

# INVESTISSEMENTS PORTUAIRES, ENTRE COMMERCE ET INTÉRÊTS DE PUISSANCE

JUIN 2019



## INTRODUCTION

MATHIEU DUCHÂTEL

Le géant chinois COSCO SHIPPING Ports Limited a intitulé son rapport annuel 2018 « Renforcer l'empreinte mondiale » (Strengthening Global Footprint). Les investissements de la Chine dans les ports étrangers constituent bel et bien l'une des incarnations les plus tangibles de l'empreinte croissante du pays sur le monde.

Dans la mesure où ces acquisitions de ports à l'étranger s'accompagnent d'un effort de construction d'une marine de guerre d'une ampleur historique et d'un renversement soudain de l'approche de la Chine sur les bases navales à l'étranger, elles soulèvent des questions quant aux intentions stratégiques de la Chine. Convient-il d'appréhender les investissements portuaires chinois dans une approche politique de contrôle et d'influence ou doivent-ils être lus comme des opérations commerciales normales ? La Chine a-t-elle l'intention d'utiliser sa nouvelle puissance militaire pour « sécuriser » un commerce maritime qui a assuré au pays une croissance rapide, et à ses provinces côtières une grande prospérité depuis le lancement des réformes économiques à la fin des années 1970 ?

C'est une logique de profit qui anime les deux entreprises qui dominent les acquisitions des ports chinois à l'étranger. En 2018, COSCO a transporté 118,8 millions d'équivalents vingt pieds (EVP) dans 36 ports du monde entier, soit l'équivalent du débit total des quatre plus grands ports mondiaux que sont Shanghai, Singapour, Shenzhen et Ningbo. Près d'un tiers (31,7 %) de ce total a été généré dans des ports à l'étranger, soit l'équivalent du trafic annuel de conteneurs de Singapour. La même année, China Merchants Group a quant à elle transporté 20,66 millions d'EVP dans ses terminaux d'outre-mer, soit 18,9 % de sa capacité totale. Étant donné que les revenus de l'activité des terminaux fluctuent moins que ceux du transport maritime, COSCO et China Merchants Group devraient poursuivre cette expansion rapide à l'international.

**Les investissements portuaires chinois à l'étranger ont majoritairement pris la forme de participations minoritaires.** Cela s'accompagne d'une influence très faible, voire nulle, sur la gouvernance des ports. COSCO ne détient de participations majoritaires que dans les terminaux de quatre ports seulement : Le Pirée (100 %), Abou Dabi (90 %), Zeebrugge (85 %) et Valence (51 %). Et pour COSCO, les terminaux à conteneurs du port de Khalifa, à Abu Dhabi, constituent le seul nouvel investissement réalisé dans les ports étrangers. De même, l'acquisition de positions en Europe et aux États-Unis (Houston et Miami) par China Merchants Group résulte surtout de l'acquisition minoritaire de 49 % de Terminal Link, ancienne filiale de CMA-CGM. China Merchants Group ne détient que 33 % du terminal conteneur de Doraleh à Djibouti. En cela, la construction par China Merchants Group d'un port à Hambantota (Sri Lanka), l'un des investissements chinois étrangers les plus controversés en raison de la prise de contrôle des opérations du port pendant 99 ans, revêt les contours d'une exception - et non d'une règle.

*Les investissements de la Chine dans les ports étrangers constituent bel et bien l'une des incarnations les plus tangibles de l'empreinte croissante du pays sur le monde.*

Ce numéro de *China Trends* explore certains des débats qui se tiennent en Chine au sujet des opérations portuaires au sein du pays et à l'étranger, à la croisée des intérêts commerciaux et d'une logique plus géopolitique. **La distinction entre les actions au service de l'ambition chinoise de devenir une puissance militaire de premier plan d'ici 2050 et les activités commerciales normales à but lucratif n'est pas toujours claire.**

Les analystes chinois ont une vision très géopolitique de l'investissement portuaire dans l'océan Indien : ils mettent en avant la nécessité de résister à l'Inde et aux États-Unis, décèlent un « changement d'attitude » dans les potentiels pays bénéficiaires d'investissements chinois et affirment que la Chine est désormais confrontée à un « risque géopolitique ». **En guise de réponse, plutôt que de recommandations politiques spécifiques, ils prônent un engagement progressif et à plusieurs niveaux avec les États côtiers de l'océan Indien :** plus de commerce, plus de présence navale, une plus grande implication dans les affaires de sécurité et de gouvernance et un engagement plus fort au sein des institutions régionales.

Cette logique d'engagement progressif en tant que principe stratégique guide également les réflexions de la Chine sur les bases militaires à l'étranger. Le président chinois Xi Jinping a pris l'audacieuse décision de trancher, après des années de débat, la question de savoir si la Chine devait construire des bases pour protéger ses « intérêts à l'étranger », en choisissant de la doter d'une première base à Djibouti. **Les articles traduits pour ce numéro de *China Trends* montrent combien cette décision a radicalement fait évoluer le ton et l'orientation des débats chinois en la matière.** Avant Djibouti, les discussions se concentraient sur les avantages et les inconvénients de la construction de bases militaires à l'étranger, en particulier sous l'angle du principe de non-ingérence. Depuis Djibouti, la communauté stratégique chinoise tient pour acquis que l'Armée populaire de libération (APL) – et en particulier la marine – est en train de construire un réseau de soutien logistique visant à assurer le succès des futures opérations de protection des intérêts chinois à l'étranger. La discussion porte sur les difficultés d'ordre pratique inhérentes à la gestion de bases navales à l'étranger. Et plusieurs auteurs posent la même question : comment s'assurer que la communauté internationale accepte cet essor naval chinois à l'étranger ?

Mais les discussions sur les ports portent aussi sur la côte chinoise. Leur contribution à la prospérité de la Chine comme plus grande puissance commerciale au monde est colossale. L'Administration nationale océanique estime que le « PIB bleu », qui englobe tous les secteurs de l'économie maritime, représente 10 % du PIB chinois, et de la province du Liaoning à celle du Canton, sept ports figurent parmi les dix premiers au monde. L'affirmation de ces ports a transformé la vie urbaine de la Chine côtière. Shanghai, qui est aujourd'hui le plus grand port à conteneurs du monde avec un trafic de 40 millions d'équivalents vingt pieds (EVP), n'en gérait que 2 millions en 1996.

Le débat se concentre sur la façon d'optimiser l'efficacité des opérations portuaires nationales. L'obsession des commentateurs est que les ports intérieurs chinois sont « imposants mais faibles », notamment parce qu'ils doivent faire face à une surcapacité et à une concurrence chaotique. **La Chine doit assurer un délicat équilibre entre coopération et concurrence.** Certains géants, comme Shanghai et Ningbo-Zhoushan, ou Guangzhou et Shenzhen, desservent une même aire géographique. La Chine fait donc face à une question d'efficacité administrative. Les experts chinois débattent de la meilleure manière de penser la relation entre propriété de l'État et tendances du marché, avec la difficulté supplémentaire que ce sont les gouvernements provinciaux et les municipalités et non le gouvernement central qui sont, en Chine, les autorités politiques en charge de la gestion portuaire. L'enjeu crucial est de passer d'un modèle de croissance centré sur le rendement à une nouvelle phase de croissance tirée par l'amélioration de la qualité des opérations.

Dans l'ensemble, ce numéro de *China Trends* illustre l'importance stratégique des affaires maritimes de la Chine à l'international, tant du point de vue économique que du point de vue de la sécurité. La puissance militaire servira de garantie dans la protection de l'empreinte mondiale croissante de la Chine et devra pouvoir s'appuyer sur un réseau logistique international pour fonctionner efficacement. Toutefois, il faut s'attendre à ce que la Chine ne construise de nouvelles installations militaires qu'en cas de menaces concrètes et non traditionnelles contre ses intérêts hors de ses frontières – nul doute que la Chine saisira l'occasion des crises futures pour poursuivre le changement d'échelle de son dispositif de sécurité, du régional au global.

## À PROPOS

China Trends cherche à comprendre la Chine en s'appuyant sur des sources en langue chinoise. A une époque où la Chine structure souvent l'agenda des discussions internationales, un retour aux sources de la langue chinoise et des débats politiques – lorsqu'ils existent – permet une compréhension plus fine des logiques qui sous-tendent les choix de politiques publiques de la Chine. China Trends est une publication trimestrielle du programme Asie de l'Institut Montaigne. Chaque numéro est consacré à un thème unique.



## OCÉAN INDIEN : UN COLLIER DE PORTS CHINOIS

Chittagong au Bangladesh, Gwadar au Pakistan, Hambantota au Sri Lanka, Kyaupkyu en Birmanie, Malacca en Malaisie, Mombasa au Kenya... Le pourtour de l'océan Indien est l'un des principaux bénéficiaires des investissements chinois dans les ports de commerce. Les universitaires chinois reconnaissent l'importance stratégique considérable de ces projets pour le succès du volet maritime des nouvelles routes de la soie (initiative *Belt & Road*, ou BRI).

*Le pourtour de l'océan Indien est l'un des principaux bénéficiaires des investissements chinois dans les ports de commerce.*

Selon le ministère des Transports chinois, ce sont 42 ports situés dans 34 pays qui bénéficiaient en 2018 de la participation d'entreprises chinoises pour leur construction et leur exploitation dans le cadre de la BRI<sup>1</sup>. Selon une étude réalisée en 2017 par Grisons Peak, les entreprises

chinoises ont annoncé environ 20 milliards de dollars d'investissements dans neuf ports étrangers entre 2016 et 2017. Les dirigeants chinois ont-ils pour autant une vision stratégique de la construction portuaire dans la région de l'océan Indien ? Quel est le lien entre ces investissements et les relations de la Chine avec l'Inde et les États-Unis ?

Selon Sun Degang, chercheur associé à l'Institut d'études internationales de Shanghai, **les projets portuaires chinois le long des côtes l'océan Indien permettront de tester les capacités chinoises en matière économique et en matière de prévention des risques et de définition de l'agenda international**<sup>2</sup>.

À ses yeux, la Chine aborde l'océan Indien sous trois angles :

- du point de vue de la sécurité maritime, il s'agit d'une région fragile ;
- du point de vue des intérêts économiques, c'est une région clé ;
- du point de vue stratégique enfin, l'océan Indien permet à la Chine de réaliser son ouverture vers l'Ouest.

Selon ce chercheur, **les entreprises chinoises ont déjà acquis des capacités suffisantes de construction et d'exploitation des ports. Elles sont aujourd'hui solidement implantées dans le système portuaire de l'océan Indien**. Et cette expertise ne s'acquiert pas exclusivement *via* les compagnies maritimes, comme en témoignent les investissements portuaires réalisés à Gwadar ou Colombo qui portent aussi sur la construction de zones de libre-échange et de parcs industriels. Comme l'écrit Sun Degang, le China Merchants Group érige la zone industrielle de Shekou à Shenzhen (前港-中区-后城) en modèle pour les sites de développement portuaire de la BRI, liant ainsi la construction des infrastructures de base au développement de zones économiques spéciales. La ville portuaire de Colombo (Port City Colombo) en est un exemple. Si Gwadar est un cas d'investissement de création (*greenfield investment*), les entreprises chinoises ont également acquis des parts dans des opérations portuaires existantes. Ainsi, en 2016, COSCO Shipping Ports Abu Dhabi Company (filiale de COSCO) a conclu un accord de concession avec Abu Dhabi Ports pour exploiter 90 % du terminal



**ANGELA STANZEL**

Angela Stanzel est *Senior Policy Fellow* du programme Asie et la représentante de l'Institut Montaigne en Allemagne. Elle est également rédactrice en chef de la publication trimestrielle de l'institut, China Trends. Elle a été Senior Policy Fellow du programme Asie de l'ECFR en 2014 et éditrice de China Analysis depuis 2017. Avant de rejoindre l'ECFR, elle a travaillé à la fondation BMW et au bureau des affaires internationales de la Fondation Koerber à Berlin. Précédemment, elle a travaillé au bureau de Bruxelles du German Marshall Fund et à l'ambassade allemande de Pékin.

1. Ministry of Transport of the People's Republic of China, Press Conference, 26.7.2018, <http://www.mot.gov.cn/2018wangshangzhibo/2018seventh/index.html>.

2. Sun Degang, « The situation of China's participation in Indian Ocean port projects and risk analysis » (中国参与印度洋港口项目的形势与风险分析), Contemporary International Relations (现代国际关系 *Xiandai Guoji Guanxi*) Vol.7 2017.



à conteneurs de la deuxième phase du port de Khalifa. Troisième possibilité : les investissements qui s'accompagnent de l'acquisition de droits de gestion, comme c'est le cas pour le port sri-lankais de Hambantota, géré par CMG.

Le défi posé à la Chine est de répondre à la véhémence des préoccupations internationales suscitées par ces activités dans de nombreux pays, et en particulier en Inde. Sun Degang perçoit l'Inde comme un élément perturbateur pour le projet chinois. Dans le même temps, la Chine est également confrontée à divers degrés d'ingérence de la part des États-Unis. Sun Degang s'attend donc à ce que **la Chine doive de plus en plus combattre pour investir et exploiter des projets portuaires dans la région**. C'est, à l'heure actuelle, déjà le cas : le Sri Lanka s'apprête à signer un accord avec l'Inde et le Japon pour développer un terminal à conteneurs en eaux profondes dans le port de Colombo – juste à côté du terminal chinois.

D'autres chercheurs chinois partagent cette idée : le rapprochement entre les États-Unis et l'Inde pose un défi majeur aux ambitions portuaires de la Chine. Xi Dugang et Han Zhijun (Université d'ingénierie de l'information de Zhengzhou), Liu Jianzhong (Institut de recherche pour les villes intelligentes de l'Université de Zhengzhou) et Zhou Qiao (chercheur dans une unité de l'Armée populaire de libération), soulignent que la coopération et la concurrence stratégiques entre les États-Unis, l'Inde et la Chine, en particulier la « stratégie Indo-pacifique » (印太战略), ont accru les risques géopolitiques pesant sur l'initiative de la nouvelle route de la soie<sup>3</sup>. Il est selon eux à prévoir que les États-Unis et l'Inde établiront des partenariats plus étroits et renforceront leur coopération militaire afin de limiter l'influence chinoise.

3. Xi Dugang, Liu Jianzhong, Zhou Qiao, Han Zhijun, « Geopolitical risks for the "One Belt One Road" construction in the Indian Ocean » (« 一带一路 » 建设在印度洋地区面临的地缘风险分析), World Regional Studies (世界地理研究 *Shijie Dili Yanjiu*), Vol. 27 N° 6 Dec. 2018.

En outre, notent les auteurs, le terrain de jeu de cette concurrence inclura aussi le Pakistan, la Birmanie et le Sri Lanka, qui sont tous trois de grands bénéficiaires des projets de l'initiative *Belt & Road*. Ces pays sont considérés comme des pivots géographiques (地缘支点国家) du projet chinois et les États-Unis, l'Inde et le Japon cherchent à les détourner de la coopération avec la Chine. Les auteurs estiment que ce changement d'attitude à l'égard des investissements portuaires chinois constitue donc également un risque géopolitique important pour les nouvelles routes de la soie. Quelle conclusion en tirent-ils ? Pour eux, la Chine devrait investir davantage dans les relations avec les pays inclus dans ce projet, en particulier le Pakistan et le Sri Lanka, pays clés pour les opérations chinoises d'investissement.

*Les projets portuaires chinois le long des côtes l'océan Indien permettront de tester les capacités chinoises en matière économique et en matière de prévention des risques et de définition de l'agenda international.*

Ils estiment par ailleurs que la Chine gagnerait à explorer les points d'entrée terrestres : **L'initiative Belt & Road offre l'opportunité de construire des voies de transport et de commerce terrestres à grande échelle pour accéder à l'océan Indien**. Par exemple, il pourrait s'agir d'utiliser le corridor économique Chine-Pakistan du Xinjiang à Gwadar pour construire des réseaux stratégiques de chemins de fer, d'autoroutes et de pipelines, en contournant le détroit de Malacca. Une autre route accède à l'océan Indien à partir du Yunnan en passant par le Myanmar. À l'heure actuelle, l'oléoduc Chine-Birmanie, reliant la Birmanie à Kunming, capitale de la province chinoise du Yunnan, est déjà entré en service et d'autres initiatives de connectivité sont en cours, tels que le « Pan-Asia Railway » (泛亚铁路) qui reliera la Birmanie à Singapour.

Les auteurs préconisent également que la Chine accélère la construction de bases de soutien logistique le long du littoral de l'océan Indien. Ils font valoir que le transport maritime dans l'océan Indien est devenu une question cruciale pour une puissance comme la Chine. Parce que la Chine a besoin d'un environnement pacifique pour promouvoir ses intérêts commerciaux, elle est tenue d'accroître ses activités militaires à l'étranger, par exemple pour participer à des missions de maintien de la paix ou combattre la piraterie. Dans ce contexte, **la Chine doit faire face au défi de l'approvisionnement de ses missions militaires à l'étranger par l'intermédiaire de bases navales qui devraient fournir, par exemple, ravitaillement en pétrole, ports de relocalisation du personnel et sites de maintenance pour le matériel naval.** Selon eux, s'appuyer uniquement sur la base de Djibouti ne suffit pas : la Chine devrait mettre en place un système global de bases d'approvisionnement dans l'océan Indien. Le Pakistan, le Sri Lanka et le Kenya pourraient ainsi offrir des sites pour des bases d'approvisionnement *offshore*.

Dans le même temps, Xi Dugang et ses co-auteurs insistent sur le fait que la Chine doit s'atteler à contenir les inquiétudes, car l'initiative *Belt & Road* ne manquera pas d'accroître son influence dans la région. Pour ce faire, ils suggèrent que la Chine prenne activement part aux mécanismes de coopération et de dialogue existants dans la région tout en renforçant sa coopération avec les États-Unis et l'Inde, dans des domaines comme la lutte antiterroriste, la lutte contre la piraterie ou l'aide humanitaire.

Face à cette coopération États-Unis/Inde, Sun Xianpu, chercheur associé à l'Institut de stratégie internationale de l'École centrale du Parti, parvient à une toute autre conclusion<sup>4</sup>. S'il constate que la coopération maritime entre ces deux pays a été stimulée par l'arrivée au pouvoir du gouvernement Modi, il révèle également que certains facteurs restreignent ce rapprochement, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre à la Chine. Le chercheur explique que, bien que New Delhi ait conclu un accord stratégique de coopération maritime avec les États-Unis, il est tout à fait possible de retarder les avancées de cette coopération, ce qui confère à la Chine beaucoup de temps pour planifier sa propre stratégie dans l'océan Indien. En réponse, il lui faut accélérer son déploiement stratégique, recommande-t-il. Néanmoins, la compétition ouverte n'est pas conforme à la stratégie internationale de la Chine, ni en concordance avec sa propre puissance. Par conséquent, selon Sun Xianpu, **il convient de concentrer les efforts sur l'établissement d'une influence dans les pays de l'océan Indien, en aidant notamment ces pays à croître.** Et peu importe le niveau de résistance que des pays concurrents comme l'Inde et le Japon peuvent y opposer, il revient à la Chine d'intensifier ses efforts pour développer ses liens économiques et commerciaux avec ces pays.

Sun Degang estime que le rapprochement entre les États-Unis et l'Inde démontre à la Chine la nécessité et l'urgence d'une plus grande implication dans les projets portuaires dans la région. Il fait valoir que la Chine doit donc améliorer ses stratégies d'investissement et diversifier ses modèles de coopération en la matière. Elle doit aussi optimiser ses relations bilatérales avec les pays destinataires de ses investissements portuaires, améliorer la manière dont elle communique et la manière dont elle commerce et investit.

Un autre risque croissant est observé unanimement par les auteurs : la sécurité. **Tous s'accordent à penser que la Chine sera confrontée à des risques sécuritaires non traditionnels à la complexité croissante, comme la piraterie, le terrorisme et, surtout, l'émergence de l'État islamique dans la région.** Sun Degang, par exemple, cite le port de Gwadar, dans la province pakistanaise du Baloutchistan, où les investissements et les citoyens chinois sont menacés par le risque d'attaques terroristes. Sun recommande qu'au

4. Sun Xianpu, « The process and limits of India-U.S. maritime cooperation - And China's choices to frame an Indian Ocean Policy » (印美海洋合作的进程及限制性因素—兼论中国印度洋政策的路径选择), *South Asian Research Quarterly* (南亚研究季刊 *Nanya Yanji Jikan*) N° 1 2018.

niveau régional, la Chine s'appuie sur la création de nouveaux mécanismes et sa participation à certains des mécanismes régionaux existants, comme l'Association des États riverains de l'Océan Indien (IOR-ARC), afin de renforcer sa participation à la gouvernance de la sécurité. Sun estime que, en tant que partenaire de dialogue au sein de l'IOR-ARC, la Chine sera en mesure de renforcer sa coopération avec les pays membres. De plus, suggère Sun, la Chine doit approfondir sa coopération avec des acteurs comme l'Organisation maritime internationale et être active dans la gouvernance de la sécurité et la gestion des risques non-traditionnels dans l'océan Indien.

Sun Xianpu adopte une approche similaire, faisant valoir que, face à ces problèmes de sécurité croissants, la Chine gagnerait à promouvoir la mise en place de mécanismes de sécurité. **Ces enjeux non traditionnels de sécurité et le manque d'efficacité des mécanismes de gouvernance régionale se sont révélés criants, fournissant à la Chine une certaine marge de manoeuvre pour combler ces lacunes.** Sun pense également que la Chine devrait participer plus activement au mécanisme de gouvernance de la sécurité dans la région de l'océan Indien, représentée notamment par l'IOR-ARC ou le Symposium naval de l'océan Indien. Plus concrètement, la Chine doit s'efforcer, avec d'autres grands pays, à façonner les bases de la gouvernance multilatérale pour s'attaquer à ces questions de sécurité émergentes. Après la mise en place d'une structure régionale de gouvernance en la matière, les pays de l'océan Indien devront être encouragés à prendre activement part à cette gouvernance. L'auteur envisage que cette gouvernance soit, ensuite, progressivement élargie à de nouveaux membres.

Plutôt que de formuler des recommandations très précises, les articles des experts chinois ici étudiés avancent plutôt l'idée d'un engagement croissant dans l'océan Indien, qui reflète l'approfondissement de la présence économique et humaine de la Chine le long des routes commerciales maritimes et les intérêts qu'elle détient dans les ports étrangers. Ces experts s'intéressent surtout aux réactions américains et indiennes suscitées par les activités chinoises et qui freinent en partie leur expansion.



## BASES NAVALES : DE DJIBOUTI À UN RÉSEAU MONDIAL ?

Le débat chinois portant sur les bases militaires du pays à l'étranger a radicalement évolué sous la présidence de Xi Jinping, faisant écho au brusque changement stratégique porté par la décision de se doter d'une première installation navale à l'étranger, à Djibouti. L'absence de bases a longtemps été un marqueur de l'identité stratégique de la République populaire de Chine (RPC) ; c'est ce qui différenciait sa stratégie de sécurité de celle des Etats-Unis et d'autres puissances militaires. Cette caractéristique résultait d'une posture idéologique anti-hégémonique, mais aussi des restrictions importantes limitant la capacité de projection de l'Armée populaire de libération (APL). **Néanmoins, sous Xi, l'attention de la communauté stratégique chinoise s'est tournée vers la question de savoir comment construire un réseau international d'installations à l'étranger qui protégerait au mieux les « intérêts à l'étranger » du pays (海外利益).**

Xue Guifang et Zheng Hao, deux universitaires du département de droit de l'Université Jiaotong de Shanghai, saisissent assez justement l'état de la pensée chinoise au sujet des bases navales et de leurs liens avec ces intérêts à l'étranger<sup>5</sup>. En 2011, en Libye, l'évacuation précipitée de 36 000 ressortissants chinois a entraîné d'importantes pertes économiques : on estime à 20 milliards de dollars le coût, pour la Chine, de l'abandon de différents projets menés sur place. Face à un risque géopolitique de ce type, Pékin n'a pas manqué de retenir la leçon. Ce, d'autant plus que d'ici 2030, la Chine pourrait compter 10 millions de ressortissants hors de ses frontières (contre environ 5,5 millions aujourd'hui), et des investissements à l'étranger qui s'élèveront à 1 000 milliards de dollars.

Dans la Chine d'aujourd'hui, certaines revues spécialisées s'interrogent sur les modalités pratiques de la gestion de réseaux de bases à l'étranger. Wang Tianze, Qi Wenzhe et Hai Jun, tous trois analystes à l'Institut du transport militaire des forces terrestres de l'APL (陆军军事交通学院), soutiennent que : « Afin de protéger nos intérêts sans cesse croissants à l'étranger, nous établirons progressivement au Pakistan, aux Émirats arabes unis, au Sri Lanka, en Birmanie, à Singapour, en Indonésie, au Kenya et dans d'autres pays un réseau logistique (后勤保障的网络体系) fondé sur des moyens divers (achat, location, coopération) pour construire nos bases ou centres de protection à l'étranger (海外保障支撑点) »<sup>6</sup>.

**Selon eux, les installations militaires à l'étranger revêtent cinq fonctions : la guerre, la capacité à envoyer des signaux diplomatiques, la recherche d'effets politiques, l'établissement de relations diplomatiques et l'entraînement du personnel militaire.** Les installations chinoises permettent la conduite de plusieurs types de missions :

- l'appui logistique à la lutte contre la piraterie, le déploiement de troupes de maintien de la paix et d'aide humanitaire ou de secours en cas de catastrophe (ce sont là les trois missions officielles de Djibouti) ;
- la conduite d'opérations militaires autres que la guerre (MOOTW, de l'anglais *Military operations other than war*) comme la coopération internationale, les opérations d'évacuation des non-combattants et le sauvetage d'urgence ;



**MATHIEU  
DUCHÂTEL**

Mathieu Duchâtel est directeur du programme Asie à l'Institut Montaigne depuis janvier 2019. Docteur en science politique de SciencesPo, Mathieu Duchâtel a été *Senior Policy Fellow* et Deputy Director du programme Asie de l'ECFR. De 2011 à 2015, il a également été Senior Researcher et représentant à Pékin du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Il a vécu neuf ans entre Shanghai (Université de Fudan), Taipei (Université Nationale de Chengchi) et Pékin. Il a été Visiting Scholar au Japan Institute of International Affairs en 2015.

5. Xue Guifang, Zheng Hao, « Risk management and realistic needs for China's construction of overseas bases in the 21<sup>st</sup> Century » (中国21世纪海外基地建设的现实需求与风险应对), *Guoji Zhanwang*, no. 4, 2017, pp. 104-121.

6. Wang Tianze, Qi Wenzhe, Hai Jun, « An Exploration Into Logistical Support of Transportation and Projection for Military Bases Abroad » (海外军事基地运输投送保障探讨), *Guofang Jiaotong Gongcheng yu Jishu* (Defense Transportation Engineering and Techniques), no. 1, 2018, pp. 32-36.

- la sécurité des voies maritimes et les chaînes d'approvisionnement et de logistique chinoises.

Mais la gestion des bases navales constitue un défi logistique. Les spécialistes des transports de l'armée chinoise notent que l'entretien et l'exploitation des infrastructures de base (jetées, pistes d'atterrissage, entrepôts, dépôts pétroliers), des équipements militaires et du quotidien du personnel, nécessitent une coordination entre les missions de multiples administrations en Chine (ministères des Affaires étrangères d'une part et des Transports d'autre part, douanes, autorités chargées des inspections de sécurité, banques) et les différentes entités de l'armée : unités chargées des opérations à l'étranger, Commission militaire centrale et son département du soutien logistique (后勤保障部), Département du personnel (联合参谋部), le siège de la Marine et l'armée de l'air. **La partie internationale du soutien logistique implique la gestion des douanes, des contrôles aux frontières et des inspections de sécurité dans plusieurs juridictions.**

En ce qui concerne l'équipement militaire, la meilleure façon de relever ce défi logistique est de s'appuyer sur un certain nombre de systèmes navals qui permettent une projection des forces à longue portée : les bâtiments militaires de transport de chalands de débarquement (les auteurs ne mentionnent pas le type 071, d'une capacité de 25 000 tonnes, dont 7 sont actuellement en service dans la marine chinoise et qui possèdent une capacité d'assaut amphibie), les navires de ravitaillement polyvalents (多功能综合补给舰) et les navires rapides de soutien au combat (快速战斗支援舰). La dernière génération en service est le type 901. Avec une capacité de 45 000 tonnes, elle vise principalement à fournir du carburant, des munitions, des produits secs et autres fournitures aux futures formations de porte-avions, mais elle peut également jouer un rôle logistique dans le réseau chinois des bases étrangères à venir. Ce qui manque encore à la marine chinoise, c'est un navire à cargaison sèche comme les 14 vraquiers de la classe Lewis and Clark en service dans la U.S. Navy, d'une capacité de 41 000 tonnes.

Le rôle de la marine est aujourd'hui majeur mais, selon les auteurs, la Chine doit concentrer simultanément ses efforts sur trois domaines spécifiques.

- Premièrement, la Chine doit continuer à s'appuyer sur la Marine et mettre l'accent sur les navires de ravitaillement polyvalents, les navires rapides d'appui au combat, les grands navires de ravitaillement en pétrole et les navires semi-submersibles à double usage, qui peuvent transporter plus de 100 000 tonnes de fret.
- Deuxièmement, elle doit s'appuyer sur son armée de l'air et en particulier sur l'avion de transport lourd Y-20, qui est déjà en service mais n'a pas encore atteint le stade de la production de masse. Les auteurs recommandent d'accélérer le rythme de sa livraison à destination de l'armée de l'air.
- Troisièmement, il convient selon eux de s'efforcer d'harmoniser les normes et règles militaires d'une part et civiles d'autre part, afin que les navires civils puissent contribuer à l'effort d'approvisionnement.

Liu Dalei, Hu Yongmin et Zhang Hao, analystes militaires de la Beijing Military Equipment Academy (武装学院), inscrivent leurs réflexions sur les bases navales dans le cadre d'une analyse plus large des opérations à l'étranger, dans le contexte de la « stratégie militaire d'expansion internationale » (*Go global military strategy*) (军事力量走出去的战略背景)<sup>7</sup>. **Les bases navales sont des « lieux de protection désignés » (定点保障) qui appuient les opérations à l'étranger et, à ce titre, elles doivent « rayonner » (辐射) autour de la zone où des opérations militaires sont menées.** Du point de vue des opérations à l'étranger, le facteur clé est la capacité des bases en matière de réparation et d'entretien, capacité qui leur permet de remplir pleinement leur rôle d'appui.

<sup>7</sup> Liu Dalei, Hu Yongmin, Zhang Hao, « Equipment Support in Overseas Military Actions » (我军海外军事行动装备保障问题研究), *Junshi Jiaotong Xueyuan Xuebao - Journal of Military Transportation Academy*, vol. 19, n° 9, septembre 2017.



La dimension politique – la relation avec le pays dans lequel la base est située – est évidemment essentielle aux yeux des auteurs. C'est un point également soulevé par Xue Guifang et Zheng Hao, qui affirment que des efforts sont nécessaires pour « construire un environnement international qui acceptera la construction par la Chine de bases à l'étranger » (营造接受中国建设海外基地的国际环境).

Pour Li Qingsi et Chen Chunyu, universitaires en relations internationales à l'Université Renmin de Chine, à Pékin, « construire des bases dans les principaux hubs de transport maritime est déjà devenu un choix stratégique qui

*Même si la Chine prévoit d'avoir des bases supplémentaires à l'étranger, ils soulignent que le pays ne « suivra pas la voie des grandes puissances occidentales »*

exige une action de plus en plus urgente » (日益迫切的战略选择)<sup>8</sup>. L'article qu'ils ont signé vise à opposer les approches chinoise et américaine à l'égard des bases militaires, en partant du point de vue que les bases américaines « servent des politiques hégémoniques », tandis que les bases chinoises doivent être construites pour « développer le commerce et atteindre l'objectif

d'une situation gagnant-gagnant » (发展贸易实现互利共赢目标). Ils ajoutent que « des capacités de défense sont nécessaires dans les bases à l'étranger afin d'empêcher les attaques terroristes ». **Néanmoins, même si la Chine prévoit d'avoir des bases supplémentaires à l'étranger, ils soulignent que le pays ne « suivra pas la voie des grandes puissances occidentales »** (西方大国的老路).

Actuellement, neuf pays possèdent des bases navales à l'étranger : par ordre décroissant du nombre de ces bases, on compte ainsi les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Inde, l'Italie, la Russie, l'Allemagne et le Japon. L'histoire a appris à la Chine que « l'insuffisance de la capacité de projection des forces militaires » (军事投送能力不足) entraîne une incapacité à protéger les citoyens et les intérêts du pays à l'étranger. Cela explique, de l'avis des auteurs, pourquoi la puissance militaire est importante pour protéger les intérêts chinois le long des routes commerciales maritimes vers le golfe Persique et le golfe d'Aden. Depuis la réforme de 2016, la Commission militaire centrale a mis en place un « bureau pour les opérations à l'étranger » (海外行动处) qui assure orientation et coordination et joue un rôle important dans le développement des bases navales à l'étranger.

*L'histoire a appris à la Chine que « l'insuffisance de la capacité de projection des forces militaires » (军事投送能力不足) entraîne une incapacité à protéger les citoyens et les intérêts du pays à l'étranger.*

Les auteurs soutiennent que la stratégie portuaire et navale de la Chine doit évoluer en se fondant sur la « cultivation du militaire par le civil » (以民养军). **Sur le plan stratégique, la Chine ne doit jamais s'écarter de la priorité politique qui légitime le développement de bases navales : ce n'est pas ici la domination militaire mais bien la protection des intérêts**

commerciaux.

Pendant la phase d'expansion, **la Chine doit « éviter de heurter les sensibilités » (减少敏感度) par ses actions, et « s'arrêter avant d'aller trop loin » (适可而止) pour éviter la « tragédie des grandes puissances » (大国悲剧)**. En d'autres termes, la construction des bases doit être liée à l'exercice des responsabilités

8. Li Qingsi, Chen Chunyu, « Analysis of Chinese Overseas Port String Bases Strategy » (试析中国的海外港链基地战略), *Quyuyuan Quanguo Fazhan – Regional and Global Development*, n° 2, 2019, pp. 123-137.

internationales. Mais au-delà de ces opérations, la Chine n'a pas le choix puisqu'elle est confrontée à des pressions internationales qui limitent son essor et développer la capacité d'exercer un « contrôle maritime » (制海权) dans le Pacifique occidental, dans le sens militaire de *sea control*, est essentiel à la croissance des intérêts du pays.

En conclusion, il semble que la communauté stratégique chinoise réfléchit déjà en termes tactiques aux futures bases navales, avec une attention accordée à la protection des intérêts du pays à l'étranger. **Djibouti en est un bon exemple : les futures bases navales devront être justifiées en fonction des responsabilités internationales qu'elles aident la Chine à assumer.** Aucun auteur ne préconise la construction de bases pour concurrencer militairement les États-Unis et l'un des auteurs étudiés met même ses lecteurs en garde contre le risque d'un déploiement excessif qui affaiblirait le pays. Dans le même temps, la rivalité stratégique avec les États-Unis est l'élément central de la pensée militaire de la Chine... Pour résumer, on peut s'attendre à ce que la Chine, lorsqu'elle arbitrera au sujet de l'implantation de ses futures bases navales, redouble d'efforts pour éviter que ses actions ne renvoient l'image d'une confrontation avec les États-Unis.

*La communauté stratégique chinoise réfléchit déjà en termes tactiques aux futures bases navales, avec une attention accordée à la protection des intérêts du pays à l'étranger*



## IMPOSANTS MAIS FAIBLES : L'AVENIR DES PORTS CHINOIS

Les ports intérieurs chinois ont connu un essor rapide au cours des dernières décennies. Cet essor se reflète dans leur nombre, leur taille et leur trafic. Néanmoins, la quantité semble avoir primé sur la qualité. Les tentatives d'amélioration de la compétitivité de ces ports ont été constantes mais les attentes fixées par les autorités locales et nationales n'ont pas été satisfaites. Outre le problème – classique en Chine – de la compétition débridée des autorités locales entre elles, il y a des enjeux de gestion qui amènent certains observateurs à recommander davantage de coordination et de spécialisation régionales et de séparer les missions des autorités portuaires publiques de la gestion privée des terminaux.

L'essor de ces ports a non seulement rendu possible la montée en puissance de l'économie maritime de la Chine, mais sert également son objectif de construction d'un réseau puissant de transport mondial (交通强国). Selon le World Shipping Council, parmi les dix premiers ports à conteneurs mondiaux, classés selon le volume traité, sept sont chinois (Shanghai, Shenzhen, Ningbo-Zhoushan, Hong Kong, Guangzhou, Qingdao et Tianjin)<sup>9</sup>. Le débit global de fret des ports chinois a été multiplié par 1434 entre 1949 et 2018<sup>10</sup>. La phase d'expansion portuaire commence en 2001. Les documents officiels publiés en 2001 et 2002<sup>11</sup> mettent fin à la participation du ministère des Transports à la planification portuaire et à la décentralisation du pouvoir de gestion des ports<sup>12</sup>, cette planification étant désormais prise en charge par les gouvernements provinciaux et départementaux où les ports sont situés. Cette décentralisation de la planification et l'adhésion de la Chine à l'OMC ont stimulé la construction et la modernisation des ports au début de notre siècle. Prenons pour illustration le débit de conteneurs du port de Shanghai. En 1996, il est encore inférieur à 2 millions d'EVP ; il atteint 21,72 millions d'EVP en 2006, puis 42,01 millions en 2018<sup>13</sup>.

Peu à peu, les problèmes inhérents à une construction portuaire de cette envergure sont apparus. Les ports chinois se heurtent à la réalité suivante, consacrée par la formule utilisée par des médias chinois : ils sont «imposants mais faibles» (大而不强)<sup>14</sup>.

*Ces ports se livrent à une rivalité mesquine, une compétition impitoyable pour capter les ressources et ainsi obtenir cargaisons, approvisionnements et canaux de distribution*

**L'obsession des autorités locales chinoises envers la construction portuaire, avec l'idée que chaque littoral doit avoir son propre port (有海岸线的地方就要有建港口), a conduit à une surcapacité et à une concurrence désordonnée<sup>15</sup>.**

Ces ports se livrent à une rivalité mesquine, une compétition impitoyable pour capter les ressources et ainsi obtenir

cargaisons, approvisionnements et canaux de distribution<sup>16</sup>. La concentration de ports similaires au sein d'une même région donne à voir une allocation défectueuse des ressources publiques et révèle les lacunes du développement de la logistique portuaire moderne et des services associés.



### VIVIANA ZHU

Viviana Zhu est chargée d'études Asie à l'Institut Montaigne. Avant de rejoindre l'Institut Montaigne, elle était coordinatrice du programme Asie à l'ECFR. Elle est diplômée d'un master en politique Internationale de la School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London, où elle s'est concentrée sur l'étude de la Chine et des questions internationales.

9. « Top 50 World Container Ports », World Shipping Council, <http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>

10. « China Hits World's Port Industry (世界港口业迎来中国冲击波) » 经济参考报 (Economic Information Daily), 20 novembre 2019, [http://www.xinhuanet.com/energy/2019-05/20/c\\_1124516718.htm](http://www.xinhuanet.com/energy/2019-05/20/c_1124516718.htm)

11. 2001年下发的《关于深化中央直属和双重领导港口管理体制改革的意见》和2002年下发的《关于贯彻实施港口管理体制深化改革工作意见和建设的函》

12. « The Ports Integration is Speeding Up, the Big Port Strategy is becoming evident (港口整合现燎原之势 “大港口” 战略浮现!) » Zhengquan Shibao (Securities Times), 19 juin 2017, <http://stock.jrj.com.cn/hotstock/2017/06/19131922625979.shtml>

13. « Shanghai International Shipping Center Container Throughput Rank as the First for Seven Consecutive Years (上海国际航运中心集装箱吞吐量连续7年世界第一) », Guoji Haiyun, 01 juillet 2017, [http://www.sofreight.com/news\\_16040.html](http://www.sofreight.com/news_16040.html), « Top 20 World Container Ports in 2018 (2018年全球前20大集装箱港口排名) », Guoji Haiyun, 11 mars 2019, [http://www.sofreight.com/news\\_32194.html](http://www.sofreight.com/news_32194.html)

14. Zhang Bin, « Introduction of Port Integration Timeline in Multiple Places, Further Acceleration of Regional Port Reorganisation and Integration » (多地出台港口整合时间表 区域港口重组整合再提速) Jingji Cankao (Economic Information Daily), 6 novembre 2017, [http://dz.jckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2017-11/06/content\\_37659.htm](http://dz.jckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2017-11/06/content_37659.htm)

En raison de ce manque de coordination, les ports chinois n'ont pas eu la possibilité d'exploiter pleinement leur potentiel. **De nombreux experts chinois s'accordent sur la nécessité d'une planification intégrée au niveau régional qu'ils voient comme un moyen de sortir du paradigme de l'« imposant mais faible ».** En vertu de l'intégration régionale, il s'agit de choisir un port principal et de le faire bénéficier d'un plus grand soutien financier et d'une attention plus forte accordée à sa gestion. L'objectif est ainsi de doter chaque région d'un port central dominant. Cette intégration est censée permettre à chaque port de « tirer profit de la force de l'autre » (优势互补) et de « se développer harmonieusement » (错位发展)<sup>17</sup>. La création d'une chaîne portuaire conjuguée à une meilleure répartition de l'activité permettra d'inclure les petits ports les moins favorisés au plan d'ensemble. Cela signifie également que certaines ressources, autrefois attribuées aux ports les plus développés en raison de leur position avantageuse, seront réaffectées à des ports plus petits. Cette situation n'est pas sans susciter un certain mécontentement, qui entrave le processus d'intégration.

L'idée d'intégration ne date pas d'hier. Le 16 janvier 1996, le Premier ministre Li Peng avait approuvé la création d'un comité d'administration portuaire chargé de rapprocher les ports de Shanghai, Zhejiang et Jiangsu. Cependant, le moyen d'atteindre cet objectif reste encore à trouver. Pour mener à bien ce processus d'intégration, il y a deux voies possibles, le marché et l'État<sup>18</sup>. Chacun a son mode de fonctionnement propre et répond à des objectifs différents. Une supervision par l'État implique un processus plus complexe, qui nécessite des changements dans l'administration, mais elle a un impact plus fort sur la promotion de l'économie régionale au service de la stratégie nationale. Le marché est quant à lui plus flexible et guide l'investissement en fonction de l'intérêt de l'entreprise. Mao Yanhua, expert en économie régionale à l'Université Sun Yat-sen de Guangzhou, a déclaré que **« les ports sont des ressources stratégiques nationales, le développement de chacun doit être conforme à l'intérêt national »**<sup>19</sup>. Il n'est donc pas surprenant que la Chine ait surtout utilisé les moyens étatiques pour favoriser l'intégration. Néanmoins, bien que le contrôle d'État soit essentiel, il n'est pas suffisant.

Sur le plan administratif, la gestion des ports a épousé le principe « une ville, un port, une politique » (一城一港一政)<sup>20</sup>, qui signifie que le gouvernement local en charge de la gestion portuaire a la liberté d'appliquer ses propres statuts et règlements<sup>21</sup>. Chaque autorité locale prend librement sa décision (各自为政) et se sert du port pour appuyer ses propres intérêts. Les différences constatées dans les modèles de gestion, les capacités, les niveaux de développement, tout comme les jeux de concurrence entre les gouvernements locaux, ont retardé le processus d'intégration et entravé la réalisation de la planification régionale. **La réforme portuaire a également acté la séparation entre les compétences des gouvernements locaux et des entreprises. Dans la pratique, cette division reste ambiguë.** L'exploitation portuaire est souvent gérée par des entreprises publiques locales, c'est-à-dire sous l'influence du gouvernement local et au profit de ce dernier<sup>22</sup>. Les rares cas de réussite, comme celui de l'intégration des ports à conteneurs de Xiamen, s'expliquent par le fait que les différents ports étaient sous l'autorité d'un même gouvernement local, réduisant par là même les conflits d'intérêt.

Selon Tang Qiangrong, directeur de l'Institut maritime de Guangzhou, l'intégration doit prendre en considération les intérêts de toutes les parties et rechercher un équilibre entre elles<sup>23</sup>. Il ajoute que la politique intransigeante poussée par le gouvernement et les acquisitions forcées ne sont pas la solution

*Dans le cas chinois, si le gouvernement a joué un rôle important dans la promotion de l'intégration portuaire, c'est pourtant le marché qui peut rassembler des groupes d'intérêts divers*

15. The Trend of Port Integration Moving Towards North, Liao Ning, Shan Dong and others speeding up the integration (港口整合大风向北吹, 辽宁、山东等地整合加速), DiYi Caijing (China Business Network), 2 novembre 2018 [http://www.sohu.com/a/273053159\\_114986](http://www.sohu.com/a/273053159_114986)

16. Ibid.

17. « Avoiding Large but Not Strong, Acceleration of Ports Integration of Bay Area (避免大而不强 湾区港口竞合升温) » Nanfang Dushi Bao (Southern Metropolis Daily), 08 May 2019, [http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2019-05/08/content\\_15140.htm](http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2019-05/08/content_15140.htm)

18. Tong MengDa, "China's Ports integration Shifts to Economic Integration (中国港口整合向以经济手段整合转变)", China Ports, N° 1, 2019.

19. « Avoiding Large but Not Strong, Acceleration of Ports Integration of Bay Area (避免大而不强 湾区港口竞合升温) » Nanfang Dushi Bao (Southern Metropolis Daily), 8 mai 2019, [http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2019-05/08/content\\_15140.htm](http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2019-05/08/content_15140.htm)

20. Outlined in « China's Tenth Five Year Plan: Special Plans of Transportation Development (我国“十五”交通发展重点专项规划) », 2001, <http://www.people.com.cn/GB/jinji/31/179/20010813/533874.html>

21. Ke Yongjun, Hao Yingjun, Cao Gengyong, "Measures and Analysis of the Deep Integration and Development of Ports in the Post Port Integration Era (后港口资源整合时代港口深度融合发展的对策与措施探析)" China Water Transport, 15 décembre 2017 <http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-ZSUX201712023.htm>

22. « Understanding 30 Years of Chinese Port Development Through Container Transportation (从集装箱运输 看中国港口30年) », Zhongguo Gangkou Jizhuangxiang (China Port Container), 18 novembre 2016, <http://www.portcontainer.cn/newsAction>

23. « Guangdong Speeds Up Port Integration, Aiming to Gather all Shipping Resources (广东港口整合提速 集聚航运资源是最终目标) », 21st Century Business Herald, 15 août 2018, [https://www.cnss.com.cn/html/2018/gngkxw\\_0815/315626\\_3.html](https://www.cnss.com.cn/html/2018/gngkxw_0815/315626_3.html)



idéale. Dans le cas chinois, si le gouvernement a joué un rôle important dans la promotion de l'intégration portuaire, c'est pourtant le marché qui peut rassembler des groupes d'intérêts divers ; un équilibre entre l'État et le marché est nécessaire.

Les premiers effets bénéfiques de l'intégration se font déjà sentir. On observe une tendance à l'abandon progressif de la concurrence fragmentée (分散竞争) et l'accroissement de la coopération ordonnée (有序协同)<sup>24</sup>. Ces dernières années, la relation entre l'offre et la demande a atteint un niveau plus proportionné, et la croissance des investissements dans la construction a connu six années consécutives de ralentissement<sup>25</sup>. Pour améliorer encore le potentiel de développement portuaire, une solution possible, suggérée par le professeur Xu Jianhua et Lu Mengzhou, diplômé de l'Université maritime de Shanghai, serait de s'inspirer du modèle portuaire de base (dit « Landlord Port Model ») pour constituer un modèle portuaire fidèle aux caractéristiques

chinoises et tracer une démarcation claire entre ce qui relève du gouvernement et ce qui relève des entreprises<sup>26</sup>. Cela signifie qu'une autorité locale autoriserait une entité publique à planifier, développer

*A port should foster production, production should enrich the city, hence both should prosper together*

et construire le port, puis louerait les terminaux aux opérateurs. De cette façon, l'influence de l'État serait cantonnée au niveau de la planification, tandis que les acteurs du marché dirigeraient les opérations.

En plus des questions de concurrence et de gestion portuaire, les experts chinois s'intéressent également à la relation entre le port et la zone urbaine qui lui est liée. Les villes portuaires bénéficient d'un avantage géographique naturel, et la coopération entre port et ville doit être mutuellement profitable, avec pour but ultime la fusion entre la ville portuaire et son port (港城融合). Shi Ting, ingénieur en chef du Guangzhou Port Group, résume ce qui caractérise à ses yeux les ports internationaux réussis : le port doit encourager la production, la production doit enrichir la ville, donc le port et la ville doivent prospérer ensemble (以港促产、以产兴城、港以城兴、港城共荣)<sup>27</sup>. Ce n'est, en pratique, pas toujours le cas. Une province comme celle de Hebei a ainsi été critiquée pour ne pas être parvenue à assurer conjointement le développement urbain et social, ce qui a conduit aux problèmes « Grand port, petite ville » (港大城小), et en cas extrême, de « grand Port sans ville » (港大无城)<sup>28</sup>.

En conclusion, les ports chinois doivent maintenant passer d'un développement à grande échelle à un développement de haute qualité. La clé ? L'intégration. Le principal défi réside dans le fait de lier efficacement les différents intérêts (利益捆绑). Cela vaut pour la relation entre autorités portuaires et entreprises, mais aussi pour la relation entre ports et villes portuaires. **Le gouvernement, par ses incitations et son implication, restera présent, mais il s'agira d'en reconsidérer au moins le niveau et la méthode.** Une intégration réussie n'est que la première étape de ce processus qui doit mener à « devenir plus fort ».

24. « Cross-Region Integration will increase, the three key trends of Port Resources Integration in 2018 (跨区域整合将增多 2018港口资源整合将有三趋势) », DiYi Caijing (China Business Network), 11 février 2018, <https://www.yicai.com/news/5399899.html>

25. « Opportunities and Challenges of Coastal Port Development in 2019 (2019沿海港口发展机遇与挑战并存) », China Water Transport, 20 January 2019, <http://www.chinaports.com/portspnews/82bbbb55-212d-4753-acce-d073614bb3c0>

26. « Understanding 30 Years of Chinese Port Development Through Container Transportation (从集装箱运输 看中国港口30年) », Zhongguo Gangkou Jizhuangxiang (China Port Container), 18 novembre 2016, <http://www.portcontainer.cn/newsAction>

27. « The Integrqion of the Bay Area and City, Sub-Forum Held on May 9th (湾区港口与城市的融合与发展分论坛5月9日举办) », China Daily, 10 May 2019, <http://gd.chinadaily.com.cn/a/201905/10/WS5cd4e914a310e7f8b157be0f.html>

28. Li Huixia, « Vigorously Develop Port Economy, Accelerate the Construction of Coastal Economic Belt » (大力发展港口经济 加快沿海经济带建设), Hebei Ribao, 20 June 2018, [http://www.cssn.cn/jjx/jjx\\_gd/201806/t20180620\\_4372809.shtml](http://www.cssn.cn/jjx/jjx_gd/201806/t20180620_4372809.shtml)

INSTITUT  
MONTAIGNE

Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne est l'un des principaux *think-tanks* français et européens. Depuis 2000, il élabore des propositions concrètes au service de l'efficacité de l'action publique, du renforcement de la cohésion sociale, de l'amélioration de la compétitivité et de l'assainissement des finances publiques de la France. Il travaille activement sur de nombreux sujets européens et internationaux.

Adressés aux pouvoirs publics, aux acteurs économiques et politiques, ainsi qu'à l'ensemble des citoyens français, ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse rigoureuse, critique et très largement ouverte sur les comparaisons internationales. Afin de forger ses propositions, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires, ainsi que des personnalités issues de la société civile.

## MEMBRES

## FRANÇOIS GODEMENT

Conseiller pour l'Asie  
[fgodement@institutmontaigne.org](mailto:fgodement@institutmontaigne.org)

## MATHIEU DUCHÂTEL

Directeur programme Asie  
[mduchatel@institutmontaigne.org](mailto:mduchatel@institutmontaigne.org)

## ANGELA STANZEL

Senior Policy Fellow  
[astanzel@institutmontaigne.org](mailto:astanzel@institutmontaigne.org)

## VIVIANA ZHU

Chargée d'études - Asie  
[vzhu@institutmontaigne.org](mailto:vzhu@institutmontaigne.org)

## À PROPOS DU PROGRAMME ASIE

L'Institut Montaigne mène un travail d'analyse et de proposition sur l'impact pour la France et l'Europe des transformations de l'Asie. Les contours de l'ordre international futur se dessinent en effet largement en Asie : de la gouvernance multilatérale, au commerce international, en passant par la maîtrise des armements, le changement climatique, les problématiques d'innovation, de compétition technologique et de suprématie digitale. Dans le même temps, les choix de la France et de l'Europe, sur un large éventail de politiques publiques - innovation, concurrence, politiques industrielles - ne peuvent faire l'économie d'une compréhension de la Chine et de l'Asie.

Recevez chaque semaine l'actualité avec la newsletter de l'Institut Montaigne