



LA BRI VUE DE MALAISIE

La Chine en Malaisie : incontournable mais pas un long fleuve tranquille

Le résultat de la 14^{ème} élection générale renouvelant le Parlement fédéral malaisien (également appelé GE14) de mai 2018, en amenant au pouvoir le Pakatan Harapan emmené par Tun Dr. Mahathir a résonné comme un coup de tonnerre dans le ciel malaisien. Non seulement le parti UMNO, coalition de partis politiques représentant majoritairement l'ethnie malaise), de Najib Tun Razak perd le pouvoir après près de 60 ans de règne ininterrompu, mais le nouveau gouvernement prend très vite un train de décisions pour le moins drastiques comprenant entre autres, promesse de campagne oblige, le remplacement de la Gross Sales Tax (GST) – équivalent de la TVA – par une taxe sur les produits et services, beaucoup moins efficace et pénalisant les rentrées fiscales.

Mais la mesure la plus spectaculaire est la mise à l'arrêt de tous les projets d'infrastructure sur financement public lancés par le gouvernement précédent, en particulier les deux lignes urbaines à Kuala Lumpur MRT2 (ligne n°2 du réseau de transport dit Mass Rapid Transit couvrant le grand Kuala Lumpur) et LRT3 (ligne n°3 du réseau de transport dit Light Rail Transit couvrant le grand Kuala Lumpur) et qui avaient été attribuées à des groupes malaisiens. La motivation officielle était la crainte d'une augmentation incontrôlée de l'endettement du pays due à un dérapage des coûts de construction mais il s'agissait également de couper certains circuits de financements liés à l'ancien pouvoir. A noter que ces projets ont redémarré quelques mois plus tard, mais dans une structure contractuelle différente et avec des montants réduits de manière assez significative.

Est également concerné le projet East Coast Rail Link (« ECRL »), une ligne de chemin de fer de 650 km reliant le nord-est et l'ouest de la Malaisie en desservant les ports de Kuantan et de Klang. Le contrat avait été attribué en novembre 2016 par le gouvernement de Najib Tun Razak dans des conditions peu transparentes au groupe de construction chinois China Construction and Communication Company (« CCC ») pour un montant de 60md de ringgit. Les coûts de construction étaient financés à 85% par un prêt à long terme en CNY de l'EXIM Bank of China avec garantie souveraine de l'Etat malaisien, projet identifié côté chinois comme un projet BRI. Ce projet venait en complément de deux autres projets BRI, l'agrandissement du port de Kuantan et la construction près de la zone portuaire du parc Industriel Malaysia-China Kuantan Industrial Park (« MKICP ») jumelé au port / parc industriel de Qinzhou dans le Guangxi.

Cette séquence de projets suivait typiquement le « modèle de Shekou » (port – parc industriel – ville) tel que promu par Deng Xiaoping en 1979 lors de la création de la zone économique spéciale (« SEZ ») de Shekou, la première du genre en Chine et modèle maintes fois reproduit depuis, tant en Chine que dans les pays receveurs d'investissements chinois.

Comme les autres projets d'infrastructure, ce projet ECRL a finalement été formellement mis à l'arrêt en Juillet 2018 par une décision du premier ministre Dr Mahathir. Bien que peu de détails aient finalement été rendus publics, il est alors apparu que le contrat était déséquilibré au profit du contractant CCC, qui incluait des transactions non directement liées à la construction et s'apparentait à un contrat de pur export de l'industrie de construction chinoise avec une part locale très limitée.

Près d'un an de négociations secrètes ont suivi, difficiles, parsemées de déclarations publiques souvent contradictoires des autorités malaisiennes et qui finalement aboutit à un accord quelques jours avant

le grand sommet BRI 2.0 à Beijing en avril 2019. La présence marquée et très médiatisée du premier ministre malaisien à ce sommet a scellé la fin des tensions et le redémarrage d'une relation apaisée. A ce stade, il n'est pas inutile de rappeler que la Chine est le premier partenaire commercial de la Malaisie, comptant pour 15% de ses importations et 20% de ses exportations.

Qu'a gagné la Malaisie dans ce bras de fer avec une Chine qui ne pouvait se permettre un échec dans cette négociation alors que des critiques récurrentes se faisaient entendre depuis plusieurs mois sur la manière dont les projets BRI se déroulaient ?

Beaucoup en réalité, avec une approche holistique du projet où le développement économique des zones desservies devient la priorité et en transformant ce qui était initialement un projet de construction en un projet de coopération économique à long terme. Ce résultat s'inscrit bien dans le cadre de BRI 2.0 avec amélioration de la gouvernance dans le choix et l'exécution des projets, maîtrise de l'endettement des pays et bénéfices mieux partagés avec les populations locales. Pratiquement, cela s'est traduit par un prix en baisse de 33%, en partie grâce à un réaligement de la voie, 40% de la part de génie civil sous-traitée à des entreprises malaisiennes dites « Bumiputra » (politique de discrimination positive pour des entreprises détenues majoritairement par des actionnaires d'origine ethnique malaise), la création d'une co-entreprise à 50/50 avec une entreprise malaisienne pour l'exploitation et la maintenance de la ligne avec partage des risques. De plus, la signature d'accords séparés qui engagent CCC pour la construction de deux zones industrielles (en zone franche sur le modèle chinois des Free Trade Zones) près des deux ports desservis (Kuantan et Klang), sept « Transit Oriented Development Projects » dans les gares principales et des centres logistiques dans toutes les autres gares. Enfin, 5 000 jeunes Malaisiens vont bénéficier d'un programme de formation aux métiers du ferroviaire sur la base des technologies et méthodes de construction chinoises. La Malaisie fait ainsi le pari d'un bénéfice économique indirect à long terme en pariant sur l'installation d'entreprises malaisiennes mais également chinoises tout au long de la ligne. Ce projet devient un projet test qui doit permettre à la Malaisie de valider la pertinence des projets BRI 2.0.

Bien qu'ayant fait des concessions majeures, ce que la Chine préserve néanmoins et ce qui était sans doute à ses yeux le plus important : l'application des standards chinois et la fourniture exclusive de tous les systèmes et équipements d'électrification, de signalisation et de télécommunications.

Les entreprises chinoises ne se heurtent pas pour la première fois aux soubresauts de la politique locale malaisienne. En 2016, dans le cadre d'un accord commercial entre gouvernements, la rénovation de la ligne ferroviaire de 200 km entre Gemas et Johor Bahru : South Double Tracking (« SDT ») avait été attribuée par l'Etat fédéral malaisien à un consortium de trois entreprises chinoises : CCC, CREC (China Railway Engineering Corporation) et CRCC (China Railway Construction Corporation). Mais une très grande partie de la ligne se trouve physiquement sur le territoire de l'Etat de Johor. Deux ans plus tard, les travaux n'avaient pas commencé, faute d'autorisation d'accès au site ; pour sortir de cette impasse, le consortium chinois s'est vu dans l'obligation de sous-traiter l'intégralité du contrat à des entreprises de construction malaisiennes liées à l'Etat de Johor. Obtenir un contrat pour une entreprise étrangère, même chinoise, n'est déjà pas chose facile mais, la plupart du temps, l'exécuter relève du tour de force.

La renégociation de ce contrat ECRL s'est faite dans un contexte de tensions commerciales grandissantes entre les Etats Unis et la Chine par lesquelles un possible mouvement de réaligement géographique des chaînes de valeurs commençait à se profiler. La perception affichée du gouvernement malaisien jusqu'à ce jour est que ces tensions commerciales vont renforcer la pertinence des projets BRI, pour offrir des opportunités de relocalisation d'industries à des pays tels que la Malaisie, le renforcement par Pékin des règles de gouvernance de ces projets et un meilleur contrôle des risques de surendettement éviteront les dérapages constatés dans le passé.

Ces projets BRI sont vus comme une opportunité de renforcer la coopération économique entre la Chine et la Malaisie en favorisant le développement de l'entrepreneuriat local et en créant des zones industrielles où des entreprises chinoises et malaisiennes cohabiteront et coopéreront. C'est l'alignement de la Malaisie sur le « modèle de Shekou ».

D'autres domaines connaissent une présence chinoise est importante et structurante. Bien que ne faisant pas explicitement partie de projets labélisés BRI, le commerce électronique est également un domaine de coopération privilégié avec la Chine. Lazada, premier site de e-commerce sur les pays

d'Asie du Sud-est a été racheté intégralement par Alibaba en 2018 qui y a investi 2md USD. Voyant une opportunité d'accroître ses exportations, la Malaisie avec comme partenaire principal Alibaba a créé près de l'aéroport international de Kuala Lumpur une zone franche dédiée au e-commerce : une Digital Free Trade Zone (« DFTZ ») offrant tous les services logistiques, technologiques, douaniers, chaîne de paiement avec pour objectif de faire de la Malaisie le centre régional pour le e-commerce. Nouvelle déclinaison du « modèle de Shekou » où un aéroport remplace un port maritime et une zone de services se substitue à une zone industrielle.

L'investissement d'entreprises chinoises privées, en association avec des partenaires malaisiens, est également massif, particulièrement dans les domaines de l'immobilier et du tourisme. A titre d'exemple, la construction d'une ville complète, « Forest City », dans l'état de Johor sur quatre îles artificielles (700 000 résidents, 45md USD), un nouveau quartier d'affaire Bandar Malaysia dans Kuala Lumpur (220 000 résidents, 15md USD), Melaka Gateway comme zone touristique et terminal de bateaux de croisière également sur trois îles artificielles (12md USD pour la première phase).

La coopération sur le plan de l'éducation n'est pas en reste. En juste retour des choses, l'université de Xiamen (Fujian), créée en 1921 par un Malaisien d'origine chinoise, a ouvert en 2016 une université sœur en Malaisie. La « Malaysia Xiamen University », d'une capacité de 5 000 étudiants, a été construite grâce à un financement de China Development Bank. Le recrutement des étudiants est international mais près de la moitié viennent de Chine. L'université offre aux étudiants malaisiens une ouverture sur la Chine mais, peut-être plus important encore, permet aux étudiants chinois, qui seront les futurs cadres des entreprises chinoises globalisées, d'acquérir les compétences linguistiques et culturelles indispensables. En 2019, 50 000 étudiants chinois suivaient des études universitaires en Malaisie tandis que 10 000 Malaisiens faisaient le chemin inverse.

La présence économique chinoise en Malaisie semble cependant atteindre un plateau, sans doute lié à une raréfaction des opportunités. Depuis l'arrivée au pouvoir du Pakatan Harapan en 2018, très peu de projets nouveaux ont été lancés, le gouvernement s'inquiétant du gonflement de son endettement. La base fiscale (12% par rapport au PIB en 2018) est très faible et décroît régulièrement, mouvement amplifié par l'abolition de la GST. La crise du COVID-19, ajoutée à une instabilité politique retrouvée avec un parlement largement divisé et un premier ministre affaibli, rend difficile la prise de décisions volontaristes sur le plan économique au regard de la baisse du PIB de plus de 17% au 2ème trimestre 2020. On assiste de plus à une recrudescence du nationalisme économique - dont la Malaisie est coutumière - en faveur des entreprises dites « Bumiputra » avec tous ses effets pervers, en opposition à la volonté affichée d'attirer de nouveaux investissements étrangers.

Concilier cette situation avec les premières tendances de relocalisation de chaînes de valeur dans la zone suite aux tensions commerciales sera malaisé et montre que la Malaisie ne fait pas partie pour l'instant des destinations privilégiées alors qu'elle a des atouts indéniables à mettre en avant.

Quoique très bien implantées, les entreprises chinoises, sont un peu dans l'expectative, refroidies par les difficultés à maîtriser l'exécution des projets dans un environnement malaisien peu lisible et pas très favorable aux entreprises étrangères, politiquement et culturellement complexe et avec peu de visibilité sur les opportunités à venir.

Un projet emblématique devrait néanmoins animer l'actualité au cours des prochains mois. Le projet de ligne à grande vitesse Kuala Lumpur-Singapour, gelé également en 2018 lors de l'arrivée au pouvoir du Pakata Harapan, pourrait être relancé à la fin de l'année 2020. La viabilité économique du projet est certainement assurée sur le long terme avec une bonne optimisation des coûts de construction. Mais il n'en demeure pas moins qu'environ 60% à 70% du coût total du projet correspond aux travaux de génie civil sur le sol malaisien et donc à financer par la Malaisie. La question du financement se posera alors crûment pour la Malaisie et il ne sera pas facile de se passer de financements externes privés et/ou sponsorisés par des gouvernements étrangers. L'option d'un financement de type BRI avec un coût de construction compétitif grâce à la performance des groupes de génie civil chinois sera certainement sur la table, mais la capacité de négociation de la Malaisie sera certainement plus limitée que celle dont elle a bénéficié sur ECRL et sur SDT. L'histoire ne se répètera peut-être pas exactement de la même façon.

Bruno Le Moing, CCE Malaisie