

LES « NOUVELLES ROUTES DE LA SOIE » : LA VOIE CHINOISE DE LA MONDIALISATION ?

Le gouvernement chinois a lancé en 2013 un très grand projet intitulé « la nouvelle “route de la soie” » destiné à ouvrir deux grandes voies, l’une terrestre, l’autre maritime vers l’Ouest (il est aussi appelé OBOR One Belt One Road), qui se rejoindraient à Venise. Il consiste en la construction massive d’infrastructures de toute nature (voie ferrée, aéroports, ports, autoroutes) le long de ces routes. Les multiples justifications de cet ambitieux projet doivent être rappelées pour saisir les inflexions qu’il pourrait donner à la mondialisation actuelle et mieux en percevoir les enjeux pour l’Europe et le droit global.

UN TRIPLE ENJEU ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET JURIDIQUE

D’un point de vue économique, le projet de la “route de la soie” marque le passage de la Chine d’une attitude passive consistant à recevoir des investissements à une position plus active, voire offensive. Le premier objectif est de réagir à un environnement international économique déprimé. Il doit lui permettre de maintenir une industrie de main d’œuvre nécessaire à l’uniformisation de son développement (en l’étendant notamment vers l’intérieur du pays). Cet ensemble de projets sera aussi un débouché pour son surplus de production d’acier (il prévoit de construire 20 000kms de voies ferrées). Il vise aussi à répandre l’industrie High Tech chinoise. Ce projet ne se limite donc pas à la réalisation d’énormes infrastructures le long d’une route continentale ou à l’aménagement de ports, il vise à construire une chaîne de valeur complète, jusqu’à la high tech, le e-commerce, les services financiers et bien sûr le droit.

D'un point de vue politique, le projet de la "route de la soie" est une réaction à la tentative d'encerclement de la Chine par le traité transpacifique de libre échange lancé par les Etats-Unis. Il entend ainsi mettre fin au sentiment sinon de marginalisation au moins d'insuffisante reconnaissance de la Chine au sein des institutions internationales comme la banque mondiale : il sera en effet financé par la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures. Ce projet confirme le désir de transformer sa puissance économique en influence politique en l'impliquant davantage sur la scène internationale. Le projet de "route de la soie" lui donne un axe.

Sur le plan juridique également le projet de la "route de la soie" est censé fournir à la Chine les moyens de s'affirmer. Elle souffre dans ce domaine de multiples handicaps : elle n'a pas de grande tradition à faire valoir (même si de grands juristes chinois se sont distingués lors de la rédaction de traités ou dans les juridictions pénales internationales) ; elle a souffert de la rupture révolutionnaire (en 1984, il n'y avait pratiquement plus de juristes en Chine continentale). Enfin, le régime de la République populaire de Chine ne répond toujours pas aux canons de l'État de droit. Cela explique qu'elle ait subi l'extraterritorialité des lois américaines dont elle cherche à s'émanciper.

Ce projet affirme ainsi le soft power chinois sur le plan institutionnel et juridique en procurant à la Chine la possibilité de définir elle-même les règles du jeu. Pour cela, les chantiers qui s'annoncent sont eux aussi gigantesques : il lui faut améliorer sa capacité à identifier, vérifier et appliquer des lois étrangères. Il lui faut aussi prévoir un mécanisme complet, cohérent et juste pour inspirer la confiance dans le règlement des différends, garantir une enquête impartiale et donc sécuriser un système de recueil des preuves, d'audition de témoins à l'étranger et de transfert de documents. L'accent est d'ailleurs mis sur la réciprocité dans la reconnaissance des jugements.

Les autorités chinoises ont bien conscience que cela va les obliger à se départir de leur propre culture juridique reposant principalement sur l'écrit et où un grand nombre de documents certifiés sont exigés ; et donc de conférer plus de poids aux avocats. Une law firm chinoise (Deheng Law Offices) occupe dans ce dispositif une place de choix qui devra préparer les accords avec des homologues dans les pays correspondants (au détriment des administrations).

Une grande place est réservée à l'arbitrage commercial mais il ne pourra suffire et les cours chinoises devront être mobilisées pour statuer sur d'éventuels différends. C'est pourquoi la Chine prévoit de se doter rapidement d'une force de jugement respectée. La Cour suprême du peuple est impliquée dans ce projet avec pour vocation une feuille de route qui montre bien que, dans ce pays, le droit et la justice ne sont pas totalement séparés de l'État. On peut notamment y lire que cette cour devra s'impliquer davantage dans les initiatives du gouvernement chinois au même titre que la Banque asiatique d'investissement, et qu'elle devra se montrer active dans la conférence des cours suprêmes prévue par l'organisation de coopération de Shanghai ainsi que dans tout autre organisation internationale ou régionale de coopération judiciaire. Bref, la Chine exprime la claire volonté de proposer dans ce domaine également, sa voie propre pour organiser juridiquement la mondialisation. En quoi sera-t-elle différente de la voie empruntée jusqu'à présent par les Etats-Unis et l'Europe ?

UNE GLOBALISATION ALTERNATIVE ?

Ce projet se détache de la voie suivie jusqu'ici par la mondialisation sous l'égide des Etats-Unis.

Une route plutôt qu'un espace abstrait.

Alors que la voie américaine passait par la définition de grands espaces abstraits de libre-échange par des traités, la démarche chinoise trace une route, c'est-à-dire une ligne qui donne un mouvement aussi bien à l'espace qu'au temps (en faisant une référence explicite à l'histoire). Ce chemin se dirige vers l'Asie centrale plutôt que vers le pacifique, c'est-à-dire vers l'est. Si les traités dépossèdent le pouvoir politique d'une partie de son pouvoir normatif puisqu'il exprime la volonté de s'abstenir à l'avenir d'avoir une volonté en s'en remettant à des peuples ou à des juges, la route manifeste une volonté politique claire et affirmée. Ce projet ne délimite pas un espace d'action aux acteurs privés mais indique une direction pour la politique extérieure et tout un ensemble d'acteurs privés ou publics. Alors que les traités sous l'impulsion des Etats-Unis couvrent des océans (les traités transatlantiques ou trans-pacifiques), le projet chinois trace des routes y compris sur l'eau.

La "route de la soie" mise sur des réalisations concrètes. Il s'agit d'un projet très pragmatique commençant par le bas, partant du réel en suivant un ordre exactement opposé à celui de la construction européenne. Celle-ci s'est construite par des textes généraux qu'il faut appliquer et qui, lorsqu'ils deviennent trop concrets, font grincer des dents. On ne mesure les résistances qu'à la fin (comme en témoigne l'attitude actuelle de la Grande-Bretagne vis-à-vis de la CEDH). Du point de vue chinois, cela revient à construire une maison en commençant par le toit ! Leur méthode consiste à commencer par faire, par construire de la manière la plus pragmatique possible. Il faut donc s'accorder et rendre nos différentes manières de faire compatibles.

D'où l'importance accordée à la « connectivité ». C'est un processus horizontal qui contraste avec le top down politique des traités occidentaux ou le centralisme de Bruxelles. La Chine se montre soucieuse de normaliser dans le sens très concret le commerce international en rendant toutes les activités compatibles techniquement.

Pékin choisit l'option positive du développement plutôt que celle des armes. L'Afghanistan, le Pakistan ou l'Iran sont des pays où la politique militariste américaine n'a pas réussi, et les Chinois font le pari que le développement économique réussira là où les armes ont échoué. Pékin postule que si cette région n'a pas été pacifiée par les drones et les bombardements, peut-être le sera-t-elle par un progrès économique et social à long terme, porteur d'aucune hégémonie culturelle. Ce pari n'est pas encore gagné tant ces routes de la soie sont pour l'instant les routes de la drogue et du trafic d'armes. Un tel choix d'investissements sans responsabilité sociale est un pari risqué car elle peut également avoir l'effet inverse, et faire croître l'animosité des populations locales. Il n'empêche qu'une réussite serait un gros acquis pour la sécurité globale.

Développement par les droits et l'empowerment v. développement par les infrastructures

Ce projet est porté par la novlangue des organisations internationales : il se veut « inclusif », « gagnant/gagnant », « durable » et surtout bottom-up. Cette propagande est un peu simpliste voire naïve (by the people, for the people) gagne curieusement les intellectuels et les juristes chinois qui ne font pas le lien avec la répression en Chine. Jusqu'ici, les Etats-Unis et l'Europe avaient donné la priorité à des investissements qui avaient directement ou indirectement (par le biais des condition sociales ou humanitaires) pour objectifs de développer la santé publique, le droits des femmes, le soutien à la société civile, la connaissance ou les mesures contre la corruption (FCPA). Cela contraste avec la perspective chinoise qui mise sur les infrastructures (ports,

routes, réseaux électriques, chemins de fer, aéroports, etc.) qui ont le mérite d'être beaucoup plus concrets. Cette stratégie a porté ses fruits déjà en Chine mais aussi dans des pays de l'Asie du sud-est tels que le Japon, Singapour ou la Corée du sud. L'idée de compatibilité spatiale, d'effectivité du développement, des résultats concrets pour les populations procurera plus la faveur des populations que les grandes idées – de surcroît très liées à un certain modèle de société.

L'esprit pratique et la nécessité propre du business qui trouve en lui-même sa propre justification, occupent plus de place que dans l'extraterritorialité américaine et il y a fort à parier que la lutte contre la corruption y occupera moins d'importance. Les grands projets de la mondialisation atlantique comme le FCPA et la lutte contre la corruption ou l'idée de justice pénale internationale mais aussi l'OMC, la RSE ou les traités de coopération judiciaire, postulaient l'unité morale du monde ; voici que la Chine en adoptant une vision bien plus pragmatique, refroidit ces élans moraux. Les dons de la Chine ne sont assortis d'aucune condition morale qui gêne les sociétés (et les régimes politiques). Une telle politique a déjà fait ses preuves en Afrique où les États sont parfois excédés des multiples conditions mises par des pays occidentaux pour des investissements souvent modestes comparés à ceux mis sur la table par la Chine sans aucune condition... Cela fait ressortir a contrario la particularité de « notre » globalisation. Par comparaison, le commerce transnational mis en œuvre par les États-Unis mais plus généralement par l'Ouest, reste lié à une sorte « d'évangélisation » qui peut s'avérer à la longue plus intrusive et plus aliénante parce que liée à une culture que le concret du béton coulé pour faciliter la communication et donc l'enrichissement. Les autorités chinoises refusent obstinément la comparaison avec le plan Marshall car cette offre de collaboration est strictement matérielle et ne porte aucun messianisme et ne cache aucune hégémonie culturelle. La Chine prétend seulement appliquer aux autres la méthode qui a fait ses preuves chez elle sur le plan intérieur : elle a

en effet réussi à surmonter la violence et les dissensions de la révolution culturelle par un développement économique spectaculaire ; pourquoi ce qui a fonctionné chez elle ne se produirait-il pas chez ses voisins ? Il ne suffit pas de se donner pour objectif de les faire sortir de la pauvreté mais de favoriser une consommation de masse. Elle fait le pari que tout le monde est attiré par la société de consommation à la chinoise. Les Chinois ont une confiance inébranlable dans la force de l'économie pour résoudre les problèmes, et donc une défiance à l'égard de la politique. Sur ce point précis, elle partage le même postulat que le libéralisme et fait le même pari que la mondialisation, et donc encourt le même risque de se tromper notamment à propos de populations où l'ethos guerrier ou religieux restent très forts.

La Chine présente ainsi son fonctionnement comme un modèle post-démocratique (sans avoir jamais connu la démocratie) qui concurrence la démocratie. Tout cela peut conférer à la forme de gouvernement autoritaire de la Chine un immense prestige qui pourrait avoir des répercussions négatives considérables pour la démocratie dans le monde remarque Francis Fukuyama.

Le temps court de l'investissement, le temps long du développement

Une autre dimension qui distingue les nouvelles routes économiques de la soie est le rapport au temps. Alors que dans la mondialisation à l'américaine, le temps a tendance à se raccourcir chaque jour davantage en raison du quarterly commitment, c'est-à-dire de la recherche d'une rentabilité maximale dans les plus brefs délais. Une telle accélération est d'ailleurs l'une des difficultés du libéralisme et de manière plus générale de la mondialisation ; le temps y est réduit au « temps réel ». La mondialisation empêche de se projeter dans le temps long, le seul pertinent au regard de l'histoire. C'est ce que prétendent faire les nouvelles routes économiques de la soie qui ont un objectif à 50 ans minimum voire à un siècle. Cette politique d'infrastructures va dessiner le monde de 2080.

Les limites de l'autonomie du marché ?

La “route de la soie” révèle de manière plus discrète le refus de jouer complètement le jeu d'une concurrence libre et non faussée, indépendante de toute considération politique. Le but pour la Chine est aussi à travers ce vaste projet d'améliorer la coordination entre ses propres entreprises. Dans les notes gouvernementales internes, l'objectif explicite est d'éviter une concurrence « vicieuse » entre les entreprises chinoises qui les épuise inutilement et d'augmenter au contraire la synergie entre elles par un large débouché externe qui rejoint un objectif national. Un tel débouché régional devra permettre d'établir une sorte de division du travail entre elles très loin des règles du marché. Ceci montre que la Chine ne reconnaît pas la suprématie de la loi du marché qui est le dogme central de la mondialisation actuelle porté autant par les Etats-Unis que par les institutions internationales (FMI, Banque Mondiale). Cette représentation postulait l'indépendance du droit et du marché par rapport au politique, dans une vision du monde où l'économique primait la politique rapidement associée à la corruption. La “route de la soie” est un projet gouvernemental, assumé en tant que tel, qui bat en brèche l'alignement du monde sur cette vision un peu trop vite tenu pour acquis.

On a peut-être cru un peu trop vite que les trois grands ensembles que sont les Etats-Unis, l'Europe et la Chine qui font la mondialisation, étaient homogènes mais ce n'est pas le cas : ces trois grandes zones de l'espace mondial ne partagent pas la même conception de l'autonomie de l'économique et du juridique par rapport au politique. Cette séparation, on le sait, est la marque même du libéralisme voire des sociétés démocratiques. Elle avait imprégnée l'esprit de la mondialisation à tel point qu'elle avait fini par s'imposer comme une destination finale que tous les pays devaient rejoindre. Mais la montée en puissance des BRICS pourrait bien infléchir cette tendance et imposer au contraire un certain cloisonnement entre le commerce

international d'une part et des économies politiques très dirigées comme le sont la Russie ou la Chine. Cette tendance pourrait d'ailleurs tirer argument de la crise actuelle de l'Euro qui s'explique entre autres par une trop grande déconnection de l'économie et de la monnaie uniques. Les Européens ont pensé peut-être un peu naïvement qu'il était possible de fonder une monnaie que sur des règles sans aucune politique derrière.

Une régionalisation plutôt qu'une mondialisation ?

Ce projet ne conteste pas le principe du commerce international mais en reformule les règles. Une telle autonomisation du commerce chinois le rendra moins dépendant voire plus dépendant du tout des normes internationales. L'un des enjeux du projet de la "route de la soie" est la maîtrise des standards, de la classification, des normes. La Chine ne comprend pas que ce soit des pays comme la Belgique ou les Pays-Bas qui définissent des normes en matière de dragage par exemple. Ce « rééquilibrage » peut donc à terme rebattre les cartes de la mondialisation juridique jusqu'ici largement menée par les Etats-Unis et dans une moindre mesure l'Europe. Cette politique de long terme qui va redessiner la carte du monde pour le siècle à venir, contraste malheureusement avec les politiques de court terme des Européens. Il est possible de se demander sur quoi débouchera cette politique : va-t-elle infléchir et redéfinir la mondialisation ? Ou ne risque-t-elle pas plutôt de déboucher sur une régionalisation du monde voire une sécession, un morcellement ?

La question ne sera pas quelle sera la part de la Chine dans le commerce mondial mais plutôt comment entrer dans cette immense région sino-centrée. Un chercheur a même imaginé la nouvelle géographie du monde de demain, d'un continent asiatique remodelé de fond en comble dont le centre industriel et économique serait la Chine, la périphérie d'Asie Mineure et du Moyen orient les ressources du sous-sol et l'Europe le foyer culturel.

UN DÉFI POUR L'EUROPE

Il va sans dire que cette recomposition géopolitique est d'une extrême importance pour l'Europe. La "route de la soie" est encore à l'état de projet même si le temps semble s'accélérer en Chine. À un moment où les Etats-Unis semblent se tourner plus vers le pacifique – voire sur eux-mêmes - que vers l'Atlantique, l'Europe voit s'offrir une possibilité de développement vers l'est. Les avantages sont nombreux et notamment les facilités de transport réduiront le coût d'acheminement des marchandises. Il n'en demeure pas moins que la "route de la soie" pose un défi majeur à l'Europe qui risque de voir son influence diminuer. C'est peut-être la signification du revirement qui semble en train de s'amorcer entre l'Europe (aussi bien l'Allemagne que la France) d'une part et la Chine de l'autre. L'appétit des industries chinoises à racheter les fleurons de l'industrie de pointe européenne inquiète Washington qui fait pression sur les Européens. L'Union Européenne est sollicitée avec insistance par la Chine qui fait miroiter un relèvement de l'économie par ses flancs est. « Cela serait pour le premier partenaire commercial de la Chine, l'Union Européenne, tout simplement de l'aveuglement stratégique que de manquer » cette occasion.

Pour mesurer le défi que constitue un tel projet pour l'Europe, il faut saisir qu'il se décompose en une multitude d'accords multilatéraux associant des zones de pays et la Chine (9+1, 7+1 par exemple) : pour l'Europe, il s'agit d'un ensemble de seize pays(16+1). Ces 16 pays forment un ensemble autour de la route et n'appartiennent pas tous à l'Union européenne. Tous ont beaucoup besoin d'infrastructures (que l'Europe ne peut leur apporter). D'où le risque de concurrence entre sous-ensembles de pays sur le flan oriental de l'Union. Cette complexité est accrue par le Brexit. Tout cela fait planer une menace de désintégration de l'Europe même si Pékin la conteste haut et fort pour l'instant.

On est défini par ses adversaires : alors que l'Europe avait les yeux braqués sur les Etats-Unis, c'est désormais entre deux blocs que l'Europe devra trouver sa place. Elle doit sortir d'une sorte d'attentisme et trouver sa place entre l'activisme européen et le pragmatisme chinois.

Pour toutes les raisons susmentionnées, il est urgent que les juristes européens suivent avec une extrême attention ce grand projet. L'IHEJ se propose de mettre en place une veille juridique et stratégique pour évaluer et réajuster les hypothèses ci-dessus avancées. Pour cela elle tentera de suivre les évolutions du discours chinois, des réactions américaines et européennes. Pour cela, il est indispensable d'avoir accès aux sources directes en langue chinoises (la traduction en anglais est non seulement sélective mais la traduction est parfois très obscure). Cette veille aura pour objectif d'esquisser le profil des recherches qui devraient être lancées sur le terrain. L'objectif de cette mini-recherche serait de confronter les intentions affichées par ce vaste projet à ses débuts de réalisations concrètes. Cela requiert des moyens qui excèdent les capacités de l'IHEJ mais qu'il peut néanmoins initier. Enfin cette réflexion devrait déboucher sur des recommandations stratégiques. La "route de la soie" montre en effet le risque à maintenir la Chine, partenaire de premier plan, éloignée de la définition des normes et de la régulation juridique. Une telle attitude était peut-être justifiée par le retard de la Chine en matière juridique et par le fait qu'elle n'est pas un État de droit, ce qui pose des limites à la collaboration.

Antoine Garapon



INSTITUT DES
HAUTES ÉTUDES
SUR LA JUSTICE