Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/1574

5.3.2024

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «La bataille mondiale des offres, de l'initiative chinoise "La ceinture et la route" à la stratégie "Global Gateway" de l'Union européenne: la vision de la société civile organisée européenne»

(avis d'initiative)

(C/2024/1574)

Rapporteur: **Stefano PALMIERI**

Décision de l'assemblée plénière	25.1.2023
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
	Avis d'initiative
Compétence	Section «Relations extérieures»
Adoption en section	16.11.2023
Adoption en session plénière	14.12.2023
Session plénière n°	583
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	187/0/3

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) salue le choix de l'Union européenne (UE) de promouvoir le principe de l'autonomie stratégique ouverte, par lequel elle entend investir dans la diffusion des valeurs démocratiques, de normes élevées, de la bonne gouvernance et de la transparence, grâce à des projets d'infrastructure réussis. Dans cette optique, le CESE accueille favorablement la stratégie «Global Gateway» lancée fin 2021.

1.2. Le CESE reconnaît que certains acteurs — en premier lieu la Chine et les États-Unis — ont agi plus opportunément que l'Union, qui paie en partie le prix d'un manque de coordination au niveau central et de la difficulté qui en découle de promouvoir une politique d'investissement unifiée et concurrentielle.

1.3. Le CESE affirme que la stratégie «Global Gateway» permettra à l'Union de renforcer les liens économiques et politiques avec ses pays partenaires en garantissant le respect de ses principes démocratiques et sociaux, et dans le même temps, d'affronter efficacement la concurrence mondiale en matière de fourniture d'infrastructures.

1.4. Le CESE insiste sur l'importance de fonder les programmes d'investissement de la stratégie «Global Gateway» sur une analyse d'impact. Celle-ci devrait non seulement porter sur des aspects d'intérêt stratégique et géopolitique, mais aussi garantir la participation démocratique aux initiatives de développement dans les pays partenaires ainsi que la durabilité économique, sociale et environnementale des projets.

1.5. Le CESE relève que grâce à sa vaste portée, la stratégie «Global Gateway» permettrait aux États membres de l'UE de promouvoir, dans des pays tiers relevant de ladite stratégie, des initiatives unilatérales ou bilatérales en matière d'infrastructures et d'investissements qui ne seraient pas soumises à une analyse d'impact préalable ni à la supervision directe des institutions européennes dès lors qu'aucun financement de l'Union n'aurait été demandé. Dans ce contexte, le CESE se dit vivement préoccupé par la possibilité que la stratégie «Global Gateway» englobe des projets qui ne respectent pas les normes de qualité élevées telles que celles définies dans les documents de l'Union régissant les procédures d'évaluation des incidences sociales et environnementales.

1.6. Le CESE insiste sur la nécessité que les organismes européens compétents garantissent la disponibilité et la pleine accessibilité, pour les acteurs concernés, d'informations détaillées sur les projets relevant de la stratégie «Global Gateway».

1.7. Le CESE suggère la création d'un guichet unique au sein des représentations de l'Union de manière à promouvoir les investissements du secteur privé et la participation de tous les acteurs économiques et sociaux au niveau régional et local.

1.8. Le CESE relève l'absence persistante de clarté quant à la nature de l'initiative «La ceinture et la route» («Belt and Road Initiative» — BRI, aussi appelée «La nouvelle route de la soie») et aux critères permettant à un projet de figurer sur la liste officielle. Par conséquent, il apparaît essentiel que la République populaire de Chine fournisse des informations précises et actualisées sur les programmes d'investissement relatifs à la BRI, afin de garantir davantage de transparence et de clarté en ce qui concerne cette initiative.

1.9. Le CESE déplore que les acteurs locaux européens comme les organisations de la société civile et les partenaires sociaux ne soient pas réellement associés tout au long du processus — élaboration, suivi, évaluation et mise en œuvre — des projets BRI réalisés dans l'UE. À cet égard, le CESE exprime le souhait d'endosser un rôle plus actif lors des phases cruciales du processus décisionnel concernant les projets de développement relevant de la BRI et de la stratégie «Global Gateway».

1.10. Le CESE estime que le manque de coordination entre les programmes d'infrastructures de l'UE et de la Chine a donné lieu à des incohérences dans les infrastructures de connectivité, et souligne que les investissements réalisés dans le cadre de la BRI risquent de compromettre la propriété des infrastructures stratégiques nationales de l'Union.

1.11. Le CESE exprime des préoccupations en ce qui concerne l'absence de coordination entre les États membres de l'UE s'agissant de l'adhésion à la BRI, les risques pour la compétitivité de l'UE, les droits des travailleurs, le blanchiment de capitaux, l'endettement et les questions environnementales liées aux investissements chinois dans les projets de la BRI.

1.12. Le CESE juge essentiel d'améliorer la coordination entre les institutions de l'UE et ses États membres en ce qui concerne la BRI afin d'éviter une fragmentation des relations avec la Chine, qui serait préjudiciable à l'Union dans son ensemble. Il est fondamental de garantir une action conjointe des États membres de l'UE vis-à-vis de la Chine et d'encourager une communication efficace entre les institutions de l'Union et ce pays.

1.13. Le CESE insiste sur la nécessité que les projets de la BRI et de la stratégie «Global Gateway» soient conformes à une série de principes et d'objectifs, notamment le respect des valeurs de l'Union et la réalisation d'analyses d'impact détaillées, afin de garantir leur légitimité.

1.14. Selon le CESE, les **projets relevant de la BRI** réalisés sur le territoire des 27 États membres de l'UE ou en dehors de celui-ci mais associant néanmoins des acteurs économiques qui en sont ressortissants (bénéficiaires, fournisseurs ou donateurs), ainsi que les **projets de la stratégie «Global Gateway»**, devront faire l'objet d'une **analyse d'impact économique, financier, social, environnemental et juridique** qui permettra d'en attester la légitimité et la compatibilité avec les valeurs de l'UE et les principes et objectifs cités au paragraphe 5.1.1.

2. **Introduction**

2.1. Ces dernières années ont été marquées par un accroissement des disparités d'investissement, au niveau mondial, entre les pays à haut revenu et ceux à bas et moyen revenu, surtout en raison des effets de la «polycrise» déclenchée par la pandémie, l'invasion russe de l'Ukraine et, plus récemment, par le conflit israélo-palestinien.

2.1.1. Ce déficit de financement, outre son incidence négative sur la connectivité mondiale, offre aux principaux acteurs mondiaux présents sur la scène internationale l'occasion d'étendre leur sphère d'influence géopolitique là où la politique infrastructurelle est aujourd'hui au cœur de leur stratégie.

2.2. Certains États ont mené ces dix dernières années une stratégie combinant habilement *soft power* («pouvoir de convaincre») et influence politique au moyen de grands programmes d'investissement destinés aux pays partenaires: la République populaire de Chine, avec son initiative «La ceinture et la route» («Belt and Road Initiative» — BRI) lancée en 2013, les États-Unis et leur «Partenariat pour les infrastructures et les investissements mondiaux» (PGII), le Royaume-Uni grâce à l'initiative «Clean Green», le Japon avec son «Partenariat pour une infrastructure de qualité», ou encore le «Corridor économique Inde-Moyen-Orient-Europe» (IMEC).

2.3. L'Union européenne a elle aussi lancé, en décembre 2021, sa propre stratégie, baptisée «Global Gateway», tant pour soutenir la connectivité mondiale que pour réagir à la BRI qui, à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie, a mis à mal l'unité de l'Union.

2.3.1. Au moins jusqu'en 2019, les 27 États membres de l'UE n'ont en effet pas adopté d'approche unitaire à l'égard de la BRI, notamment en ce qui concerne:

— **la vision commune de cette initiative**, 18 États membres ayant signé en ordre dispersé les protocoles d'accord avec la Chine ([1]) et 20 États membres ayant adhéré au principal instrument financier de la BRI, la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures ([2]), sans que cette adhésion ait fait l'objet d'un accord préalable avec les institutions de l'UE,

— **ses effets potentiels tant sur le plan de la politique de voisinage** (par exemple, les conséquences du regroupement de pays «14 + 1» avec 9 États membres de l'UE ([3]) et en particulier la région des Balkans) **que sur les programmes existants de l'UE** tels que le réseau transeuropéen de transport (RTE-T).

2.4. En 2019, l'Union a radicalement modifié sa stratégie à l'égard de la BRI. La communication conjointe de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur «Les relations UE-Chine — Une vision stratégique» ([4]) consacre le passage définitif d'une vision de la Chine en tant que «**partenaire stratégique**» à un encadrement différencié selon lequel la Chine est perçue comme un «**partenaire de coopération**», un «**partenaire de négociation**», un «**concurrent économique**» et un «**rival systémique**». Il s'agit là d'un moment charnière dans les relations entre l'UE et la Chine, puisque cette dernière commence dès lors à être perçue essentiellement comme un rival systémique à tous points de vue, tournant décidément le dos à son rôle de partenaire. Cette communication fixe trois objectifs pour l'Union: i) approfondir son engagement avec la Chine afin de promouvoir des intérêts communs au niveau mondial; ii) obtenir un meilleur équilibre et davantage de réciprocité dans les relations économiques; iii) renforcer ses propres politiques internes et sa propre base industrielle. La communication définit en outre dix actions à mettre en œuvre grâce à une nouveauté intéressante, à savoir **une approche uniforme devant être adoptée par l'ensemble des 27 États membres de l'UE**. Par ce document, l'Union exige en effet que sa «**politique d'une Chine unique**» ait pour pendant une «**politique d'une Europe unique**» menée par son homologue chinois, qui ne soit pas source de divisions internes dans l'UE.

2.5. Ce changement d'approche de l'UE a été renforcé, de 2020 à 2022, par les conséquences de la pandémie de COVID-19 (interruption des chaînes d'approvisionnement en biens et services, dépendance à l'égard de la fourniture de produits stratégiques, etc.), par les effets de l'odieuse agression de la Russie contre l'Ukraine (dépendance énergétique, inflation, stagnation, flux de réfugiés ukrainiens) et par une série de politiques mises en œuvre par la République populaire de Chine (mesures visant à contrer les sanctions de l'UE en matière de droits de l'homme, mesures commerciales contre le marché unique, ainsi qu'une position controversée de la Chine en ce qui concerne la guerre en Ukraine).

2.6. C'est dans ce contexte que l'Union européenne, par l'intermédiaire des conclusions du Conseil du 29 mars 2022, a promu **le principe de l'autonomie stratégique ouverte de l'Union européenne**, par lequel elle entend réaffirmer l'engagement pris lors du sommet de Versailles des 10 et 11 mars 2022, à savoir «assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne [la] sécurité [de l'Union] et […] prendre de nouvelles mesures décisives en vue de construire [sa] souveraineté européenne, de réduire [sa] dépendance et d'élaborer un nouveau modèle de croissance et d'investissement pour 2030» en atteignant «son autonomie économique et financière, tout en maintenant son ouverture, sa coopération à l'échelle mondiale avec les partenaires partageant les mêmes valeurs et sa compétitivité, et tirer parti des avantages susceptibles d'en découler».

2.7. Le Conseil ajoute, dans ses conclusions, que l'initiative «Global Gateway» devra également contribuer à la réalisation de l'objectif d'autonomie stratégique ouverte de l'UE en «**promouvant les valeurs démocratiques et des normes élevées, la bonne gouvernance et la transparence**» ainsi que «**l'utilisation de l'euro dans les flux financiers liés au développement**».

2.8. Sur la base des évolutions géopolitiques récentes, le CESE, en tant que «maison» des organisations de la société civile européenne, estime qu'il serait pour le moins opportun d'évaluer minutieusement tant la stratégie «Global Gateway» que la BRI.

3. **La stratégie «Global Gateway» de l'Union européenne**

3.1. L'Union européenne promet de mobiliser, grâce à la stratégie «Global Gateway», jusqu'à 300 milliards d'euros d'investissements entre 2021 et 2027 afin d'améliorer les infrastructures de connectivité numérique, énergétiques et de transport, et de renforcer les systèmes de santé, d'éducation et de recherche dans le monde entier.

3.2. L'Union estime que le déficit d'investissement dans la connectivité est susceptible d'entraver la reprise après la crise actuelle et la préparation aux situations d'urgence futures (polycrise). En outre, le manque d'infrastructures limite le potentiel économique de la connectivité entre l'UE, l'Asie et d'autres régions.

([1]) L'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Tchéquie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

([2]) L'Autriche, la Belgique, la Croatie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Espagne, la Suède et Chypre.

([3]) La Bulgarie, la Croatie, la Tchéquie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Grèce, ainsi que l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie.

([4]) JOIN(2019) 5 final.

3.3. Les objectifs de la stratégie «Global Gateway» sont multiples:

a) garantir de nouveaux débouchés pour les biens et services de l'UE;

b) offrir un substitut valable aux modèles de développement concurrents tels que la BRI;

c) faciliter la réalisation, à l'échelle planétaire, des objectifs de décarbonation qui sont au cœur du pacte vert;

d) soutenir l'affirmation et l'expansion de facto des normes en matière de droits de l'homme, de travail et de sécurité, ainsi que des normes techniques et commerciales de l'Union, afin de les ériger en normes mondiales, en renforçant les ambitions d'autonomie stratégique ouverte de l'Europe.

3.4. En 2022, la stratégie «Global Gateway» a bénéficié d'un regain d'élan grâce à une série d'importants trains d'investissements régionaux qui lui étaient liés: le dispositif «Global Gateway Afrique-Europe» de février 2022, qui promet de mobiliser jusqu'à 150 milliards d'euros d'investissements (avec 11 corridors de transport stratégiques destinés à faciliter la mobilité et le commerce intra-africain et entre l'Afrique et l'Europe; des mesures pour développer et renforcer les chaînes de valeur régionales et continentales afin d'optimiser la zone de libre-échange continentale africaine; l'érection du pont sur le fleuve Cross au poste-frontière de Mfum-Ekok entre le Cameroun et le Nigeria, qui renforcera la connectivité entre la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale; ou encore le train d'investissements «Global Gateway» pour la région de l'ASEAN, d'un montant de 10 milliards d'euros, et l'initiative «Team Europe» sur la connectivité durable pour relier l'UE et l'ASEAN.

3.4.1. Toujours en février 2022, un deuxième train d'investissements régional a été annoncé pour la région des Balkans occidentaux. La Commission européenne a promis 3,2 milliards d'euros d'investissements pour soutenir 21 projets dans les secteurs des transports, du numérique, et de la durabilité environnementale et de l'énergie. Le plan contribuera à réduire les écarts en matière de développement entre l'Union européenne et cette région et à soutenir la reprise économique après la pandémie ([5]).

3.5. Fin 2022, un an après le lancement de la stratégie «Global Gateway», l'UE avait mobilisé plus de 9 milliards d'euros pour subventionner des investissements clés en Afrique, en Amérique latine et dans la région Caraïbes et Pacifique. L'UE a également approuvé des garanties financières pour 6,05 milliards d'euros supplémentaires à l'appui de 40 programmes d'investissement en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et dans la région Asie-Pacifique, qui devraient générer plus de 50 milliards d'euros en investissements dans des secteurs clés. Par ailleurs, l'accord de garantie FEDD+ signé en mai 2022 avec la BEI couvre à hauteur de 26,7 milliards d'euros des prêts souverains dans des secteurs tels que l'énergie propre et les infrastructures vertes. Ce sont 34 projets qui ont déjà été approuvés dans ce cadre, représentant 7,4 milliards d'euros d'investissements. Enfin, en ce qui concerne les Balkans occidentaux et les pays du voisinage méridional et oriental, l'UE et les institutions financières européennes ont mobilisé à ce jour 14 milliards d'euros sur les 77 milliards d'euros d'investissements prévus d'ici à 2027 ([6]).

3.6. Parmi les principaux projets ([7]) menés sous l'égide de la stratégie «Global Gateway» auxquels les États membres de l'UE ont assigné la plus haute priorité en 2023 et au début 2024, on pourra citer la création de partenariats bilatéraux avec des pays riches en ressources, en particulier en Afrique subsaharienne et dans la zone Amérique latine et Caraïbes, dans l'objectif d'aider ces régions à promouvoir des investissements tout le long des chaînes de valeur des matières premières critiques. Les pays partenaires bénéficieront en outre d'un soutien pour développer les chaînes de valeur régionales en diversifiant leurs économies et en créant de la valeur ajoutée locale.

3.7. *Évaluation de la stratégie «Global Gateway»*

3.7.1. Le CESE se félicite du lancement de la stratégie «Global Gateway» et espère qu'elle contribuera à l'affirmation d'une autonomie stratégique ouverte de l'Union. Le CESE estime que l'Union sera ainsi en mesure de consolider les liens économiques et politiques avec les pays partenaires et d'asseoir ses principes démocratiques et sociaux, tout en étant capable de mener une concurrence efficace, en premier lieu avec la Chine et les États-Unis, pour la fourniture d'infrastructures à l'échelle mondiale.

3.7.2. Dans le contexte actuel, le CESE considère que la stratégie «Global Gateway» peut faire office d'instrument de stabilisation politique, économique et sécuritaire des voisins directs de l'Union et renforcer dans le même temps les positions géopolitiques européennes, à la fois pour résoudre les causes profondes de la migration vers l'Europe et atténuer les risques politiques, économiques, sociaux et environnementaux.

([5]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_1362
([6]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_7656
([7]) https://www.politico.eu/article/eu-sets-outs-projects-to-make-global-gateway-visible-on-the-ground/

3.7.3. Tout en reconnaissant que cette initiative est l'occasion d'améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques d'investissement et de connectivité de l'UE, le CESE s'interroge sur sa capacité réelle à mobiliser les financements nécessaires ([8]). Il est difficile de savoir si les investissements promis se concrétiseront effectivement. Près de la moitié des 300 milliards d'euros que la Commission entend mobiliser devrait provenir du secteur privé. En décembre 2022, soit un an après le lancement officiel de l'initiative, il apparaît que la participation du secteur privé est encore marginale ou à tout le moins que ses modalités sont toujours en cours de définition ([9]).

3.7.4. Le CESE est d'avis que l'initiative «Global Gateway», qui se concentre essentiellement sur la limitation des risques de la dette pour les pays partenaires, semble offrir une solution plus fiable que d'autres, comme la BRI, pour le développement des infrastructures mondiales. Le modèle de financement proposé par l'Union est une combinaison de subventions, de prêts préférentiels et de garanties visant à stimuler les investissements du secteur privé, alors que la BRI est principalement axée sur des prêts. Pour rendre la stratégie «Global Gateway» compétitive face aux initiatives d'investissement prises par d'autres acteurs, le CESE souligne qu'il importe d'améliorer l'accessibilité des procédures administratives d'allocation des fonds et de veiller à ce que des délais précis et appropriés soient impartis pour la réalisation des analyses d'impact économique, social et environnemental requises, afin d'en garantir l'efficience et l'efficacité pour les acteurs concernés.

3.7.5. Selon le CESE, la stratégie «Global Gateway» devrait assurer une meilleure coordination stratégique entre les fonds de l'UE et ceux mis en œuvre par les 27 États membres. Une telle coordination est totalement inexistante à ce jour et devrait être organisée et gérée par l'Union elle-même, sur la base de certains objectifs stratégiques européens ([10]).

3.7.5.1. Le CESE déplore le manque d'informations, tant quantitatives que qualitatives, fournies lors de la première réunion du comité «Global Gateway» tenue le 11 décembre 2022 (par exemple concernant sa composition).

3.8. Le CESE se dit prêt à organiser régulièrement des réunions entre le comité «Global Gateway», les organisations de la société civile et les partenaires sociaux afin de garantir une information constante des parties prenantes locales concernées par l'initiative, ainsi que d'évaluer et de souligner son caractère stratégique.

3.8.1. Le CESE rappelle que les programmes d'investissement de la stratégie «Global Gateway» doivent se fonder sur une analyse d'impact qui porte non seulement sur des considérations stratégiques et géopolitiques, mais garantisse aussi l'appropriation démocratique des initiatives de développement dans les pays tiers ainsi que la durabilité économique, sociale et environnementale des projets. Le CESE souligne que, contrairement aux projets d'investissement financés par la BEI, dont on a la garantie qu'ils feront l'objet d'une analyse d'impact économique, social et environnemental et donneront ensuite lieu à un suivi, le doute subsiste en revanche en ce qui concerne les projets d'investissement financés par d'autres fonds de l'UE, en raison d'un manque de clarté quant aux modalités de l'analyse d'impact, du contrôle et de la mise en œuvre des actions prévues au titre de chaque projet.

3.8.1.1. L'incertitude est également de mise au regard de la portée très vaste de la stratégie «Global Gateway», qui permettrait aux États membres de l'UE de promouvoir des projets d'infrastructure et d'investissement financés unilatéralement ou bilatéralement sans qu'ils soient soumis à la supervision directe des institutions européennes dès lors qu'aucun financement de l'Union n'aurait été demandé. Le CESE est dès lors préoccupé par le fait que des projets qui ne respectent pas les normes économiques, sociales et environnementales de l'Union puissent également être lancés dans le cadre de cette stratégie tout en échappant à une évaluation appropriée des incidences économiques, sociales et environnementales.

3.8.1.2. Le CESE recommande donc de prévoir, pour chaque projet, une analyse d'impact qui tienne compte de son appropriation démocratique et de sa viabilité financière, tant pour l'UE que pour les États concernés, tout en veillant à ce qu'il contribue à:

— l'atténuation du changement climatique,

— la protection de l'environnement,

— l'affirmation des droits de l'homme et du travail,

— la compétitivité de l'UE.

3.9. Le CESE est d'avis que pour garantir la transparence nécessaire de la stratégie «Global Gateway», il y a lieu d'enregistrer sur le portail de l'initiative tous les projets portant le label «Global Gateway», avec toutes les informations requises concernant à la fois le projet d'investissement — y compris l'évaluation de son incidence économique, sociale et environnementale — et les acteurs étatiques et non étatiques participants.

([8]) https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739296
([9]) https://foreignpolicy.com/2023/01/10/europe-china-eu-global-gateway-bri-economic-development/
([10]) https://www.bruegel.org/blog-post/global-gateway-real-step-towards-stronger-europe-world

3.9.1. Tout en saluant la création du portail «Team Europe Partnership» en lien avec l'initiative «Global Gateway», le CESE estime que sa mise en œuvre pourrait être améliorée.

3.10. Le CESE considère que les institutions de l'UE et les États membres devraient garantir une information et une communication efficaces sur les possibilités qu'offre l'initiative «Global Gateway» aux acteurs étatiques et non étatiques du niveau local et régional, en créant un guichet unique au sein des représentations de l'Union de manière à faciliter les investissements du secteur privé et la participation de tous les acteurs économiques et sociaux potentiels, tant publics que privés.

4. **L'initiative «La ceinture et la route»**

4.1. Depuis 2013, la BRI a catalysé quelque 962 milliards de dollars pour la construction d'infrastructures (573 milliards) et en investissements non financiers (389 milliards) dans le monde entier ([11]).

4.2. Parmi les objectifs déclarés de la BRI figurent la coordination des stratégies de développement et le renforcement des connexions entre les pays participants, grâce à la construction d'infrastructures telles que des voies ferrées, des autoroutes, des ports et des pipelines, et à la promotion des échanges commerciaux, financiers et interpersonnels. La BRI compte plus de 200 documents de coopération signés par 151 pays et 32 organisations internationales.

4.3. La BRI poursuit un certain nombre d'objectifs grâce à la construction d'infrastructures à l'étranger:

a) soutenir les exportations (17,1 % du PIB en 2022) et écouler la surproduction manufacturière chinoise qui n'est pas absorbée par la demande intérieure dans des secteurs tels que le fer et l'acier, l'aluminium, le ciment, le charbon, le verre et le papier;

b) améliorer l'accès des régions occidentales (comme le Yunnan et le Xinjiang, éloignées du trafic maritime) aux voies de communication et au commerce international, par la construction d'infrastructures de transport en Asie centrale et du Sud-Est;

c) accroître l'influence mondiale de la Chine et défier, par l'intermédiaire de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, la prépondérance d'institutions telles que la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, dans le but d'obtenir une réforme globale du système;

d) devenir un instrument important pour stimuler le rôle de la devise chinoise, le renminbi, comme monnaie internationale, en promouvant les échanges commerciaux et les investissements chinois à l'étranger;

e) offrir à la Chine, grâce à de nouvelles infrastructures logistiques, des voies d'approvisionnement énergétique de substitution à la route qui passe par le détroit de Malacca, par lequel transitent, selon les estimations, 80 % des importations chinoises de pétrole.

4.4. Ces dernières années, la BRI connaît un ralentissement, tant en ce qui concerne le nombre de nouveaux projets que la valeur des contrats signés. En 2022, la Chine a conclu 5 514 nouveaux contrats (743 de moins par rapport à 2021) pour une valeur de 130 milliards de dollars (– 3,3 %) ([12]). Il est plausible que ce ralentissement soit lié à des facteurs tels qu'une plus grande prudence des porteurs de projets et des investisseurs chinois par rapport à la faisabilité et au retour économique des investissements, et au fait que les pays partenaires soient moins disposés à contracter de nouvelles dettes pour financer des projets dans le cadre de la BRI.

4.4.1. Plusieurs pays partenaires ont constaté des vices de construction dans les infrastructures financées au titre de la BRI, ce qui a jeté le doute sur la qualité des projets prévus par l'initiative ([13]). Parallèlement, certains projets ont été suspendus ou annulés en raison de préoccupations liées à des dettes excessives, des prix trop élevés et des cas de corruption ([14]). En outre, la réalisation de certains projets a fortement contribué à l'instabilité financière de certains pays partenaires. Au Monténégro, où la Chine détient un quart de la dette publique, les dettes contractées pour financer des projets d'infrastructure au titre de la BRI sont souvent considérées comme étant à l'origine de l'insoutenabilité de la dette de ce pays ([15]).

4.4.2. L'initiative a été critiquée pour le manque de transparence quant aux normes environnementales des projets ([16]). En outre, les entreprises chinoises engagées dans la réalisation de ces derniers ont souvent préféré recourir à de la main-d'œuvre chinoise (en contournant les réglementations nationales en matière de droit du travail et de santé et sécurité sur le lieu de travail) plutôt qu'à des travailleurs locaux, ce qui empêche les pays partenaires de profiter des projets pour fournir de l'emploi à une partie de leur main-d'œuvre et bénéficier du transfert de compétences.

([11]) https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/
([12]) http://fec.mofcom.gov.cn/article/fwydyl/tjsj/202302/20230203384457.shtml
([13]) https://www.wsj.com/amp/articles/china-global-mega-projects-infrastructure-falling-apart-11674166180
([14]) https://www.businessinsider.com/china-spends-twice-us-but-belt-road-initiative-losing-steam-2021-9?r=US&IR=T
([15]) https://thediplomat.com/2020/09/will-montenegros-new-government-bring-a-new-china-strategy/
([16]) https://www.iai.it/en/pubblicazioni/how-green-chinas-belt-and-road-initiative

4.4.3. À l'occasion du troisième forum consacré à la coopération internationale dans le cadre de la BRI qui s'est tenu en octobre 2023, il a été réaffirmé que la BRI reste, bien qu'elle ait évolué, une composante essentielle de la stratégie déployée par la Chine à l'échelle mondiale. La BRI se focalisera dans les prochaines années sur huit objectifs clés visant à promouvoir une croissance de haute qualité ([17]), à savoir: i) l'extension de la liaison ferroviaire express Chine-Europe; ii) la participation au corridor transcaspien; iii) de nouvelles zones commerciales relevant de la BRI; iv) un accès élargi aux investissements étrangers; v) des financements de projets innovants; vi) le développement durable; vii) la formation et les échanges culturels et scientifiques; viii) la promotion de l'intégrité et le renforcement des institutions de la BRI.

4.4.3.1. Ce forum a également été l'occasion pour la Chine de réaffirmer son engagement en faveur d'une plus grande ouverture du marché vis-à-vis des entreprises étrangères, en promettant de consacrer plus de 100 milliards de dollars à de nouveaux financements pour les économies émergentes, l'accent étant mis à cet égard sur les banques de développement chinoises et sur le Fonds de la route de la soie, et en insistant sur la coopération Sud-Sud comme moyen de resserrer les liens avec les pays en développement, pour faire contrepoids à l'influence de l'Occident ([18]).

4.5. *Évaluation de l'initiative «La ceinture et la route»*

4.5.1. Bien que dix années se soient écoulées depuis le lancement de la BRI, le CESE constate un manque total de clarté en ce qui concerne la nature de cette initiative et, par conséquent, les critères permettant à un projet de figurer sur la liste officielle des projets BRI. Le CESE estime dès lors qu'à des fins de transparence et de clarté, la Chine devrait fournir des informations précises et actualisées sur les programmes d'investissement relevant de cette initiative.

4.5.2. Le CESE déplore que le lancement de la BRI ait entraîné, au sein de l'Union comme dans les pays tiers voisins, un manque de coordination entre les programmes d'infrastructures de l'UE et de la Chine, ce qui a donné lieu à des incohérences dans les infrastructures de connectivité. Le CESE souligne par ailleurs que les investissements au titre de la BRI pourraient affaiblir le contrôle exercé par les États membres sur les infrastructures stratégiques nationales.

4.5.3. Le CESE relève un manque total de réciprocité dans les relations économiques entre l'UE et la Chine, au grand détriment des entreprises de l'UE.

4.5.4. Le CESE craint fort que la signature de protocoles d'accord par les différents États membres, sans la moindre coordination au niveau des institutions européennes, puisse compromettre l'unité de l'UE. Le CESE rappelle en outre que le cadre de coopération «14 + 1», dont font partie pas moins de 9 États membres de l'UE, pourrait engendrer des risques pour la cohésion de l'Union.

4.5.5. Les projets de la BRI, s'ils ne sont pas soigneusement évalués, pourraient nuire à la compétitivité à long terme de l'Union en raison du transfert forcé de technologies vers la Chine.

4.5.6. Le CESE déplore que les entreprises chinoises qui investissent dans des projets BRI sur le territoire de l'UE ne garantissent pas le respect des droits sociaux et des travailleurs.

4.5.7. Le CESE fait observer que les investissements chinois dans les projets relevant de la BRI, dans la mesure où ils ne sont pas conformes à la réglementation financière de l'UE, risquent d'offrir des possibilités de blanchiment des capitaux par le crime organisé.

4.5.8. Le CESE attire l'attention sur le phénomène préoccupant de l'endettement excessif de pays tiers et sur la perte des garanties stratégiques qui en découle. Cela a notamment été le cas du Pakistan, du Tadjikistan, du Kirghizstan, du Sri Lanka, des Maldives, et d'un pays candidat à l'adhésion à l'UE, le Monténégro.

4.5.9. Le CESE regrette que les entreprises chinoises participant aux programmes de la BRI ne respectent pas les normes environnementales de l'Union en continuant de financer et de réaliser des projets incompatibles avec le pacte vert pour l'Europe.

4.5.10. Le CESE reconnaît que la BRI n'a fait que combler le vide que l'Union et ses États membres ont fait l'erreur de laisser en sous-estimant la situation au cours de la décennie 2010-2019. Bien que l'Union ait défini dès 2007, dans sa stratégie pour l'Asie centrale, la priorité stratégique que constituait la connexion des réseaux de transport et d'énergie, il a fallu attendre la BRI pour qu'un flux important d'investissements se dirige vers cette région et d'autres (Balkans, ports de la Méditerranée et de l'Atlantique, Afrique, Sud-Est asiatique, etc.). Dans ce contexte, les investissements consentis par les entreprises chinoises ont certainement amélioré l'interconnexion des infrastructures dans ces zones ainsi que les nœuds intermodaux d'importance stratégique.

([17]) https://www.chinadaily.com.cn/a/202310/18/WS652f416ca31090682a5e92d2.html
([18]) http://www.beltandroadforum.org/english/

4.5.11. Le CESE constate que l'Union a financé directement (par exemple le pont de Pelješac en Croatie) ou indirectement (par l'intermédiaire de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement) des projets relevant de la BRI sans pour autant veiller à la coordination nécessaire ou à tout le moins au respect des normes environnementales, sociales, etc. ([19]).

4.5.12. Le CESE estime qu'un cadre de coordination renforcée entre les institutions de l'Union et les 27 États membres s'impose en ce qui concerne la BRI. Il n'est pas souhaitable que les rapports de l'Union avec la Chine reposent sur 27 relations bilatérales ou fassent l'objet de protocoles d'accord ou cadres de coopération distincts, comme le groupe des 14 + 1. Dans un tel contexte, les rapports de force existant entre les 27 États membres de l'UE, même s'ils finissent éventuellement par privilégier certains pays, tendent dans l'ensemble à favoriser exclusivement la Chine et sont susceptibles de représenter un risque systémique pour toute l'UE. Il apparaît donc fondamental de garantir une action conjointe des États membres de l'UE vis-à-vis de la Chine et d'encourager une communication efficace entre les institutions de l'Union et ce pays.

4.5.13. Le CESE fait part de ses vives préoccupations, sur le plan de l'environnement et de la sécurité, concernant les intentions de la Chine d'utiliser la route arctique («Northern Sea Route») de la BRI pour fluidifier le trafic maritime passant par le détroit de Malacca.

4.5.14. Le CESE déplore que la BRI ne prévoie pas d'associer réellement les acteurs locaux (organisations de la société civile et partenaires sociaux) à l'élaboration des projets, à leur suivi, à leur évaluation et à leur mise en œuvre, manquant ainsi une occasion importante de partager ces projets avec les acteurs locaux qui en sont les principaux destinataires.

5. **Pour une stratégie commune associant la stratégie «Global Gateway» et l'initiative «La ceinture et la route»**

5.1. Le CESE espère voir au plus vite la mise en place des conditions favorables à une complémentarité entre la stratégie «Global Gateway», la BRI et le PGII, qui marquerait une décrispation des relations mondiales.

5.1.1. Le CESE estime que **les projets relevant de la BRI** et **réalisés sur le territoire des 27 États membres de l'UE ou en dehors de celui-ci mais associant néanmoins des acteurs économiques qui en sont ressortissants** (bénéficiaires, fournisseurs ou donateurs), **mais aussi les projets relevant de la stratégie «Global Gateway», devront**:

— **promouvoir les principes suivants**:

  — la paix et la sécurité,

  — les valeurs de l'UE inscrites dans les traités,

  — les droits de l'homme inscrits dans la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies (1948),

  — les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ([20]),

  — le respect des conventions fondamentales de l'OIT. La République populaire de Chine a ratifié six des neuf conventions fondamentales. Il lui reste à ratifier la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et le droit d'organisation, 1948; la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949; et la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006;

— **garantir les objectifs suivants**:

  — les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies,

  — la double transition écologique et numérique,

  — le socle européen des droits sociaux,

  — l'autonomie stratégique ouverte de l'UE,

  — la propriété européenne des infrastructures et productions stratégiques de l'UE,

  — la compétitivité de l'UE,

  — une concurrence menée dans des conditions équitables et de manière loyale,

  — la lutte contre l'évasion fiscale et le blanchiment.

([19]) Cour des comptes européenne, 2020, «La réponse de l'UE à la stratégie d'investissement étatique de la Chine», document d'analyse n° 03.
([20]) JO C 326 du 26.10.2012, p. 391.

Sur la base de ces principes et objectifs, les projets de la BRI, comme ceux de la stratégie «Global Gateway» devront par conséquent faire l'objet d'une analyse d'impact économique, financier, social, environnemental et juridique qui permettra d'en attester la légitimité et la compatibilité avec les valeurs de l'UE et les principes et objectifs précités.

5.1.1.1. Cette analyse d'impact devra être réalisée, dans un délai raisonnable:

— **dans le cas de la BRI, conjointement par l'UE et les États membres participant au projet BRI**,

— **dans le cas de la stratégie «Global Gateway», par l'UE et les pays tiers associés au projet «Global Gateway»**,

avant que ces projets ne puissent être lancés sur le territoire de l'UE ou associer des acteurs économiques de l'UE (dans le cas de la BRI), ou être mis en œuvre dans les pays tiers (dans le cas de la stratégie «Global Gateway»).

5.2. Disposé à agir, le CESE demande à pouvoir organiser, dans le cadre de la table ronde UE-Chine, des réunions régulières pour débattre de la BRI et de la «Global Gateway» avec des représentants des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, en vue de mettre en évidence le potentiel et les faiblesses des deux programmes et d'avancer des pistes en réponse à ce constat.

Bruxelles, le 14 décembre 2023.

Le président
du Comité économique et social européen

Oliver RÖPKE