face à son voisin chinois.

Le Japon avait en effet envoyé une importante délégation au sommet B&R de mai 2017, avec notamment la participation d'un poids lourd du Parti libéral démocrate, Toshihiro Nikai, connu pour ses accointances avec la Chine, et le président du Keidanren, le syndicat du patronat nippon¹²⁵. En juin, le Premier ministre Abe annonçait le soutien conditionnel du Japon à B&R : si la transparence et la viabilité économique des projets sont

122. « Australia, U.S., India and Japan in Talks to Establish Belt and Road Alternative: Report », Reuters, 19 février 2018, disponible sur : www.reuters.com.

123. S. Tiezzi, « In Japan, Trump and Abe Offer Alternative to China's Belt and Road », *The Diplomat*, 8 novembre 2017, disponible sur : <https://thediplomat.com>.

124. « The US withdrawal from TPP pulled the plug on the major US-Japan initiative for promoting regional development, while the Trump administration's downgrading of development assistance as a foreign policy priority means that Tokyo cannot look to Washington for help countering China's initiatives. » T. Harris, « Japan: Abe Government Prepares to Embrace the Belt and Road Initiative », *Teneo Intelligence*, 17 mars 2018, disponible sur : www.teneoholdings.com.

125. H. Akiyama, « Tokyo Sends Big Delegation to China's Silk Road Forum », *Nikkei Asian Review*, 13 mai 2017, disponible sur : <https://asia.nikkei.com>.

assurées, si B&R s'appuie sur une politique d'endettement responsable, se développe en harmonie avec le TPP et contribue à la paix et la prospérité de la région, le Japon est prêt à y coopérer¹²⁶.

Le 9 mai 2018, à l'occasion d'un sommet entre Li Keqiang et Shinzo Abe, Japon et Chine signent un accord-cadre pour la coopération économique dans des pays tiers. Fin mai, on apprend que les entreprises chinoises et japonaises devraient commencer à travailler ensemble sur le Eastern Economic Corridor (EEC) thaïlandais – un projet qui devrait être relié à B&R¹²⁷. La Japan Bank for International Cooperation (JBIC) a pour sa part proposé la mise en place d'un consortium sino-japonais pour construire des lignes à grande vitesse reliant trois aéroports situés sur le corridor¹²⁸. C'est la première fois qu'un projet d'investissement sino-japonais dans un pays tiers est rendu public.

Comment expliquer cette évolution ?

Le pragmatisme : ne pas s'isoler et profiter des opportunités

Le succès du sommet B&R et l'inscription du projet dans la Constitution chinoise a également signifié aux dirigeants japonais que B&R est maintenant un projet « irrésistible » et doit être considéré comme étant au cœur de la stratégie chinoise. De fait, le Japon ne peut s'opposer frontalement à une telle initiative structurante aussi bien pour la Chine que pour la région indo-pacifique. Le Japon se doit de pouvoir y participer, sinon il risque la marginalisation.

De même, le cas indonésien a montré que la rivalité croissante avec la Chine sur l'offre d'infrastructures a un coût, et pousse le Japon à proposer des montages financiers de plus en plus risqués. S'engager vers plus de

126. « First of all, it is critical for infrastructure to be open to use by all, and to be developed through procurement that is transparent and fair. I furthermore consider it essential for projects to be economically viable and to be financed by debt that can be repaid, and not to harm the soundness of the debtor nation's finances. I would expect that the "One Belt, One Road" initiative will fully incorporate such a common frame of thinking, and come into harmony with the free and fair Trans Pacific economic zone, and contribute to the peace and prosperity of the region and the world. Japan is ready to extend cooperation from this perspective. » S. Abe, « Asia's Dream: Linking the Pacific and Eurasia », 5 juin 2017, disponible sur : <https://japan.kantei.go.jp>.

127. Y. Ono, « Thailand to Benefit from China-Japan Thaw », *Nikkei Asian Review*, 31 mai 2018, disponible sur : <https://asia.nikkei.com>.

128. « JBIC Proposes Japan-China Consortium for Thai Railway Project », *The Japan Times*, 4 mai 2018, disponible sur : www.japantimes.co.jp.

coopération avec Pékin sur certains projets permettrait de réduire ces risques et trouver des synergies¹²⁹.

Il s'agit enfin de saisir les éventuelles opportunités économiques ouvertes par une participation japonaise. En mai 2017, pourtant, les entreprises nippones semblaient sceptiques sur les avantages à investir dans les projets B&R¹³⁰. Cette réserve reflète la difficulté de rivaliser avec des entreprises publiques chinoises, l'inquiétude quant à la rentabilité des projets, mais aussi jusqu'en mai/juin dernier, l'opposition du gouvernement japonais face à B&R. L'ouverture marquée depuis lors devrait faire évoluer les positions. En décembre 2017, le gouvernement s'est lancé dans une campagne pour encourager le secteur privé japonais à participer aux projets développés dans le cadre de B&R. Si les conditions indiquées par le Premier ministre (qui doivent être précisées pour être plus facilement applicables à chaque cas) sont respectées, les entreprises japonaises pourront recevoir des fonds publics *via* la JBIC par exemple pour faciliter leur participation aux projets B&R.

Le premier projet de coopération conjoint en Thaïlande, où, pour le moment, les entreprises japonaises sont en position de force, montre que Tokyo avance prudemment, mais sûrement, vers une coopération plus étroite avec la Chine dans des pays tiers, y compris sur des projets labellisés B&R.

Influencer la nature du projet de l'intérieur

Le positionnement du Japon vis-à-vis de B&R, signifiant son intérêt à participer si les principes d'ouverture, de transparence et de viabilité sont assurés, reste ambigu et permet tout à la fois une collaboration active et un droit de retrait sur certains projets qui ne satisferaient pas à ces normes.

Cette ambiguïté refléterait une approche plus sophistiquée du Japon vis-à-vis de la Chine, usant des normes libérales non plus comme un repoussoir mais comme un outil pour engager Pékin et l'encourager à adopter une posture plus responsable¹³¹.

En soi, B&R peut aussi se révéler un outil positif pour encourager des réformes libérales en Chine. Selon certains experts, B&R pourrait permettre à la Chine de mieux prendre en compte l'importance de l'État de droit, les investisseurs chinois étant confrontés à des environnements

129. R. Prasad, « The China-Japan Infrastructure Nexus: Competition or Collaboration? », *The Diplomat*, 18 mai 2018, disponible sur : <https://thediplomat.com>.

130. T. Kajimoto, « Japan Inc. Sees Better Opportunities beyond China's Belt and Road », Reuters, 25 mai 2017, disponible sur : www.reuters.com.

131. T. Basu, « Japan's Belt and Road Puzzle, Decoded », *The Diplomat*, 28 février 2018, disponible sur : <https://thediplomat.com>.

instables ou peu favorables pour leurs investissements. Ils pourraient ainsi être sensibilisés à l'importance de la régulation, et contribuer à faire évoluer leur pays dans ce sens.

Éléments prospectifs

La participation du Japon à B&R et à la BAII sera fonction de la bonne santé générale de la relation bilatérale avec Pékin. Tokyo utilisera ses cartes pour montrer sa bonne volonté à restaurer des relations positives avec son voisin (comme c'est le cas cette année pour le 40^e anniversaire du traité d'amitié). *A contrario*, une relation dégradée liée par exemple à la question territoriale empêchera une telle participation.

Par exemple, un directeur de centre de recherche économique note que la BAII a connu une trajectoire positive et du succès avec 80 membres, 28 projets approuvés, des coopérations avec les banques multilatérales traditionnelles et une note maximale accordée par les agences de notation. Dans ce contexte, la participation japonaise à la BAII est une affaire purement politique, liée à la restauration de bonnes relations entre les dirigeants japonais et chinois¹³². C'est également une ligne mise en avant par les partisans de relations cordiales avec la Chine au sein du Parti libéral démocrate (PLD) dès mai 2017¹³³.

Avec la visite de Shinzo Abe en Chine prévue en octobre 2018, avec à la clé, des avancées en matière de coopération politique et stratégique entre les deux pays, il n'est pas incongru d'imaginer que le Japon annonce sa participation à la BAII dans les prochains mois. De même, l'annonce en mai 2018 d'une première coopération conjointe sur le projet EEC en Thaïlande marque la volonté politique commune de concrétiser l'expansion de la relation économique et commerciale Chine-Japon en Asie, au-delà des récits géopolitiques divergents.

La décision de rejoindre la BAII et d'étendre la coopération sur B&R sera également fonction de l'évolution de la relation de Tokyo avec Washington. La politique d'*America First*, qui vise aussi le Japon, est mal perçue. Elle pourrait être vue par Tokyo comme l'accélérateur du déclin américain et du rôle des États-Unis en Asie. Cette analyse renforcerait les tenants d'un rapprochement encadré avec la Chine. À l'opposé, l'annonce d'une coopération japonaise sur les projets B&R ou BAII pourrait être

132. M. Kawai (Directeur de l'Economic Research Institute for Northeast Asia – ERINA), « Belt and Road Initiative: Japan's Perspective », Professional Luncheon, Foreign Correspondent's Club of Japan, Tokyo, 29 septembre 2017, disponible sur : www.erina.or.jp.

133. « LDP Executive Says Japan Needs to Soon Join the AIIB », *The Asahi Shimbun*, 16 mai 2017, disponible sur : www.asahi.com.

perçue comme une trahison à Washington, faisant courir le risque que les garanties de sécurité américaines offertes au Japon en pâtissent. Pour le moment, les ouvertures de l'administration Abe ne semblent pas avoir provoqué ce type de réaction aux États-Unis. Mais si ce raisonnement prévaut à Tokyo, ce sera très difficile pour le Japon de rejoindre la BAI.

Le dilemme posé par B&R au Japon est finalement celui de l'équilibre de ses relations entre Chine et États-Unis. Pour ne pas être isolée, ni se retrouver enfermé dans un face-à-face avec les deux grandes puissances, Tokyo va chercher à nouer le plus de partenariats possible.

À cet égard, le Japon a commencé à se rapprocher non seulement de l'Inde et de l'Australie, mais de pays européens comme le Royaume-Uni et la France. L'enjeu pour Paris est aujourd'hui de réussir à s'associer aux initiatives de connectivité japonaises sans se faire enfermer dans un discours pouvant être interprété comme un contrepoids et endiguement de la Chine. En ce sens, une participation du Japon à la BAI et à B&R pourrait faciliter sa décision.

Sur le plus long terme

Gérer la montée en puissance chinoise est la priorité stratégique du gouvernement japonais, qui oppose aujourd'hui à la Chine une approche en termes de contrepoids et de dissuasion. Toutes choses égales par ailleurs, cette stratégie, qui bénéficie d'un large consensus politique, devrait perdurer. Toutefois, plusieurs facteurs doivent être pris en considération, qui pourraient pointer vers une ouverture plus franche et la mise en place de coopération de plus large ampleur sur le projet B&R, ou en matière de financements aux infrastructures.

Au Japon, un certain nombre d'acteurs soutiennent de bonnes relations avec le grand voisin chinois, premier partenaire commercial. Au-delà, des acteurs économiques et politiques soutiennent un plus grand engagement du Japon en Asie, *via* un rééquilibrage des relations avec les États-Unis d'une part et avec les pays asiatiques, et notamment la Chine, d'autre part. Aujourd'hui, l'administration Abe privilégie très clairement l'alliance avec Washington. Un rééquilibrage pourrait donc être amorcé à l'avenir.

Cette tendance pourrait se renforcer dans les prochaines années, à mesure que la Chine croît en importance. Une Chine trop agressive vis-à-vis du Japon, et notamment sur les questions territoriales, pourrait toutefois remettre en cause cette ouverture et conduire Tokyo à durcir sa position, prenant le risque de s'isoler ou de s'enfermer dans une relation avec les États-Unis.

À l'inverse, un mouvement de retrait durable des États-Unis en Asie, couplé à une Chine plus apaisée sur les questions territoriales et sécuritaires, pourrait accélérer cette tendance à la coopération et à l'engagement avec l'acteur chinois, en particulier si des réformes politiques, économiques et sociales sont mises en place par Pékin.

En outre, on peut imaginer que la Chine pourrait être tentée de s'associer au Japon dans l'avenir sur le projet B&R :

- Si, suite à des expériences négatives de surendettement ou échec de projets mis en place dans le cadre de B&R, la Chine était confrontée à des critiques et résistances mettant à mal la réalisation de son projet et portant atteinte à son image, Pékin pourrait souhaiter associer un acteur-clé comme le Japon, reconnu pour son expérience et la qualité de ses interventions en matière de développement d'infrastructures ;
- Si la Chine est en position plus difficile pour remplir ses engagements en termes de financement, le Japon pourrait intervenir pour injecter des fonds complémentaires.

Fondamentalement, le Japon vieillissant a besoin de développer des marchés à l'étranger, donc la construction d'infrastructures améliorant la connectivité de la zone, si elles restent bien ouvertes à tous, est bénéfique pour ses intérêts. Également, le Japon est largement dépendant des routes maritimes pour ses approvisionnements énergétiques, commerciaux. Si la Chine profite de développer des infrastructures le long des Routes de la soie maritime pour contrôler les flux, le Japon se retrouve dans une position de grande vulnérabilité.

C'est pourquoi il s'agit à la fois de profiter des opportunités offertes par le projet, en prévenir les risques et contribuer à modérer les effets négatifs de B&R en se positionnant également comme un contributeur alternatif pour le financement aux infrastructures.

Les perceptions russes de B&R : du risque à l'opportunité

En 2013, la Russie accueille le lancement de l'initiative chinoise B&R avec une grande prudence. D'une part, les craintes d'une expansion économique, démographique, géopolitique et militaire de la Chine au détriment des intérêts russes ont été très présentes dans le débat national

depuis la chute de l'URSS¹³⁴. Le rapprochement avec la Chine, pourtant prôné depuis la fin des années 1990 par les figures politiques de premier plan comme le feu Premier ministre Evgueni Primakov dans le but de rééquilibrer les politiques européenne et asiatique russes, a longtemps suscité une grande méfiance à Moscou.

D'autre part, la Russie a lancé son propre projet d'intégration pour la zone eurasiennne depuis janvier 2015, l'Union économique eurasiatique (UEE), qui comprend aujourd'hui la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Arménie et le Kirghizstan. En Asie centrale, la concurrence entre les deux projets semble d'emblée inévitable à plusieurs observateurs, B&R ouvrant des perspectives industrielles, commerciales et financières très attractives pour les pays de la région, qui font traditionnellement partie de la zone d'influence russe¹³⁵. Même si la Chine met l'accent sur le caractère économique de son initiative, son impact géopolitique et stratégique laisse peu de doute : il attirera à terme les pays d'Asie centrale dans l'orbite de Pékin¹³⁶.

Néanmoins, la période d'hésitation du Kremlin face à B&R n'a pas duré. En mai 2015, lors de la visite du président chinois à Moscou, la Russie et la Chine ont annoncé la coordination ou le « raccordement » (*sopryajénié*) entre les deux projets. Le constat du renforcement de l'influence chinoise en Asie centrale, la volonté de pas se laisser distancer par un projet de cette ampleur, voire d'influencer le processus en s'y joignant, ainsi que le contexte de dégradation des relations avec l'Occident ont certainement guidé les décideurs russes. Si pour certains experts l'interaction entre l'UEE et B&R a « un caractère *a priori* irréconciliable », à cause de l'« inadéquation totale de moyens et d'ambitions¹³⁷ », les discours officiels enthousiastes mettent l'accent sur la complémentarité entre les deux projets et le potentiel de l'action russo-chinoise dans la « Grande Eurasie ». Quelles sont les motivations russes et les orientations que la Russie cherche à donner à ce *sopryajénié* ?

134. Pour le rappel de ces débats, voir Y. Morozov, « K čemu možet privesti publikaciâ mifov o kitajskoj ugroze ? » [À quoi peut aboutir la publication des mythes sur la menace chinoise ?], *Central'naâ Aziâ I Kavkaz*, n° 2, t. 13, 2010, disponible sur : <https://cyberleninka.ru>.

135. Voir, par exemple, I. Kobrinskaâ, « Rossiâ i kitajskij šelkovyj put'. K kakomu soglaseniu pridut partnery ? », [La Russie et les Routes de la soie. À quel accord arriveront les partenaires ?], *Ponars Eurasia*, n° 439, septembre 2016.

136. Entretien à Moscou avec un expert des relations internationales, octobre 2016.

137. M. Boulègue, « La “lune de miel” sino-russe face à l'(incompatible) interaction entre l'Union Économique Eurasiennne et la “Belt & Road Initiative” », *Diploweb*, 15 octobre 2017, disponible sur : www.diploweb.com.

Motivations russes : pourquoi prendre le « train chinois » ?

Raisons économiques

Les considérations économiques ont évidemment poussé la Russie à ne pas rester passive devant l'avancement du projet chinois. C'est dès 2012 que Vladimir Poutine a souhaité « attraper le vent chinois dans les voiles russes ». La complémentarité énergétique pousse au rapprochement : la Chine a besoin d'hydrocarbures et la Russie cherche à développer ses gisements en Sibérie orientale et à diversifier ses voies d'exportations, trop axées sur le marché européen. En outre, les deux projets répondent aux besoins du développement intérieur de chacun : la Chine souhaite stimuler ses provinces centrales et occidentales, tandis que la Russie cherche à valoriser la Sibérie et l'Extrême-Orient en y créant des infrastructures modernes. Le tournant chinois vers l'Ouest est donc présenté comme une « aubaine » pour la Russie¹³⁸. En se positionnant en partenaire privilégié du projet, la Russie souhaite profiter pleinement des moyens que la Chine semble prête à accorder à B&R. Enfin, dans les conditions de sanctions occidentales, les crédits chinois sont les bienvenus.

Raisons (géo)politiques

Les raisons (géo)politiques qui ont favorisé le rapprochement entre les deux projets sont doubles. D'une part, il s'agit de la qualité de la relation bilatérale qui est qualifiée aujourd'hui de « partenariat stratégique ». Aucun différend frontalier ou d'autre type n'assombrit plus cette relation, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures est largement partagé par les deux partenaires et une entente personnelle semble s'être solidement installée entre les deux présidents. En juin 2015, au Forum économique de Saint-Petersbourg, Vladimir Poutine faisait l'éloge du niveau des relations russo-chinoises et de la confiance « sans précédent » dans l'histoire bilatérale.

D'autre part, s'il ne fait aucun doute que la Russie a tout intérêt à rééquilibrer les orientations européenne, asiatique (et aussi méridionale) de sa politique extérieure, la confrontation actuelle avec l'Occident donne un « goût géopolitique » particulier à l'annonce de la coordination entre les projets russe et chinois. Le symbolisme de l'annonce du *sopryajenié* a été fort : le président chinois a été accueilli en invité vedette lors la célébration du Jour de la Victoire à Moscou (9 mai 2015) alors que la plupart des

138. S. Karaganov, « Obešanie Evrazii » [Promesse de l'Eurasie], *Rossijskaâ Gazeta*, 26 octobre 2015, disponible sur : <https://rg.ru>.

leaders occidentaux ont ignoré l'invitation en raison du conflit dans le Donbass.

Présenté comme le début d'un « moment eurasien » dans l'histoire du monde, le *sopryajénié* semble avoir vocation à signaler à l'Occident sa marginalisation dans les affaires mondiales. À plusieurs reprises, les officiels russes ont constaté que « le centre du monde se déplaçait vers l'Asie » dont la puissance économique et financière s'accompagne de la montée de la puissance politique¹³⁹. Dans la vision russe, le nouveau « bloc » est constitué de pays souverains, partageant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États et souhaitant promouvoir une alternative à un monde sous la domination occidentale, « qui faiblit, mais reste toujours agressive¹⁴⁰ ». Comme le formule le directeur de la fondation Carnegie de Moscou Dmitri Trenin, de la promotion de la « Grande Europe de Lisbonne à Vladivostok », la Russie passe à celle de la « Grande Asie de Shanghai à Saint-Pétersbourg¹⁴¹ ». Plusieurs initiatives économiques et financières (la BAI, ou la banque des BRICS) acquièrent ainsi une dimension politique, car il s'agit, dans l'interprétation russe, de « concurrents directs » au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque asiatique de développement (contrôlée par le Japon¹⁴²).

Outre la reconnaissance de son projet d'intégration par la deuxième économie mondiale (l'accord sur le *sopryajénié* est le premier accord conclu entre l'UEE et un pays hors de l'ex-URSS), la coordination a été pour Moscou un moyen de montrer que son isolement international n'est qu'une « illusion occidentale » et que les sanctions peuvent être contournées : à ce titre, l'achat par le Fonds de la Route de la soie de 9,9 % des parts du projet de l'usine de gaz naturel liquéfié Yamal LNG – à côté du CNPC (20 %), Novatek (50,1 %) et Total (20 %) – est significatif tant économiquement que politiquement.

Prévenir la concurrence en Asie centrale

La région clé pour les deux projets d'intégration est l'Asie centrale. La Russie y est traditionnellement très présente. L'héritage soviétique comme la langue russe, la présence des russophones (4 millions au Kazakhstan), les coopérations énergétiques et industrielles créent des liens qui

139. Interview du ministre des Affaires étrangères russe S. Lavrov, 2 septembre 2016.

140. Y. Morozov, « Integration Projects for Eurasia: The Approaches of China, Russia, and the United States », *Far Eastern Affairs*, n° 44, 2016, disponible sur : www.eastviewpress.com.

141. D. Trenin, *From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian Entente*, Carnegie Endowment for International Peace, avril 2015, disponible sur : <http://carnegieendowment.org>.

142. D. Suslov, « Razdelâi i vlastvuj : novaâ èpoha v razvitii mirivigo èkonomiceskogo porâdka » [Diviser pour régner : une nouvelle époque dans le développement de l'ordre économique mondial], Club Valdaï, 1^{er} janvier 2016, disponible sur : <http://ru.valdaiclub.com>.

s'affaiblissent quelque peu depuis la chute de l'URSS, mais restent encore forts. Le discours officiel nie aujourd'hui en bloc toute rivalité potentielle russo-chinoise à cause de la nature très différente des deux projets : l'un ne concernant que des infrastructures, l'autre visant l'intégration¹⁴³. Certains domaines comme la main-d'œuvre centrasiatique ou la vente d'armements ne semblent intéresser que Moscou et ne font donc pas l'objet d'une concurrence avec la Chine. Dans le discours russe, les intérêts stratégiques et géopolitiques russes et chinois en Asie centrale « coïncident et s'accordent harmonieusement » : il s'agit de la sécurité et de la stabilité (y compris la préservation de la stabilité des régimes autocratiques, mais laïcs), la gestion des flux migratoires, la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme. Le but est aussi de limiter l'influence dans la région des « forces tierces potentiellement hostiles¹⁴⁴ » : il faut y voir l'allusion à l'influence occidentale qui favoriserait les « révolutions de couleur » et les changements de régimes. En somme, les intérêts sécuritaires semblent partagés dans ces domaines par la Russie et par la Chine, alors que la concurrence est forte sur le plan économique.

En proie à des difficultés économiques, la Russie voit son influence décliner en Asie centrale. En 2015, le commerce de la Chine avec les cinq pays de la région est de 32,5 milliards de dollars (45 en 2014), alors que pour la Russie les chiffres correspondants sont de 21 milliards de dollars en 2015 (29 milliards en 2014¹⁴⁵). Les montants des investissements chinois sont plus difficiles à évaluer : ils seraient quatre fois supérieurs aux investissements russes. Dans l'extraction du pétrole au Kazakhstan, la part des compagnies chinoises est par exemple de 40 %. La construction des infrastructures chinoises à la place de vieilles infrastructures soviétiques amplifie un risque de perte d'influence de la Russie dans la région.

Consciente de ses faiblesses, Moscou a toujours freiné la création de la zone de libre-échange dans le cadre de l'OCS par crainte de la concurrence chinoise. Pour certains experts russes, la conception de B&R serait d'ailleurs précisément le moyen de contourner ce blocage de longue date¹⁴⁶. N'ayant pas la possibilité de s'opposer à la force de frappe chinoise, la Russie a préféré rejoindre le mouvement pour pouvoir l'orienter dans un sens qui lui serait favorable. Parmi ses orientations : privilégier les tracés de routes par le territoire russe, limiter le bilatéralisme des partenaires

143. Interview de T. Bordatchev, *Lenta.Ru*, 30 septembre 2015, disponible sur : <https://lenta.ru>.

144. « Prospects for Russian-Chinese Cooperation in Central Asia », Working paper, Russian International Affairs Council, 28 août 2016, disponible sur : <http://russiancouncil.ru>.

145. *Ibid.*

146. O. Boldyrev, « Nujen li Rossii novyj šelkovyj put' ? » [La Russie a-t-elle besoin d'une Nouvelle route de la soie ?], BBC, 7 mai 2015, disponible sur : www.bbc.com.

centrasiatiques, promouvoir la dimension sécuritaire régionale et, enfin, imposer un nouveau cadre politique à l'Occident.

Les orientations recherchées

Privilégier les tracés passant par la Russie

Trois itinéraires qui relient la Chine à l'Europe sont généralement cités : nord, sud et centre. Seul le premier passe par le territoire russe (Moscou-Kazan-Brest). Le choix des autres itinéraires signifierait une perte de l'importance géoéconomique et stratégique du Transsibérien. Ainsi, les objectifs de développement des infrastructures de la Sibérie et de l'Extrême-Orient se trouveraient compromis. Chaque tracé contournant le territoire russe (comme celui par la Géorgie, l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan qui a été inauguré par un train de marchandises en janvier 2016 entre la Chine et l'Ukraine) génère des crispations. Signe d'une victoire importante, en octobre 2015, un mémorandum a été signé entre la Russie et la Chine sur la construction d'une ligne TGV Moscou-Kazan-Pékin : comme le Yamal LNG, le projet devrait être financé par le Fonds des Routes de la soie (5 milliards de dollars prévus). La Russie est aussi intéressée à développer les tracés Nord-Sud (voies ferroviaires et flotte fluviale). Il est à noter que la Russie semble avoir accepté de coopérer avec la Chine sur le développement de l'Arctique, une région sur laquelle la Chine a récemment publié une vaste stratégie et qui a vocation d'être de plus en plus intégrée dans B&R.

Limiter le bilatéralisme des partenaires

La Russie cherche à éviter que les pays membres de l'UEE ne mènent des négociations avec la Chine sur une base bilatérale. Son argumentaire est désormais bien construit. Adressé à la Chine, il explique qu'il est bien plus avantageux de faire passer la marchandise par la même zone douanière : entre la Chine et l'Europe, il n'y a désormais qu'une frontière à franchir. Adressé aux membres de l'UEE, le discours consiste à convaincre qu'il serait plus efficace de discuter ensemble avec les puissants partenaires extérieurs alors que sans une coordination efficace, les produits et les infrastructures créés grâce aux investissements chinois ne trouveraient pas preneur au sein du marché commun¹⁴⁷. En clair, ce discours positionne la Russie comme un interlocuteur incontournable même lorsqu'il s'agit des relations bilatérales des pays de l'UEE. Par ailleurs, la Russie tente aussi de

147. *Towards the Great Ocean-3. The Creation of Central Eurasia*, Valdai International Discussion Club, Report, Moscou, juin 2015, disponible sur : <http://valdaiclub.com>.

promouvoir l'OCS comme la plateforme la plus adaptée pour coordonner les efforts régionaux.

Cependant, la Russie trahit sans cesse son propre discours sur les avantages d'un cadre multilatéral. Ainsi, les partenaires de l'Union eurasiatique n'ont même pas été consultés avant l'annonce sur le *sopryajénié*. L'embargo sur les produits alimentaires occidentaux en réponse aux sanctions occidentales a également été décidé d'une manière unilatérale par la Russie sans consultation des autres membres de l'Union douanière. Des contrôles aux frontières ont même été rétablis à cette occasion au sein de l'Union pour éviter la réexportation des marchandises sanctionnées vers la Russie *via* ces pays. L'annexion de la Crimée et la guerre dans le Donbass ont porté un coup à la confiance politique non seulement entre la Russie et l'Europe, mais aussi entre la Russie et les pays de son voisinage proche, en premier lieu la Biélorussie et le Kazakhstan. Il y a peu de doutes que ces pays privilégieront leurs intérêts nationaux devant l'objectif d'intégration économique et n'hésiteront pas à traiter avec la Chine directement. Les illustrations ne manquent pas : il existe déjà une coordination entre les Routes de la soie et le projet kazakh de *Nurly Jol* (« Voie de lumière ») lancé en 2014. Il s'agit du projet d'infrastructures le plus développé dans la région dans lequel le Kazakhstan prévoit d'investir 4 milliards de dollars. D'autres membres ont signé des accords bilatéraux avec la Chine sans donner la priorité aux efforts d'intégration dans le cadre de l'UEE.

Promouvoir la dimension sécuritaire

Dans le discours russe, le « déficit des infrastructures » n'est qu'une partie des problèmes régionaux : les efforts devraient surtout être concentrés sur le « déficit de sécurité » (lutte antiterroriste, diplomatie préventive, criminalité transfrontalière et trafic de drogues¹⁴⁸). La dimension sécuritaire est essentielle et la Russie s'impose comme le seul pays capable d'apporter des garanties en la matière aux pays de l'Asie centrale. Le discours sécuritaire est aussi adressé à la Chine : « la dégradation sécuritaire peut présenter une menace pour les projets stratégiques chinois » alors que la Russie pourrait assurer la sécurité des infrastructures¹⁴⁹.

« Il y a un domaine dans lequel la Chine sera toujours notre partenaire junior. C'est le domaine militaire... En cas d'attaque extérieure, la Russie viendra en aide à l'agressé, pas la Chine », affirme l'un des promoteurs

148. « Rossisko-kitajskij dialog : model' 2016 » [Dialogue russo-chinois : modèle 2016], RIAC/Fudan University, n° 25, mai 2016, disponible sur : <http://russiancouncil.ru>.

149. « Prospects for Russian-Chinese Cooperation in Central Asia », *op. cit.*

actifs de la *sopryajénié*, Timofei Bordatchev¹⁵⁰. L'expérience de guerre, l'existence des bases militaires au Kazakhstan, Kirghizstan et Tadjikistan, le rôle clé dans l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), les ventes d'armes à plusieurs pays de la région font de la Russie un leader incontestable dans le domaine. Son intervention militaire en Syrie a bien illustré qu'elle est capable de venir en aide à un pays où le régime serait menacé par une « révolution de couleur » et l'ingérence extérieure¹⁵¹.

À terme, le Kremlin semble voir une division du travail dans la région entre la Chine et la Russie : la première fournirait des crédits et des infrastructures et la deuxième des garanties sécuritaires¹⁵². Les pays d'Asie centrale accueillent ce discours d'une oreille bienveillante : la politique multivectorielle et l'appui sur plusieurs partenaires pour éviter la domination de l'un d'eux fait partie des discours assumés dans ces pays. Le contexte de guerre au Moyen-Orient, la présence de 2 000 combattants originaires d'Asie centrale en Irak et en Syrie, le retrait des troupes américaines de l'Afghanistan, les attentats terroristes au Kazakhstan favorisent leur vision sécuritaire de la région.

Imposer un nouveau cadre politique à l'Occident

Pour Sergueï Narychkine, l'ancien président de la Douma et nouveau directeur des services de renseignement extérieur de la Russie (SVR), le succès du projet d'intégration régionale renforcerait son intérêt aux yeux de l'Union européenne¹⁵³. Le nouveau projet eurasien cherche à démultiplier l'influence de la Russie dans l'espace eurasien. Il séduit aussi plusieurs observateurs comme moyen de sortir par le haut de la confrontation Russie-Occident en la plaçant dans un cadre plus large de la « Grande Eurasie¹⁵⁴ ». Comme si elle voulait rendre les choses irréversibles et bénéficier rapidement de dividendes politiques de sa nouvelle posture, la Russie s'engage dans une fuite en avant : sans attendre que l'UEE consolide sa construction et que la *sopryajénié* se remplisse de contenu, elle pousse déjà à la signature d'un *Comprehensive Eurasian Partnership* et celle d'un document tripartite entre l'UE, l'UEE et l'OCS. Le discours enflammé l'emporte loin : élargir les interactions au-delà du cadre économique et commercial, former une vision commune de l'avenir du continent eurasien, interagir avec l'initiative américaine du Partenariat transatlantique de

150. Interview de T. Bordatchev, *Lenta.Ru*, 30 septembre 2015, disponible sur : <https://lenta.ru>.

151. Entretien à Astana Club avec un expert kazakh des questions stratégiques, novembre 2015.

152. A. Gabuev, « China's One Belt, One Road Initiative and the Sino-Russian Entente », Carnegie Endowment for International Peace, 9 août 2016, disponible sur : <http://carnegieendowment.org>.

153. Cité par l'agence de presse TASS, 6 octobre 2015, disponible sur : <http://tass.ru>.

154. Les premiers observateurs à évoquer la pertinence pour l'Occident de mener un dialogue dans ce cadre ont été I. Krastev et M. Léonard, « The New European Disorder », European Council on Foreign Relations, 20 novembre 2014, disponible sur : www.ecfr.eu.

commerce et d'investissement (TTIP)... Or, les partenaires occidentaux restent prudents, voire sceptiques, et peinent à accepter la Commission de l'UEE comme un interlocuteur valable détenant le pouvoir décisionnel.

Cinq ans après le lancement du projet B&R, certaines déceptions semblent s'accumuler des deux côtés. D'une part, la relation économique bilatérale russo-chinoise voit ses déséquilibres se creuser. La Chine est aujourd'hui le premier partenaire commercial de la Russie (totalisant presque 14 % de son commerce international en 2017), alors que la Russie n'est que son 16^e partenaire (mais premier fournisseur du pétrole). La structure des échanges commerciaux connaît les mêmes déséquilibres qu'avec l'UE : la Russie fournit ses hydrocarbures et autres matières premières, en recevant en échange des biens manufacturés. Il reste aussi à voir la rentabilité à terme des approvisionnements énergétiques de la Chine *via* le pipeline de *Sila Sibiri* en construction et la dépendance à l'égard du marché chinois qu'il peut créer. Si la Chine a aidé à renflouer certaines entreprises stratégiques russes comme Novatek ou Sibur (qui appartiennent aux personnes du cercle proche de Vladimir Poutine), elle n'est pas pressée d'investir massivement en Russie. Les Chinois sont critiques du climat des affaires en Russie, et des conditions posées par leurs homologues russes : emploi de travailleurs russes, intégration de la technologie occidentale, financement chinois. Enfin, au-delà des relations économiques bilatérales : troisième contributeur à l'AIIB, la Russie n'a obtenu aucun projet financé par la Banque, qui lui réclame des garanties souveraines compte tenu de la faible transparence des affaires en Russie.

D'autre part, l'idée de *sopryajénié* a eu pour l'instant peu de résultats. Outre Yamal LNG (lancé en décembre 2017) et la ligne TGV Moscou-Kazan (encore à l'étude), d'autres projets attendent d'être identifiés et concrétisés. La Russie a soumis une quarantaine de projets pour le financement dans le cadre de B&R, dont aucun n'a été validé par la Chine. Des voies de transport et de transit énergétiques qui contournent le territoire russe sont construites. Comme le note un chercheur français, si l'acceptation de l'UEE par la Chine est primordiale pour Moscou, l'inverse n'est pas vrai : la Chine n'a pas fondamentalement besoin du territoire russe pour pérenniser les tracés des Routes de la soie¹⁵⁵. Enfin, le projet d'intégration eurasiatique patine. Le commerce intra-zone est déficitaire. Un pays comme le Kazakhstan cherche clairement à échapper à l'emprise de Moscou, ce qui va du changement de l'alphabet (abandon du cyrillique au profit des lettres latines) à la volonté d'exporter ses propres hydrocarbures vers les marchés des voisins. L'Ukraine, la Biélorussie et les pays du Caucase du Sud sont

155. M. Boulègue, « La "lune de miel" sino-russe face à l'(incompatible) interaction entre l'Union Économique Eurasiennne et la "Belt & Road Initiative" », *op. cit.*

scrutés de près par la Chine qui commence à y investir¹⁵⁶. Force est de reconnaître que ce n'est pas le projet de l'UEE qui structure cet espace – autant dans la réalité que dans l'imaginaire – mais bel et bien B&R¹⁵⁷. Le défi pour la Russie reste entier : maintenir sa crédibilité de puissance régionale en démontrant sa capacité à façonner l'espace à ses frontières face à la puissance économique et financière du partenaire chinois.

Inde : une hostilité résolue

L'opposition indienne au projet B&R s'inscrit dans un contexte de tensions avec la Chine. Même si les deux États cherchent à calmer le jeu depuis le début de l'année 2018, New Delhi n'est guère susceptible de changer sa posture à court terme, en raison notamment du calendrier électoral. À moyen terme, la posture de l'Inde combinera probablement deux approches : la première cherchera à contenir B&R et à explorer de possibles alternatives à l'échelle régionale. La seconde consistera à « laisser la porte ouverte » à la négociation et donc, à une possible coopération avec la Chine sur des projets de connectivité d'ampleur limitée. Mais la défiance de l'Inde à l'égard de la Chine et sa lecture essentiellement stratégique de B&R resteront des obstacles structurels, qui limiteront durablement l'ampleur de sa participation.

Une opposition catégorique à B&R

L'Inde est probablement le pays qui a le plus explicitement affiché son hostilité au grand projet chinois des Nouvelles routes de la soie. New Delhi a d'ailleurs refusé d'envoyer une délégation officielle au premier forum B&R de mai 2017, en dépit des pressions chinoises. Elle a réaffirmé son opposition en juin 2018, lors du sommet de l'Organisation de Coopération de Shanghai de Qingdao, en refusant de soutenir B&R dans la déclaration finale.

L'intransigeance de la posture indienne est avant tout liée à son opposition au Couloir économique Chine-Pakistan (CECP). Ce projet, qui est partie prenante de B&R, a officiellement été lancé par le Premier ministre Nawaz Sharif et le président Xi Jinping en avril 2015, avec des promesses d'aide chinoises de l'ordre de 46 milliards de dollars. Mais

156. N. Rolland, « La Chine dans les pays d'Europe orientale et du Sud-Caucase. Un entrisme sur la pointe des pieds », manuscrit transmis par l'auteur, *Russie.Nei.Visions*, Ifri, 2018, à paraître. Voir aussi A. Marin, « Minsk-Pékin : quel partenariat stratégique ? », *Russie.Nei.Visions*, Ifri, n° 102, juin 2017, disponible sur : www.ifri.org.

157. R. Daly et M. Rojansky, « China's Global Dreams Give Its Neighbors Nightmares », *Foreign Policy*, 12 mars 2018, disponible sur : <https://foreignpolicy.com>.

l'Inde estime que le CECP porte atteinte à sa souveraineté dans la mesure où il inclut des territoires qu'elle dispute au Pakistan dans le cadre du conflit sur le Cachemire. Il est donc inacceptable de son point de vue.

Outre cet enjeu de souveraineté territoriale, New Delhi a officiellement critiqué les pratiques chinoises dans le cadre de B&R, évoquant tout à la fois leur manque de transparence et leur caractère unilatéral. La diplomatie indienne a aussi accusé la Chine de conduire ses projets au mépris des normes de protection de l'environnement et de bonne gouvernance, ainsi que d'enfermer les pays partenaires dans une spirale de l'endettement. La critique indienne à l'égard de B&R est d'autant plus virulente que les dirigeants et experts de ce pays en font une lecture essentiellement stratégique. De leur point de vue, cette initiative permet à la Chine, sous couvert d'aide à la connectivité, de renforcer son influence en Asie du Sud et dans l'océan Indien et d'y établir un réseau de pays dépendants.

Sur le plan bilatéral enfin, l'opposition de New Delhi s'inscrit dans un climat de tensions, marquées notamment par une série de crises militaro-diplomatiques sur les zones frontalières sino-indiennes en 2014 et 2015, et plus récemment, en 2017, sur la zone frontalière sino-bhoutanaise¹⁵⁸. Le déséquilibre de la relation commerciale avec la Chine constitue un autre important sujet de frustration, Pékin se refusant à ouvrir son marché aux produits pharmaceutiques et agricoles indiens¹⁵⁹.

Perspectives à court terme

Tous les choix du gouvernement Modi s'inscrivent désormais dans la perspective de l'élection générale de mai 2019, qui renouvellera la chambre basse et donc le gouvernement. Concernant la relation à la Chine, la priorité est de calmer le jeu, en vue d'éviter l'irruption d'une nouvelle crise sur les zones frontalières en pleine phase électorale. Un premier pas a été fait en ce sens, lors du sommet « informel » de Wuhan des 27 et 28 avril 2018. Les deux jours d'entretiens entre le Premier ministre indien et le président chinois ont, de fait, débouché sur un engagement commun à communiquer aux troupes sur le terrain des instructions opérationnelles pour qu'elles remettent en œuvre les mesures de construction de la confiance des années 1990 et évitent les provocations.

158. Cette dernière crise, sans nul doute la plus grave depuis la fin des années 1980, s'est déroulée sur le plateau de Doklam, dans une zone où la frontière entre la Chine et le Bhoutan n'est pas démarquée, et non loin de l'État indien du Sikkim et du couloir de Siliguri. Elle a consisté en un face-à-face non-violent de 72 jours entre troupes chinoises et indiennes.

159. Le volume du commerce bilatéral s'élevait à 84 milliards de dollars en 2017, et l'Inde accusait un déficit de 51 milliards.

Le sommet de Wuhan illustre assez bien ce que sera l'approche indienne à court terme (c'est-à-dire au moins jusqu'à la mi-2019). Celle-ci consistera à améliorer la gestion des zones frontalières et la communication générale avec le pouvoir central chinois. Pour le reste, le gouvernement sortant ne prendra aucun risque et ne cherchera pas à modifier son approche par rapport à B&R, de crainte de s'exposer aux critiques de l'opposition sur le plan intérieur et à l'accusation de « sacrifier les intérêts de sécurité indiens ».

Perspectives à moyen terme

Une certaine continuité prévaut en Inde, en matière de politique extérieure. Quelle que soit l'équipe au pouvoir au printemps 2019 (le BJP reste à ce jour favori), la gestion des relations avec la Chine ne devrait pas changer drastiquement, mis à part les différences de style (Modi étant plus enclin aux coups d'éclat et à l'hypermédiatisation que la plupart des autres dirigeants indiens).

D'incertaines tentatives pour contrer B&R

Parce que les enjeux de sécurité et de souveraineté demeurent surdéterminants dans son approche, l'Inde continuera de dénoncer le CEPC dans sa forme actuelle (c'est-à-dire avec des projets au Cachemire sous contrôle pakistanais). Elle cherchera aussi à freiner l'avancée de B&R sur ses abords frontaliers. À ce titre, elle est peu susceptible d'accepter la proposition chinoise de développer un couloir économique et ferroviaire transhimalayen Chine-Népal-Inde¹⁶⁰ ; elle s'efforcera plutôt de dissuader les dirigeants népalais de promouvoir B&R sur leur territoire et leur proposera des projets de coopération bilatéraux en alternative.

Les Indiens se montreront également très réservés à l'égard du BCIM (Bangladesh-Chine-Inde-Birmanie). Ce projet actuellement poussé par la Chine, vise à établir un couloir économique reliant Kunming (Yunnan) à Kolkata (Bengale-occidentale) en passant par Mandalay, Dhaka et le Nord-Est de l'Inde¹⁶¹. En l'occurrence, deux événements récents ont renforcé les réticences indiennes :

160. K. Sharma, « New Delhi Wary of Beijing's India-Nepal-China Corridor Plan », *Nikkei Asian Review*, 20 avril 2018, disponible sur : <https://asia.nikkei.com>. Sur le plan ferroviaire, la Chine conduit actuellement une étude de faisabilité pour mettre en œuvre la section Shigatsé – Kerung, à la frontière sino-népalaise. Elle prévoit d'achever la construction de ce tronçon en 2020.

161. R. Iyer, « Reviving the Comatose Bangladesh-China-India-Myanmar Corridor », *The Diplomat*, 3 mai 2017, disponible sur : <https://thediplomat.com>.

- New Delhi a été particulièrement irrité de voir la Chine intégrer le BCIM à B&R, de façon unilatérale et rétroactive (le concept de BCIM est discuté depuis la fin des années 1990).
- La crise de Doklam de l'été 2017 a sans nul doute confirmé pour une bonne partie de l'*establishment* indien que le couloir de Siliguri et, avec lui, la région du Nord-Est, restaient des espaces stratégiquement vulnérables face aux activités (militaires et paramilitaires) chinoises sur les zones frontalières. La logique sécuritaire dans le Nord-Est l'emportera donc sur toute possibilité de coopération avec la Chine dans le domaine de la connectivité.

New Delhi continuera de promouvoir ses propres projets de connectivité avec ses voisins d'Asie du Sud et du Sud-Est, en s'efforçant de tenir la Chine à l'écart. Elle privilégiera le projet routier Inde-Birmanie-Thaïlande et elle misera sur des organisations de coopération sous-régionale comme :

- **BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative on Multisectoral Technical and Economic Cooperation) qui inclut le Népal, le Bhoutan, le Bangladesh, le Sri Lanka, la Birmanie et la Thaïlande,**
- BBIN (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Népal),
- SASEC (South Asia Subregional Economic Cooperation) qui rassemble le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, la Birmanie, le Népal, et le Sri Lanka, avec le soutien de la Banque asiatique de développement.

Le rythme de progression de ces divers projets restera lent, faute de moyens financiers et diplomatiques côté indien.

L'Inde s'efforcera aussi de développer des projets de connectivité sur son flanc occidental, à la fois pour contourner le CECP et pour trouver des voies d'accès à l'Asie centrale et au Caucase. En l'occurrence, les défis seront nombreux. Le principal consistera à maintenir une relation étroite avec l'Iran, qui est au centre de son approche eurasiatique (projets de développement du port de Chabahar, de couloir de transport Inde-Iran-Afghanistan et de Couloir international de transport Nord-Sud, pour joindre le Caucase, la Russie et l'Europe). La réactivation de la politique américaine de sanctions contre Téhéran et l'inclination iranienne à ouvrir les projets de connectivité lancés avec l'Inde à la Chine et au Pakistan constitueront de sérieux obstacles pour New Delhi.

La recherche d'alternative conduira aussi New Delhi à continuer d'explorer les possibilités de coopération avec le Japon. Mais avant de promouvoir les projets de connectivité à l'échelle de l'Indo-Pacifique, ou de l'Asie et de l'Afrique, l'Inde cherchera d'abord à utiliser les capitaux et la bonne volonté du Japon pour améliorer ses réseaux d'infrastructures sur le

plan intérieur (le chantier reste immense en ce domaine). Dans le même temps, elle accueillera favorablement les efforts unilatéraux du Japon pour financer des infrastructures portuaires en océan Indien dans la mesure où ils constituent une alternative aux seuls projets B&R. Les perspectives relatives au Couloir de croissance Asie-Afrique (*Asia Africa Growth Corridor*) annoncé par les deux États en mai 2017, restent *a priori* incertaines.

Sur le plan multilatéral, l'Inde explorera dans le cadre du Quad, c'est-à-dire dans un format de consultations avec le Japon, les États-Unis et l'Australie, les possibilités de mutualiser les ressources et de coordonner les approches pour le développement des infrastructures dans la région Indo-Pacifique. Son inclination à donner une tournure plus stratégique au Quad dépendra de l'état de ses relations avec la Chine. Si des frictions surgissent à nouveau, notamment sur la frontière, New Delhi utilisera le Quad pour rappeler à Pékin qu'elle dispose – si elle le veut – de moyens de nuire aux intérêts chinois.

De possibles petites inflexions ?

Il convient d'abord de noter que tout en étant opposé à B&R, New Delhi discute avec ses homologues chinois de la possibilité d'investir dans d'importants projets d'infrastructures – en l'occurrence ferroviaires – en Inde même¹⁶². Cela montre bien que pour les Indiens, les enjeux de connectivités sont aussi et surtout d'ordre intérieur. À l'échelle régionale, il n'est pas exclu que New Delhi et Pékin trouvent des possibilités de travailler ensemble sur des projets de connectivité d'ampleur limitée. Autrement dit, sans revenir sur son opposition de principe à B&R, New Delhi pourrait choisir de participer à certains projets d'infrastructures sous réserve qu'ils répondent à deux conditions indispensables : qu'ils servent directement ses propres objectifs de connectivité et qu'ils ne portent pas le label B&R.

La partie chinoise semble avoir pris acte de cette possibilité, si l'on en croit Kong Xuanyou, le vice-ministre chinois des Affaires étrangères qui, à l'issue du sommet de Wuhan, affirmait : « Que l'Inde accepte ou pas l'expression Belt and Road, je crois que cela n'est pas important et que la Chine ne sera pas trop dure à ce sujet ¹⁶³. »

162. Le principal projet en discussion concerne la construction d'une ligne ferroviaire à grande vitesse entre Bangalore et Chennai. Voir « India Seeks China's Help for Expediting Bengaluru-Chennai Rail Corridor », *The Hindu*, 15 avril 2018, disponible sur : www.thehindu.com.

163. Propos rapportés dans : « China Defends B&R but Confident about Cooperating with India », *The Economic Times*, 4 mai 2018, disponible sur : <https://economictimes.indiatimes.com>.

Cette hypothèse est d'autant plus recevable que l'Inde peine à faire progresser ses propres projets de connectivité régionale. Par ailleurs, au sommet de Wuhan d'avril 2018, Modi et Xi ont évoqué la possibilité d'une coopération sino-indienne en Afghanistan, ciblant la formation et les ressources humaines. L'idée de travailler ensemble en Afghanistan avait, en fait, déjà été lancée en 2010 et rien de concret n'en était sorti. Mais le simple fait que l'Inde ait accepté d'évoquer à nouveau cette perspective montre qu'une marge de négociation demeure entre les deux États.

En dernière analyse, l'évolution de la posture indienne dépendra aussi des éventuels changements que la partie chinoise voudra bien réaliser dans ses façons de procéder. En l'occurrence, l'Inde pourrait modifier son approche si la Chine se montrait disposée à transformer B&R en un processus consultatif et multilatéral, obéissant de surcroît à des règles de gouvernance claires et transparentes. L'attachement de l'Inde à ces règles de fonctionnement est déterminant. Il explique que, tout en dénonçant B&R, New Delhi adhère pleinement à cette autre initiative chinoise qu'est la BAI. En l'occurrence, l'Inde n'est pas seulement un membre fondateur de la BAI, elle en est aussi le deuxième actionnaire avec 7,7 % des votes (contre 27 % pour la Chine), ainsi que le principal bénéficiaire, ayant obtenu de la banque un milliard de prêts depuis que celle-ci est entrée en opération en janvier 2016¹⁶⁴.

Asie du Sud-Est

L'Asie du Sud-Est, de par sa proximité avec les provinces méridionales chinoises, notamment le Yunnan et de par l'accès qu'elle offre vers le détroit de Malacca et, au-delà, vers l'océan Indien constitue incontestablement une destination prioritaire du projet des Nouvelles routes de la soie¹⁶⁵. D'ailleurs la région abrite à la fois l'un des couloirs du tracé terrestre (le couloir Chine-Indochine) et le premier maillon, tout à fait essentiel, de la Nouvelle route de la soie maritime. À ce titre, les réactions des pays de la région face au déploiement du projet sont particulièrement intéressantes à analyser pour apprécier l'avancement du projet dans la mesure où elles fournissent une indication précieuse sur l'éventuelle réussite du projet ou, à l'inverse, de possibles réajustements. Or ce que l'on observe aujourd'hui, c'est la manifestation, dans certains cas, d'une méfiance, voire d'une résistance, à l'égard des intentions chinoises.

164. K. Lo, « How India Became China-Led Development Bank's Main Borrower », *South China Morning Post*, 19 janvier 2018, disponible sur : www.scmp.com.

165. Les autorités chinoises reconnaissent elles-mêmes le caractère prioritaire de cette région dans la mise en œuvre du projet et il ne fait aucun doute qu'en cas de révision à la baisse des objectifs du projet, la région demeurerait un pôle de première importance.

De l'avis général, les quatre principaux pays dans la stratégie B&R en Asie du Sud-Est sont la Birmanie, le Laos, la Thaïlande, et la Malaisie. À l'évidence **ces pays n'ont pas tous la même capacité à négocier leurs conditions avec la Chine**. La Birmanie et le Laos, du fait de leur faible niveau de développement, mais aussi de leur proximité avec la Chine, sont très dépendants de leur grand voisin. La Thaïlande et la Malaisie sont mieux à même de résister aux pressions chinoises, même si le soutien financier que celle-ci est susceptible de leur fournir peut avoir tendance à éteindre leur pouvoir de négociation.

Laos, le partenaire le plus vulnérable et le plus dépendant

La Chine n'a pas ménagé ses efforts pour convaincre le Laos de passer avec B&R du statut de « land-locked country » à celui de « land-linked country ». En cela, le Laos perçoit la construction de la voie ferrée Chine-Laos (Boten-Vientiane) et l'ensemble des autres projets B&R au Laos comme un instrument de son désenclavement.

Le projet de voie ferrée est porté par une *joint-venture*, la Laos-China Railway Co. (LCRC), dont la Chine possède 70 % des actions et le Laos 30 %. La concession est d'une durée de 50 ans. Les travaux devraient s'achever en 2021.

La convergence d'intérêt entre les dirigeants laotiens et chinois explique, au-delà de ce projet, l'explosion des investissements chinois dans le pays. Depuis 2016, le Laos est, pour les investisseurs chinois, la deuxième destination au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Au cours des trois seuls premiers mois de 2017, la Chine a investi 335 milliards de dollars dans le pays, ce qui en faisait la huitième destination des investissements chinois au monde.

L'impact de l'implication chinoise sur les finances publiques, déjà largement dégradées, du Laos est colossal : la Chine est désormais le principal prêteur du Laos, le pays comptant pour environ 45 % du total de la dette publique externe (contre environ 20 % en 2010). Le Laos voit une partie de sa souveraineté économique menacée, ne serait-ce que par le projet de voie ferrée, qui pèse pour plus de 50 % de son PIB.

Or, depuis 2017, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale classent le risque associé à la viabilité de la dette du pays au niveau « élevé », le Laos étant le seul des Pays les moins avancés (PMA) d'ASEAN dans ce cas. Le FMI estime, dans le scénario central de sa revue au titre de l'article IV, que l'endettement public pourrait augmenter à 70 % du PIB en 2022 (date d'achèvement de la voie ferroviaire), contre 62 %

actuellement, un niveau déjà très élevé pour un pays à ce stade de développement. Au-delà de l'aspect strictement financier, le pays risque aussi de perdre de son autonomie du fait de la prise de contrôle par la Chine sur une part substantielle du territoire du pays.

Même si les conséquences de cette forte dépendance vis-à-vis de la Chine font l'objet de discussions dans la presse, voire au sein du Parti au pouvoir, rien ne laisse penser pour l'heure qu'une remise en question du partenariat avec la Chine soit envisagée, ni même envisageable. L'asymétrie de la relation est telle que la Laos n'a en réalité guère le choix.

Malaisie : une amitié de circonstance aujourd'hui remise en question

En Malaisie, la Chine a bénéficié jusqu'à récemment de circonstances particulièrement favorables. Empêtré dans des difficultés financières liées au scandale du fonds souverain 1 MDB – Malaysia Development Berhad¹⁶⁶ – (dont la dette s'élève à près de 12 milliards de dollars), le Premier ministre Najib Razak a dû faire appel à la Chine, qui n'a pas hésité à lui apporter son soutien financier. Du fait de la proximité entre les deux dirigeants, la Chine a très nettement renforcé sa présence en Malaisie au cours des dernières années. Les investissements chinois ont prioritairement ciblé le secteur minier, mais ils se sont ensuite diversifiés vers des activités manufacturières et l'implantation de parcs industriels. La Malaisie a également approuvé le déploiement de grands projets dans le cadre de B&R, dont en particulier la construction d'une voie ferrée le long de la côte orientale de la péninsule malaise, qui se prolongera ensuite jusqu'à Port Klang sur la côte ouest, ou encore la construction de deux oléoducs et gazoducs (en Malaisie péninsulaire et dans l'état du Sabah).

En contrepartie des largesses financières chinoises, Najib a semble-t-il fermé les yeux sur les conditions dans lesquelles certains chantiers ont été accordés à des opérateurs chinois. Ainsi le marché de la voie ferrée de la côte est (ECRL – East Coast Railway Line) a été attribué sans procédure d'appel d'offres (contrairement à la pratique en matière de projets de transports urbains par exemple) à la China Communications Construction Co Ltd. Ce projet est financé à 85 % par un prêt de l'Eximbank chinoise.

Le resserrement des liens entre la Malaisie et la Chine et l'intensification de la présence chinoise dans le pays a constitué un enjeu majeur dans la campagne électorale du printemps 2018, qui a vu la défaite

166. Environ 3,5 milliards de dollars issus de ce fonds ont été détournés pour enrichir les directeurs du fonds, dont le Premier ministre malaisien Najib Razak.

de Najib et le retour au pouvoir de Mahathir Mohamad, à la tête d'une vaste coalition d'opposition (Pakatan Harapan). L'exaspération de la population face à l'omniprésence chinoise a été habilement exploitée par le candidat d'opposition qui accusait son rival de mettre en danger la souveraineté nationale. Et son discours a apparemment fait mouche. L'éviction de certains industriels sino-malais par des entrepreneurs de Chine continentale n'a fait qu'aggraver le ressentiment à l'égard de la présence chinoise. De même l'importance des investissements chinois dans le secteur de l'immobilier, notamment dans la région de Johor Bahru¹⁶⁷ a rencontré une très vive hostilité au sein de la population de Malaisie.

Avec le changement de pouvoir, on pouvait légitimement s'attendre à une remise en question de certains projets ou tout au moins des conditions de leur réalisation. Les projets de gazoducs et d'oléoducs ont effectivement été suspendus dès le mois de juillet. Puis, lors de son voyage à Pékin fin août 2018, le nouveau Premier ministre Mahathir a engagé la discussion pour renégocier les termes du contrat pour le projet ECRL. Même s'il n'est pas question de mettre un terme à la coopération entre les deux pays, il ne fait aucun doute que les conditions ne pourront être exclusivement dictées par la Chine. Le cas de la Malaisie suggère que la progression du projet B&R dans la région n'est pas irréversible et qu'il pourrait être nécessaire pour Pékin d'envisager d'en revoir les modalités de mise en œuvre.

Birmanie : prudence

En acceptant en 2011 de s'engager sur la voie de la démocratisation et de l'ouverture, les autorités birmanes sont parvenues, suite à la levée progressive des sanctions par les pays occidentaux¹⁶⁸, à s'extraire du face-à-face exclusif avec la Chine qui prévalait à l'époque des sanctions, et à mettre en concurrence différents partenaires. Ce n'est toutefois pas chose aisée. D'une part les divisions internes au sein de l'État fragilisent cette position, d'autre part, les autres partenaires tels que le Japon ou la Corée n'ont pas les mêmes arguments à faire valoir auprès des autorités birmanes que le grand voisin chinois. Les relations entre la Birmanie et la Chine se sont d'ailleurs à nouveau resserrées récemment. Ainsi la conseillère An Sang Suu Kyi a signé, entre autres, un accord sur la coopération dans le cadre de l'initiative B&R à l'occasion du sommet B&R de mai 2017 à Pékin. Les protestations occidentales suite aux exactions de l'armée dans l'État

167. Au sud de la péninsule, à proximité immédiate de Singapour. Bien que l'État de Johor ait été le fief traditionnel de la coalition au pouvoir (Barisan Nasional) et le berceau de son principal parti (UMNO, le parti de Najib), la coalition d'opposition l'a nettement emporté aux élections générales de mai 2018.

168. L'Union européenne y a renoncé en 2013 et les États-Unis en 2016.

Rakhine à l'été 2017 ont sans doute contribué au réchauffement des relations sino-birmanes. Officiellement, le projet B&R est soutenu par les autorités du pays, même si la prudence est de mise.

Pourtant, les investissements chinois en Birmanie ne sont plus aujourd'hui à la hauteur des espérances chinoises et le pays n'est pas le cœur du projet B&R en Asie du Sud-Est, contrairement à ce que l'on aurait pu anticiper. Les projets labellisés B&R sur le territoire birman sont certes nombreux, mais ils datent pour la plupart d'entre eux d'avant 2013 : ainsi la Chine a d'ores et déjà promu un axe Nord-Est/Sud-Ouest Kunming-Muse-Mandalay-Kyaukphyu, reliant la capitale du Yunnan au golfe du Bengale avec la construction d'un terminal gazier et pétrolier à Kyaukphyu, d'un gazoduc et d'un oléoduc reliant les deux villes. Bien que ces projets soient antérieurs au lancement du projet B&R, ils sont désormais labellisés comme tels. La construction d'un port en eaux profondes et d'une Zone économique spéciale à Kyaukphyu est toujours à l'étude. Il semble que les avis divergent sur ce dernier projet, ce qui expliquerait qu'il soit pour l'instant au point mort : le désaccord porte sur l'ampleur du projet de parc industriel, mais les craintes des Birmans portent également sur l'utilisation éventuellement militaire que les Chinois pourraient vouloir faire du port.

Par ailleurs certains autres projets (comme la construction d'une voie ferrée le long de l'oléoduc et du gazoduc évoqués plus haut) ont été annulés par les autorités birmanes¹⁶⁹. Les autorités chinoises ne donnent pas la même interprétation à cette décision et estiment que les projets sont simplement reportés *sine die*.

Derrière la décision birmane se cachent toutefois sans doute une certaine méfiance et surtout la crainte d'un endettement excessif vis-à-vis du partenaire chinois. Les autorités birmanes suivent attentivement ce qui se passe ailleurs et l'expérience du Sri Lanka les incite à la prudence. Pour l'heure, le problème de surendettement ne se pose pas en Birmanie, mais la prudence semble être de mise face au déploiement du projet B&R. Là encore l'omniprésence chinoise pendant la période qui a précédé l'ouverture a laissé des traces et alimenté un sentiment anti-chinois. La suspension (du côté birman) de la construction du barrage de Myitsone en était une illustration.

Thaïlande : l'art du compromis

La présence économique chinoise en Thaïlande demeure relativement modeste, surtout en comparaison de la présence japonaise. Malgré une

169. Déjà en 2011, les autorités birmanes avaient suspendu le projet de barrage à Myitsone.

hausse récente, les investissements chinois ne représentaient que 2,5 % du stock total d'investissements directs étrangers (IDE) en 2016 ; les investissements japonais, européens et américains étant nettement dominants.

En outre les relations avec Pékin sont loin d'être au beau fixe. Initialement « sanctionnée » (probablement en raison des retards dans la mise en œuvre du projet de voie ferrée, le Premier ministre Prayut n'a pas été invité au sommet des Routes de la soie à Pékin en mai 2017), la Thaïlande a récemment resserré ses liens avec la Chine.

L'un des signes de ce réchauffement est l'octroi à un consortium chinois du projet de voie ferrée entre Nong Khai (à la frontière avec le Laos) et Bangkok. Ce projet a fait l'objet d'intenses discussions en Thaïlande, les opposants dénonçant les conditions léonines imposées par le partenaire chinois, qui exigeait par exemple la cession de terrains le long de la voie, mais aussi de pouvoir recourir à des ingénieurs chinois et non des ingénieurs locaux, comme l'exigerait pourtant la loi thaïlandaise. Sur ce dernier point, le Premier ministre a eu recours à l'article 44 de la Constitution qui lui permet de passer outre les résistances, permettant au projet d'avancer¹⁷⁰. Bangkok a dû aussi se plier dans une large mesure aux exigences chinoises sur le plan technique. Si c'est l'écartement international qui a finalement été retenu, c'est en revanche le système de signalisation chinois qui a été adopté, ce qui pose un problème de compatibilité avec le reste du réseau thaï. Pour autant les autorités thaïlandaises n'ont pas accepté toutes les conditions imposées par Pékin, notamment en matière financière et le projet sera finalement financé localement¹⁷¹.

L'accord définitif pour la construction de la ligne n'est pas encore signé, mais la Thaïlande estime être en position de force du fait que la seule alternative pour la Chine serait de faire passer la voie (déjà en cours de construction au Laos) par le Cambodge, ce qui serait loin d'être optimal.

Bien qu'elle se rapproche de la Chine, la Thaïlande continue de pratiquer une stratégie de *hedging* : les autorités thaïes cherchent en particulier à tirer profit à la fois du projet chinois de Routes de la soie et du projet japonais de Partenariat pour des infrastructures de qualité (PQI). Si

170. La Thaïlande a mis en place un dialogue structuré avec la Chine sous forme d'un comité conjoint *ad hoc*, qui s'est réuni 23 fois à ce jour, et qui lui a notamment permis de négocier de meilleures conditions.

171. La Thaïlande a refusé l'offre de financement chinoise, qui s'élevait à 3 % sur 20 ans, un taux jugé bien trop élevé. Cela étant, la Chine maintient la pression pour que la Thaïlande accepte des prêts pour financer le matériel roulant (chinois) et les prestations d'ingénierie (également chinoises).

Bangkok semble manifester aujourd'hui plus de bienveillance à l'égard de Pékin et du projet B&R, c'est en parvenant à préserver son indépendance.

En mai 2018, un MoU a été signé entre la Chine et le Japon en vue d'une coopération industrielle en pays tiers¹⁷², dans le cadre du Eastern Economic Corridor (EEC), qui est une vaste zone économique spéciale mise en place par les autorités thaïlandaises le long de la côte orientale.

Éléments prospectifs

Hormis le cas du Laos, les autres pays d'Asie du Sud-Est suggèrent que le déploiement du projet B&R ne se fera pas sans heurts et pas automatiquement selon les conditions souhaitées par Pékin. Un assouplissement de ces conditions, notamment en termes de financement, est dès lors prévisible.

De la même manière, on peut imaginer que la stratégie doit être « recalibrée » de manière à faire en sorte que les projets concrets soient en cohérence avec les intérêts des pays concernés, ce qui en faciliterait l'acceptation.

Enfin, le recours plus systématique à des formules coopératives (comme c'est le cas en Thaïlande dans le cas de la construction de la voie ferrée mais aussi dans l'EEC) est une hypothèse à envisager.

172. C. Theparat, « EEC to Host Surprising Bedfellows », *The Bangkok Post*, 31 mai 2017, disponible sur : www.bangkokpost.com.

Scénarios

Se basant sur l'analyse détaillée du développement de B&R au cours des cinq dernières années (*cf. partie « Belt & Road : méthode et objectifs »*), cette partie anticipe les évolutions probables du projet chinois, en proposant plusieurs scénarios.

Ces scénarios envisagent les évolutions de B&R sur le temps long, sur plus de trente ans, d'ici 2050, année du centenaire de la création de la République populaire de Chine, et échéance fixée par Xi Jinping pour l'avènement du « grand renouveau de la nation chinoise ». Ils prennent également en compte une échéance intermédiaire fixée par le gouvernement chinois pour l'avènement de ce renouveau, 2035 – année mise en avant par Xi Jinping lors de son discours d'ouverture du XIX^e Congrès national du Parti communiste chinois d'octobre 2017.

Postulats

Ces scénarios sont développés sur la base de deux postulats :

- Postulat A. Le projet B&R ne sera pas abandonné par le gouvernement chinois,
- Postulat B. Le projet B&R continuera à s'étendre au-delà des projets de construction et développement d'infrastructures, avec pour objectif de promouvoir une nouvelle forme de mondialisation.

Postulat A : le projet B&R ne sera pas abandonné par le gouvernement central chinois d'ici 2035.

Plusieurs raisons justifient ce postulat :

- Le gouvernement chinois a **communiqué très largement**, en Chine et à l'étranger, sur ce projet au cours des cinq dernières années (*cf. partie « Belt & Road : méthode et objectifs »*). L'effet d'annonce est tel qu'il lui serait difficile aujourd'hui et dans les prochaines années de ne plus l'afficher comme une de ses priorités.
- Le gouvernement chinois a fait **inscrire B&R dans les statuts (ou « Constitution ») du Parti communiste chinois**, en octobre 2017¹⁷³, confirmant ainsi le caractère prioritaire du projet.

173. « Resolution of the 19th National Congress of the Communist Party of China on the Revised Constitution of the Communist Party of China », 24 octobre 2017, disponible sur : <http://english.gov.cn>.

Version officielle, en français, de l'amendement des statuts du PCC :

« Il [Le Parti communiste chinois] s'attache à favoriser en permanence les relations de bon voisinage entre la Chine et les pays limitrophes, comme à maintenir ses liens de solidarité et de coopération avec les pays en voie de développement. Il travaille à promouvoir la construction du projet "la Ceinture et la Route" en observant le principe de "consultations réciproques, engagement commun et partage des fruits". Il s'attache également à développer ses relations avec les partis communistes et autres partis politiques étrangers conformément aux principes d'indépendance, d'égalité, de respect mutuel et de non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures¹⁷⁴. »

- **L'institutionnalisation du projet** au sein de l'administration centrale chinoise confirme que le gouvernement considère B&R comme un projet prioritaire et de long terme. En particulier, un groupe dirigeant spécialement chargé de superviser la mise en œuvre de B&R a été placé sous l'égide de la Commission Nationale pour le Développement et la Réforme (NDRC).
- Surtout, le projet est **porté par Xi Jinping** lui-même, qui compte se maintenir à la présidence de la République au moins jusqu'à 2023, et plus probablement jusqu'à 2028 (la levée de la durée limite du mandat présidentiel en mars 2018, rend désormais possible un maintien au-delà de 10 ans). Il est très probable que le projet B&R soit promu activement tant que Xi Jinping demeure à la présidence de la RPC. Il est également probable que le projet soit promu au-delà de la présidence de Xi Jinping, quelle que soit sa durée, ou au moins que le concept et les grandes orientations soient maintenus, comme ce fut le cas pour tous les grands concepts lancés par les dirigeants chinois depuis 1978 (« ère de réforme et d'ouverture » lancée par Deng Xiaoping prolongée par son successeur Jiang Zemin, « go-out policy » de Jiang Zemin prolongé par Hu Jintao, « diplomatie de voisinage » de Hu Jintao prolongée et augmentée par Xi Jinping, etc.).

174. Xinhua, 3 novembre 2017, texte intégral des statuts du PCC, suite à l'adoption par le XIX^e Congrès national du PCC des amendements aux Statuts du PCC le 24 octobre 2017, disponible sur : <http://french.xinhuanet.com>.

- Une hypothèse communément avancée est de considérer que le développement à venir de B&R dépendra du taux de croissance de l'économie chinoise. Un ralentissement économique structurel de la Chine est à prévoir dans les prochaines années – une hypothèse partagée par de nombreux économistes chinois et étrangers compte tenu du stade actuel de développement du pays, du fort taux de croissance des années 2000-2010, mais aussi, dans une moindre mesure, de la contrainte démographique. Toutefois, **il est peu probable que ce ralentissement économique remette en cause le projet B&R**, ou qu'il entraîne une réduction significative de son ampleur, justement parce que B&R a été conçu pour faire face à ce ralentissement et trouver de nouveaux relais des croissances à l'étranger (poursuite de l'internationalisation des entreprises chinoises, de l'intégration économique régionale des provinces les plus pauvres, recherche de nouveaux marchés dans des secteurs où le marché national devient saturé – infrastructures de transports, acier, charbon, etc.). Les difficultés économiques rencontrées sur le marché chinois justifieront d'autant plus l'existence de B&R en tant que facilitateur d'opportunités sur d'autres marchés et, de manière générale, comme vecteur alternatif de croissance. Certes, un ralentissement de la croissance pourra avoir des effets sur certains outils déployés par la diplomatie chinoise (réduction des coûts de la diplomatie publique chinoise, du budget alloué à certains forums nationaux et internationaux estampillés « B&R », par exemple), mais il est peu probable qu'il menace l'existence même du projet dans les prochaines années. Seule une crise économique et financière, ou un très fort endettement de la Chine et de ses entreprises, pourraient remettre en cause l'existence même du projet B&R.

- Davantage que le taux de croissance de l'économie chinoise, **la question du retour sur investissements de certains projets de développement d'infrastructures de grande envergure** pourrait contribuer à une remise en question et un essoufflement du projet chinois sur le long terme, ou éventuellement à une réorientation du projet. En même temps, compte tenu de la diversité des fonds investissant dans les projets B&R (nationaux, mais aussi bilatéraux et multilatéraux – tel que la BAI), du grand nombre de projets, et de l'approche long-

termiste du gouvernement chinois, il est peu probable que celui-ci renonce à court ou moyen terme à son projet phare même si un ou plusieurs projets devaient s'avérer être non rentables¹⁷⁵.

Compte tenu de ces éléments, l'équipe de recherche prend le parti de faire débiter les scénarios par le **développement continu** du projet chinois au moins jusqu'à 2035.

Postulat B : le projet B&R continuera à s'étendre au-delà des projets d'infrastructures, avec pour objectif de promouvoir une nouvelle forme de mondialisation

B&R est un projet extrêmement ambitieux, dont l'extension géographique et sectorielle observée au cours des cinq dernières années se poursuivra à l'avenir. C'est la tendance qui s'est largement dégagée des entretiens, échanges et observations de terrain, et de l'analyse des derniers documents et déclarations officiels chinois. Il est fort probable que le projet continue à se développer non seulement dans sa dimension matérielle (infrastructures de transports, de télécommunication, énergétiques, parcs industriels, etc.) mais aussi, et de plus en plus, dans sa dimension immatérielle : promotion de nouveaux concepts, normes et standards,¹⁷⁶ tribunaux, douanes, plateforme d'e-commerce, modes de paiement, forums et sommets multilatéraux¹⁷⁷ sous le label « Belt & Road ». Prises en compte dans leur ensemble, ces évolutions proposent *de fait* une nouvelle approche de la mondialisation. Elles constituent une « stratégie de maîtrise des flux¹⁷⁸ » dans leur ensemble (flux de marchandises, d'énergie, de données, de touristes, etc.). **Il s'agit ainsi de mettre en place une stratégie de contrôle des flux matériels et immatériels.**

175. Toutefois la forme de l'initiative pourrait être amenée à évoluer vers une ouverture plus résolue à des participations étrangères mais aussi vers une plus grande sélectivité des projets à soutenir et financer.

176. « Standards Connectivity Action Plan on Jointly Building the "Belt and Road" (2018-2020) » 《标准联通共建“一带一路”行动计划 (2018-2020年) 》, publié le 22 décembre 2017 par le bureau du Groupe dirigeant sur B&R (« The Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative »).

177. Poursuite probable de la diplomatie des forums « B&R » : après l'organisation de la première édition en mai 2017, la seconde édition du forum B&R devrait avoir lieu au printemps 2019 sous une forme élargie et consolidée.

178. Cette expression est empruntée à un officiel du ministère des Armées, spécialiste des questions asiatiques. Entretiens et échanges informels, mars-juillet 2018. Le livre blanc sur la Défense de 1994 y fait également référence. Ministère français de la Défense, *Livre blanc. Défense et sécurité nationale*, Paris, La Documentation française, 1994, disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr.

La Chine cherche assurément à limiter sa dépendance aux voies commerciales existantes (maritimes, terrestres, aériennes), en les diversifiant. Sur le plan maritime notamment, elle entend contourner le « dilemme de Malacca » – source de préoccupation de longue date¹⁷⁹ – et accorde une importance croissante à l'Arctique¹⁸⁰ et à d'autres voies qui pourraient s'ouvrir à la navigation commerciale. Pour les autorités chinoises, **B&R devrait permettre de sortir d'une situation de dépendance – source de grande vulnérabilité selon elles – aux infrastructures « occidentales »**. De fait, en 2018, la prédominance américano-européenne est toujours observable concernant la plupart des réseaux d'infrastructures et de technologie internationaux existants (Internet, réseau de câbles sous-marins), et des normes de références dans ces domaines. Dans ce contexte, la Chine cherche aussi, à terme, à développer ses propres infrastructures, normes et standards pour mieux contrôler les flux internationaux, et *a fortiori* le processus même de la mondialisation. La Chine est soucieuse de développer des flux parallèles, notamment en dédoublant les mécanismes occidentaux de gestion des flux.

Cette **ambition de redéfinition et d'ajustement des règles actuelles de la mondialisation** est confirmée par des échanges récents avec des officiels chinois¹⁸¹, et également avec des chercheurs chinois, qui l'intègrent spontanément dans certains de leurs travaux¹⁸².

Cette ambition est à analyser en prenant en compte les fortes rivalités sino-américaines existantes, et le désir de la Chine de se positionner

179. En novembre 2003, Hu Jintao, alors président de la RPC, avait déclaré que « certaines grandes puissances » étaient déterminées à contrôler le détroit, et avait alors appelé à l'adoption par la Chine de nouvelles stratégies pour atténuer cette vulnérabilité. La presse chinoise avait ensuite accordé une certaine attention au « dilemme de Malacca » : « It is no exaggeration to say that whoever controls the Strait of Malacca will also have a stranglehold on the energy route of China », *China Youth Daily*, 15 juin 2004.

180. Cf. « China's Arctic Policy », The State Council Information Office of the People's Republic of China, 26 janvier 2018, version officielle en anglais disponible sur : <http://english.gov.cn>.

181. Entretiens et échanges informels avec des diplomates chinois, février 2018. De même, l'ambassadeur chinois Shi Mingde avait déclaré le 12 mars 2018 : « The Belt and Road Initiative promotes interconnections among the developed countries, developing countries and emerging countries most widely, and injects new impetus into globalization. » « Belt and Road Initiative Injects New Impetus into Globalization: Chinese Ambassador », The State Council information office, 12 mars 2018, disponible sur : <http://english.scio.gov.cn> ; dans la même ligne, l'ancien vice-ministre du Commerce chinois Long Yongtu a déclaré : « The Belt and Road Initiative is trying to get more marginalized countries into the mainstream » [...] « If we see from this perspective, the Belt and Road Initiative is not only a Chinese initiative which has its geopolitical implication, but a global investment strategy which reflects the new trends of globalization. » cité dans un article de l'agence de presse officielle Xinhua intitulé « Belt and Road Initiative Reflects New Trends of Globalization: Former Boao Forum Secretary », 2 avril 2016, disponible sur : www.xinhuanet.com.

182. Voir par exemple : R. Yongze, « Belt and Road Initiative: A New Frontier for Win-win cooperation », CIIS, 21 juillet 2017, disponible sur : www.ciis.org.cn.

comme pays responsable et comme garant d'une nouvelle forme de mondialisation face à des États-Unis qui, selon les Chinois, ne le seraient plus. La diplomatie chinoise n'hésite plus à souligner que la mondialisation est aujourd'hui mise à mal par l'attitude en retrait et protectionniste des États-Unis, et elle promeut dans ce contexte B&R comme vecteur d'intégration économique régionale et mondiale. Ainsi, dans son discours d'ouverture du forum B&R de mai 2017 à Pékin, Xi Jinping proposait d'entrer dans une nouvelle phase de la mondialisation qui se veut plus « ouverte, inclusive, équitable et bénéfique à tous¹⁸³ ». Ces déclarations s'inscrivent dans la lignée de déclarations précédentes au forum de Davos de 2017, qui positionnaient déjà la Chine comme garant de la mondialisation¹⁸⁴.

À noter que pour la Chine, il s'agit de **promouvoir une nouvelle forme de « mondialisation aux caractéristiques chinoises », ou « mondialisation 2.0 »**, différente de la forme actuelle. B&R apparaît comme l'instrument principal de la construction de cette nouvelle mondialisation dont l'épicentre est la Chine¹⁸⁵. Lors des forums et sommets multilatéraux, la diplomatie chinoise s'efforce de rendre consensuelle l'idée qu'il est aujourd'hui nécessaire de développer un autre modèle de mondialisation, tout comme il est nécessaire de promouvoir un autre modèle de gouvernance mondiale. Pour la Chine, l'objectif aujourd'hui est de rallier un nombre croissant de pays à cette nécessité de changement et à l'idée que la Chine est désormais la mieux placée pour « piloter » le processus de réforme de la mondialisation et de la gouvernance mondiale d'une part, et être le principal vecteur de développement économique pour une majorité de pays du monde d'autre part. De fait, B&R est fréquemment

183. Discours d'ouverture du président Xi Jinping au forum B&R, 15 mai 2017, disponible sur : www.fmprc.gov.cn. Version officielle en anglais : « Trade is an important engine driving growth. We should embrace the outside world with an open mind, uphold the multilateral trading regime, advance the building of free trade areas and promote liberalization and facilitation of trade and investment. Of course, we should also focus on resolving issues such as imbalances in development, difficulties in governance, digital divide and income disparity and make economic globalization open, inclusive, balanced and beneficial to all. »

184. Discours lors de la rencontre annuelle du forum économique mondial à Davos le 17 janvier 2017, disponible sur : www.xinhuanet.com. Xi avait notamment déclaré : « At the APEC Economic Leaders' Meeting in late 2016, I spoke about the necessity to make the process of economic globalization more invigorated, more inclusive and more sustainable. We should act pro-actively and manage economic globalization as appropriate so as to release its positive impact and rebalance the process of economic globalization. We should follow the general trend, proceed from our respective national conditions and embark on the right pathway of integrating into economic globalization with the right pace. We should strike a balance between efficiency and equity to ensure that different countries, different social strata and different groups of people all share in the benefits of economic globalization. The people of all countries expect nothing less from us, and this is our unshirkable responsibility as leaders of our times. »

185. Certains chercheurs – y compris en Chine – établissent un parallèle avec le système tributaire de la Chine impériale.

présenté par les autorités chinoises comme un vecteur de développement économique, indispensable à la croissance économique de nombreux pays et régions (Asie du Sud-Est, Afrique, notamment¹⁸⁶). Cet argument est lui-même repris par un nombre croissant de représentants d'États étrangers lors de rencontres bilatérales et multilatérales.

La volonté chinoise de construire une nouvelle forme de mondialisation s'inscrit dans le cadre plus large de consolidation de son statut de puissance, ou du « rêve chinois » du « grand renouveau de la nation chinoise ». Sous la présidence de Hu Jintao (2002-2012), mais surtout depuis l'arrivée de son successeur Xi Jinping au pouvoir, le gouvernement chinois multiplie les initiatives pour affirmer le statut de puissance de la Chine dans un nombre croissant de domaines – économique, militaire, diplomatique, énergétique, technologique, spatial, etc.

Compte tenu des nouvelles ambitions de la Chine, telles qu'affichées par Xi Jinping, le projet B&R apparaît comme un narratif bien pensé pour la réalisation des ambitions stratégiques majeures de la Chine dans les prochaines décennies. **B&R peut être considéré comme un cadre pour faciliter et accompagner la montée en puissance de la Chine et son accession au statut de puissance n° 1 mondiale d'ici 2035, et au plus tard 2050** (première puissance économique mondiale, première puissance technologique, etc.).

Variables

L'évolution de B&R dépend à la fois de variables internes et externes à la Chine, à prendre en compte dans l'élaboration des scénarios.

Parmi les variables internes :

- **Stabilité politique.** Le développement de B&R dépend, dans une certaine mesure, de la durée du leadership actuel, promoteur du projet. En dépit de la récente modification de la Constitution qui permet à Xi Jinping de se maintenir au pouvoir au-delà de dix ans, des tensions internes ne peuvent être complètement exclues, qui remettraient en cause la pérennité du projet.
- **Situation de l'économie chinoise.** La capacité des pouvoirs publics chinois à maintenir le cap du projet B&R dépend, dans une certaine mesure (*cf. postulat A*), de la bonne santé de l'économie chinoise, et du maintien d'une force de frappe économique, mais

186. Voir par exemple « Belt and Road Set to Boost Development in Mideast, Africa », Xinhua, 24 août 2017, disponible sur : www.xinhuanet.com.

surtout financière, suffisante. La plus grande incertitude pesant sur la stabilité économique du pays est le risque de crise financière. Même en l'absence de crise financière aiguë, la capacité de financement de la Chine n'est pas illimitée et elle sera contrainte de recourir à des formes de coopération internationale. Toute la question est de savoir quelle sera la forme de cette coopération et si les conditions seront acceptables pour la Chine.

Parmi les variables externes :

- **Viabilité financière à moyen et long terme des projets B&R** (*variable interne et externe*). Une multiplication des dérapages financiers accompagnant certains projets et les difficultés de remboursement de la part des pays concernés pourrait conduire à une réduction des ambitions chinoises ou à tout le moins à une plus grande sélectivité dans les projets à financer. Pour autant la viabilité financière n'est pas toujours le principal critère, certains projets présentant à l'évidence un intérêt politique ou stratégique aux yeux de Pékin (comme c'est le cas pour le Couloir économique Chine-Pakistan par exemple). Mais tous les projets ne peuvent obéir à une telle logique et il est tout à fait plausible de s'attendre à un durcissement de l'analyse coûts-bénéfices de la part de Pékin.
- **Santé de l'économie mondiale.** Le développement de B&R dépend également de la bonne santé de l'économie mondiale, et en premier lieu des pays et zones dans lesquels la Chine a le plus investi. Une crise économique et financière mondiale réduirait assurément la voilure du projet chinois.
- **Positions/réactions de pays clés**, dont États-Unis, Japon, Inde, Russie (*cf. ci-dessous*), Union Européenne/France (*cf. partie « Positions de la France et de l'Union européenne »*). Le projet chinois fait face à des critiques de plus en plus fortes et officielles de la part de certains gouvernements (cas de l'Inde en particulier). Cette opposition, encore limitée, pourrait représenter un obstacle au développement du projet, surtout dans le cas où elle mobiliserait un mécontentement plus large, provenant d'un nombre croissant de pays étrangers à moyen et long terme. Une inconnue demeure : la position des États-Unis. Si l'administration Trump actuelle n'a jusqu'à présent pas formulé de réponse ou de stratégie claire face au projet chinois, l'administration suivante pourrait clarifier la position des États-Unis et, éventuellement, développer une contre-stratégie au projet chinois avec des pays « like-minded » de la région Asie-Pacifique au sens large – dans la lignée de l'approche « indo-pacifique » développée actuellement (*cf. ci-dessous*).

On peut également envisager, à l'inverse, une plus grande ouverture de ces pays d'abord réticents, ou franchement hostiles, au projet. Cela semble être le cas du Japon, qui a, très prudemment, commencé à évoquer les conditions qui lui permettraient de participer aux projets B&R (*voir ci-dessous*). Les États-Unis, dans une démarche d'engagement de la Chine, pourraient évoluer de manière similaire¹⁸⁷. Pékin pourrait y trouver son compte : une plus grande légitimité et crédibilité de son projet (au moins sur certaines dimensions, comme le financement d'infrastructures). L'association de ces pays à B&R pourrait même, *in fine*, changer la nature du projet chinois. La position de la Russie constitue un autre paramètre important. Avec d'importants moyens d'intervention diplomatique et militaire, Moscou bénéficie d'une forte capacité de nuisance – en Asie centrale comme au Moyen-Orient et en Europe centrale et orientale – que Pékin doit nécessairement prendre en compte. L'impact de B&R sur l'influence chinoise en zones d'influences traditionnelles russes, et les conséquences sur les intérêts économiques, politiques et stratégiques russes, ainsi que les synergies entre les projets B&R et l'Union eurasiatique promue par Moscou, auront des conséquences sur la position russe et le succès de B&R. Moscou risque de réagir (négativement) à toute tentative de relégation du pays en partenaire junior, ou puissance secondaire.

Dans tous les cas, il est utile de rappeler les grandes échéances politiques de ces pays, l'asymétrie existante entre calendriers politiques (échéance à plus long terme pour la Chine ou la Russie que pour la plupart des pays démocratiques) et le fait que le gouvernement chinois anticipe avec un soin croissant les alternances politiques, et les changements de positions des nouveaux gouvernements vis-à-vis de la Chine et du projet B&R.

Pour rappel

Fin du mandat de Xi Jinping : 2023 au moins, peut-être 2028 ou 2033 ?

Fin du mandat de Vladimir Poutine : 2024, le plus probablement.

Fin du mandat de Shinzo Abe : réélu à la tête de son parti en septembre 2018, il reste théoriquement au pouvoir jusqu'à septembre 2021.

Fin du mandat de Donald Trump : 2020 (voire 2024 s'il gagne les prochaines élections).

Fin du mandat de Narendra Modi : 2019 (voire 2024 s'il gagne les prochaines élections).

187. M. J. Mazarr, T. R. Heath et A. Stuth Cevallos, *China and the International Order*, RAND Corporation, 2018, disponible sur : www.rand.org.

- **Le degré de coordination** entre ces pays est à prendre en compte. L'émergence d'un groupement coordonné de pays favorables – ou à l'inverse – défavorables à B&R aurait sans aucun doute un impact sur son développement – ou son ralentissement.
- **La santé économique de ces pays** est aussi à prendre en considération – y compris leur capacité à offrir des opportunités/alternatives à la Chine, ou à considérer la Chine et le projet B&R comme une opportunité (comme dans le sillage de la crise économique de 2008-2009).

Positions/réactions de pays de plus petites tailles, en particulier ceux directement concernés par B&R (Asie du Sud-Est, Asie du Sud et Asie centrale en particulier). Certains, comme le Sri Lanka, font désormais un bilan amer de certains projets B&R, qui ont mené à des situations d'endettement. Face à ce constat, d'autres pays de petite ou moyenne taille, aux capacités financières limitées, pourraient être réticents à accepter des projets B&R d'envergure sur leur territoire. À noter qu'un écart peut exister entre les perceptions du projet chinois par les élites et par la population (comme dans le cas de la Malaisie par exemple, voir plus haut « position d'autres pays »).

Stabilité géopolitique et de sécurité. L'émergence de tensions vives sur le territoire chinois (Xinjiang, Hong Kong) ou dans son environnement géographique proche (Taïwan) pourrait ralentir le déploiement du projet B&R, les autorités chinoises étant occupées à résoudre des dossiers plus urgents. De même, l'émergence de tensions avec des pays considérés par la Chine comme en zone B&R (regain de frictions relatives à des différends frontaliers avec l'Inde, par exemple) pourrait représenter un obstacle au déploiement du projet chinois.

Scénarios

Ainsi, à partir des postulats A et B et des principales variables, trois scénarios distincts sont envisagés :

- Scénario 1. B&R se développe et parvient à promouvoir une nouvelle forme de mondialisation, qui peu à peu fait référence,
- Scénario 2. B&R se développe et s'oppose à d'autres formes de mondialisation,
- Scénario 3. B&R se développe puis s'essouffle.

Scénario 1 : B&R se développe et parvient à promouvoir une nouvelle forme de mondialisation, qui peu à peu fait référence

Le premier scénario prend au mot les ambitions de Pékin telles qu'affichées dans les déclarations officielles¹⁸⁸ concernant B&R, y compris l'ambition d'en faire le vecteur d'une nouvelle forme de mondialisation, et considère que le gouvernement chinois dispose des moyens pour y parvenir à long terme, que « rien ne lui résiste ».

Investissements tous azimuts

D'ici 2035, la Chine a lancé des **projets B&R tous azimuts**, autant concernant les projets de coopération « solide » et de grande ampleur (construction et développement d'infrastructures, de parcs industriels, etc.) que de coopération plus immatérielle et de petite taille (coopération culturelle, numérique, artistique, touristiques, etc. labellisés « Belt and Road Initiative »). Sur le plan économique et financier, le fait que la Chine parvienne à **diversifier les sources de financement**, avec, pour certains projets, un financement bilatéral ou multilatéral, protège les autorités chinoises contre les risques de défaut.

Certes, certains projets chinois ont essuyé des échecs économiques retentissants (parcs industriels vides, pays ou entreprises surendettés) mais **les autorités chinoises ont rapidement réagi** et tiré les leçons de certaines pratiques suivies lors des premières années de lancement de B&R. La NDRC et le ministère du Commerce (MOFCOM) ont notamment appelé au renforcement du contrôle des investissements dans certains secteurs et pays à risque, et plus globalement, à **l'amélioration de l'évolution du risque-pays** avant investissement¹⁸⁹. Dans tous les cas, les quelques échecs retentissants ne menacent pas la poursuite du développement de B&R, compte tenu du grand nombre de projets et de la détermination des autorités chinoises. Ces dernières considèrent que pour un projet de cette envergure, quelques échecs ponctuels sont inévitables.

Le nombre et le rythme effréné des initiatives lancées, et le manque d'information entourant certains de ces projets, ont rendu difficile la formulation d'une réponse stratégique des institutions de certains pays concernés, notamment celles peu familières de la Chine, de sa politique intérieure, de ses objectifs de politique étrangère (PME, collectivités locales, universités, musées, entre autres acteurs de la société civile). Beaucoup ont répondu avec enthousiasme aux initiatives chinoises,

188. Ce scénario prend notamment en compte les documents officiels traitant directement de B&R mais aussi les autres documents stratégiques, tels que les livres blancs, publiés depuis 2012.

189. Cette décision fait suite à l'exercice d'évaluation des projets en cours lancée à l'été 2018.

désireux de bénéficier des opportunités que pourrait offrir le marché chinois. Par conséquent, **beaucoup ont signé des accords de coopération avec des institutions partenaires chinoises, labellisés plus ou moins explicitement B&R.**

Outre les acteurs approchés par les autorités chinoises, certains acteurs, tels que des villes et des ports, ont spontanément demandé à être rattachés au projet B&R, considérant qu'il offre potentiellement de nouvelles opportunités de développement. Nombre d'entre eux ont cherché à identifier des synergies entre leurs propres projets de développement international et le projet chinois.

Les institutions centrales elles-mêmes (ministères des Affaires étrangères de certains pays européens, par exemple) ne parviennent pas à rivaliser avec le **rythme et l'efficacité de la diplomatie chinoise, qui est constamment à l'initiative**, dispose de moyens humains et financiers désormais plus conséquents¹⁹⁰ et est reconnue pour son approche méthodique et fortement coordonnée des dossiers et institutions qu'elle considère prioritaires. En particulier, si de nombreuses diplomaties ont des positions claires sur certains grands projets d'infrastructure, elles peinent par contre à élaborer une réflexion stratégique concernant les aspects plus immatériels de B&R (coopération juridique, numérique, douanière, normative, etc.).

Institutionnalisation de B&R

Au niveau local comme central, le développement de B&R s'est institutionnalisé. La Chine promeut progressivement cette institutionnalisation avec ses partenaires, à travers des accords, des MoUs, voire des forums/plateformes dédiés à des thèmes spécifiques¹⁹¹. Ainsi, la majorité des pays du monde ont signé un MoU relatif à B&R avec la Chine. La Chine s'est ainsi progressivement constitué un réseau de pays amis (ou « **cercle de pays amis** » – selon les propos de Xi Jinping¹⁹²), qu'elle n'hésite pas à remercier en accordant certains avantages en priorité aux pays signataires de MoU. Par exemple, les pays officiellement « membres »

190. Pour rappel, le budget de la diplomatie chinoise avait doublé en cinq ans : de 30 milliards de renminbi (environ 4 milliards d'euros) pour l'année 2011, il s'élève à 60 milliards renminbi pour 2018 (en augmentation de 15 % par rapport à 2017). Une augmentation particulièrement significative, alors que beaucoup de diplomaties installées sont, au même moment, contraintes dans leur développement par d'importantes restrictions budgétaires.

191. Cette institutionnalisation de B&R est difficile à remettre en cause par les gouvernements étrangers, car elle concerne non seulement des MoUs mais aussi des mécanismes de coopération bilatéraux en place depuis de nombreuses années dans certains pays.

192. J. Szczudlik, « Towards a "New Era" in China's Great Power Diplomacy », *Policy Paper*, vol. 161, n° 1, PISM, mars 2018, disponible sur : www.pism.pl.

de B&R ont un accès privilégié au système satellitaire chinois BeiDou¹⁹³. De plus en plus, **les pays qui ont signé des MoU et autres documents formalisant leur soutien à B&R bénéficient d'un traitement favorable par les autorités chinoises**. Ce traitement se matérialise par une invitation systématique et une représentation large lors des forums B&R, un accès privilégié des autorités de ces pays aux autorités chinoises à haut niveau, un développement de partenariats économiques avec la Chine, etc. À l'inverse, les pays qui sont en froid avec Pékin pour des raisons politiques ou géostratégiques ne sont pas invités aux sommets « Belt & Road », même lorsque ceux-ci portent sur des questions économiques ou technologiques.

Renforcement des capacités de coercition

Au fur et à mesure de son développement économique, les capacités de coercition de la Chine se sont renforcées. En outre, **la Chine a généralisé l'usage des sanctions économiques** vis-à-vis des pays qui ne seraient pas totalement alignés sur ses positions politiques, ceux-ci étant considérés systématiquement comme des « ennemis de la Chine ». À l'inverse, les pays alignés sur ses positions bénéficient de faveurs économiques significatives. Si de nombreux pays font usage des sanctions économiques, les spécificités du système politique chinois – et en premier lieu compte tenu du rôle central que continue de jouer l'État sur l'économie – permettent à Pékin d'appliquer des sanctions immédiatement, du jour au lendemain, sur ordre du gouvernement central, et de stopper net non seulement les flux commerciaux à destination de certains pays, mais aussi les flux humains. Ainsi, la Chine limite ou interrompt (ou à l'inverse encourage) de plus en plus fréquemment les flux de touristes chinois à destination de certains pays¹⁹⁴. Les autorités chinoises modulent également le flux d'autres catégories de population (étudiants, représentants d'entreprises, etc.), alors qu'elle a renforcé sa capacité de pression sur un ensemble d'acteurs nationaux – pas uniquement les fonctionnaires.

De manière générale, **le déploiement de B&R a facilité et rendu plus efficace l'usage répété des sanctions économiques** pour la défense des « intérêts fondamentaux » de la Chine dans le monde. Pékin n'hésite pas à imposer des sanctions économiques à chaque fois que des

193. Déjà annoncé, de manière générale, en 2017, cf. « BeiDou Navigation to Better Serve Belt and Road Countries », *Belt and Road Portal* (site gouvernemental), 7 novembre 2017, disponible sur : <https://eng.yidaiyilu.gov.cn>.

194. Comme elle le faisait déjà au cours des années 2017-2018 (limitation du flux de touristes chinois se rendant en Corée du Sud sur fond de tensions concernant le déploiement du bouclier américain anti-missile THAAD sur le territoire sud-coréen, se rendant à Taiwan sur fond de tensions inter-détroit, etc.).

pays émettent des positions ou des actions qui ne sont pas directement alignées sur ce que la Chine considère être ses « intérêts fondamentaux ».

Si la liste de ces « intérêts fondamentaux » n'est pas clairement arrêtée et tend à s'allonger, elle se divise en trois catégories traditionnelles :

- **Souveraineté nationale et intégrité territoriale** : Dalaï-Lama/Tibet, Xinjiang, Taïwan, Hong Kong, principalement.
- **Système politique chinois et leadership du Parti communiste chinois** : critiques relatives aux droits de l'homme, démocratie, valeurs universelles, libertés, etc.
- **Sentiments du peuple chinois** (*feeling of the Chinese people*) : périodes historiques sensibles : crimes de guerre commis par le Japon, Guerres de l'Opium et autres sujets liés à la mémoire et au sentiment d'« humiliation » de la Chine.

Si la Chine a investi dans les infrastructures de gestion des flux (tels que les câbles sous-marins et les *data centers*), elle a également investi dans des capacités de coupures et/ou d'obstruction des infrastructures de gestion des flux gérés par des acteurs étrangers (capacité à couper des câbles sous-marins, par exemple), et celles-ci constituent un autre outil de sanctions potentielles.

Gouvernance mondiale et multilatéralisme

Les forums B&R, devenus de réels sommets d'État, rivalisent avec certains forums multilatéraux installés comme le G20. Outre ce grand sommet multilatéral organisé à rythme biennuel à Pékin, la Chine coordonne une diversité de forums B&R sur son territoire et un peu partout dans le monde, qui deviennent des lieux de référence d'interactions internationales en de nombreux domaines (entre représentants de gouvernement, mais aussi d'entreprises, d'organisations internationales, d'universités, de musées, etc.). B&R est ainsi utilisée par les autorités chinoises comme une plateforme d'échanges et de diversification des interactions internationales. En parallèle, la Chine est parvenue à s'intégrer pleinement dans la majorité des réunions multilatérales qui comptent et à créer des passerelles avec les rencontres B&R (coordination entre secrétariats, communications fréquentes, etc.), comme la diplomatie chinoise l'avait annoncé dès 2017¹⁹⁵. Progressivement, grâce à l'opiniâtreté de sa diplomatie, les sujets que Pékin considère comme non prioritaires, ou sensibles (différends territoriaux en mer de Chine, droits de l'homme, etc.), peinent à être inscrits à l'agenda. Ils font l'objet de négociations dures,

195. Voir par exemple la déclaration de Wang Yi, ministre des Affaires étrangères, le 24 mai 2017, « The Two Major Platforms of the “Belt and Road” and G20 Can Coordinate and Facilitate Each Other », disponible sur : www.fmprc.gov.cn.

auxquelles la France prend activement part, aux côtés d'autres pays européens démocratiques, mais pour se retrouver de plus en plus souvent en minorité ; et lorsqu'inscrits à l'agenda, ces sujets font de plus en plus l'objet de malentendus, la Chine en imposant sa propre vision et sa propre définition¹⁹⁶.

À l'inverse, grâce à son activisme dans les institutions multilatérales – préexistantes et nouvelles –, **le gouvernement chinois est parvenu à multilatéraliser ses priorités nationales**. Ainsi, le développement de la « connectivité » (ou « développement des infrastructures ») est devenu le mot d'ordre du G20, des BRICS, du forum de Davos et autres rencontres multilatérales. De même, les secteurs identifiés comme prioritaires par les autorités chinoises pour le développement économique du pays et la compétitivité des entreprises chinoises (dans des documents tels que « Made in China 2025 » et autres documents de planification publiés les années suivantes par Pékin) sont désormais identifiés comme secteurs prioritaires par de nombreuses organisations multilatérales.

La diplomatie chinoise a tellement investi dans la gouvernance mondiale sur la période 2018-2035 qu'elle est parvenue à la restructurer pleinement à son avantage en 2035, y compris sur des enjeux sensibles sur lesquels elle réussit à organiser des sommets où elle n'est plus la cible des critiques. C'est le cas concernant la gouvernance mondiale des droits de l'homme, que la Chine pilote et supervise en 2035. C'est aussi le cas dans des domaines de gouvernance qui se sont consolidés au cours des années 2020, concernant des secteurs d'avenir : cybergouvernance, gouvernance des données/télécommunication, intelligence artificielle, espace, bioéthique, etc.

Chine : puissance normative

En parallèle, la Chine a réussi à consolider son statut de **puissance normative**. En particulier, l'objectif de développer des synergies entre normes chinoises et normes des pays partenaires de la Chine, et surtout de renforcer l'adoption de normes chinoises par des pays le long de B&R et **l'internationalisation de normes chinoises** de manière générale¹⁹⁷ a été atteint dans un grand nombre de secteurs identifiés comme

196. Dès les années 2010, la Chine promeut notamment sa propre vision des droits de l'homme et de l'État de droit à l'Organisation des Nations unies.

197. « Standards Connectivity Action Plan on Jointly Building the Belt and Road (2018-2020) » 《标准联通共建“一带一路”行动计划 (2018-2020年) 》, publié le 22 décembre 2017 par le bureau de Groupe dirigeant sur B&R (« The Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative »).

prioritaires¹⁹⁸ dès 2017 par la « Standardization Administration of China » (SAC – organe chargé de la coordination des normes chinoises et la représentation de la Chine et à l'étranger). Cette adoption a notamment été promue et facilitée par les programmes chinois de « démonstration » de normes chinoises à l'étranger (normes énergétiques, normes agricoles, etc.), mais aussi de formation de personnel technique étranger, en premier lieu dans les pays en développement. Dans certains secteurs traditionnels (transport ferroviaire) comme dans d'autres qui demeurent en cours de développement (intelligence artificielle, *big data*, etc.), les entreprises innovantes chinoises – soutenues par l'État – sont parvenues à façonner de nouveaux standards et normes qui font désormais référence internationalement.

Chine : puissance technologique

Sur le plan technologique, B&R a promu la construction par des entreprises chinoises de réseaux de télécommunication, internet et autres nouvelles technologies de l'information et de la communication, à l'étranger. Grâce à B&R, dont le premier plan d'action de mars 2015 identifiait déjà les câbles sous-marins et les *data centers* comme des infrastructures stratégiques à développer rapidement, **la Chine est parvenue au cours des années 2020 à rattraper son retard en matière d'infrastructure internet au-delà du territoire chinois.** Le réseau de câbles sous-marins développé par les entreprises chinoises compte désormais parmi les plus denses du monde. **Un grand nombre de *smart cities* ont également été développées par des opérateurs chinois à l'étranger, y compris sur le territoire européen.** Ce développement pose des questions en termes de protection et gestion des données individuelles – certaines de ces données étant agrégées et gérées sur le territoire chinois – notamment en France, où plusieurs villes se sont développées en tant que *smart cities* avec l'aide des entreprises et technologies chinoises au cours des années 2020.

Sur le plan monétaire, au fur et à mesure du règlement directement en RMB d'un nombre croissant de transactions avec les pays B&R, **la monnaie chinoise a véritablement réussi à s'imposer comme monnaie de référence d'ici 2035**, même si le processus d'internationalisation lancé avant l'inclusion du RMB dans le panier de devise du FMI (2015) s'est développé en dents de scie – les autorités chinoises poussant tantôt l'internationalisation, tantôt la freinant – par crainte de répercussions négatives sur l'économie nationale. Au final, la

198. Pour rappel des secteurs prioritaires, voir « Focus 1 : B&R vecteur de promotion de normes et standards ».

monnaie chinoise est pleinement parvenue à concurrencer le dollar, ce qui assure aux autorités chinoises un meilleur contrôle des flux financiers internationaux (privilège de la monnaie dominante).

Sur le plan juridique, après avoir créé en 2018 des **cours d'arbitrage internationales B&R** à Pékin, Xian et Shenzhen, les autorités chinoises en ont créé de nombreuses autres sur leur territoire, puis, progressivement à l'étranger. Après des débuts chaotiques, certaines de ces cours d'arbitrage se sont finalement imposées comme des lieux de passage incontournable pour les entreprises faisant face à des différends commerciaux.

Modèle de développement alternatif

À travers leurs nombreuses initiatives B&R, soutenues même par différents organes de l'ONU (ONUDI, PNUD, etc.), **les autorités chinoises ont progressivement orienté le modèle de développement de nombreux pays en développement et émergents**. La multiplication des « parcs industriels » (plusieurs centaines¹⁹⁹) créés à l'initiative de la Chine dans un grand nombre de pays étrangers (Afrique, Asie centrale, Asie du Sud-Est, Amérique latine, et, dans une moindre mesure, Europe centrale et orientale) a généré dans ces pays, consciemment ou inconsciemment, une structure d'aménagement du territoire proche de celle développée par la Chine sur son propre territoire : parcs industriels orientés vers l'export, investissements étrangers localisés spécifiquement dans ces zones, réseaux de transports desservant spécifiquement ces zones.

Si ces parcs industriels constituent assurément des foyers de croissance dans les zones concernées – notamment depuis que les entreprises chinoises y investissant ont ajusté certaines de leurs pratiques (davantage de recrutements de main-d'œuvre locale, meilleure prise en compte de leur responsabilité sociale et environnementale, etc.) –, ils sont aussi sources de déséquilibre géographique en termes de développement économique au sein du territoire national (comme au sein du territoire chinois, certaines zones, prioritaires, sont devenues beaucoup plus développées que le reste du territoire). Les nombreux programmes de formation et d'accompagnement B&R proposés par les autorités chinoises à destination des fonctionnaires, ingénieurs et personnels techniques étrangers ont également orienté, progressivement, le modèle de développement économique de ces pays. Ces personnels formés par la

199. Cette évaluation, large, est probable, alors que les médias chinois annonçaient déjà en 2018 l'existence de 75 parcs de ce type construits à l'étranger depuis le lancement de B&R.

Chine ont tendance à suivre le modèle de réforme qui leur a été enseigné au cours de leur formation²⁰⁰.

Ces programmes de formation, tout comme d'autres vecteurs d'influence qui se sont multipliés avec le développement de B&R (développement du réseau de média d'État chinois en langue étrangère, de programmes de bourse, de visites en Chine, de financement d'instituts et écoles à l'étranger, etc.) ont également contribué à **orienter le modèle politique de certains pays**, alors que les autorités chinoises ont martelé *via* ces différents vecteurs, et tout au long des années 2020, l'efficacité du modèle économique et politique chinois, en contraste avec une soi-disant inefficacité des modèles des démocraties libérales. Le nombre des élites politiques « séduites » par le modèle politique et économique chinois a augmenté considérablement au cours des années 2020, et continue à croître au cours des années 2030.

Si des écarts de perception de la Chine demeurent entre élite et population, et au sein même des populations, la Chine est globalement parvenue à améliorer son image à l'étranger et à susciter de l'admiration : admiration en premier lieu pour son modèle de développement – compte tenu de son taux de croissance qui demeure relativement élevé (encore au-dessus de 5 % en 2030), mais aussi de sa langue et de sa culture (développement international de l'industrie audiovisuelle chinoise), à travers divers outils de *soft power* (médias chinois en langue locale, promotion du mandarin, programmes de bourses et de formation labellisés B&R pour la plupart). **Le « rêve chinois » devient un idéal aux yeux d'une partie de la population des pays en développement, en contraste avec le « rêve américain » qui apparaît obsolète** compte tenu de la stagnation de l'économie américaine. Une part significative des populations des pays en développement perçoit la Chine comme une source de développement local. Par conséquent, dans certaines zones, la capacité de présence et d'influence de puissances installées s'amointrit, ou est fortement concurrencée, dans certaines zones (forte perte d'influence de la France dans certains pays d'Afrique francophone, notamment).

Une nouvelle forme de mondialisation

La « méthodologie » de la diplomatie chinoise (décision centrale mise en application par tous les acteurs de la diplomatie, y compris les représentants non-gouvernementaux, de la société civile) **est également devenue méthodologie de référence pour les diplomaties de**

200. Programme de formation qui comprenait, outre les enseignements techniques, un corpus d'enseignements et recommandations plus théorique, à partir du modèle de développement chinois.

nombreux pays en développement et émergents, notamment celles qui ont bénéficié de programmes de formation chinois (financement par la Chine d'académies diplomatiques et autres centres de formation à l'étranger²⁰¹).

À partir de 2035, certains analystes occidentaux se demandent si le nouvel ordre mondial n'est pas, en grande partie, supervisé par le Parti communiste chinois. En tout cas, les méthodes employées par les nouvelles organisations internationales créées à l'initiative de la Chine (après la BAI, Pékin a créé d'autres institutions multilatérales avec succès) se sont progressivement alignées avec les méthodes employées par les institutions nationales en Chine, notamment celles basés à Pékin (telles que la BAI) : forte hiérarchie et échanges avec les autorités centrales à Pékin, présence d'une cellule du Parti au sein de l'institution, loyauté politique des personnels chinois vérifiée au préalable, etc.

En 2050, la Chine est pleinement parvenue à connecter les différents projets et initiatives B&R pour *in fine* restructurer l'organisation du monde selon de nouveaux réseaux de transports terrestres, aériens, maritimes (y compris câbles sous-marins), de nouvelles normes encadrant ces réseaux, et de nouveaux mécanismes de coopération bilatéraux et multilatéraux. Ces réseaux incluent tous les continents, y compris l'Arctique – déjà identifié comme zone « B&R » en 2017. Pékin a appris, progressivement, des puissances normatives installées, pour à son tour en devenir une et être en mesure de promouvoir ses propres normes à l'international : tout d'abord dans les pays en développement, puis progressivement dans les pays développés.

La Chine est également parvenue à **mettre en réseau** certains de ces projets B&R avec d'autres qui n'étaient pas, au départ, étiquetés comme tels. Par exemple, la base navale de Djibouti est rattachée par un réseau de transports développé qui bénéficie en priorité à l'Armée populaire de libération. De manière générale, d'ici 2050, **l'usage militaire des infrastructures B&R s'est développé**. Les ports au sein desquels les entreprises chinoises ont le plus largement investi servent à accueillir la marine chinoise. Ces ports, ainsi que les nouvelles bases navales construites, en complément de celle de Djibouti, facilitent l'évacuation de ressortissants par la marine chinoise en période de crise, ou la conduite d'exercices conjoints avec d'autres marines. De manière générale, on observe une présence militaire chinoise renforcée le long des routes

201. En février 2018, la Chine a par exemple signé un accord avec la Tunisie pour la création d'une académie diplomatique tunisienne, qui aura vocation à former des diplomates tunisiens mais aussi d'autres pays d'Afrique. Pékin financera ce projet à hauteur de 200 millions de renminbi (environ 27 millions d'euros).

maritimes, avec de nouvelles capacités de projection des forces bien au-delà du Pacifique oriental, notamment en océan Indien. L'investissement chinois massif dans les ports, mais aussi dans les câbles sous-marins et les satellites, et dans d'autres infrastructures de gestion des flux (de marchandises, de données, humains) a contribué à accroître de manière significative ses capacités d'espionnage.

Faiblesse de la réponse internationale et absence d'alternative

Si la Chine est parvenue à développer B&R tel que décrit ci-dessus, c'est en grande partie grâce à la faiblesse des réponses et alternatives venant d'autres pays. **Les États-Unis se désinvestissent progressivement de la zone Asie-Pacifique** depuis les premières années du mandat de Donald Trump (retrait du TPP, volonté de réduire le coût de la présence militaire dans la zone, évolution de la situation sur la péninsule coréenne menant à l'arrêt des exercices militaires conjoints KOR-US puis au retrait des troupes américaines du territoire sud-coréen, au retrait du bouclier anti-missile THAAD, etc.). Ce désinvestissement décrédibilise la « stratégie indo-pacifique » promue par les États-Unis dès 2018. Les pays européens – et en premier lieu la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne – ont maintenu leur présence économique et militaire (déclarations et passages en mer de Chine du Sud, notamment), mais cette présence n'est pas en mesure de compenser le désinvestissement américain. Surtout, aucun autre pays du monde n'est capable de proposer des débouchés économiques aussi importants que la Chine. Les investissements chinois massifs en Asie du Sud-Est dans le cadre de B&R ont pesé sur le positionnement politique de ces pays vis-à-vis de la Chine, et ont affaibli dans une certaine mesure les liens politiques et de sécurité qui les unissaient aux États-Unis.

Si plusieurs pays alliés des États-Unis dans la région Asie-Pacifique et au-delà ont bien tenté de développer une réponse coordonnée au projet chinois, les désaccords (économiques, politiques, historiques) entre plusieurs d'entre eux, mêlés à la difficulté, sur le plan opérationnel, de coordonner cette réponse, n'ont pas permis de convertir leur réflexion stratégique en mesure opérationnelle, et de continuer à promouvoir efficacement la « stratégie indo-pacifique ». Cette réflexion stratégique était pourtant fine et bien avancée (notamment à Bruxelles et à Paris), mais le temps de validation et de mise en application de décisions concrètes était trop long (dans les institutions européennes notamment) par rapport à la rapidité de prise de décision et d'exécution côté **chinois**. **La formulation d'une réponse coordonnée au niveau multilatéral a aussi été**

freinée par l'activisme chinois dans ces mêmes institutions multilatérales.

Au niveau strictement opérationnel, peu de diplomaties dans le monde parviennent à rivaliser avec les moyens humains et financiers de la diplomatie chinoise, dont le budget a augmenté significativement au cours des années 2010-2020²⁰². Une part importante de ce budget est allouée à la communication internationale, et notamment à la promotion de B&R.

Scénario 2 : B&R se développe et s'oppose à d'autres formes de mondialisation

L'affirmation d'une stratégie indo-pacifique en alternative à B&R

D'ici 2035, la Chine a lancé des projets B&R tous azimuts, autant concernant les projets de coopération « solide » (construction et développement d'infrastructures, de parcs industriels, etc.) que de coopération institutionnelle, normative, humaine (coopération culturelle, artistique, touristique, etc. labellisés « Belt and Road Initiative »). **Toutefois, les résultats et l'engouement pour ces projets sont variables.** Davantage qu'au cours de la période de lancement du projet chinois (2013-2018), de nombreux pays sont réticents face aux propositions chinoises. En Europe de l'Ouest, les inquiétudes liées à la préservation de la liberté intellectuelle et artistique compte tenu du durcissement de la situation politique en Chine, amènent **les acteurs universitaires et culturels à être plus prudents dans la signature de partenariats de coopération B&R** avec leurs homologues chinois, et plus généralement dans leurs projets de coopération avec la Chine (fermeture d'un nombre croissant d'instituts Confucius basés dans les universités européennes, révision de certaines modalités de coopération entre laboratoires, etc.).

Plus largement, le **débat européen sur les investissements étrangers/chinois** dans les secteurs stratégiques ainsi que la difficulté à établir une forme de réciprocité en termes d'accès au marché, a impacté

202. Le budget public alloué à la politique étrangère est en augmentation rapide depuis le début de la présidence de Xi Jinping. Il a doublé en cinq ans : de 30 milliards de renminbi (environ 4 milliards d'euros) pour l'année 2011, il s'élève désormais à 60 milliards de renminbi pour 2018 (en augmentation de 15 % par rapport à 2017). Une augmentation particulièrement significative, alors que beaucoup de diplomaties installées sont, au même moment, contraintes dans leur développement par d'importantes restrictions budgétaires.

l'approche de certains pays européens, devenus plus réticents vis-à-vis de B&R en général. Le **débat sur le « sharp power »** et l'ingérence potentielle de puissances telles que la Russie ou la Chine dans les affaires politiques de certaines démocraties a également renforcé le scepticisme de certains pays européens face aux initiatives chinoises.

De nombreux pays se sont finalement orientés vers un rejet plus net de l'approche chinoise, après avoir tenté une « ouverture pragmatique » à B&R (cf. cas du Japon) et après avoir fait le constat qu'il était particulièrement difficile, voire impossible, d'ajuster/réorienter certains des projets chinois, et, plus généralement, d'influencer leur nature en y prenant part.

Dans ce contexte, l'opposition officielle de certains pays développés ou émergents – tels que l'Inde, qui a maintenu son opposition catégorique à B&R tout au long des années 2020 – au projet chinois représente un obstacle majeur à son développement. D'autres pays, et en premier lieu les États-Unis, mais aussi l'Australie et le Japon, ainsi que plusieurs pays d'Europe, ont rejoint l'Inde dans leur **volonté non seulement de s'opposer au projet chinois mais de le « contrer »** en proposant un projet de développement des infrastructures plus en accord avec leurs pratiques et leurs intérêts. En particulier, Japon et Inde se sont rapprochés de façon significative, et ce rapprochement s'illustre dans le développement conjoint de projets d'infrastructures, dont le nombre a augmenté depuis la fin des années 2010 (dans la lignée du lancement dès 2017 de l'*Asia Africa Growth Corridor*).

Ainsi, **différents réseaux de transport (routier, ferroviaire, maritime, aérien, sous-marins...) se développent en parallèle**. Certains même s'opposent dans certaines régions : en Asie-Pacifique, les réseaux développés par les entreprises chinoises ne sont que peu compatibles avec ceux développés par les entreprises occidentales.

Plusieurs pays démocratiques, ouverts au libre-échange, se sont progressivement mobilisés pour préserver conjointement une organisation libérale du monde. Après les premières déclarations japonaises et américaines proposant dès 2017 une région « indo-pacifique libre et ouverte », forme balbutiante d'alternative à B&R, **un groupement plus large de pays, au-delà de l'Asie, s'est formé pour coordonner et consolider progressivement cette alternative**, qui, comme B&R, passe par le développement des infrastructures de transport²⁰³, mais

203. Ainsi, dès juin 2018, le secrétaire d'État à la Défense James Mattis avait évoqué les investissements privés dans le secteur des infrastructures comme le 4^e axe de la stratégie indo-pacifique : « A fourth theme is the private sector-led economic development. The United States recognizes the region's need for greater investment, including in infrastructure. We are

également par la coopération dans des domaines plus immatériels (numérique, satellitaire, etc.). **Cette stratégie indo-pacifique s'est consolidée à grande vitesse au cours des années 2020, et la France y prend pleinement part**²⁰⁴, compte tenu de sa présence territoriale, militaire et économique dans la région, et de ses partenariats de sécurité renforcés avec plusieurs pays asiatiques (Australie, Inde, notamment).

Le déploiement de **cette stratégie indo-pacifique concurrence et réduit, dans une certaine mesure, la zone d'influence développée par la Chine** grâce au projet B&R. Elle a également pour effet de renouveler et de consolider certains partenariats économiques et de sécurité entre pays alliés dans la région. Dans ce contexte émerge une **polarisation croissante** entre pays alliés d'une part et pays non-alliés de l'autre, entre système d'alliances promu en premier lieu par les États-Unis et système de partenariats promu en premier lieu par la Chine, avec le soutien significatif de la Russie. Sur le plan économique, si les pays alliés ne sont pas en mesure de mobiliser des investissements et financements aussi importants que ceux proposés par la Chine, leurs offres en termes de développement d'infrastructures et de certaines technologies (y compris militaires) demeurent néanmoins attractives pour un nombre significatif de pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, et le maintien du TPP, grâce à l'activisme du Japon, et son développement (réintégration des États-Unis) contribue à renforcer les échanges commerciaux dans la région. En outre les conditions financières appliquées n'entraînent pas les pays concernés dans une situation de dépendance excessive et sont plus respectueuses de leurs intérêts à long terme.

Limites et réajustements du projet B&R

En parallèle, de nombreux autres pays continuent à répondre positivement et avec enthousiasme au projet chinois, notamment ceux – en développement ou émergents – qui ont encore besoin d'infrastructures. Ces pays ont progressivement formalisé leurs projets de coopération avec la Chine (signatures de MoUs, de documents officiels soutenant B&R, requalification de la relation bilatérale en « partenariat stratégique global » ou autres termes proposés, etc.) et sont considérés par la Chine comme des

invigorating our development and finance institutions to enable us to be better, more responsive partners.» Discours du 2 juin 2018 au Shangri-La Dialogue, Singapour, disponible sur : www.defense.gov.

204. Ainsi, dès mai 2018, lors de la visite du président Emmanuel Macron en Australie et en Nouvelle-Calédonie, la France avait officiellement affiché son soutien au développement d'un « axe indo-pacifique ». Voir sur : www.elysee.fr.

pays « amis ». **Compte tenu de l'hétérogénéité des réponses à son projet, la Chine appréhende désormais le monde selon deux grandes catégories – les pays amis et le reste** – et ajuste ses pratiques diplomatiques en conséquence (disponibilité plus grande des dirigeants et officiels chinois pour les pays « amis », prêts accordés plus facilement, accès privilégié à certaines infrastructures chinoises – satellites, câbles sous-marins, ports, aéroports, etc.).

Ces pays, via le développement des projets B&R, se rapprochent de plus en plus de la Chine dans leur structure de développement économique (présence de parcs industriels, investissements massifs d'État dans les infrastructures, croissance reposant principalement sur ces investissements d'État et les exportations, etc.). Si l'image de la Chine est favorable dans certains pays en développement, notamment du fait que les entreprises sont davantage disposées à recruter localement, elle s'est dégradée dans d'autres pays – **certain perçoit même la Chine comme un nouveau pays colonisateur**, en quête de matières premières et ressources naturelles principalement, et globalement peu soucieux de sa contribution locale. Par ailleurs, certains pays en développement n'acceptent plus que la Chine se présente elle-même comme pays en développement²⁰⁵.

Sur le plan méthodologique, la Chine fait face à quelques difficultés concernant la déclinaison au niveau local de son projet : les grandes orientations stratégiques décidées par le gouvernement central ont peine à être déclinées dans les provinces par les institutions locales, et à l'étranger par la diplomatie chinoise, du fait de la méthodologie « top level design » employée par le gouvernement central et le faible degré d'initiative des fonctionnaires chinois depuis le lancement de la stricte campagne anti-corruption.

La Chine n'envisage plus de nouveaux projets de construction d'infrastructures de grande ampleur, compte tenu du faible retour sur investissement des projets engagés jusqu'à présent mais aussi de l'érosion progressive de ses capacités de financement et de l'absence de soutien des institutions multilatérales. **La dimension « hard » (infrastructures) se recentre sur la région eurasiatique**, base géographique initiale du projet B&R lors de son lancement en 2013. De plus en plus, B&R apparaît comme une « politique de voisinage » améliorée. Toutefois, même si la dimension « hard » de B&R est revue à la baisse, la dimension « soft », moins onéreuse (mais potentiellement plus gratifiante politiquement),

205. En 2018, la Chine se considère toujours, officiellement, comme un pays en développement et ne manque de le souligner face à ses interlocuteurs étrangers.

continue à être promue par les autorités chinoises dans une certaine mesure. En particulier, la promotion de normes chinoises à l'étranger perdure.

De fait, au cours des années 2020, la Chine est parvenue à promouvoir ses standards et normes auprès de certains pays, mais pas auprès d'autres. Cela crée des **disparités sous-régionales nouvelles** : ainsi, en Asie du Sud-Est, certains pays ont pleinement accepté les normes et standards chinois (Laos, Cambodge, entre autres), alors que d'autres pays de la même région ont été plus réticents et continuent à suivre des normes et standards existants. Cette hétérogénéité peut même avoir des incidences sur le processus d'intégration régionale en limitant les possibilités d'interopérabilité des systèmes ferroviaires par exemple. Mêmes disparités observées en Europe : certains pays d'Europe centrale et orientale (membres et non-membres de l'UE) ont adopté certaines normes chinoises, mais pas les pays d'Europe occidentale. **Deux systèmes parallèles de normes internationales co-existent désormais.**

Une rivalité renforcée entre réseaux chinois et américains

Deux types d'organisation régionale et mondiale s'opposent également. Encore plus clairement qu'en 2018-2020, la Chine martèle au cours des années 2020-2030 sa volonté de dépasser la structuration par alliances de la région Asie-Pacifique et du monde dans son ensemble. Grâce au déploiement de B&R, la Chine est parvenue à développer des partenariats économiques importants avec des pays alliés des États-Unis. Ces partenariats économiques consolident progressivement le rapprochement politique, et dans certains cas militaires, de certains de ces pays avec la Chine (pays d'Asie du Sud-Est notamment), qui se trouvent de plus en plus pris en tenaille entre leur allié traditionnel américain et leur nouveau partenaire chinois. De manière plus générale, la Chine est parvenue à promouvoir, en partie, le « nouveau type de relations internationales » voulu par Xi Jinping : **le nouveau système de partenariats promu par la Chine s'est développé en Asie-Pacifique dans des directions diverses** – y compris avec des pays traditionnellement considérés comme des alliés majeurs des États-Unis dans la région (tels que la Corée du Sud), brouillant les cartes entre pays proches de la Chine et des États-Unis, et apportant de la confusion quant au cadre de la structuration de la région – l'alliance américaine apparaissant de moins en moins structurante.

Dans ce contexte, l'élément structurant de la région Asie-Pacifique apparaît surtout être la **rivalité Chine-États-Unis, qui s'est fortement renforcée** au cours des années 2020 (guerre commerciale, tensions relatives à Taïwan, à la péninsule coréenne, aux mers de Chine de l'Est et du Sud) et pèse sur de nombreux points de tension, y compris au-delà de la région. B&R permet de saisir des opportunités économiques et de consolider les relations politiques entre la Chine et certains pays en froid avec les États-Unis (Iran, entre autres).

Dans ce contexte de rivalité renforcée, et notamment suite aux tensions commerciales des années 2018-2020, Chine et États-Unis ont l'un et l'autre pris des mesures pour **réduire leur interdépendance économique**, et leur vulnérabilité économique réciproque. La Chine a fortement réduit ses investissements sur le marché américain, et vice-versa, au point que Pékin et Washington se soucient beaucoup moins des conséquences économiques éventuelles (sanctions) de leurs décisions politiques et diplomatiques. Cette évolution amène les deux capitales à prendre des décisions plus fermes concernant certains enjeux régionaux (Taïwan, mer de Chine méridionale, entre autres).

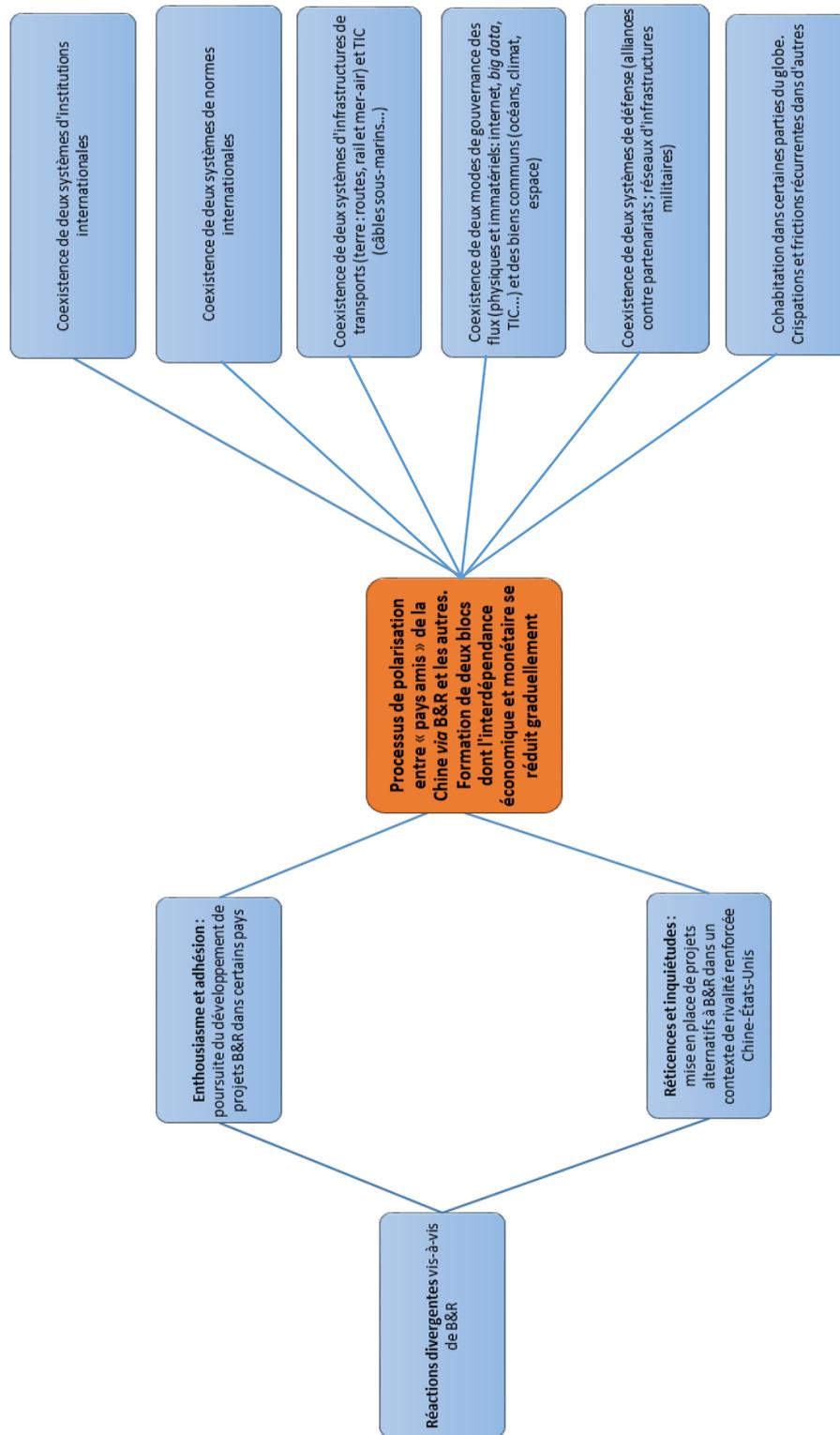
La réduction de l'interdépendance économique Chine-États-Unis rend possible la coexistence de deux systèmes parallèles de réseaux de transports, de normes et standards, d'institutions internationales – **on assiste à une repolarisation progressive mais non moins significative des relations internationales, qui n'est pas sans rappeler la guerre froide**, dans une certaine mesure. L'opposition entre les deux « blocs » n'est toutefois pas aussi clairement délimitée que durant la guerre froide, dans un contexte de mondialisation plus avancée, et alors que la Chine, en parallèle au développement de ses propres réseaux, continue à renforcer son intégration dans les réseaux pré-existants et à se positionner, dans sa communication officielle, comme une puissance conciliante.

La Chine n'est pas seule dans la promotion d'une organisation post-alliance et post-occidentale du monde. Elle a trouvé dès la fin des années 2010 un soutien auprès de la Russie de Vladimir Poutine, qui partage dans une certaine mesure une vision commune du monde (cadrée notamment par un ressentiment anti-occidental fort) et de la restructuration de la gouvernance mondiale. Elle a trouvé également un soutien auprès de pays en développement partageant avec la Chine un fort ressentiment vis-à-vis des anciennes puissances coloniales et du monde occidental de manière générale.

L'opposition entre pays soutenant ou défiant B&R s'est peu à peu convertie en une opposition entre démocraties et pays autoritaires au sens large. Certains pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne – dès 2018), tout comme certains pays d'Europe du Sud (Grèce – dès 2018) soutiennent explicitement B&R, mais aussi le modèle de développement économique et politique promu par la Chine, en opposition à celui promu par l'Union européenne. Progressivement, au cours des années 2020, la Chine est parvenue à se positionner vis-à-vis de ces pays comme une alternative économique et politique viable à l'Union européenne. Cette dernière, quant à elle, consciente de cette opposition sur son propre territoire, a promu de manière de plus en plus efficace au cours des années 2020 son propre plan de développement des infrastructures²⁰⁶, mais s'oppose aux dynamiques de politiques intérieures propres à certains États-membres, qui n'hésitent pas à remettre en cause les conditions défendues par l'UE, voire la légitimité des valeurs et du système politique qu'elle défend (dans la lignée de l'opposition entre démocraties libérales et régimes autoritaires constatée dès les années 2010).

206. Cf. « Research for TRAN Committee: The New Silk Road – Opportunities and Challenges for EU Transport », DG Coopération internationale et développement, Parlement européen, janvier 2018.

Scénario 2 : L'expansion de B&R. Succès et limites, émergence de résistances, mise en place de projets alternatifs, deux pôles se forment



Scénario 3 : B&R se développe dans un premier temps puis s'essouffle

Obstacles externes

À l'horizon 2035, **l'opposition de l'Inde au projet chinois a été suivie par d'autres pays**, soit pour des raisons politiques (Japon, Philippines) soit pour des raisons économiques (pays victimes d'endettement ou craignant de le devenir). Après le cas du Sri Lanka²⁰⁷, d'autres pays (tels que le Népal, le Laos, la Mongolie, le Monténégro, le Kirghizstan ou le Tadjikistan) se sont retrouvés lourdement endettés après avoir développé des projets B&R d'envergure sur leur territoire national.

Au-delà de la question de l'endettement, de nombreux pays ayant développé des projets B&R sur leur territoire continuent à faire face à des difficultés économiques et regrettent que ces projets n'aient pas plus d'impact sur l'économie locale (faible taux de recrutement local pour le développement de projets B&R, parcs industriels principalement investis par les entreprises chinoises, projets surdimensionnés ou en décalage avec les besoins de développement du pays, etc.). **Certains de ces pays sont devenus « amers » vis-à-vis de la Chine, qu'ils n'hésitent plus à assimiler à une nouvelle puissance colonisatrice.**

En parallèle, certains investissements massifs engagés dans le cadre de B&R se sont soldés par des pertes nettes pour les investisseurs chinois et étrangers engagés. L'érosion de la capacité financière du pays suite au ralentissement de l'économie et aux mesures mises en œuvre par le gouvernement pour éviter de nouveaux investissements par trop hasardeux, débouche sur une remise en cause partielle du projet. Certains investissements, et notamment dans des zones à risque, comme ceux du port de Gwadar au Pakistan, se sont par ailleurs heurtés de plein fouet à des enjeux de sécurité – menant à des pertes humaines significatives suite à des attaques terroristes ou criminelles (ouvriers chinois et locaux travaillant sur les chantiers).

Globalement, au moment où le contrôle politique se durcit – particulièrement depuis le XIX^e Congrès du Parti d'octobre 2017 –, la rigidité de la mise en application des directives centrales à l'international pourrait rendre **plus difficile l'acceptation de la Chine comme référence.** Déjà, la méthode employée par le PCC pour promouvoir certains de ses concepts et projets commence à être perçue comme trop

207. Voir par exemple : M. Abi-Habib, « How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port », *The New York Times*, 25 juin 2018, disponible sur : www.nytimes.com.

dirigiste, mécanique ou répétitive, et à susciter quelques réticences dans un nombre croissant de pays. En interne, **le raidissement du régime chinois provoque l'immobilisme** d'un certain nombre d'acteurs économiques qui ne souhaitent pas prendre le risque de se retrouver en position d'échec.

Au regard de ces échecs, **les autorités chinoises ont progressivement accepté l'aide et l'accompagnement de nombreux pays (États-Unis, Japon, Inde) et institutions (BAII, entre autres)**, devenus pleinement parties prenantes de B&R. Au fur et à mesure de leur implication dans le projet, **ces acteurs ont réussi à faire changer le projet chinois de nature**, de telle manière qu'il devient un projet multilatéral à proprement parler, différent à maints égards de la vision initiale des autorités chinoises. Les pratiques (appels d'offres, niveau de transparence) ont également évolué. Enfin, ces pays et institutions sont également parvenus, de l'intérieur, à faire évoluer la méthode et les modalités de développement du projet : **il est plus participatif, moins supervisé par le gouvernement central chinois, qui devient lui-même un acteur parmi d'autres.**

De manière plus générale, les États-Unis, le Japon, l'Inde et d'autres pays alliés présents en Asie-Pacifique – dont la France – ont réussi, après une période de tâtonnement en 2013-2020, à coordonner leurs efforts pour promouvoir une politique commune de développement des infrastructures plus cohérente dans la région et au-delà.

De manière générale, **ces « like-minded countries »** qui partagent, dans une certaine mesure, une vision commune du libre-échange, du rôle – limité – de l'État dans l'économie, dans la gestion de l'internet, des données individuelles et plus généralement de l'importance des régimes démocratiques, **sont parvenus à préserver l'ordre libéral international hérité de Bretton Woods.** Cette préservation a pu être assurée grâce à un ajustement et un renouvellement de cet ordre libéral international, permettant de renforcer son efficacité pour faire face aux nouveaux défis (climat, cyber, terrorisme, etc.). Surtout, ils sont parvenus à passer d'une approche défensive à une approche plus pro-active, lançant comme la Chine le faisait auparavant, de nouvelles initiatives.

Obstacles internes

Sur le plan interne, Xi Jinping fait face à de nombreuses difficultés : économiques, tout d'abord. Le ralentissement de la croissance s'est manifesté plus fortement et rapidement que prévu, avec des conséquences

directes sur le pouvoir d'achat et plus généralement le train de vie d'une part significative des foyers chinois.

Dans ce contexte, les **critiques sur le « gaspillage » d'argent que représenterait B&R** – déjà présentes dès 2018 – se multiplient au sein de la population chinoise – certains considérant que les autorités auraient mieux à faire qu'investir massivement à l'étranger, compte tenu des besoins locaux (outre la baisse du pouvoir d'achat, le système d'assurance maladie et de pension de retraite demeure toujours incomplet/insuffisant pour de nombreux foyers chinois).

Même si ce ralentissement n'a pas remis en cause, au niveau officiel, le projet B&R – conçu lui-même dès son lancement comme un moyen de trouver de nouvelles opportunités de croissance à l'étranger – **les moyens diplomatiques et surtout financiers mis à disposition pour son développement sont désormais moins conséquents** que lors des années de lancement. En particulier, la vaste campagne de communication déployée par Pékin dès 2013 pour promouvoir B&R à l'étranger est désormais beaucoup plus modeste. Par conséquent, dans de nombreux pays, on entend progressivement moins parler de « B&R », l'expression devenant même désuète dans certains d'entre eux, au même titre que l'est la « Go out policy » lancée par Jiang Zemin dès 1999.

De même, la diplomatie chinoise n'a plus les moyens d'organiser des forums B&R de même ampleur que ceux organisés dans les années 2013-2018. Le sommet B&R, qui réunissait déjà plus d'une vingtaine de chefs d'État en mai 2017, n'a – 10 ans plus tard – pas réussi à se convertir en sommet multilatéral de référence capable de rivaliser avec le G20 ou d'autres forums multilatéraux installés. Le budget alloué à son organisation ne permet d'ailleurs plus d'assurer sa continuité.

Plus généralement, **les officiels et chercheurs chinois manifestent une certaine « fatigue » face à ce projet martelé par le gouvernement central depuis plus d'une décennie**, et qu'ils avaient l'ordre de mettre en application à marche forcée, sans vraiment comprendre de quoi il s'agissait exactement. Le concept sonne de plus en plus creux, alors que plus de 15 ans après son lancement, il n'a toujours pas été défini en termes concrets par les autorités chinoises, et que ce label semble être utilisé pour tous types de projets, sans cohérence évidente. La dimension « fourre-tout » de B&R exaspère également certains partenaires étrangers, qui attendaient une clarification qui ne vient pas côté chinois.

Outre la « fatigue » des fonctionnaires, **la « peur » représente également un obstacle au déploiement et à la mise en**

application de B&R – alors que la campagne anti-corruption lancée par Xi Jinping dès 2013 s’est prolongée au-delà de 2020 et convertie dès 2017 en campagne de préservation de la discipline politique et idéologique, gérée par des commissions de la discipline présentes aux niveaux central comme local et dont les fonctionnaires craignent les inspections et enquêtes. Comme en 2013, Pékin continue à demander à ses interlocuteurs étrangers des « policy suggestions », et en particulier des propositions de projets concrets dans le cadre de B&R, alors que les officiels chinois préfèrent éviter de prendre des risques potentiels en identifiant des projets qui pourraient être refusés ou mal perçus par le gouvernement central. Celui-ci continue à contrôler très strictement les cadres locaux, toujours soumis à la supervision et la surveillance des commissions de la discipline au niveau local créées en 2018. La stricte campagne anti-corruption lancée par Xi Jinping en 2013, qui peut rapidement mener à la dénonciation, mise sous enquête et punition de cadres centraux et locaux, est toujours en vigueur en 2023 et a fortement ralenti la mise en application concrète du projet B&R par les officiels chinois depuis son lancement.

En 2035, le prolongement du mandat de Xi Jinping, désormais âgé de 81 ans, exaspère une partie des cadres du Parti mais aussi de la population chinoise. Dans ce contexte, **le gouvernement central concentre ses efforts sur le maintien de ce qu’il appelle la « stabilité politique et sociale » et le « management de la société »** (via l’analyse des *big datas* et autres nouvelles technologies de l’information et de la communication, notamment), et dispose de peu de temps et d’énergie pour se consacrer au développement des grands projets internationaux comme B&R.

La personnalisation de B&R est telle que l’évolution de Xi Jinping (érosion de son image à l’intérieur et à l’extérieur du pays, vieillissement, direction du pays de moins en moins dynamique, etc.) conditionne l’évolution de B&R. Cette situation politique contribue à dégrader encore davantage à l’étranger l’image de la Chine, qui ne fait pas rêver. **L’idée d’un « rêve chinois » est difficilement imaginable pour les populations des pays développés**, compte tenu du caractère autoritaire et répressif du système politique chinois, du ralentissement de l’économie chinoise, mais aussi de la grande difficulté – voire de l’impossibilité – de devenir résident permanent ou citoyen chinois pour les populations n’étant pas d’origine chinoise. Les populations des premières grandes vagues d’immigration en provenance d’Afrique subsaharienne à destination du sud de la Chine au cours des années 2000 n’ont pas réussi à régulariser leur situation en Chine et ont dû quitter le territoire. La Chine n’est pas devenue une terre d’immigration au cours de son ascension économique, contrairement aux États-Unis ou à l’Europe.

Conclusion prospective : quel scénario serait le plus probable ?

L'anticipation est toujours un exercice risqué, et compte tenu de la diversité des variables internes et externes, il est difficile d'identifier le scénario le plus probable parmi les trois décrits ci-dessus. Le détail des trois scénarios permet toutefois d'imaginer en termes concrets les différentes évolutions possibles du projet chinois à moyen et long terme, et les conséquences sur l'organisation et le fonctionnement de la mondialisation.

Malgré les difficultés de l'exercice, et toutes les réserves nécessaires, le scénario 2 pourrait être le plus probable sur la base de plusieurs observations récentes, cinq ans après le lancement du projet chinois :

- **Le projet chinois révèle à la fois des forces et des faiblesses :**
 - Parmi les forces (liste non exhaustive) : vision stratégique de long terme, détermination du gouvernement central à la promouvoir et la mener à bien, mobilisation d'une diversité d'acteurs nationaux et internationaux,
 - Parmi les faiblesses (liste non exhaustive) : dispersion des projets et des domaines d'application (*hard* et *soft*), évaluation insuffisante du risque-pays pouvant mener à des échecs retentissants, sources de financement quasi-exclusivement chinoises, qui pourraient se tarir et mettre à mal le déploiement de B&R, exposition plus forte des intérêts économiques chinois à l'étranger (problèmes de sécurité pour certains investissements et ressortissants chinois dans des zones à risque).
- **Le projet chinois génère à la fois réponses internationales enthousiastes et plus sceptiques :**
 - Parmi les enthousiastes : pays en développement et pays signataires de MoUs.
 - Parmi les sceptiques : Inde, États-Unis, certains pays d'Europe de l'Ouest, les pays se retrouvant dans une situation de surendettement à la suite de projets B&R.
- **Le projet chinois apparaît durable, tout en montrant des premiers signes d'essoufflement :**
 - Durable compte tenu de l'ampleur des financements, du calendrier de long terme des grands projets

- d'infrastructure chinois, du calendrier politique chinois et du système de planification de long terme, etc.
- Premiers signes d'essoufflement : fatigue de certaines administrations et officiels chinois, critiques émergentes au sein de la population chinoise sur le « gaspillage » d'argent public à l'étranger, **ralentissement des investissements dans les pays B&R, premiers cas de surendettement attisant les rancœurs et réticences d'autres pays**, etc.
- **On commence à voir émerger la volonté de proposer et promouvoir des projets alternatifs de financement aux infrastructures :**
- Japon, Inde, États-Unis, Australie se retrouvent autour d'une même inquiétude quant aux implications de B&R et s'engagent vers une coordination de leurs politiques de financement aux infrastructures dans la région indo-pacifique.
 - D'autres pays, comme la France, expriment leur intérêt à soutenir une variété d'initiatives de connectivité dans la région, pour éviter la prédominance de B&R.
 - En Europe, les réticences face à B&R s'affirment suite à la prise de conscience des implications négatives de B&R, qui tend à provoquer des divisions au sein des pays de l'Union européenne.

Par ailleurs, il faut envisager la probabilité que les progrès de B&R ne seront pas similaires dans toutes ses dimensions : il pourrait y avoir des poches de résistances fortes sur certains projets et des avancées plus faciles sur d'autres. Le scénario 2 reflète le mieux cette probabilité d'une **progression partielle du projet chinois**, qui ne serait ni un succès complet, ni un échec retentissant dans tous les domaines, mais qui conduirait à une certaine **polarisation** entre la Chine et les pays soutenant B&R, et une coalition de pays sceptiques proposant d'autres projets de financement aux infrastructures et promouvant activement le maintien de normes libérales sur la scène internationale.

Éléments de recommandations

Pour une approche adaptée

Il est pertinent de développer une approche vis-à-vis de B&R adaptée, qui prenne en compte les caractéristiques du projet chinois (telles qu'identifiées dans la partie « Belt & Road : méthode et objectifs »). En particulier, cette étude recommande :

- **La prise en compte de l'extension sectorielle de B&R**, c'est-à-dire le développement de projets « matériels » (développement des projets d'infrastructures – transports, télécommunications, énergie, parcs industriels, etc.) mais aussi de projets « immatériels ». En outre, les dimensions suivantes sont dès à présent au cœur du projet chinois, et continueront à l'être dans les prochaines années :
 - Dimension juridique (cours internationales d'arbitrage, internationalisation du droit chinois, etc.),
 - Dimension normative,
 - Dimension numérique (réseaux mobiles/internet, câbles sous-marins, *data centers*),
 - Dimension technologique (intelligence artificielle, gestion du *big data*, etc.),
 - Dimension sécurité/police (*smart cities*, vidéosurveillance, reconnaissance faciale),
 - Dimension culturelle (coopération entre musées et autres institutions culturelles),
 - Dimension universitaire (coopération entre laboratoires de recherche),
 - Dimension touristique, et de manière générale les flux humains (*people-to-people*).

Cette liste n'est pas exhaustive et susceptible de s'allonger dans les prochains mois et années, compte tenu de l'évolution constante du projet. Il sera souhaitable d'actualiser l'ensemble des domaines concernés au fur et à mesure du développement du projet chinois, en se rappelant que – selon les autorités chinoises – tous les secteurs peuvent être potentiellement concernés.

De manière générale, il est pertinent de prendre pleinement en compte la « dimension immatérielle » de B&R dans la réflexion

stratégique : le projet chinois ne concerne pas uniquement des projets d'infrastructures.

- **La prise en compte de l'extension géographique de B&R**, et des conséquences pour les intérêts français :
 - En métropole.
 - Dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer (DROM-COM), et notamment en Nouvelle-Calédonie, à La Réunion, en Polynésie française et dans d'autres DROM-COM directement ou potentiellement concernés par B&R.
 - En pays tiers (continent africain, Asie du Sud-Est, Asie centrale, etc.)

- **La prise en compte du caractère ambigu et évolutif du projet chinois :**
 - De nouvelles idées, suggestions, critiques, ajustements sont possibles et bienvenus en théorie, selon le discours officiel chinois. Dans les faits, les interlocuteurs chinois semblent prendre note des remarques formulées par leurs interlocuteurs étrangers. Si ces remarques aident la Chine à ajuster sa stratégie de communication, encore peu d'éléments indiquent que ces remarques soient pleinement intégrées pour ajuster le fond du projet, ses orientations et les modalités de sa mise en application à l'étranger.
 - Dans ce contexte, **il convient de demander des précisions aux autorités chinoises à chaque fois que possible, afin d'assurer un suivi**²⁰⁸ des ajustements nécessaires pour que les projets se développent selon les intérêts de toutes les parties concernées.
 - Il convient également, face à un projet chinois en constante évolution, **d'adopter une approche elle-même capable d'évoluer**, de ne pas formuler une position qui serait figée et définitive.

Pour une nouvelle exigence de précision

Compte tenu de l'extension sectorielle et géographique du projet, cette étude préconise l'adhésion à certains projets concrets, sous certaines conditions, mais non à « B&R » dans son ensemble, puisqu'il s'agit d'un concept fourre-tout qui englobe

208. Ce suivi pourrait concerner en priorité les projets les plus significatifs parmi ceux soumis par les autorités françaises à la Chine à l'occasion de la visite du Premier ministre Édouard Philippe en Chine en juin 2018.

désormais des initiatives et idées de nature très diverses, qui concernent autant des projets de construction de ports, que d'internationalisation du droit chinois, ou encore d'échanges culturels ou touristiques...

Dans ce contexte, il apparaît préférable, afin d'éviter tout malentendu, de :

- Désigner certains projets en termes précis, concrets, localisés physiquement, et définis dans le temps.
- Éviter de signer des MoUs et autres accords-cadres faisant référence à B&R en termes généraux.

De manière générale, cette étude préconise d'éviter d'utiliser les termes « Belt & Road » (ou « Belt & Road Initiative » ou « Une ceinture, une route », ou « Nouvelles routes de la soie ») dans les communications officielles tant que ces termes ne sont pas définis plus explicitement par les autorités chinoises. Il apparaît légitime, plus de 5 ans après le lancement de B&R, de vouloir préciser les termes de la coopération dans le cadre de ce projet, de demander des précisions sur la signification, les motivations, les objectifs, les modalités et les limites du projet. Une reprise par les autorités françaises du terme officiel chinois n'est pas neutre et contribue à sa validation.

Cette exigence de précision permettra de contourner la dimension « diplomatie publique » du projet chinois, et d'éviter d'alimenter une stratégie de communication que la France ne maîtrise pas. **L'ambiguïté stratégique** peut être utile, jusqu'à un certain point. Cette étude évalue que cette ambiguïté **n'est pas, aujourd'hui, utile aux acteurs français et européens**, et qu'au contraire, elle tend à générer des malentendus et une zone de confusion qui complique leur réflexion stratégique.

Une telle précaution concernant la reprise du terme officiel promu actuellement (« Belt and Road Initiative ») est également souhaitable alors que le terme pourrait encore être changé par les autorités chinoises au cours des prochaines années, comme cela a déjà été le cas plusieurs fois depuis le lancement du projet chinois (passant de « New Silk Road » à « One Belt, One Road », puis « Belt and Road » et désormais « Belt and Road Initiative »).

Cette approche est cohérente avec celle de l'Union européenne, qui a fait le choix de ne pas utiliser la terminologie chinoise (Bruxelles préfère parler de « connectivité », parmi d'autres notions). Elle est aussi cohérente **avec celles de la Banque asiatique de développement (BAD) et de la Banque asiatique d'investissements pour les infrastructures (BAII)** – qui

n'emploient pas ce terme spécifiquement, et ont décidé d'étudier les projets qui lui sont soumis selon les mêmes conditions, qu'ils soient labellisés « Routes de la soie » ou non²⁰⁹.

Pour une méthodologie ajustée

Des questions se posent également en matière de méthodologie.

Les diplomaties françaises et chinoises travaillent selon des méthodes assez différentes, que ce soit en matière de communication ou de mise en application des décisions prises par le gouvernement central. Aujourd'hui, la diplomatie chinoise semble vouloir promouvoir sa méthode, de manière informelle (collecte organisée de « suggestions » et « idées » d'acteurs étrangers concernant B&R, centralisée ensuite à Pékin) ou plus formelle (création de mécanismes de coopération bilatéraux et multilatéraux pour l'identification de projet B&R, volonté de formaliser ou institutionnaliser le soutien de pays/acteurs étrangers à B&R, etc.). De manière générale, les autorités chinoises ont la capacité de mobiliser une diversité d'acteurs, y compris non-officiels, au service de la promotion sur le territoire chinois et à l'étranger des priorités gouvernementales, telles que B&R. Dans ce contexte, il convient aujourd'hui de :

- Prendre acte des spécificités de la méthode employée par la diplomatie chinoise pour promouvoir B&R à l'étranger.
- Évaluer si ces méthodes sont compatibles avec les méthodes traditionnellement employées par la diplomatie française et européenne
- Évaluer également si ces méthodes sont dans l'intérêt des acteurs français et européens concernés (ministères mais également entreprises, etc.).
- Réajuster ou reconsidérer les modes de consultation avec la Chine en fonction de cette évaluation.

Toujours concernant la méthodologie : la Chine promeut B&R *via* différents canaux²¹⁰, sans nécessairement passer par les autorités

209. La France ne serait ainsi pas seule dans cette approche. D'autres pays, tels que l'Inde, ont fait le choix de ne plus utiliser explicitement, au niveau officiel, le terme officiel chinois. Indéniablement, les autorités chinoises préféreraient que la France reprenne explicitement et officiellement ce terme, et la diplomatie chinoise continuera à insister, avec persévérance, pour que le terme soit repris dans les communiqués conjoints. Toutefois, la Chine pourrait finir par accepter l'approche française, tout comme elle a accepté, dans une certaine mesure, l'approche indienne. Ainsi, la partie chinoise semble avoir pris acte de la possibilité que le label « BRI » ne soit plus utilisé avec l'Inde, si l'on en croit Kong Xuanyou, le vice-ministre chinois des Affaires étrangères, qui, à l'issue du sommet de Wuhan en mai 2018, affirmait : « Que l'Inde accepte ou pas l'expression Belt and Road, je crois que cela n'est pas important et que la Chine ne sera pas trop dure à ce sujet. » (cf. partie « Positions de pays clé. »)

centrales (promotion directement auprès des collectivités locales/représentants locaux, des entreprises, partis politiques, universités, *think tanks*, organisations diverses issues de la société civile, etc.). Il est difficile pour certains de ces acteurs, notamment ceux peu familiers du projet chinois et des orientations de politique étrangère de la Chine²¹¹, d'élaborer une réponse informée et stratégique aux propositions chinoises.

En particulier, certaines villes/collectivités locales sont assez seules dans la prise de décision. Il pourrait être utile de **renforcer l'accompagnement par certaines administrations centrales des collectivités locales qui le souhaitent**²¹².

Pour une réflexion stratégique européenne

Pour la diplomatie européenne, plusieurs possibilités :

- **Continuer à réfléchir stratégiquement et concrètement à la dimension « transport »** de B&R, dans la lignée du rapport rédigé par le Parlement européen sur le sujet en janvier 2018²¹³.
- **Davantage prendre en compte les autres dimensions de B&R dans la réflexion stratégique, notamment les dimensions immatérielles.**
 - Cette réflexion pourrait être stimulée par un groupe d'États membres, comme ce fut le cas concernant les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques.
 - Parmi ces dimensions, la **dimension « normative »** ne doit pas être sous-estimée. La France et l'UE pourraient engager dès à présent une réflexion sur les normes européennes, dans la lignée de la *Communication conjointe sur la connectivité entre l'Europe et l'Asie* de septembre

210. Dont les « VI^e Assises de la coopération décentralisée franco-chinoise » qui se tiendront à Toulouse les 11, 12 et 13 décembre 2018.

211. Il a été constaté lors du terrain de recherche que certains représentants locaux étaient demandeurs non seulement d'éléments d'information et d'analyse concernant B&R, mais aussi concernant la Chine – alors qu'ils sont peu familiers du pays et ne disposent souvent pas, en interne, du temps et des capacités pour développer une réflexion stratégique sur leur relation avec ce pays spécifiquement.

212. Cet accompagnement pourrait être souple pour préserver pleinement la liberté de réflexion stratégique des acteurs locaux. Par exemple, aider à la formulation de « questionnements stratégiques » plutôt que de recommandations fermes.

213. Cf. « Research for TRAN Committee: The New Silk Route - Opportunities and Challenges for EU Transport », Parlement européen, janvier 2018.

2018²¹⁴. Les normes chinoises sont-elles incompatibles avec les normes européennes – au niveau économique comme politique et sociale – si oui, lesquelles ? Une attention particulière pourrait être portée aux normes dans les industries émergentes.

- Pour toutes les dimensions, réfléchir stratégiquement, en priorité, aux projets **B&R qui concernent directement les pays de l'UE** (projets développés ou planifiés sur le territoire UE), **et dans son voisinage immédiat.**

- **Cette priorité ne doit pas empêcher une réflexion plus large sur les projets B&R en pays tiers, plus éloignés du territoire européen**
 - En particulier, il pourrait être utile d'**évaluer au niveau européen l'efficacité de la « coopération en pays tiers »**, en comparant les expériences des différents pays avec laquelle la Chine a tenté de développer ce format de coopération (coopération avec la France en Afrique francophone, avec l'Espagne en Amérique latine, avec le Portugal en Afrique lusophone et au Brésil, notamment).
 - Cette évaluation pourrait permettre d'ajuster le format de coopération, de définir de nouvelles conditions ou modalités de coopération pour qu'il soit plus efficace et adapté aux pratiques européennes.

- En matière de financement, il convient de continuer à réfléchir à la **diversification des outils de financement** des projets d'infrastructures, suite à la publication de la *Communication conjointe sur la connectivité entre l'Europe et l'Asie*.
 - Il s'agit tout d'abord de **soutenir la mise en œuvre de la plateforme de connectivité UE-Chine** lancée en 2015 et dont l'objectif est de chercher des synergies entre le plan européen de développement des infrastructures (entre autres) dit plan Juncker et le projet chinois B&R en identifiant des projets d'intérêt commun pouvant faire l'objet de financements conjoints.

214. Communication conjointe présentant la vision de l'UE pour une nouvelle stratégie globale visant à mieux relier l'Europe et l'Asie (titre officiel en anglais « Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy »), adoptée le 19 septembre 2018 par la Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique sécurité, disponible sur : <https://eeas.europa.eu>.

- La poursuite d'un financement unilatéral par la Chine *via* des prêts bancaires paraît peu réaliste dans un contexte de ralentissement économique marqué en Chine, mais aussi de détérioration des bilans des banques et de diminution des réserves de change. Dans ces conditions, des possibilités de **co-financement** pourraient s'ouvrir pour des partenaires étrangers, notamment **dans le cadre de coopérations en pays tiers**, mais dans lesquelles les pratiques européennes seraient respectées. Il est toutefois à craindre que cette possibilité reste théorique ; la Chine serait en effet vraisemblablement réticente à se plier aux conditions imposées par l'UE, mais aussi à coopérer au stade de l'identification des projets à financer.
- *A minima*, il convient de **continuer à encourager les financements par la voie multilatérale** (BAII et financements conjoints avec la Banque mondiale, la BERD, la BAD, etc.), qui permettent de garantir le respect de certaines normes et pratiques.

Cette étude recommande également, au niveau européen :

- **La prise en compte de l'institutionnalisation du projet chinois et de sa dimension « gouvernance mondiale ».** La Chine continuera à encourager la signature d'accords-cadres, à créer des mécanismes de coopérations bilatéraux et multilatéraux divers sous le label B&R, de forums et sommets B&R²¹⁵, etc.
 - **Dans ce contexte, il est pertinent de réfléchir en amont aux conditions d'une participation officielle aux rencontres B&R.** Une approche précautionneuse quant à la participation à certaines rencontres peut s'avérer justifiée, compte tenu du fait que la Chine n'hésite pas à « désinviter » certains pays pour des raisons politiques²¹⁶.
 - Cette réflexion gagne à être inscrite dans le cadre de la réflexion plus large développée actuellement par la diplomatie française sur le **multilatéralisme**, en prenant en compte les divergences de vues entre les conceptions française/européenne et chinoise du multilatéralisme.

215. Une 2^e édition du forum Belt & Road devrait se tenir à Pékin au printemps 2019.

216. Cas notamment de Singapour, qui n'avait pas été invité au forum B&R de mai 2017 pour des raisons principalement politiques. B. Jaipragas, « What New Silk Road Snub Means for Singapore's Ties with China », *South China Morning Post*, 18 mai 2017, disponible sur : www.scmp.com. Même chose pour la Thaïlande, voir sur : www.iseas.edu.sg.

- Cette réflexion gagne à être **européenne** et à prendre en compte les **forums multilatéraux régionaux** organisés par la Chine, en premier lieu ceux développés sur le territoire européen (tel que 16+1), alors que Pékin met B&R au sommet de ces forums.
- **La prise en compte de la dimension « mise en réseau » de B&R.** De plus en plus, les autorités chinoises considèrent le projet non seulement comme une plateforme d'interactions entre gouvernements, mais aussi comme **une plateforme de mise en réseaux** entre différents types d'acteurs (ports, villes, laboratoires de recherche, universités, musée, ONG et organisations civiles de toutes sortes). La Chine a commencé, ces dernières années, à créer des réseaux autour du label B&R, et continuera probablement à en créer de nouveaux et à en consolider dans les prochaines années. Le discours d'ouverture de Xi Jinping au forum B&R de Pékin de mai 2017 confirme cette tendance à la « mise en réseaux »²¹⁷.

Il apparaît pertinent dans ce contexte de compléter cette liste au fur et à mesure de la création de nouveaux réseaux, de les identifier de la manière la plus exhaustive possible, au niveau français mais aussi européen, afin :

- d'effectuer un suivi de leur développement et une évaluation des avantages/inconvénients de ces réseaux pour leurs membres.
- de mieux réfléchir à l'intérêt pour les institutions françaises et européennes potentiellement concernées de les rejoindre ou pas.
- **L'élaboration d'un plan d'action pour la promotion d'une vision européenne de la mondialisation**
 - Si l'analyse et la réflexion stratégique au niveau européen est aujourd'hui de qualité, notamment concernant les questions chinoises et asiatiques, elle peine parfois à être traduite au niveau opérationnel. Lorsqu'elle l'est, les délais sont souvent longs.
 - **La mise en place d'un plan d'action, avec des objectifs fixés pour des échéances précises à la fois à court, moyen et plus long terme** serait souhaitable.

217. Ainsi, Xi avait alors notamment appelé à créer, sous le label OBOR, les réseaux suivants : « Belt and Road free trade network », « multi-tiered Belt and Road financial cooperation network », « network for cooperation among the NGOs », « Joint Laboratory Initiative », « Technology transfer initiative », « big data service platform », parmi d'autres réseaux et plateformes multilatérales créées par la Chine.

- Ce plan clarifierait non seulement la vision européenne de la mondialisation en rappelant ses principes traditionnels (respect de l'État de droit, de la démocratie, des droits de l'homme ; soutien aux normes internationales établies – principes de réciprocité, droit conventionnel, liberté de navigation ; règles de transparence, etc.) mais aussi les actions concrètes planifiées pour la promouvoir.
 - ✓ La France pourrait contribuer activement à la formulation de ce plan européen pour une **mondialisation garante des libertés** (individuelles, entrepreneuriales, de navigation, etc.), et ainsi contribuer au développement d'**une stratégie européenne de préservation des libertés**.
- Ce plan pourrait également être utile pour clarifier ce qui rassemble non seulement les pays de l'Union européenne, mais d'autres pays au-delà de l'Europe, et notamment ceux qu'on appelle communément les « like-minded countries ».

Pour une nouvelle stratégie française

Toutefois, **B&R n'est pas uniquement une source de risques/inquiétudes pour les diplomaties françaises et européennes, c'est également une source d'opportunité :**

- **Opportunité de faire avancer, plus rapidement, une stratégie sur des enjeux clés au sein des États-membres et de l'Union européenne.**
 - La diplomatie chinoise, par son activisme, stimule cette réflexion stratégique.
 - Elle la rend aujourd'hui indispensable. Afin de ne pas agir en réaction uniquement, il est pertinent pour la France et l'Europe de préciser leurs objectifs concernant les enjeux liés à B&R, qui peuvent être différents de ceux de la Chine.
- **Concernant la France, c'est le moment d'affiner la réflexion stratégique concernant notamment (liste non-exhaustive) :**
 - **L'aménagement du territoire :**
 - **Architecture du réseau de fret ferroviaire**²¹⁸,
 - **Architecture du transport maritime** (et plus globalement stratégie portuaire de la France²¹⁹),

218. Cette réflexion a déjà été engagée par la SNCF.

- **Autres architectures de transport** (aérien, etc.)

NB : Pour certains enjeux par nature transfrontaliers, tels que le fret ferroviaire, il pourrait être utile de renforcer la réflexion stratégique avec les voisins de la France (Belgique, Allemagne, Italie, etc.).

- **Normes et standards :**

- **Identifier et se positionner en amont sur l'établissement de normes dans des domaines émergents** – intelligence artificielle, *big datas*, urbanisation/*smart cities*, industries d'avenir, transition énergétique et développement durable – et surtout ceux dans lesquels l'établissement de normes aura des conséquences sociales et politiques considérables (protection des données, respect de la vie privée, risques d'ingérence par l'État...) mais aussi ceux où les enjeux économiques sont de taille. La France pourrait être davantage proactive dans ce domaine.
- **Le multilatéralisme et la restructuration de la gouvernance mondiale** (dont cybergouvernance et protection des données individuelles).

Entre autres thématiques d'importance pour la France.

- **Cette réflexion stratégique gagnerait à porter sur les thèmes ci-dessus plutôt que sur B&R spécifiquement.** Il n'apparaît pas nécessaire de dédier un mécanisme de coordination interministériel formel spécifique à B&R. Ce type de mécanisme pourrait s'avérer contre-productif compte tenu de la nature du projet chinois (réflexion « en réaction » à l'initiative chinoise, dispersion de la réflexion compte tenu de l'extension géographique et sectorielle du projet chinois, etc.).
- De manière générale, l'émergence du projet chinois a eu pour conséquence indirecte – et positive – de développer un *brainstorming* en France rassemblant une diversité d'institutions publiques (dialogue interministériel, notamment). Il est d'intérêt pour la France de **préserver ce type d'échange décroisé et de le développer encore davantage dans les prochaines années, sur les thématiques clés pour la France, indépendamment du projet chinois.**

219. Incluant ports maritimes et fluviaux. Cette tâche pourrait être confiée au Secrétariat général de la Mer.

Pistes d'analyse prospective, pour un suivi de B&R dans les prochaines années

- **Suivi du mandat de Xi Jinping.** Puisqu'il est probable que le président chinois continue à promouvoir B&R tout au long de son mandat.
- **Prise en compte des documents de planification B&R existants et à venir.** Ils sont assez généraux, mais certains paragraphes sont explicites et informatifs quant à certains objectifs du projet chinois dans des domaines spécifiques (par exemple, le document sur le pan maritime de B&R²²⁰ offre des précisions concernant la notion de « Blue ocean », les objectifs en matière de normes maritimes, de coopération entre les ports, etc.).
- **Prise en compte de tous les documents de planification publiés par le gouvernement chinois, même ceux indirectement liés à B&R.** Puisque B&R est perçu par les autorités chinoises comme un vecteur d'internationalisation des priorités nationales, il est important de faire ce lien de manière systématique et actualisée.
- **Prise en compte des intérêts fondamentaux de la Chine, en parallèle de l'extension géographique de B&R.** Au-delà des territoires d'intérêt direct pour la France évoqués précédemment, B&R peut potentiellement avoir des conséquences géoéconomiques, géopolitiques et géostratégiques dans de nombreuses zones, et en priorité dans les zones considérées d'intérêt national pour la Chine.
 - **Le rôle politique que pourrait jouer B&R vis-à-vis de Hong Kong :** Pékin intègre pleinement Hong Kong dans le projet. En plus d'être l'hôte de sommets et rencontres internationales B&R, Hong Kong fait partie de la BAI et n'a cessé de multiplier les accords de libre-échange et d'investissement. La même question se pose différemment à **Macao** alors que Pékin associe l'ensemble des régions

220. Cf. « Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative », juin 2017.

administratives spéciales au projet B&R. Jusqu'à présent, les autorités des régions administratives spéciales se sont alignées sur la politique impulsée par Pékin.

- **Le rôle politique que pourrait jouer B&R vis-à-vis de Taïwan.** La place de Taïwan dans B&R demeure aujourd'hui relativement floue, mais il est probable que celle-ci soit clarifiée et renforcée dans les prochaines années, alors que Xi Jinping considère la réunification comme un objectif de long terme, et a déclaré vouloir faire bénéficier plus directement Taïwan du développement chinois²²¹.
 - **Le rôle politique que pourrait jouer B&R vis-à-vis de la Corée du Nord** et plus largement de la péninsule coréenne, dans l'éventualité d'une poursuite des négociations et d'un développement d'une stratégie d'intégration économique régionale en Asie du Nord-Est dans ce contexte (développement potentiel à terme de réseaux ferroviaires et énergétiques passant par la Corée du Nord).
 - **Le rôle politique que pourrait jouer B&R vis-à-vis d'autres territoires**, notamment les conséquences politiques d'investissements majeurs dans les infrastructures de certains **pays européens**.
- Au-delà de B&R, **rester attentif aux mouvements d'investissements** qui pointeraient vers un affaiblissement de la dépendance économique vis-à-vis des États-Unis par exemple (pour la Chine) ou vis-à-vis de la Chine (pour les États-Unis, l'Europe, des pays tiers). Ces signaux suggéreraient une tendance à la repolarisation des relations internationales autour de deux blocs peu dépendants économiquement.
 - **Identification de « motifs récurrents ».** Puisque B&R est promu et développé de façon similaire d'un pays, d'une région à l'autre (cf. coopération en pays tiers, arrivée d'un train estampillé « route de la soie », etc.). Depuis le lancement du projet, mais surtout depuis la tenue du XIX^e Congrès du PCC (octobre 2017),

221. Cf. « Xi Jinping exhorte le milieu des affaires de Taïwan à promouvoir le développement pacifique des relations entre les deux rives », Xinhua, 10 avril 2018, disponible sur : <http://french.xinhuanet.com>.

apparaît une forte **rigidité du langage** officiel, de plus en plus intransigeant sur les mots que les étrangers auraient le droit – et n’auraient pas le droit – d’employer pour évoquer le projet chinois. L’identification des éléments de langage récurrents permettrait de prendre acte de cette rigidité, d’aider les acteurs français (officiels, parlementaires, entreprises, etc.) à lire entre les lignes de la communication officielle, et de réfléchir en amont au réemploi, ou non, de ces termes dans les déclarations françaises et européennes.

- **Capacités d’imagination, car « tout est possible ».** Pour rappel : tous les secteurs et pays/zones sont potentiellement concernés par B&R (y compris l’espace, autres planètes que la Terre...)



ifri

institut français
des relations
internationales