

Les « routes de la soie » : décryptage d'une stratégie chinoise globale de retour à la puissance

Chaire des Grands Enjeux Stratégiques Contemporains 2018

Université de Paris I – Panthéon – Sorbonne, Paris, 12 Février

*Valérie Niquet responsable du pôle Asie,
Fondation pour la recherche stratégique,*

Que veut la Chine ? Quelles sont les motivations de sa stratégie régionale et globale ? la question se pose avec d'autant plus d'acuité alors que toutes les limites imposées au nombre de mandats présidentiels ont été levées au mois de mars 2018 en faveur du Président Xi Jinping, désormais de pouvoirs en apparence sans limites. Le discours se veut offensif, c'est celui du retour à la puissance, qui symbolise le succès du régime en place depuis 1949. Mais la stratégie extérieure de la Chine, particulièrement dans son environnement proche, demeure équivoque : entre démonstration de force et volonté de rassurer, brouillant l'image, et l'attractivité du pouvoir chinois. Le projet multiforme des « routes de la soie, et le discours qui le sous-tend, constituent l'un des moyens de cette politique de puissance. Il en exprime aussi toutes les ambiguïtés.

A peine arrivé au pouvoir en 2012, Xi Jinping a prononcé un important discours devant une unité de l'APL dans le Sud de la Chine, demandant aux forces chinoises d'être "prêtes au combat". Le thème de la réforme des armées et de la préparation au combat deviendra récurrent dans les discours de Xi Jinping, appliqué notamment à la marine et à la nouvelle force des lanceurs, créée en 2016 pour remplacer la seconde artillerie, au cœur de ce qui fait la puissance chinoise. L'autre grand thème de sa première mandature a été celui du « rêve de grande renaissance de la nation chinoise », Ici, c'est le concept ancien de Tianxia, qui désigne l'ensemble du monde « sous le ciel » qui est mobilisé, dans une volonté de retour en Asie à un ordre « harmonieux » et sino centré, fondé sur une hiérarchie d'états vassaux, acceptant de remettre un tribut à l'Empereur de Chine¹.

Un lien direct existe entre ces deux éléments : Les forces armées, mieux équipées, mieux formées, plus professionnelles doivent contribuer à l'accomplissement de ce « rêve chinois », y compris dans ses dimensions irrédentistes.

Dans les espaces maritimes proches, face au Japon en mer de Chine orientale, face au Philippines et au Vietnam en mer de Chine méridionale, les incidents qui permettent à Pékin de tenter d'imposer sa conception des équilibres régionaux, n'ont jamais cessé. Au-delà des

¹ La réalité historique est plus complexe. L'influence culturelle et la prédominance de la Chine dans le monde Chinois, notamment sur les royaumes coréens est indéniable. Mais le terme de « tribut » recouvrait souvent en réalité des échanges commerciaux traditionnels, particulièrement avec les Etats d'Asie du Sud-Est.

enjeux territoriaux, la puissance maritime pour la Chine apparaît en effet comme un marqueur du statut de grande puissance. La PLAN (People's Liberation Army Navy) a désormais une stratégie sur deux océans, vers le Pacifique, où la Chine est de plus en plus active, et l'Océan indien où une base logistique de l'APL – la première hors du territoire chinois - a été inaugurée à Djibouti en 2017.

Autre signe de cette volonté de puissance, au mois de mars 2018, le Président Xi Jinping a assisté à une très importante parade militaire réunissant 10 000 hommes, 48 bâtiments et 76 avions de chasse en mer de Chine du Sud, où il a appelé la marine chinoise à devenir une force de niveau mondial². La Chine, en tant que grande puissance a désormais l'ambition de se doter des moyens de patrouiller régulièrement loin de ses côtes, de contrôler ses voies de communication maritimes, de faire respecter ses revendications et d'imposer ses propres normes en matière de droit de la mer.

Mais dans le même temps, le premier ministre Li Keqiang et le Président Xi Jinping ont lancé une offensive de charme, en direction de l'Asie du Sud-Est et de l'Asie centrale, pour tenter de rassurer des voisins inquiets de la volonté d'affirmation de puissance de Pékin. Au mois d'octobre 2013, Xi Jinping a utilisé le slogan de « destin partagé », étendant le « rêve chinois » et ses opportunités à l'ensemble de l'Asie³.

Cette stratégie incohérente a eu pour résultat un renforcement des attentes des pays de la région pour les Etats-Unis comme garants de la stabilité stratégique. Consciente des limites de ses capacités, la RPC n'a pas l'ambition de totalement exclure les Etats-Unis du jeu régional.

L'objectif de Pékin, avec notamment le concept de « nouveau type de relations entre grandes puissances », développé par Xi Jinping devant Barak Obama puis, dans des termes légèrement différents devant son successeur, aurait été d'aboutir à un changement de priorité pour l'Asie à Washington. Reconnu comme leader « naturel » de la région, travaillant à la fin d'un système d'alliances dénoncé comme « hérité de la guerre froide », la RPC a en effet l'ambition de remplacer le Japon comme partenaire principal des Etats-Unis dans la région. Dans l'idéal, pour les dirigeants chinois, la prise en compte des intérêts cardinaux de Pékin et l'absence d'ingérence, devrait remplacer les stratégies de contrôle de la puissance chinoise⁴. Dans cette configuration, la « réémergence de la puissance chinoise » en Asie est présentée comme un inévitable retour à l'ordre naturel des choses, un temps bouleversé par l'irruption des puissances occidentales en Asie du Nord-Est dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle.

² <https://edition.cnn.com/2018/04/12/asia/xi-jinping-south-china-sea-intl/index.html>

³ Lors du discours de Davos au mois de janvier 2017, le concept de « prospérité partagée » sera étendu à « toute l'humanité ».

⁴ Ces objectifs stratégiques n'ont rien d'original et sont les mêmes que ceux que l'URSS avait tenté d'imposer en Europe, au nom de « l'Europe aux européens » après la seconde guerre mondiale.

Des motivations complexes

Mais Pékin a également l'ambition de tirer parti de son environnement proche et plus lointain pour soutenir la poursuite de la croissance économique dans un contexte de plus en plus difficile. La croissance économique chinoise ralentit en effet depuis 2012, alors que dans le même temps l'endettement augmente, atteignant 260 % du PIB en 2017. La « normalisation de l'économie », et le passage d'une croissance quantitative, fondée sur les investissements, les exportations vers les grands marchés développés et l'exploitation massive des ressources à une croissance plus « qualitative » est difficile dans un cadre social économique et politique contraint. L'urgence est d'autant plus importante que les Etats-Unis ont choisi de mettre en place des mesures visant directement les exportations chinoises.

La Chine a donc l'ambition d'accéder à de nouveaux marchés et de nouvelles ressources pour nourrir sa croissance sans avoir à procéder trop rapidement aux réformes qui pourraient mettre en danger la survie du régime. Pékin a l'ambition de transformer son environnement stratégique, proche et plus lointain, au service de cet objectif.

C'est au croisement de ces deux facteurs économiques et stratégique que se situe la stratégie de la ceinture et de la route de la soie, One Belt One road (OBOR ou Belt and Road Initiative (BRI)⁵.

Entre grandes ambitions stratégiques et incertitudes sur le contenu

Si le concept de OBOR est placé au cœur de la stratégie extérieure de la République populaire de Chine depuis 2013, c'est en réalité une très grande incertitude sur son contenu, sa réalité et ses objectifs qui domine. Extrêmement ambitieux dans le discours, le projet OBOR comporte de multiples dimensions emboîtées, mais demeure flou dans sa mise en œuvre pour plusieurs raisons qui tiennent à son caractère évolutif et très pragmatique, mais aussi à la volonté de Pékin de préserver une ambiguïté sur les objectifs réels du projet.

A ce titre sa mise en œuvre s'inspire des principes du taoïsme et la stratégie chinoise classique qui fait de « l'adaptabilité », dans un contexte asymétrique, un élément particulièrement positif. Pour Sun Zi, auteur de *L'Art de la guerre*, Au IV^{ème} siècle avant notre ère, « le bon stratège doit être comme le courant qui s'adapte au terrain »⁶.

OBOR, est en effet un projet multidimensionnel qui comporte la « ceinture économique de la route de la soie », présentée par le président Xi Jinping lors de sa visite au Kazakhstan au mois de septembre 2013, et « l'initiative pour une route de la soie maritime du XXI^{ème} siècle », exposée un mois plus tard à l'occasion de la visite de Xi Jinping en Indonésie.

Il faudra toutefois plusieurs mois avant que le groupe central de direction sur la mise en œuvre de l'OBOR soit mis en place à la fin de l'année 2014⁷. Un document plus élaboré, sera

⁵ Le terme chinois 一带一路, « Une ceinture une route » n'a pas changé.

⁶ Valérie Niquet, *L'Art de la guerre de Sun Zi*, Economica, Paris.

⁷ « 一带一路建设工作领导小组成员亮相 » (Yi Dai Yi Lu jianshi gongzuo lingdao xiaozu chengyuan liangxiang, Nomination au groupe dirigeant sur la construction de OBOR), 新华网 (Xinhuaawang), 02-02-2015 ; Willy Lam, « OBOR Enhances Xi Jinping Control Over the Economy », *China Brief*, vol.15, Issue 10, 15-05-2015.

publié par la commission nationale de développement et de réforme (NDRC), le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère du commerce sous l'autorité du Conseil d'Etat au printemps 2015⁸. S'inscrivant dans les « 2000 ans d'histoire » qui ont construit « l'esprit de la route de la soie », le document met en avant les principes de « paix et coopération, ouverture et intégration, apprentissage réciproque et bénéfices mutuels »⁹.

Elevé au rang de « politique nationale », et agissant comme un effet d'aubaine, le projet OBOR constitue également une nouvelle source financement pour de multiples forums, conférences, programmes de recherches et initiatives locales qui y font référence.

En 2017, le projet OBOR a été inscrit, comme les contributions théoriques du président Xi Jinping

Une dimension économique réelle

Selon le document publié par la NDRC en 2015, le projet OBOR répond à cinq objectifs de coordination des politiques publiques, de facilitation de la connectivité, des échanges commerciaux, de l'intégration financière et des contacts entre les peuples¹⁰.

Les enjeux économiques et de développement, grâce à la construction des infrastructures de transport et de communication, sont particulièrement mis en avant par Pékin qui excelle en la matière et rappelle que, selon les chiffres de l'ADB, les besoins en Asie s'élèvent à plus de 8000 milliards de dollars à l'horizon 2020. L'objectif est de cibler en Asie, mais pas uniquement, les Etats qui concentrent des besoins importants, des éléments de vulnérabilité et une proximité idéologique avec la puissance chinoise comme le Pakistan, les Etats d'Asie centrale, le Laos et le Cambodge et dans une moindre mesure le Bangladesh et la Birmanie¹¹. Mais le projet OBOR s'appuie aussi sur la réactivation et la réorientation de concepts plus anciens comme la stratégie du « go out » (走出去 zou chuqu), et celle du « développement de l'Ouest » (西部大开发 xibu da kaifa), initiées par Le Président Jiang Zemin dès le début des années 2000. Le projet OBOR est en effet destiné à lever une contrainte dont la Chine n'est pas sortie, qui est celle de la poursuite – pour des raisons de stabilité politique - d'une croissance forte, fondée sur les investissements, en projetant les surcapacités et l'endettement vers l'extérieur. La construction d'un réseau « d'infrastructures de connectivité » en Asie centrale et en Asie du Sud-Est, pourrait ainsi permettre de relancer la stratégie de développement des entreprises chinoises, particulièrement dans le secteur de la construction, impacté par le ralentissement économique en Chine¹².

Le projet OBOR constitue en effet un moyen pour Pékin de répondre aux conséquences du ralentissement économique et des limites de la stratégie de relance par les investissements

⁸ « Vision and Action on Jointly Building OBOR », <http://en.ndrc.gov.cn>, 28-03-2015.

⁹ Idem.

¹⁰ Nadège Rolland, *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*, National Bureau of Asian research, Washington, 2017.

¹¹ Lisa Murray, « Speed and Bumps in China's Silk Road », *Australia Financial Review*, 29-09-2016.

¹² Zhao Hong, « China's OBOR, an Overview of the Debate », *Trends in South-East Asia*, 2016, n°6.

auxquels la Chine fait face¹³. En 2017, la croissance chinoise n'a pas dépassé 6,9 %, légèrement au-dessus de l'étiage historique de 6,5% en 2016.

Le projet a également l'ambition de stimuler le développement de provinces de l'intérieur comme le Yunnan, le Gansu ou le Shaanxi dont la capitale, Xian, est censée devenir le principal hub de projection de l'OBOR vers l'Asie centrale¹⁴. Pour les autorités locales et les entreprises situées dans les régions de l'intérieur les plus touchées par la crise de la surproduction, tout projet d'investissement labélisé « OBOR » facilite en effet l'accès aux financements encouragés par le gouvernement central et l'accès potentiel à de nouveaux marchés¹⁵.

Au service d'une stratégie globale

Au-delà des enjeux économiques très significatifs, le projet OBOR possède aussi et peut-être avant tout une dimension stratégique et géopolitique elle-même liée aux évolutions de la politique intérieure chinoise. Le premier objectif s'inscrit dans une stratégie de stabilisation de la périphérie, ou de « contrôle des dommages », alors que les relations de Pékin avec ses voisins, notamment en Asie du Sud-Est se sont fortement dégradées depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping¹⁶. Il s'agit pour la Chine de relancer sur de nouvelles bases une stratégie d'influence fondée sur une attractivité économique de la Chine qui tend à s'essouffler¹⁷.

Dans un discours prononcé au mois d'octobre 2013 devant une conférence de travail sur la politique extérieure, le Président Xi Jinping aurait souligné la montée des tensions dans la périphérie et la nécessité d'améliorer les relations avec les voisins de Pékin, en s'appuyant notamment sur les relations économiques¹⁸.

Vers l'Asie centrale et l'Asie du Sud, la stratégie de stabilisation de la périphérie s'inscrit dans des initiatives qui se sont développées depuis le milieu des années 1990 autour de l'Organisation de coopération de Shanghai. Elle constitue aussi un prolongement de la politique de contrôle de la région autonome du Xinjiang, qui connaît, depuis la fin des années 1980, des tensions endémiques qui tendent à se radicaliser.

Dans ce contexte, on note que les deux premiers projets qui connaissent un début de réalisation concrète dans le cadre de l'OBOR sont le corridor Chine-Pakistan, qui part de l'Ouest chinois pour aboutir au port de Gwadar, et un projet de construction de chemin de fer en Afghanistan.

¹³ Yong Wang, « Offensive for Defensive: The Belt and Road Initiative and China's New Grand Strategy », *The Pacific Review*, 09-03-2016.

¹⁴ Guy de Jonquières, « Xi Jinping Long Road to Somewhere? China's OBOR Initiative and How Europe Should Respond », *China Trade Research*, 23-08-2016.

¹⁵ Lisa Murray, op.cit.

¹⁶ Zhao Hong, op.cit.

¹⁷ Zhao Hong, op.cit.

¹⁸ William A. Callahan, « China's Asia Dream : The Belt and Road Initiative and the New Regional Order », *Asian Journal of Comparative Politics*, 2016 vol.1 (3).

Vers l'Asie du Sud-Est, où les projets OBOR sont accueillis avec plus de scepticisme qu'en Asie centrale, l'objectif est de « renforcer la confiance » et de répondre aux inquiétudes des pays de la région face aux ambitions chinoises.

L'OBOR comme contre-modèle face aux Etats-Unis

Cette stratégie de séduction s'inscrit aussi dans le cadre plus global des relations avec les Etats-Unis. Pour les analystes chinois, dans une dialectique qui relie les enjeux régionaux aux enjeux globaux, les tensions qui ont émergé au niveau régional ne sont en effet pas dues à la stratégie d'affirmation de la puissance chinoise suivie depuis la fin des années 2000, notamment en mer de Chine orientale et méridionale, mais à la stratégie de rééquilibrage ou de pivot vers l'Asie – appuyée sur l'exploitation des tensions territoriales au niveau régional - mise en œuvre par les Etats-Unis pour contrer la réémergence de la puissance chinoise¹⁹. L'élection de Donald Trump, et le succès au moins provisoire des initiatives américaines dans la région, n'a fait que renforcer cette analyse.

Le projet OBOR apparaît donc comme une contre-stratégie, destinée à contourner la puissance américaine en Asie et au-delà. Dès 2012, Wang Jisi, Directeur du département d'études internationales de l'Université de Pékin et conseiller influent, proposait dans un article important de rechercher une nouvelle sphère d'influence vers l'Ouest en évitant toute confrontation directe avec les Etats-Unis dans le Pacifique²⁰. Dans cette volonté de contournement global, le projet OBOR s'est considérablement étendu et regroupe en théorie plus de 65 pays. Il a vocation à s'étendre à l'ensemble des pays intéressés en Europe occidentale, en Afrique, en Amérique latine et en Océanie et, plus récemment à la zone Arctique²¹. OBOR constitue désormais un bloc à vocation quasi universelle qui « isole » au moins symboliquement les Etats-Unis et leurs alliés appelés à accepter un « espace stratégique plus large » pour la puissance chinoise émergente²².

Elément d'une Grande stratégie

Au-delà, le projet OBOR constitue un élément de la grande stratégie du parti communiste qui possède une double dimension de stabilité interne et d'affirmation de puissance à l'extérieure, au service de la légitimité du régime.

Le projet OBOR est également la manifestation de la puissance du président Xi Jinping, plus proactif sur la scène internationale que ses prédécesseurs, qui semble vouloir faire de ce projet la marque de son pouvoir.

En Asie, la vision très sino-centrée des nouveaux équilibres régionaux vise dans l'idéal à construire une « communauté de destin et de prospérité » partageant des valeurs

¹⁹ Yong Wang, op.cit.

²⁰ Wang Jisi, « Westward, China's Own Geostrategic Rebalancing », *Global Times*, 17-10-2012.

²¹ « Vision and Action on Jointly Building OBOR », op.cit et Zhou Hong, op.cit.

²² Yong Wang, op.cit.

communes. Le concept n'est pas nouveau, mais l'OBOR se veut l'instrument et la manifestation de cette ambition, rendue plus attractive par les perspectives de développement économique²³. Le projet s'inscrit donc dans une série d'initiatives qui visent à donner du corps à cette ambition, comme l'organisation du sommet CICA à Shanghai en 2014²⁴.

Au-delà, la Chine nie avec force vouloir imposer un nouvel ordre international et de nouvelles normes, mais affirme dans le même temps vouloir contribuer à créer un monde « plus égal et plus harmonieux »²⁵. La référence aux cinq principes de la coexistence pacifique dans le document publié en 2015 par la NDRC rappelle toutefois l'ambition de Pékin d'imposer le respect du principe de non-ingérence, contre tout risque de changement de régime ou « d'évolution pacifique ».

Conclusion

Le projet des Routes de la soie est donc un projet très ambitieux et multidimensionnel, mais on peut s'interroger sur ses perspectives de succès à long terme.

Au niveau économique OBOR apparaît essentiellement comme un projet fourre-tout, où la labélisation de projets existants, l'emporte sur les initiatives véritablement nouvelles. Le projet a également pour stratégie de tenter de tirer parti des projets initiés et financés par d'autres entités comme le plan Juncker d'investissement pour l'Europe, le plan de coopération pour la région du Mékong ou le Turkey Silk Road Project²⁶.

Si plusieurs véhicules financiers comme l'AIIB et le Silk Road Fund ont été mis en place avec les banques chinoises, la question du partage des risques, et des engagements financiers, se pose alors que la Chine fait elle-même face à des tensions fortes en la matière.

La Chine a connu avec sa politique d'ouverture économique une croissance remarquable, mais le modèle qu'elle exporte avec le projet OBOR, fondé sur d'importants investissements dans les infrastructures, dans l'espoir de voir le développement économique suivre, n'a pas fait la preuve de son succès dans les zones les plus pauvres éloignées des côtes, où de gigantesques projets urbains se révèlent peu attractifs²⁷. La rationalité et la viabilité des projets est d'autant plus incertaine, dans des zones marquées par l'instabilité politique et d'importants risques géopolitiques, qui sont aussi celles qui ont exprimé le plus d'intérêt pour les projets chinois en raison de leur non accès à d'autres sources de financement.

Au niveau stratégique, en Asie de l'Est et du Sud-Est, le projet se heurte à une méfiance persistante, y compris de la part d'Etats très proches de Pékin comme le Pakistan, alors que les principes affirmés par Pékin sont en contradiction avec une stratégie perçue comme trop agressive ou trop assurée de la Chine face à ses voisins.

Dans ce contexte, le projet OBOR apparaît essentiellement, en dépit des opportunités qu'il peut offrir, comme la nouvelle manifestation d'une stratégie ancienne, au service des seuls

²³ Guy de Jonquières, op.cit.

²⁴ Yong Wang, op.cit.

²⁵ Wang Yi, « China is Not to Rebuild the International Order », <http://www.fmprc.gov.cn>, 08-03-2015.

²⁶ Yong Wang, op.cit.

²⁷ Guy de Jonquières, op.cit.

intérêts de la puissance chinoise qui vise à faire évoluer le système de normes internationales, pour mieux assurer et renforcer la légitimité du régime en place à Pékin.