

LA GOUVERNANCE DES PORTS ET LA RELATION VILLE-PORT EN CHINE¹

JAMES J. WANG, DANIEL OLIVIER
DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE
UNIVERSITÉ DE HONG-KONG

1. INTRODUCTION : LES NOUVELLES DYNAMIQUES FORGEANT L'INTERFACE VILLE-PORT

Les années 90 ont vu l'émergence de méga-ports, et les pays de l'Asie-Pacifique représentent l'arène mondiale incontestée de ce phénomène. En 2002, des 10 premiers ports à conteneurs d'envergure mondiale, pas moins de sept sont dans cette région. La Chine à elle seule possède trois de ces ports : Hong Kong, Shanghai et Shenzhen, qui se classent premier, troisième et sixième. Le développement des ports chinois vient confirmer le rôle émergent du pays comme premier producteur de trafic conteneurisé mondial.

Les infrastructures portuaires s'étendent désormais au delà des limites géographiques municipales, ce qui crée des chevauchements de compétences. Cela amène des changements spatiaux et fonctionnels dans l'équilibre ville-port. Tandis que les études traditionnelles sur les ports étaient surtout

¹ Version originale anglaise. Texte traduit par Frédéric LANTHIER.

centrées sur la planification urbaine et les facteurs de localisation, les méga-complexes portuaires comme ceux du delta de la rivière des Perles, du nouveau complexe de Shanghai-Ningbo-Yangshan, des complexes de Tokyo et de la baie d'Osaka, etc. s'étendent sur de multiples circonscriptions et entraînent un niveau de coordination régionale beaucoup plus élevé. Aussi le changement d'échelle du déploiement des infrastructures portuaires a justifié un changement théorique dans les publications récentes : du port et sa ville au port et à sa région. Depuis les modèles urbains antérieurs de morphologie portuaire –dont l'emblème est le célèbre *Anyport* de BIRD (1963)– les théories du développement portuaire ont expérimenté différents cadres analytiques et échelles spatiales². Les thèmes régionaux ont toutefois prévalu ces dernières années.

La célèbre théorie du « défi des ports périphériques secondaires » (*port periphery challenge*) de HAYUTH (1981) constitue une première étape du renouvellement du cadre conceptuel régional. La conteneurisation, selon lui, favorise la concentration spatiale du trafic dans certains ports-pivots. De cette vague de concentration découle une saturation, ayant comme conséquence un processus de déconcentration : les ports secondaires avoisinants atteignent leur équilibre en absorbant le surplus de trafic résultant de la congestion/sous-capacité des ports-pivots. Depuis sa création il y a 20 ans, la théorie a généré un nombre considérable de publications récentes sur le développement portuaire (NOTTEBOOM, 1997 ; NOTTEBOOM, 2000 ; SLACK, 1999 ; WANG, 1998 ; WANG, SLACK, à par.). Plus récemment, une nouvelle vague de cadres théoriques portant sur l'aspect régional ont été proposés et érigés en courants alternatifs autonomes. Ils invoquent des concepts comme les plates-formes logistiques (GIPOULOUX, 2000) et les plates-formes multimodales (COMTOIS, 2002), la notion de cluster de ports (DE LANGEN, 2002), la « co-opétition » entre ports régionaux (SONG, 2002) et la gouvernance portuaire régionale (WANG, SLACK, à par.). Au niveau empirique, le système formé par le delta de la rivière des Perles et Hong Kong a concentré l'essentiel des recherches sur l'Asie (WANG, 1998 ; COMTOIS, SLACK, 2000 ; AIRRIESS, 2001 ; SONG, 2002 ; LOO, HOOK, 2002 ; WANG, SLACK, à par.).

Malgré cette montée des thèmes de gouvernance régionale, les thèmes urbains ont persisté parallèlement et demeurent pertinents pour l'analyse du développement portuaire. En effet, la notion de « régionalisation » dans la théorie portuaire est étayée par des développements à l'échelle de la ville. BIRD (1963) a été le premier à introduire la notion de déconcentration du trafic portuaire à l'échelle urbaine à travers des phases successives d'aménagement de terminaux spécialisés en amont bénéficiant de meilleures connexions intermodales et de sites en eaux plus profondes. Le concept d'« interface ville-port » accentue davantage cette division spatiale entre le port et sa ville. Par exemple, alors qu'HAYUTH soutenait les notions de

² Cf. ROBINSON, 2002, pour un compte rendu utile et complet.

déconcentration du trafic régional via un modèle théorique du développement des ports-pivots, il reconnaissait l'interface ville-port comme une entrée analytique idéale pour comprendre les changements qui se produisent à des échelles plus grandes (HAYUTH, 1982). Les progrès réalisés en matière de transports intermodaux à l'échelle mondiale allaient remettre en question la nature même d'une symbiose traditionnelle ville-port. Ces progrès ont soulevé un paradoxe unique : alors que les besoins financiers, technologiques et spatiaux atteignaient des sommets historiques, les bénéfices nets pour les communautés locales subissaient une érosion accélérée. Entre les ports et les villes, les séparations historique, opérationnelle et spatiale ont été des composantes clés des théories classiques de l'interface port-ville pour expliquer la mobilité croissante du développement des ports à conteneurs. À la suite des travaux innovateurs de B.S. HOYLE, les notions de liens entre ports et villes sont apparues sous différentes formes dans les années 80 et 90. Elles se sont enrichies de connaissances qualitatives au sujet des mutations spatio-temporelles des espaces portuaires urbains (HOYLE, 1988 ; HOYLE, 1989 ; HOYLE, 1996 ; HOYLE, 2000 ; HOYLE, PINDER, 1992 ; CHARLIER, 1992 ; NORCLIFFE et alii, 1996 ; DUCRUET, 2001 ; MUSSO et alii, 2001 ; COMTOIS, SLACK, 2002). Le concept est devenu populaire car l'idée d'une division spatiale entre port et ville cherchait à expliquer deux notions concourantes. En effet, une ségrégation spatio-temporelle entre la ville et son port pouvait rendre compte, d'une part, des nouvelles tendances de migrations des terminaux portuaires vers des sites périphériques mieux adaptés aux réalités intermodales contemporaines et, d'autre part, du réaménagement des façades riveraines/maritimes à la suite de l'abandon d'anciens sites portuaires industriels désaffectés résultant de cette même migration.

Cependant, les tentatives de quantification des liens ville-port demeurent marquées par certains écueils méthodologiques. Une ambivalence conceptuelle inhérente a impliqué que cette détérioration des liens demeurerait mieux comprise d'un point de vue qualitatif, en raison de difficultés récurrentes des évaluations quantitatives, comme l'ont noté nombre d'auteurs. Plusieurs indicateurs ont été suggérés afin d'analyser la détérioration des relations ville-port : restructuration du secteur tertiaire relié aux activités portuaires (SLACK, 1989), restructuration de l'emploi et ces effets multiplicateurs (HAYUTH, 1988 ; PARKER et alii, 1992 ; MUSSO et alii, 2001). De plus, DUCRUET (2001) a brillamment souligné la difficulté qui découle du syncrétisme de ce concept. Le port tout comme la ville peuvent varier de façon combinatoire selon deux axes : le trafic d'un port donné et l'envergure géographique de son cadre urbain. Ainsi, l'interface ville-port se comprend différemment lorsqu'il s'agit d'un méga-port s'insérant dans une ville d'envergure petite à moyenne (par exemple Le Havre) ou à l'inverse un port mineur opérant au sein d'une conurbation importante (par exemple Bangkok). Strictement en termes quantitatifs, les liens ville-port n'ont guère été davantage qu'une mesure approximative des bénéfices économiques dérivés des activités

portuaires. En ce sens, MUSSO et alii (2001 : 10) soulignent que le « déséquilibre évident entre une réduction des impacts positifs des ports, lorsque ceux-ci passent d'un environnement local à un environnement beaucoup plus vaste, souvent international, et l'augmentation des coûts et des effets externes négatifs, qui demeurent spatialement concentrés dans le système local, ne semble pas avoir de solution simple. ». Ces conclusions, ajoutent-ils, justifient un « regard neuf sur les changements actuels dans la fonction de production d'un port » (MUSSO et alii, 2001 : Résumé). Le présent article renforce l'importance d'adopter de nouvelles perspectives sur les relations ville-port en examinant le cas des villes portuaires en Chine tout en promouvant ainsi une connaissance qualitative approfondie des structures de la gouvernance au niveau urbain.

Dans cette optique, il sera démontré que toute tentative d'aborder le développement portuaire en Chine sans faire référence aux relations administratives spécifiques ville-port propres à ce pays demeure incomplète. Bien que les récentes ambitions mondiales de la Chine suggèrent qu'elle ait entrepris une nouvelle phase d'ouverture, le cas de son système portuaire permettra de démontrer l'importance d'une dialectique locale-mondiale dans la compréhension de sa vision mondiale ainsi qu'au sein des questions plus générales de développement. On a déjà proposé des arguments semblables, comme SLACK et WANG (2003) et WANG et SLACK (à par.) l'ont fait en traitant du cas de Shanghai. Selon eux, bien que la capacité et la concurrence des systèmes portuaires soient de plus en plus pertinentes dans une perspective régionale, une variation intra-régionale des environnements politiques comporte des effets spatiaux de concentration/déconcentration allant au-delà des forces du marché. Il importe donc de bien cerner les différentes configurations en matière de gouvernance portuaire puisque le thème de la compétence dans la politique intérieure en Chine demeure un facteur de développement déterminant. Le ré-échelonnage des pouvoirs au sein de l'industrie portuaire même constitue un élément structurel crucial dans l'élaboration de nouveaux espaces d'interface mondiale en Chine. D'ailleurs, l'histoire des réformes portuaires en Chine, survenues par vagues rapides de décentralisation du pouvoir en faveur des autorités municipales, a souligné encore davantage l'importance accordée aux intérêts locaux. Ces intérêts agissent sur le développement portuaire de diverses façons et justifient la pertinence d'une analyse au niveau local. Finalement, peu d'études sur les ports chinois, sinon aucune, ont traité des systèmes portuaires continentaux sans se référer à Hong Kong. Ceci constitue une distorsion méthodologique importante, compte tenu des différences marquées entre les systèmes de gouvernance. Cet article cherche donc à combler cette lacune en suggérant ainsi une analyse des interactions locales et des configurations administratives propres à la République Populaire de Chine.

Enfin, l'article s'appuie sur les cas des ports de Dalian, de Qindao, de Ningbo, de Shanghai et de Guangzhou afin de souligner le poids persistant

des relations ville-port dans l'élaboration du système portuaire côtier propre à la Chine. À la connaissance des bases théoriques classiques des modèles ville-port, cet article ajoute une perspective nouvelle. Il présente les processus au niveau local qui sous-tendent la constitution d'un système portuaire cherchant à satisfaire les grandes ambitions nationales de la Chine. Ces ambitions se reflètent dans la création progressive des zones de développement économique et technologique (ZDÉT) qui, en relation avec le développement portuaire, permettent de mieux comprendre celui-ci. L'article cherche également à établir un rapport entre le rôle de la Chine au sein de la mondialisation de la production et l'importance de son infrastructure portuaire. Une réflexion sur le nouveau rôle des ports dans le développement urbain et régional en Chine est proposée en guise de conclusion.

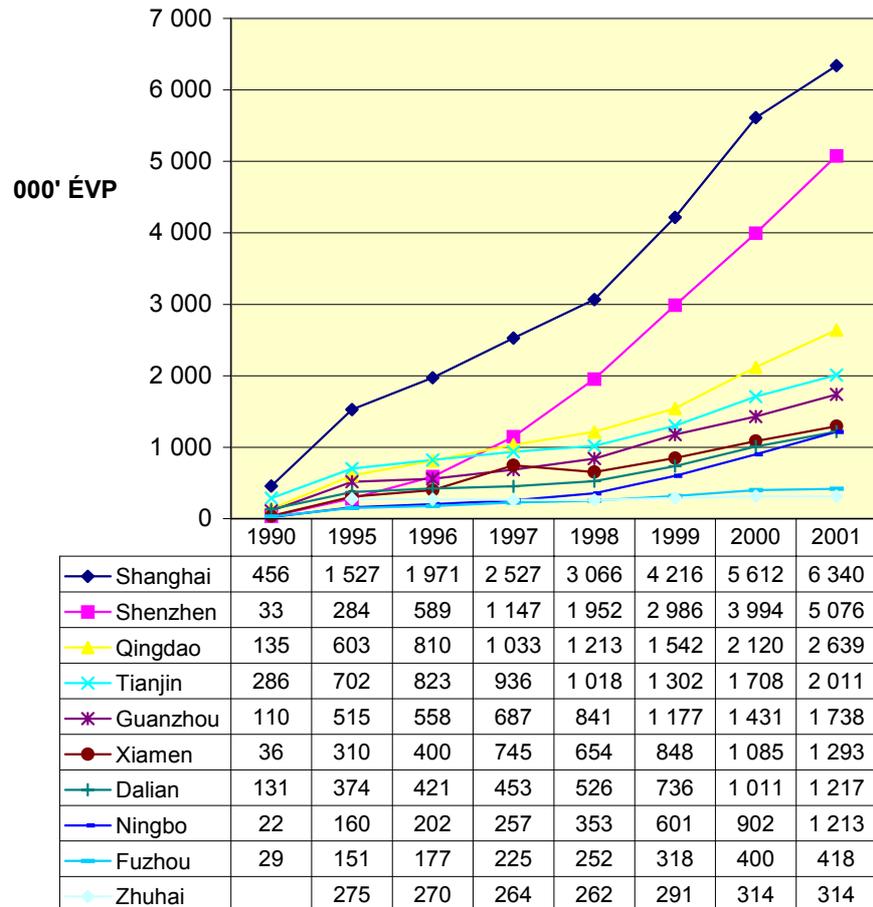
2. HISTORIQUE DES RÉFORMES DU SECTEUR PORTUAIRE CHINOIS

Ce n'est qu'au début des années 90 que la Chine entreprend réellement le développement de ports à conteneurs, soit environ 10 ans après le passage d'une économie centralisée à une économie de libre marché. Au cours des 10 dernières années, la capacité de traitement des conteneurs pour le commerce international a augmenté de façon exceptionnelle (Figure 1).

La pérennité d'une croissance d'une telle ampleur est en partie tributaire de la fulgurante croissance du commerce international, qui s'appuie largement sur des industries de transformation orientées vers l'exportation et situées dans des régions et des villes portuaires. En 1980, la Chine met en œuvre son projet pilote de quatre « zones économiques spéciales » (ZÉS) dans les villes méridionales de Shenzhen, Zhuhai, Xiamen et Shantou. Ces zones sont dotées de politiques préférentielles pour attirer les investissements directs étrangers (IDÉ), et ainsi mettre en place des industries exportatrices. À la fin de 1984, une nouvelle vague de politiques d'ouverture mue par les mêmes idéaux voit le jour. Premièrement, le modèle des ZÉS s'étend géographiquement pour inclure 14 « villes côtières ouvertes »³. Pour chacune, on autorise la création d'une ZDÉT (Zone de Développement Économique et Technologique) ou *kaifaqu*. Les politiques et les réglementations préférentielles pratiquées dans les ZÉS s'appliquent dorénavant à toutes les ZDÉT pour le développement des industries exportatrices. Deuxièmement, à partir de 1985, la Chine instaure les « régions économiques ouvertes » du delta du fleuve Yangzi, du delta de la rivière des Perles (Zhujiang), du Triangle du Sud de Fujian, de la péninsule de Shandong, de la péninsule de Liaodong, des provinces de Hebei et de Guangxi, formant ainsi une région côtière à économie ouverte.

³ Ces 14 villes côtières ouvertes sont : Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Liaanyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fujian, Guangzhou, Zhanjiang et Beihai.

Figure 1 : Évolution des principaux ports chinois (1990-2001)



ÉVP = équivalent vingt pieds

Source : Ministère des Communications, 2001

En 1990, le gouvernement poursuit cette ouverture en inaugurant la Nouvelle zone Shanghai Pudong, équivalente à une *kaifaqu*. Ce geste a comme objectif premier de consolider l'ouverture stratégique de certaines villes le long du fleuve Yangzi, formant de ce fait la région ouverte du fleuve Yangzi, avec Pudong comme chef de file. Dans la même optique, depuis 1992, le gouvernement populaire chinois a ouvert nombre de villes frontalières ainsi que les capitales de toutes les provinces intérieures et des régions autonomes. Cela représente 15 zones unies, 49 ZDÉT de portée nationale, et 53 zones de développement des industries de haute technologie, aménagées dans des villes de grande et de moyenne tailles. Le résultat de ces politiques est un plan global d'ouverture économique à plusieurs niveaux et diversifié, conçu pour intégrer régions côtières, frontalières, fluviales et intérieures. Bénéficiant de politiques préférentielles, ces régions ont un rôle double : fenêtre pour les IDÉ et pôle d'entrée et de sortie de capitaux et de technologie pour

le développement économique orienté vers l'exportation. Générant des revenus par l'exportation de biens et l'importation de technologies avancées, elles jouent un rôle décisif dans les progrès récents de la Chine.

Parallèlement à ces politiques d'ouverture, deux changements fondamentaux dans le secteur portuaire caractérisent le développement de la côte et des régions. Le premier est la participation des exploitants internationaux de terminaux à conteneurs, le second, la décentralisation en matière de gestion portuaire.

Depuis le tout premier projet d'IDÉ à l'intérieur du secteur portuaire chinois, il s'est créé quelque 25 co-entreprises sino-étrangères concernant environ 15 ports (Tableau 1). Cette fulgurante croissance des co-entreprises est le résultat direct de réformes institutionnelles expéditives et radicales. Ces réformes ont pour but non seulement de définir les termes d'un nouvel équilibre entre le partenariat public-privé et le secteur privé, mais également de rehausser l'attrait des infrastructures pour attirer puis bénéficier d'une industrie de gestion portuaire qui se mondialise rapidement.

Simultanément, en 1984, est instauré un processus de décentralisation de la gestion des ports. Le pays passe alors d'un pouvoir central exclusif exercé sur tous les ports majeurs – tels que Shanghai, Tianjin, Qingdao, Dalian, Ningbo et Guangzhou – à un pouvoir partagé entre le ministère des Communications et les gouvernements locaux (ou provinciaux). En 2002, ce pouvoir partagé est de nouveau modifié. Cette fois, tous les ports majeurs sont désormais sous le pouvoir exclusif des gouvernements populaires municipaux, à l'exception de Qinghuangdao. Cela représente un profond changement des pratiques institutionnelles, qui va au delà de la gestion portuaire et redéfinit de nouvelles relations entre les ports, autrefois sous le pouvoir central, et les villes où ils sont situés. Ainsi, la dynamique ville-port franchit une nouvelle étape résultant de réformes institutionnelles soutenues. Selon le ministère des Communications, cette décentralisation vise à « *changer davantage le rôle du gouvernement en renforçant l'administration d'une part et en créant un entrepreneuriat contemporain pour une exploitation indépendante des ports orientée vers plus d'économie de marché d'autre part* » (GOUVERNEMENT DE LA R.P.C. - MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS, 2001).

Le ministère des Communications demande à chaque ville de n'avoir qu'une seule entité administrative responsable de tout ce qui a trait au transport (par exemple les bureaux du transport). Cela inclut notamment la circulation urbaine et l'administration des ports. Ce principe d'« une ville, une administration » (*yi shi yi zheng*) a comme résultat que le développement et la gestion portuaires sont aujourd'hui formellement sous la responsabilité de l'autorité locale.

Tableau 1 : Inventaire des co-entreprises dans les ports à conteneurs en Chine

| Nom de l'entreprise | Co-entreprise partenaire A | | | Co-entreprise partenaire B (et autres) | | | Longueur de quai (m) | Début d'exploitation |
|---|---------------------------------|-----------|-------------|---|------------------|--|----------------------|------------------------------|
| | Nom de la société | Actions % | capitaux | Nom de la société | Actions % | Capitaux | | |
| Yantian International Container Terminals | Shenzhen Yantian Port Co. | 27 | 1 890 M RMB | -Hutchison Port Holdings (HPH) | 73 | 5 110 M RMB | 2350 | 1 ^{er} juillet 1994 |
| Shanghai ICT* | Shanghai Port Container Co. | 50 | 1 G RMB | -HPH Shanghai | 50 | 1 G RMB | 2281 | 1 ^{er} mai 1993 |
| Dalian CTL# | Dalian Port Authority | 51 | 2 G RMB | -PSA -Maersk | 42 7 | 1,7 G RMB 287 M RMB | 1459 | 1 ^{er} juillet 1996 |
| CSX Orient (Tianjin) Container Terminals | Tianjin Port Group | 51 | 15 M US \$ | -CSX World Terminals (Tianjin) | 49 | 14,2 M US \$ | 1150 | 1 ^{er} janvier 1999 |
| Ningbo Beilun ICT | Ningbo Port Authority | 51 | 1,2 G RMB | -HPH Ningbo | 49 | 98 M RMB | 900 | 2001 |
| Shekou CTL | China Merchants | 32,5 | | -COSCO -P&O Ports -Swire | 17,5 25 25 | | 650 | 1989 |
| Guangzhou CTL | Guangzhou Port Authority | 51 | | -PSA | 49 | | 1300 | 1 ^{er} juillet 2001 |
| Chiwan CTL | Shenzhen Chiwan Port & Shipping | 50 | 22 M US \$ | -HK International Enterprises Ltd -Hai Feng Development -China Food & Oil | 25 24 1 | 11 M US \$ 10,5 M US \$ 0,44 M US \$ | 1000 | 1990 |
| Qingdao International CTL | Qingdao Port Authority | 50 | | -COSCO | 50 | | 349 | 16 décembre 1995 |
| Pacific Ports (Xiangyu) | Pacific Ports | 92 | | -Xiangyu Group Ltd | 8 | | 220 | 1992 |

| | | | | | | | | |
|-----------------------------------|--|-------|--------------|--|-------|----------------------|-------|--------------------------|
| Zhongshan Port Freight Co. | Zhongshan City Shipping | 50 | 10,9 M RMB | -Zhongshan Shipping Inv. | 25 | 5,45 M RMB | 1000 | 1985 |
| | | | | -Zhujiang Shipping (HK) | 25 | 5,45 M RMB | | |
| Sinotrans Guangdong Zhongshan Co. | Sinotrans Guangdong | 51,36 | 2,64 M US \$ | -HK Guangdong Ocean Shipping | 48,64 | 2,50 M US \$ | 410 | 1988 |
| Guangzhou Jianxiang Terminal Ltd. | Guangzhou City Huangpu District Port | 30 | 21 M RMB | -Mun. de Guangzhou Huangpu Miaotou Economic Develop. | 30 | 21 M RMB 28 M RMB | 196 | 6 mars 1995 |
| | | | | -Jianlai (HK) Ltd | 40 | | | |
| Xiaolan Port Freight Co. Ltd | Xiaolan Township Port | 35 | 8,75 M RMB | -Mun. de Zhongshan Port & Maritime Group | 40 | 1,05 M | 238 | 1 ^{er} mai 1994 |
| | | | | -Hong Kong King Fung Intl | 15 | 0,62 M | | |
| | | | | -Hong Kong Xiangming Ltd | 10 | 1,24 M | | |
| Nafeng Freight Ltd. | Guangdong Food Imp/Exp Group | 20 | 0,6 M US \$ | -Guangdong Nahai Food Imp/Exp Ltd | 20 | 0,6M US \$ | 154,5 | Août 1988 |
| | | | | -Guangdong Provincial Overseas Trade Co (Nanhai) | 20 | 0,6 M US \$ | | |
| | | | | -Hong Kong Ma Tiun Shipping | 40 | 1.2 M US \$ | | |
| Cosco (Taicang) Terminal Ltd. | Cosco International City Development Ltd | 70 | 8,68 M US \$ | -Masahero Ltd | 30 | 3,72 M US \$ | 540 | 18 décembre 1998 |

| | | | | | | | | |
|--|----------------------------------|-------|--------------|--|-------|--------------|-----|--------------------------------|
| Sanshui Sangang Container Terminal Ltd. | Sanshui City Port | 20 | 0,84 M US \$ | -Mun. de Sanshui Foreign Trade Co. | 25 | 1,05 M US \$ | 220 | 1 ^{er} juin 1992 |
| | | | | -Sanshui City Port Management | 25 | 1,05 M US \$ | | |
| | | | | -Zhujiang Shipping (HK) | 30 | 1,26 M US \$ | | |
| Qinhuangdao Yingang CTL | Qinhuangdao Port Authority | 51 | 2,55 M US \$ | -Hong Kong Yindu Institute | 49 | 2,45 M US \$ | 256 | 18 août 1994 |
| Guangzhou Yongye CTL | HK Yongye Bolk Freight Ltd | 70 | | -Guangzhou Food & Oil Imp/Exp Ltd | 30 | | 160 | 1 ^{er} juin 1993 |
| Dongguan Rongxuan CTL | HK Rongxuan Enterprise Ltd | 80 | 18 M HK \$ | -Mun. de Dongguan Comté de Shatian | 20 | 450 M RMB | 380 | 1 ^{er} mars 1997 |
| Guangdong Maoming Shuidong Port ICT | Maoming Port Authority | 85,77 | 24 M RMB | -HK Kawin Shipping | 14,23 | 4 M RMB | 289 | 1 ^{er} juin 1993 |
| Jibao Logistics (Foshan) Ltd. | Foshan Intl Shipping Ltd | 30 | 1,68 M US \$ | -Singapore Jibao Telecom & Communic. Ltd | 70 | 3.92 M US \$ | 330 | 1995 |
| Ghuangzhou Huadu Bajiang Freight Ltd | Guangzhou City Huadu District | 40 | 18 M RMB | -HK Inter- continental Ltd | 60 | 27 M RMB | 520 | 1 ^{er} octobre 1996 |
| Gugangzhou Guangyu Freight and Warehouse Ltd | Guangzhou Cosco | 60 | 26,25 M. RMB | -HK Binghin Enterprise | 40 | 17.5 M RMB | 208 | 1 ^{er} septembre 1994 |
| Qingdao Qianwan CTL | Qingdao Port Authority | n.d. | | -P&O Ports | n.d. | | 766 | juillet 2000 |

* ICT = International Container Terminals ; # CTL= Container Terminal Limited

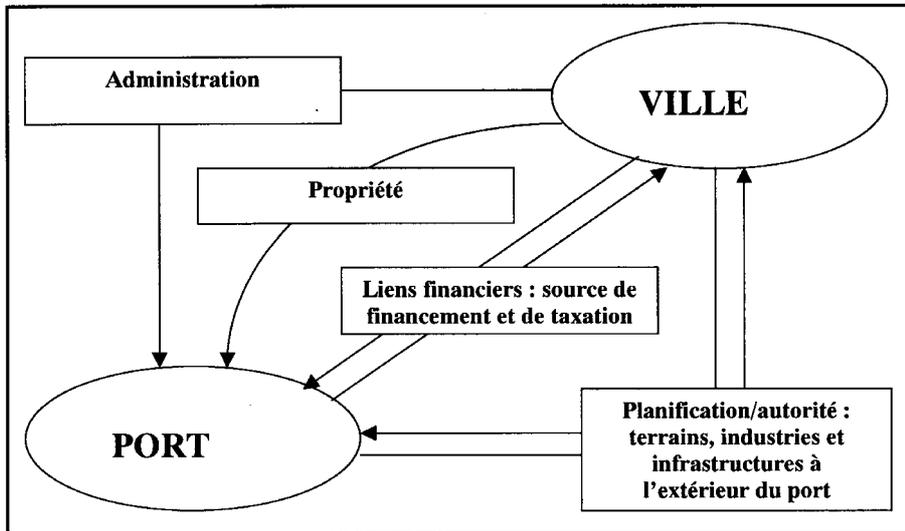
Taux de change : 1 US \$= 7,8 HK \$= 8,27 RMB ; M= million ; G= milliard

Source : CHEN, 2002

3. LES TRANSFORMATIONS AU SEIN DE L'INTERFACE VILLE-PORT

Cette section introduit un cadre conceptuel qui est proposé pour appréhender le cas de la Chine. Bien qu'il vise à prendre en compte les spécificités de la gouvernance portuaire en milieu urbain chinois, sa validité et son application pourraient être étendues au delà de ce contexte. Cela est d'autant plus vrai que le système portuaire chinois est maintenant devenu intelligible au monde extérieur par l'adoption de principes généraux propres aux modèles de réformes courants. Les aspects spatiaux et aspatiaux de la gouvernance portuaire en contexte urbain sont abordés dans ce cadre analytique (Figure 2).

Figure 2 : Cadre analytique des interactions ville-port



3.1. QUESTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ DES SITES D'EXPLOITATION ET DES SITES PÉRIPHÉRIQUES

L'analyse débute par les aspects aspatiaux de l'interface ville-port, et en premier, la question de propriété. La notion de propriété en Chine n'est pas des plus explicites. La complexité entourant le droit de propriété augmente rapidement en raison, premièrement, du nombre de parties prenantes, et, deuxièmement, de l'entrée des investissements/participations étrangers. Dans le but de mieux comprendre cette situation complexe, l'analyse ne porte pas sur les ports qui n'ont pas encore bénéficié d'IDÉ. Le Tableau 1 présente certaines des co-entreprises caractérisant le secteur portuaire chinois. Ce sont des firmes internationales qui exploitent les terminaux et qui détiennent des capitaux/actions à des niveaux différents (moins de 50 % dans la plupart des cas et sous forme de concessions/locations). Cependant, ce tableau ne fournit pas une image claire des structures de partenariat. Qui sont les partenaires locaux des exploitants étrangers ? Quel rôle précis jouent-ils en termes de propriété/contrôle *in situ* et même *ex situ* des terrains et des structures por-

tuaires ? Des travaux de terrain préliminaires révèlent qu'il y a au moins quatre formes pertinentes de propriété.

Dans le premier exemple, Dalian, le partenaire chinois est l'autorité portuaire elle-même. Ce type de co-entreprise tend à être caractéristique de la période précédant la séparation du rôle administratif de celui de l'exploitation des terminaux. Dans le deuxième cas, probablement la formule la plus populaire en Chine, l'autorité portuaire crée une entité alternative ad hoc en tant que « *Port Group Ltd* » pour que la co-entreprise devienne une agence placée sous sa direction. Shanghai en est un bon exemple, où Shanghai Port Group Ltd (SPG) est actionnaire à 50 % dans Shanghai International Container Terminals (SICT). Ici, la particularité est que SPG et SICT exploitent leurs propres terminaux dans le port sous administration du Shanghai Port Authority. Le troisième exemple de forme de propriété est lorsqu'une nouvelle firme est constituée par le gouvernement local spécifiquement (et dans une perspective stratégique) pour le développement du port. Les objectifs d'une telle firme sont alors indépendants et sans lien financier avec l'autorité portuaire. Le port de Yantian est un cas probant de cette « corporatisation » puisque Yantian Port Ltd (précédemment nommé Dangpen Group) est une firme cotée à la bourse locale et qui détient 27 % des actions de Yantian International Container Terminals (YICT). Finalement, la quatrième forme se produit lorsque le bord de mer et la zone de chalandise (les terrains de la région adjacente) sont loués à une société qui n'est reliée ni au port ni aux terminaux. Celle-ci peut exploiter aussi ses propres terminaux, comme la China International Trust and Investment Corporation (CITIC) sur l'île de Daxie à Ningbo.

Le Tableau 2 dresse la typologie des structures de propriété de l'interface ville-port. En principe, les quatre types de propriétés peuvent être regroupés dans le modèle dit du propriétaire foncier (« landlord ») ainsi défini par la BANQUE MONDIALE (1996), ou dans le modèle équivalent PRIVATE / I proposé par BAIRD (1999) et reproduit par d'autres auteurs (CULLINANE, SONG, 2002). Ces modèles permettent de comprendre le courant principal de réforme, mais négligent des sous-variantes importantes, à savoir les processus spécifiques menant à une définition adéquate des questions de propriété, de financement et d'exploitation commerciale. Qui plus est, ces modèles supposent un rôle rigide et formel de l'autorité portuaire, parfois très différent de celui qu'on observe en Chine, c'est-à-dire un rôle plus large incluant des fonctions s'étendant à l'utilisation du sol du port même et de sa périphérie. En d'autres termes, ces modèles n'admettent pas le rôle informel de l'administration portuaire, tel que le suggère le cas de la Chine.

Tableau 2 : Classification par type de propriété des co-entreprises d'exploitation de terminaux

| Type | Droit d'utilisation du terrain | Relation des partenaires de la Chine avec l'administration portuaire | Nature de l'exploitant | Port représentatif |
|------|--------------------------------|--|---|---------------------------|
| 1 | Terminaux seulement | L'administration portuaire | Exploitation de terminaux | Dalian, Tianjin |
| 2 | Terminaux seulement | Filiale de l'administration portuaire | Exploitation de terminaux | Shanghai, Qingdao |
| 3 | Région portuaire et au-delà | L'administration n'est pas propriétaire | Exploitation de terminaux | Yantian, Shekou, Shenzhen |
| 4 | Région portuaire et au-delà | L'administration n'est pas propriétaire | Exploitation de terminaux comme activité secondaire servant une fonction première autre | Ile Da Xie, Ningbo. |

Source : Colligé par les auteurs

3.2. QUESTIONS RELATIVES AUX LIENS FINANCIERS

La propriété définit en partie la relation financière entre les actionnaires. Les réseaux d'acteurs gravitant dans l'orbite de l'interface ville-port devraient inclure également la distribution des bénéfices et le processus de taxation. On percevait autrefois les ports de Chine comme étant des entreprises appartenant à l'État et ainsi pourvues des procédures standards (processus de taxation et charges financières) qui se rapportent à ces entreprises. Un des archétypes de ce problème est la contrainte budgétaire relâchée (*soft budget constraint*). Ce concept, introduit en premier et défini par KORNAL (KORNAL, 1986 ; KORNAL et alii, 2002), a été repris et appliqué spécifiquement à la Chine (JING, ZOU, 2003). Le syndrome de la contrainte budgétaire relâchée réfère aux nombreux mécanismes conçus pour soutenir et renflouer l'entreprise en situation de crise financière. Selon JING et ZOU (2003), les subventions, la taxation, le crédit et l'administration du système des prix en Chine sont tous sujets aux contraintes budgétaires relâchées. Ces contraintes prennent différentes formes pendant la transition post-socialiste commencée en 1980. L'une d'elles, concernant le développement des ports, est l'utilisation du crédit du ministère des Communications qui garantit les prêts internationaux pour de nouveaux développements de terminaux sous autorité portuaire. Avec l'aval du ministère des Communications pour le crédit, l'autorité portuaire n'a pas de contraintes budgétaires « dures », comme la période de remboursement de tout débiteur privé, puisqu'elle peut compter sur l'aide de l'État au cas où « quelque chose n'irait pas ». Par exemple, à la fin des années 80, Qingdao Port Authority a obtenu un prêt d'une banque japonaise. En raison de la dévaluation du renminbi (RMB) par rapport au yen, le port a eu de sérieuses difficultés financières du fait des intérêts de ce prêt. Jusqu'à récemment c'était le ministère des Communications qui redres-

sait la situation, et non l'administration portuaire.

L'apparition de co-entreprises sino-étrangères comme les vagues de privatisation et de décentralisation, ont amené des changements significatifs. Lorsqu'on constitue la nouvelle co-entreprise, elle et les entreprises d'État liées au port deviennent légalement et financièrement indépendantes. L'État (ou le ministère des Communications) de ce fait délègue le fardeau financier du port en tant qu'entreprise d'État aux autorités publiques inférieures. Quand le ministère a décidé de déléguer son pouvoir administratif sur tous les ports majeurs aux autorités locales (surtout aux gouvernements municipaux), il a aussi décentralisé le fardeau financier. Les autorités locales doivent donc trouver de nouveaux arrangements : soit elles laissent l'unité de direction de l'entreprise d'État sous sa gouverne porter le fardeau financier et subir des contraintes budgétaires dures, soit elles maintiennent le statut quo des contraintes budgétaires relâchées pour que le gouvernement local puisse s'y réfugier. Cela pourrait se révéler vital pour certains ports comme Qingdao et Tianjin, dont les stratégies de bas prix reposent largement sur des mécanismes de subventions cachées.

3.3. QUESTIONS RELATIVES AU DÉVELOPPEMENT SPATIAL : SYNCHRONISATION DE LA PLANIFICATION ET DE L'UTILISATION DU SOL

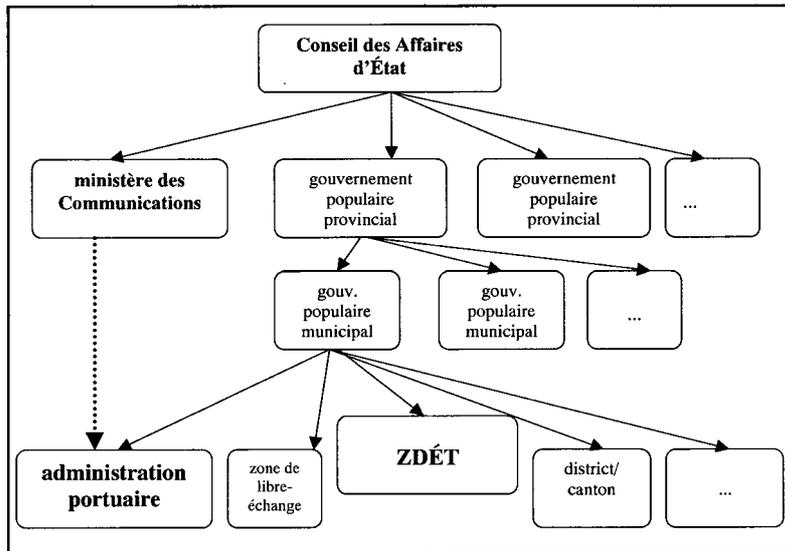
En ce qui concerne le développement portuaire, depuis l'initiative du pouvoir partagé de 1984, les gouvernements locaux ont traité des dossiers moins importants, entre autres ceux concernant la coordination de l'exploitation des ports et des infrastructures locales, les services auxiliaires et autres thèmes relatifs au bon fonctionnement du port. Le ministère des Communications conservait le pouvoir d'approbation finale concernant les décisions clés portant sur les développements futurs dans le domaine portuaire, telles celles touchant à la formulation des plans directeurs portuaires. L'introduction graduelle de changements pragmatiques dans ces pratiques ne s'est pas réalisée partout à l'identique et des variations importantes entre ports subsistent.

En ce qui concerne le développement urbain, 1978 est une date symbolique. Le gouvernement populaire chinois commence alors sa politique d'ouverture de façon planifiée. À partir de 1980, la Chine met sur pied cinq zones économiques spéciales, soit une dans la province de Hainan, trois dans celle de Guangdong, à Shenzhen, Zhuhai et Shantou, puis à Xiamen dans la province de Fujian. En 1984, la Chine ouvre 14 villes côtières au monde extérieur, Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang et Beihai. La même année, pour que ces villes attirent des IDE, le Conseil des Affaires d'État (Guowu Yuan) octroie des permissions spéciales pour constituer 14 ZDÉT de niveau national. Le déploiement spatial de ces zones préférentielles, qui sera discuté ci-dessous, est étroitement associé au développement portuaire dans toutes les grands ports maritimes de la Chine.

Ces ZDÉT¹ partagent plusieurs caractéristiques :

- Elles ont des compétences juridictionnelles propres, le plus souvent sur des terres arables nouvellement acquises à prix modique et réaménagées.
- Les représentants de la collectivité locale qui chapeaute la ZDÉT peuvent être un demi-rang au-dessus du gouvernement populaire de district dans la hiérarchie politique. Tous deux sont néanmoins sous le pouvoir direct du gouvernement populaire municipal (Figure 3).
- Des politiques préférentielles spéciales sont accordées, comme l'exemption/rabais d'impôt sur les investissements. Le Tableau 3 donne l'exemple du District Économique et Technologique de Guangzhou.

Figure 3 : Organigramme de l'administration des ports et des villes en Chine



Les deux premières caractéristiques offrent aux autorités locales des mesures incitatives et le pouvoir de louer à bail les terres des ZDÉT séparément, ce qui limite au minimum l'intervention nécessaire pour mener à bien des « expropriations créatives ». La troisième caractéristique a pour but d'attirer les IDE, tout en laissant le pouvoir local sélectionner les industries ciblées. Les villes des ZDÉT et des ZÉS, ayant des potentialités spécifiques, connaissent donc des évolutions différentes. Mais comparativement aux villes sans ZDÉT, elles tendent en général à créer des économies orientées davantage vers l'exportation. Une des raisons de la diversité des performances se trouve dans l'interaction entre ces ZDÉT et le développement portuaire, un lien stratégique qui mérite plus d'attention.

¹ Il existe actuellement 58 ZDÉT de niveau national partout en Chine. Elles sont apparues en trois vagues, une première de 14 en 1984-1988, une deuxième de 17 en 1992-1993, et une troisième de 27 en 2000-2002. Or, de ces 58, 49 sont officiellement reconnues par le gouvernement central. Cet article se focalise sur le groupe de 1984-1988 puisque les autres vagues concernent surtout des emplacements situés dans les provinces intérieures.

Tableau 3 : Les avantages fiscaux et les politiques de la Zone spéciale de Guangzhou pour attirer les IDÉ

| | ZDÉT de Guangzhou | Zone des entreprises de haute technologie de Guangzhou | Zone franche industrielle de Guangzhou | Zone de Guangzhou à tarif douanier nul |
|---|---|--|--|---|
| Caractéristiques des entreprises ciblées | Capables de lier la production étrangère et intérieure, autant en recherche qu'en fabrication; de préférence dans les nouveaux produits, projets à haute intensité de capital et de technologie, et industrie tertiaire | | Favorise l'IDÉ dans le traitement des exportations et les services fournis aux producteurs pour le traitement des exportations comme la logistique et le transport | Favorise l'IDÉ dans les échanges commerciaux, la logistique, l'entreposage, le traitement de l'exportation, le transport, la finance et la promotion d'expositions. |
| Impôt sur le revenu des fabricants | 15 % (Exemption de 3 % de l'impôt local sur le revenu) | | | |
| Impôt sur le revenu des firmes étrangères | 2 ans d'exemption totale et 50 % de déductions (-7,5 %) pour 3 autres années pour les firmes qui s'implantent pendant 10 ans et plus | | | |
| Impôt sur le revenu des firmes de haute technologie | Après les cinq premières années d'exemptions et de déductions accordées tel que décrit ci-dessus, 10 % pendant trois autres années | | | |
| Imposition des firmes exportatrices | Après les cinq premières années d'exemptions et de déductions accordées, tel que décrit ci-dessus, 10 % pendant trois autres années pour les firmes qui ont, dans l'année d'imposition, 70 % de leur production destinée à l'exportation. | | | |
| Tarif douanier (équipement et pièces importées) | Exemption pour les entreprises ciblées | | Exemption | |
| Tarif douanier (importation des installations de bureaux) | Pas d'exemption | | Exemption | |
| Tarif et taxe sur la valeur ajoutée pour l'importation de matière première, de combustible et de pièces | Pas d'exemption sauf pour les firmes qui traitent les exportations | | Exemption | |

| | | | |
|--|---|---|---|
| Permis requis pour importer des articles pour des projets d'échanges commerciaux | Requis, sauf pour les catégories de projets définis par la politique de l'État | Exemption sur tous les projets de traitement des exportations | |
| Vente sur le marché intérieur de produits faits de matériaux exemptés de tarifs | Taxe sur tout le produit final | Taxe sur tout le produit final | Taxe seulement sur la part importée |
| Remboursement de l'impôt sur l'exportation/valeur ajoutée pour l'utilisation de matières premières locales | Remboursement total après l'exportation | Remboursement sur le matériel produit à l'intérieur du pays | Remboursement total après l'exportation |
| Ratio d'exportation requis | Pas de condition requise | 70 % et plus | - |
| Dépôt de caution dans les banques chinoises | Requis, selon la catégorie de firme | Le système de caution ne s'applique pas | |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 13% (agriculture), 17% (pour tout autre) | | |
| Impôt foncier urbain | Exemption pour les 3 premières années après la construction ou l'achat, puis, 5 ans d'exemption pour les firmes de haute technologie, ensuite, 1,2 % | Exemption pour les 3 premières années après l'achat ou la construction, puis 5 ans d'exemption pour les firmes de haute technologie | Exemption pour les 3 premières années après l'achat ou la fabrication, puis 1,2 % |
| Incitations au réinvestissement | Après 5 ans d'exploitation et de réinvestissements, remboursement de 40 % des taxes payées, ou 100 % si réinvesti dans la haute technologie ou le traitement des exportations | - | - |
| Autres incitations | Consulter d'autres documents sur le sujet | | |

Source : site internet [City of Guanzhou ETDZ](http://www.getdd.com.cn/GongShang/GETX/XINXI/zhaoshang/getyhzc.htm), visité le 30/4/03 (<http://www.getdd.com.cn/GongShang/GETX/XINXI/zhaoshang/getyhzc.htm>)

Les Figures 4, 5, 6 et 7 montrent la situation de Zhuhai, Dalian, Qingdao et Ningbo. La Figure 8 présente une configuration spatiale ville-port typique et reflète les caractéristiques communes décrites ci-dessus. Les ports des baies (caractéristique des ports côtiers de la Chine) n'ont pas connu une expansion séquentielle centrifuge, mais ils ont plutôt fait un « saut » spatial particulier vers les sites contigus des ZDÉT. En plus de ces villes portuaires, Ningbo et Shanghai illustrent également que :

- les terminaux traditionnels sont localisés près de la ville même et que la région industrielle se situe également à proximité ;
- le nouveau port tend à être localisé sur des sites ayant des eaux profondes tout près des ZDÉT ;
- la distance séparant le centre-ville actuel du nouveau complexe port-ZDÉT varie entre 10 km et 70 km (Cf. Tableau 4).

Tableau 4 : ZDÉT (kaifaqu) de niveau national dans les villes portuaires majeures

| Ville portuaire | Dimension de la ZDÉT | | Année d'inauguration | Distance du centre ville (km) | Distance de la région du nouveau port | Total des IDÉ dans la ZDÉT (milliard \$ US) |
|-------------------|------------------------------|-------------------------------------|----------------------|-------------------------------|---------------------------------------|---|
| | Planifiée (km ²) | Aménagée en 2002 (km ²) | | | | |
| Dalian | 200 | 36 | 1984 | 27 | 2 km (Dayaowan) | 7,8 (fin 2001) |
| Tianjin | 33,78 | n.d. | 1984 | 60 | 4 km (Xingang) | 15 |
| Qingdao | 220 | 15 | 1985 | 55 | 1 km (Qianwang) | 4,4 (fin 2002) |
| Shanghai (Pudong) | 523 | n.d. | 1984 | 23 | 1 km (Waigaoqiao) | 27 (fin 1998) |
| Ningbo | 100 | 29,6 | 1985 | >20 | 2 km (Beilun) | 5,8 (fin 2001) |
| Daxie | 30,8 | 6 | 1993 | 34 | 5 km (Beilun) | n.d. |
| Xiamen (Haicang) | 100 | 21,2 | 1989 | 10 | 1 km (Haicang) | 4 (fin 2002) |
| Guangzhou | 9,6 | 9,6 | 1984 | 34 | 1 km (Huangpu) | n.d. |
| Zhuhai (Gaolan) | 70 | <5 | 1985 | >60 | 1 km (Gaolan) | n.d. |

Source : Colligé à partir des sites internet officiels des municipalités et des ZDÉT

Figure 4 : Relation spatiale ville-port à Zhuhai, Guangdong

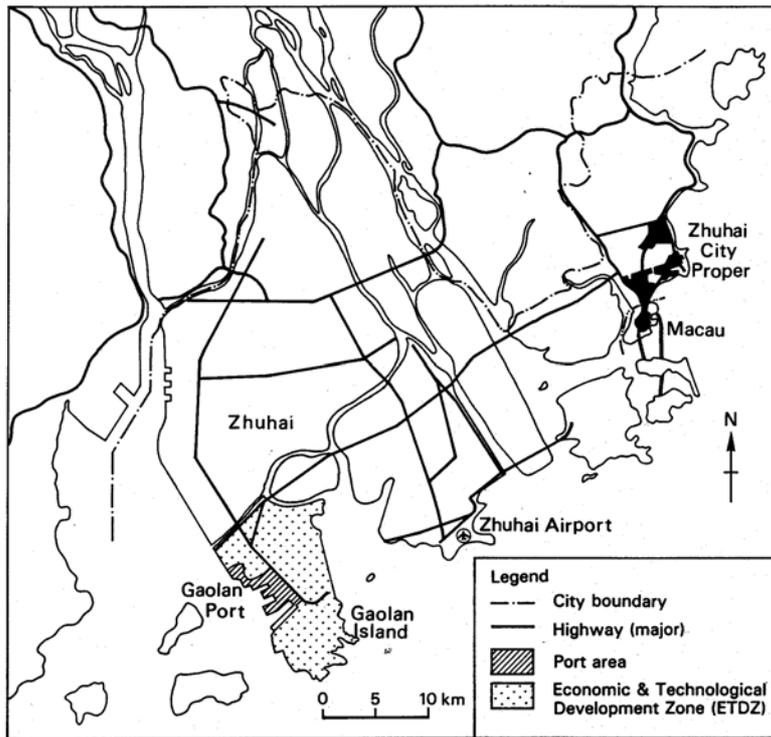


Figure 5 : Relation spatiale ville-port à Dalian, Liaoning

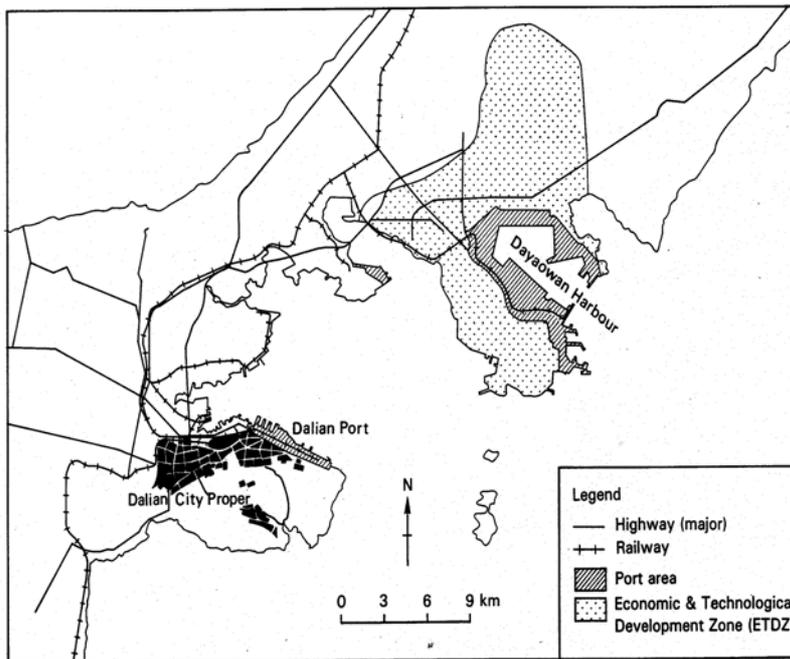


Figure 6 : Relation spatiale ville-port à Qingdao, Shandong

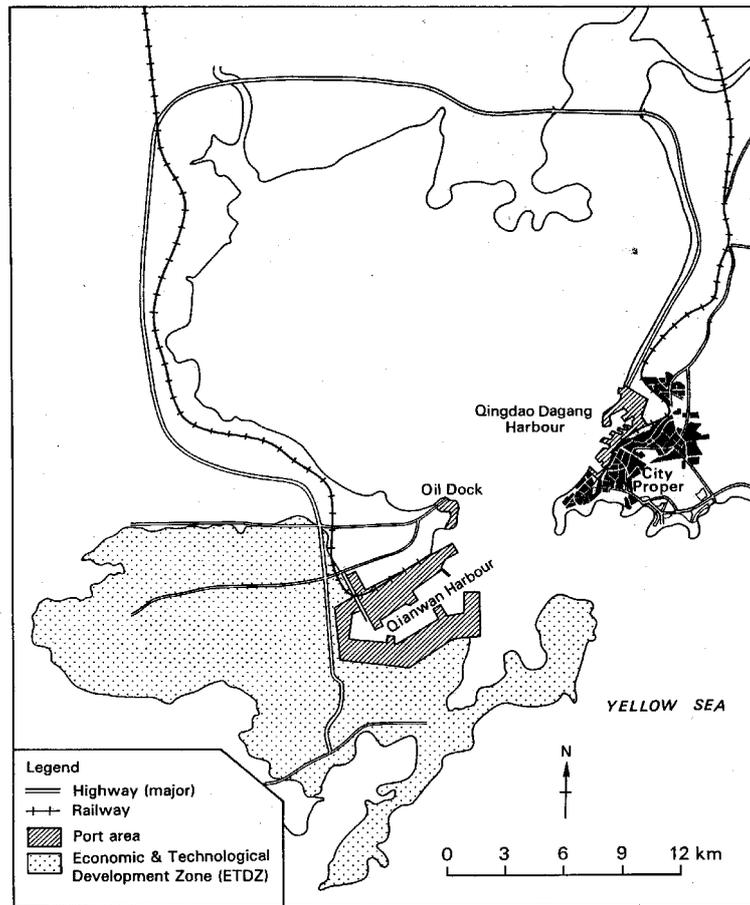
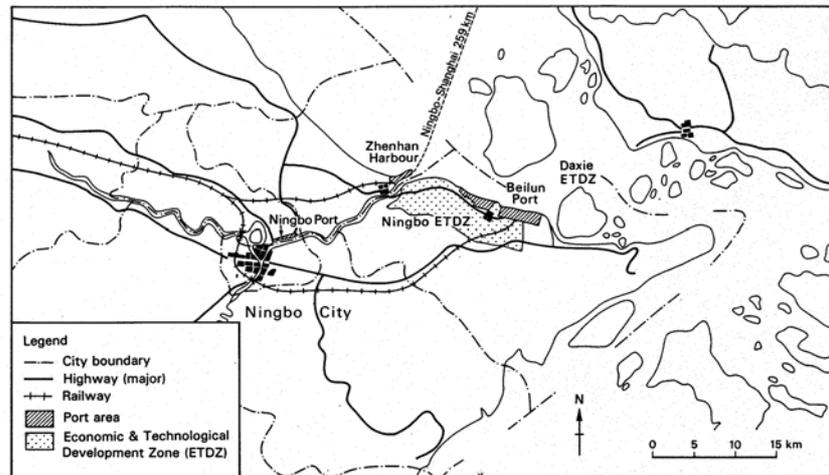


Figure 7 : Relation spatiale ville-port à Ningbo, Zhejiang



Les ZDÉT et les ports sont couplés pour créer une interface internationale influencée par des facteurs externes et internes. Mais structurellement, la vulnérabilité liée aux apports externes des IDÉ est inhérente aux ZDÉT. Aussi, le choix du port par les sociétés de transport maritime constitue sans aucun doute le facteur externe le plus déterminant de l'échec possible de la synchronisation port-ZDÉT. En d'autres termes, pour les complexes ZDÉT-port orientés vers l'exportation, autant la production que la manutention du fret dépendent de normes exogènes propres au commerce international. Les thèmes principaux liés à l'environnement interne des villes portuaires sont :

1 *La politique préférentielle de développement de nouveaux sites.* Même si de nombreuses raisons peuvent pousser les pouvoirs locaux à chercher des emplacements pour fonder des villes « modernes », la première motivation tient à l'énorme potentiel de revenus provenant de la location de terrains. Parce que les ZDÉT ont tendance à « aspirer » les IDÉ au détriment des zones proches, les gouvernements ont simultanément senti le besoin d'instaurer des mesures de contrepoids pour limiter la détérioration de l'espace anciennement urbanisé et les problèmes sociaux qui en découlent. Aussi, en 1984, l'État a défini une politique fiscale générale pour ces villes, avec les mêmes réductions et exemptions d'impôt que celles accordées aux ZDÉT (MINISTÈRE DES FINANCES, 1985) afin de permettre l'injection d'IDÉ dans certains secteurs anciens spécifiques, dont les zones portuaires. Le résultat est que les flux d'IDÉ ont, dans une même ville, deux destinations préférentielles : la ville ou la ZDÉT. L'effet tend à être l'opposé du but poursuivi en diminuant l'attrait des ZDÉT.

2 *La sélection des firmes qui entrent dans les ZDÉT.* Tant que le nouveau port n'est pas le lieu d'escale d'un nombre suffisant de grandes sociétés de transport maritime et qu'il n'a pas dépassé un certain seuil de services offerts, les ZDÉT ne peuvent se démarquer des villes pour l'accessibilité des conteneurs vers les destinations outremer. Les entreprises choisissent alors les ZDÉT pour le tarif de location plus faible, et ce bien que les services du centre-ville soient éloignés. En conséquence, dans la ZDÉT, les terrains sont loués à des prix modiques pour convaincre les firmes de renommée mondiale d'y implanter leurs usines « virtuelles ». Par contre, faute de critères de sélection qui permettraient de discerner les entreprises susceptibles d'utiliser le port intensément, les bénéfices tirés de la présence de ces firmes pourraient plutôt être de nature « politique ».

3 *La gestion et la coordination des terminaux dans une même ville portuaire.* L'arrivée des firmes internationales d'exploitation portuaire, d'expédition et plus largement d'autres industries, a remis en question la longue tradition attribuant la totalité des rôles (exploitation, planification et construction des infrastructures) à l'autorité portuaire et a entraîné une certaine diversification. Premièrement, les firmes interna-

tionales, source essentielle d'IDÉ, sont autorisées à occuper certaines zones côtières et à y établir des terminaux construits spécialement en fonction de leurs activités comme, par exemple, celles du complexe pétrochimique de Zhuhai ou celles du complexe agro-alimentaire de Ningbo. Deuxièmement, pour stimuler la concurrence dans un port, il peut y avoir plus d'un exploitant de terminaux, non seulement des firmes étrangères mais également l'autorité portuaire locale. Toutefois, la concurrence ne peut être équitable, et ce pour plusieurs raisons. Ainsi, les différences considérables quant aux valeurs des terrains et aux modalités de taxation qui favorisent les exploitants locaux installés de longue date, tout comme la persistance de l'ambiguïté (formelle et informelle) liée au double rôle de l'autorité portuaire, « arbitre » (administrateur) et « joueur » (exploitant), peuvent entraîner des relations asymétriques entre les acteurs. Ceci pourrait sensiblement atténuer le rôle des forces du marché lors du choix de leur localisation par de nouvelles firmes d'exploitation de terminaux. En 2001, lorsque la capacité a été augmentée dans le port à terminaux Waigaoqiao de Shanghai, dans le nouveau district de Pudong (la ZDÉT de Shanghai), l'entreprise privé SICT (Shanghai International Container Terminals) a enregistré, pour la première fois depuis son installation en 1994, une croissance négative. Cet échec peut être attribué au différentiel des valeurs locatives des terrains, puisque toute transaction dans laquelle sont présents des intérêts privés étrangers doit se conformer aux mécanismes de marché pour la fixation des prix du terrain, ce qui ne s'applique pas forcément aux opérateurs locaux. La location de terrains dans le secteur portuaire chinois reste une boîte noire stratégique ! L'augmentation du nombre de conteneurs détournés de Shanghai vers le complexe de Waigaoqiao pourrait être l'effet de trois causes : (1) les différentiels dans les frais de terminaux, exprimés en impôts fonciers plus élevés, (2) le pouvoir de répartition des navires utilisé par Shanghai Port Authority en faveur de son propre terminal à Waigaoqiao, et (3) la croissance des industries et des échanges commerciaux générés dans le district de Pudong.

4 *La coordination entre le port et la ZDÉT.* Le manque de coordination entre le port et la ZDÉT a été observé dans chaque ville, quoique à des degrés différents. XU (1993) a indiqué qu'à l'origine, la ZDÉT de Guangzhou avait été conçue en fonction des industries liées au port et assignée à un emplacement adjacent au nouveau port. Mais ces plans ont été abandonnés car la ZDÉT et le port étaient sous des tutelles différentes qui, toutes deux, anticipaient de grandes difficultés dans la coordination spatiale, ce qui aurait miné l'effort collectif. De plus, la planification du système routier à l'échelle nationale ajoute à ce manque de coordination. Avec une telle échelle de planification, le trafic que génère le port est trop souvent sous-estimé. Il en résulte un

nombre insuffisant de routes secondaires à l'intérieur et autour de la ZDÉT, tandis que plus d'espaces sont consacrés à d'autres usages. Ainsi, dans le cas de Zhuhai, les plans de routes pour la zone portuaire industrielle à Gaolan ont été modifiés pas moins de trois fois avant que l'administration constitue finalement, en 2002, le port et la ZDÉT adjacente en une seule compétence.

Le problème de compétence dépasse bien sûr les pouvoirs municipaux pour devenir une question de coordination régionale. L'emplacement du projet Yangshan de Shanghai, au delà des limites de la ville-province, fournit un éclairage intéressant au sujet des chevauchements de compétences lors du développement de terminaux à conteneurs en eaux profondes. Le gouvernement populaire municipal a consacré cinq ans (1996-2002) à examiner les emplacements possibles pour répondre aux besoins de sites en eaux profondes engendrés par la croissance considérable du port. Envisager un site au large supposait qu'il devait être le plus près possible de Shanghai. La rhétorique de développement du gouvernement municipal a amené nombre de discussions pour convaincre le gouvernement populaire central de la nécessité du projet, afin d'assurer la continuité des performances du Shanghai International Shipping Center, sous l'autorité de Shanghai. Finalement, le site est situé à plus de 50 km au large de la région portuaire de Shanghai, sur une île (Small Yangshan) qui se trouve sur le territoire de la province voisine de Zhejiang. Cette forme de « saut spatial », vers un emplacement éloigné et qui relève d'une autre compétence, a généré des problèmes importants, qui n'étaient pas apparus lors de sauts plus limités, à l'intérieur d'un même territoire, tel que ceux mentionnés ci-dessus (i.e. Qingdao et Dalian). D'une part, jamais une autorité portuaire n'avait construit un terminal à conteneurs sur un terrain loué à l'extérieur de ses frontières. Les arrangements financiers de location et d'imposition liés à l'exploitation, établis entre les deux gouvernements voisins, restent encore à voir. D'autre part, la province de Zhejiang conserve, techniquement, le droit de reprendre les terres autour du port, sur son île de Yangshan. Pour récolter ses bénéfices du projet, Zhejiang pourrait alors, par exemple, aménager un parc logistique en relation avec le port. Si une telle option se concrétisait, cela menacerait les bénéfices potentiels de la nouvelle ville de Luchao, qui sera construite par Shanghai à l'extrémité sud de la ville et reliée par un pont de 28 km aux terminaux à conteneur de Yangshan. Le cas de Yangshan fait ressortir la force des intérêts locaux comme caractéristique inhérente du processus de développement des infrastructures de la Chine.

CONCLUSION

En traitant des liens ville-port en Chine, cet article a introduit la notion de saut spatial, par lequel les régions des nouveaux ports se lient avantageusement aux zones de développement stratégique (ZDÉT). L'interface ville-port demeure un thème crucial et unique du développement portuaire en

Chine car l'union port-ZDÉT constitue l'interface du pays avec l'économie mondiale. À cet égard, les liens ville-port s'étendent sur de multiples échelles spatiales en jouant un rôle déterminant dans la réalisation des ambitions mondiales du pays.

Tout en reconnaissant dûment la spécificité de chaque ville portuaire, la récurrence de l'interface ville-port a justifié une configuration spatiale ville-port somme toute typique en Chine. La pertinence de la notion particulière de saut spatial se reflète dans le vieux proverbe chinois : « *zhuchao yinfeng* », qui signifie littéralement « construis le nid pour que le phénix vienne ». Toutefois, il a été suggéré qu'un lien morphologique et spatial entre ces deux espaces ne reflète pas nécessairement un lien fonctionnel précis. La relation fonctionnelle, encore récente, entre l'aménagement des terrains non bâtis du port et la ZDÉT, suggère que le déploiement des infrastructures des ports à conteneurs se justifie moins par des besoins réels que par l'optimisme de « construire un nid » grandiose. De même, « construire le nid » pourrait n'être qu'un désir substitué à la réalité par les administrateurs et les planificateurs plutôt qu'une nécessité fonctionnelle. En ce sens, les espaces portuaires urbains ont suivi une extension moins continue, des centres urbains vers la périphérie, que ce que l'on peut observer dans beaucoup de villes occidentales (comme Rotterdam, Anvers, Los Angeles). En Chine, le développement « saute » les étapes, pour lier des espaces unis par une politique commune de développement économique. Bien que plusieurs ports dans le monde (tels Vancouver, Marseille-Fos, Gênes) connaissent de tels processus morphologiques, trois caractéristiques distinguent l'interface ville-port en la Chine : l'environnement créé par la gouvernance et les politiques, les adaptations technologiques qu'ont nécessitées les impératifs technologiques de la mondialisation et les conditions requises pour exploiter les terrains.

Tandis que les thèmes classiques de l'interface ville-port soulignent les divisions historique, spatiale et fonctionnelle entre port et ville, intensifiées par l'avènement de la conteneurisation, le cas de la Chine suggère un scénario qui est passé par des processus paradoxalement à la fois similaires et originaux. Premièrement, un ensemble complexe de politiques ambivalentes peut être observé. Ces politiques visent à faire une synchronisation spatiale et fonctionnelle entre les ports et les ZDÉT, et en même temps, à prévoir les conséquences de l'exode des espaces portuaires hors des centres urbains traditionnels. C'est en matière de gouvernance que la Chine se dissocie théoriquement des notions classiques d'interface ville-port. L'étude de son secteur portuaire reflète d'une certaine façon son entrée particulière dans l'arène mondiale. L'intégration des intérêts locaux dans la gouvernance (interne) a signifié que les mutations morphologiques de l'interface ville-port ne pouvaient provenir qu'en partie des forces mondiales (externes) transcendantes, ce qui justifiait le besoin d'exposer la culture politique originale de la Chine. Parce que les ZDÉT et les nouvelles régions portuaires servent à l'accroissement des exportations, on a probablement jugé trop rapidement

qu'elles évoluaient main dans la main. Cependant, à moins que toutes les parties prenantes n'aient trouvé un accord sur le choix d'emplacement entre la vieille ville et la nouvelle, la croissance du port sera sans doute un cas de dilemme de « l'œuf ou la poule », situation endémique dans la plupart des villes portuaires maritimes. Parmi les causes, la plus problématique est la coordination entre l'autorité portuaire et la ZDÉT, les deux ayant été trop longtemps indépendantes l'une de l'autre. Ayant pris conscience du problème de gouvernance dans l'interface ville-port, quelques paires port-ZDÉT, tel Zhuhai, ont changé leur administration récemment pour se placer sous une seule compétence. Mais la capacité de ces fusions à améliorer les liens fonctionnels reste à analyser.

Deuxièmement, la participation de la Chine à l'économie mondiale a révélé au fil des ans un cycle discontinu de développement portuaire. Avant les années 90, moment où les transporteurs étrangers obtiennent le droit de faire escale dans ses ports, la Chine est peu active sur la scène internationale du transport conteneurisé. COSCO, le transporteur d'État, est alors pratiquement l'unique référence pour le développement des infrastructures portuaires, au moment même où la technologie navale connaît un essor remarquable. Dès le milieu des années 90, le pays, à la suite de l'ouverture de ses côtes aux transporteurs internationaux, se trouve confronté à une industrie du transport maritime qui déploie des pétroliers et des porte-conteneurs de plus en plus gros. Une ouverture subite plutôt que graduelle aux standards du transport maritime international a justifié le besoin de mener de front réformes et développement des ports. Les réformes des ports chinois sont relativement récentes, si on les compare à la situation de villes portuaires comme Londres, New York ou Rotterdam, et leurs impacts ne se sont pas encore fait sentir sur l'ensemble du système urbain côtier. De plus, la place de la Chine au sein des réseaux de production mondiale soulève des questions au sujet de ses stratégies futures de développement portuaire. Le trafic conteneurisé étant surtout destiné à l'exportation, le pays ne se trouve donc pas obligé d'adopter aveuglément les modèles occidentaux en matière d'activités logistiques. Ainsi, les parcs logistiques de pointe, à valeur ajoutée et adjacents au port, ne sont pas nécessaires puisque l'ajout de valeur se fait encore dans le marché situé dans l'avant-pays. Est-ce que les ZDÉT de la Chine vont participer au nouvel engouement pour la logistique ? En d'autres termes, un *saut historique* pourrait être entrelacé avec le *saut spatial*.

Troisièmement, la transition progressive d'une économie planifiée à une économie centralisée a donné une certaine force de levier aux autorités locales pour capter les bénéfices tirés de la fixation par le marché des prix des terrains. La question de la fixation des prix des terrains demeure une boîte noire. Le secteur portuaire est reconnu pour démontrer à quel point la fixation des prix des terrains demeure un processus ambigu et intégré à la politique. Jusqu'à ce que le processus de délégation des pouvoirs soit davantage standardisé, ce problème risque de persister.

Pour savoir si le phénix viendra une fois les nids construits, il conviendrait de comprendre très finement les réseaux complexes entre les diverses parties prenantes attirées par les réformes portuaires. La loyauté des transporteurs maritimes envers les ports se dégrade rapidement en raison d'une concurrence régionale exacerbée entre ports, de la consolidation continue de leur pouvoir de négociation vis-à-vis des ports et de la nature transitoire du trafic de transbordement. Pour ces raisons, il y a peu de garanties de retours d'investissement à long terme en ce qui concerne les projets d'expansion grandiose des ports. Bien que la Chine ait reçu des montants élevés d'IDÉ au cours des dernières années, l'industrie portuaire n'a pas encore diversifié ses partenaires étrangers. La participation étrangère reste encore teintée de préférences culturelles et montre un manque d'hétérogénéité. Une très grande majorité des firmes étrangères d'exploitation de terminaux qui ont pénétré le marché chinois ont une origine ethnique chinoise (i.e. Hong Kong et Singapour). L'introduction de ZDÉT parmi les villes côtières soulève aussi des questions au sujet de la stabilité de la concurrence dans le système portuaire côtier. Les couples port-ZDÉT présentés dans cet article ne représentent qu'une partie du tableau. D'autres zones côtières similaires ont récemment été initiées par les gouvernements locaux : la ville de Zhanjiang et celle de Huizhou dans la région du delta de la rivière des Perles, Fuzhou dans la région du détroit de Formose, Taicang dans la région du delta du Yangzi, Tangshan et Yantai dans la région de la baie de Bohai. Alors que des percés récentes se sont produites sur le thème des acteurs portuaires dans d'autres contextes culturels (NOTTEBOOM, WINKELMANS, 2002), cet article visait à fournir de nouvelles pistes au sujet de la gouvernance portuaire en Chine.

REMERCIEMENTS

Cet article fut originalement présenté en version anglaise lors du *Séminaire de recherche : Transport maritime, mondialisation, intégration régionale et développement du territoire*, Le Havre, 5 juin 2003 (traduction officielle F. LANTHIER). Les auteurs tiennent à remercier aussi J. WONG de l'Université de Hong Kong pour la cartographie, LUO CHI et ZHAO PENG de la China Academy of Urban Planning and Design pour les renseignements sur les plans directeurs de Zhuhai et de Ningbo et le Dr DONGYANG LIU pour ses commentaires et ses observations sur le *kaifagu* de Dalian. Le second auteur tient à souligner qu'une partie de cette recherche fut rendue possible grâce aux Fonds québécois de recherche sur la nature et les technologies (NATEC) ainsi qu'au Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH).

BIBLIOGRAPHIE

- AIRRIESS C. A. (2001) The Regionalization of Hutchison Port Holdings in Mainland China. **Journal of Transport Geography**, n° 9, pp. 267-278.
- BAIRD A.J. (1999) **Privatization defined; is it a universal panacea?** Banque Mondiale, 10 p. (<http://www.worldbank.org/transport/ports.htm>).

- BANQUE MONDIALE (1996) **Port Reform Tool Kit**. Banque Mondiale, (<http://www.worldbank.org/html/fpd/transport/ports/toolkit.htm>).
- BIRD J. (1963) **The Major Seaports of the United Kingdom**. Londres, Hutchison, 454 p.
- CHARLIER J. (1992) The Regeneration of old port areas for new port uses. In B.S. HOYLE, D.A. PINDER (eds) **European Port Cities in Transitions**. Londres, Belhaven, pp.137-154.
- CHEN C. (2002) Historical review of container transport development in Chinese ports (part four). **China Ports**, n° 123, pp. 31-32 (en chinois).
- COMTOIS C. (2002) Les plates-formes multimodales en Asie de l'Est. In M. FOUCHER et alii (éds.) **Asies Nouvelles**. Paris, Belin, pp. 260-262.
- COMTOIS C., SLACK B. (2000) Hong Kong: adding value to China. **China Perspectives**, n° 29, pp. 11-18.
- COMTOIS C., SLACK B. (2002) Le port de Montréal : un système portuaire inachevé ? **Cahiers Nantais**, n° 55, pp. 141-150.
- CULLINANE K., SONG D.-W. (2002) Port privatization policy and practice. **Transport Reviews**, 22(1), pp. 55-75.
- DE LANGEN P.W. (2002) Clustering and performance: the case of maritime clustering in The Netherlands. **Maritime Policy & Management**, 29(3), pp. 209-221.
- DUCRUET C. (2001) **A Geographical model of the European port city – tools for international comparison**. Centre interdisciplinaire de recherche en transport et en affaires internationales, Université du Havre, 16 p. (article non paru).
- GIPOULOUX F. (2000) Hong Kong, Taiwan et Shanghai ; plate-formes logistiques rivales du corridor maritime de l'Asie de l'Est. **Perspectives Chinoises**, n° 62, pp. 5-12.
- GOUVERNEMENT DE LA RPC-MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS (2001) **Suggestions on deepening the reforms on the dual leadership of port management system**. State Council Document No 91/2001, the People's Republic of China (<http://www.moc.gov.cn/zhinengbm/sys/1013.htm>, en chinois).
- GOUVERNEMENT DE LA R.P.C.-MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS (2002) **The 2001 Report on China's Shipping Development**. Beijing.
- GOUVERNEMENT DE LA R.P.C.-MINISTÈRE DES FINANCES (1985) **Notice on Policy Issues Regarding Special Economic Zones, Economic and Technological Development Zones, and Old City Districts**. MF Notice 2361, Beijing.

- HAYUTH Y. (1981) Containerisation and the load centre concept. **Economic Geography**, n° 57, pp. 160-176.
- HAYUTH Y. (1982) The port-urban interface: an area in transition. **Area**, 14(3), pp. 219-224.
- HAYUTH Y. (1988) Changes on the Waterfront: a model-based approach. In B.S. HOYLE et alii (éds.) **Revitalising the Waterfront**. John Wiley & Sons, pp. 52-64.
- HOYLE B.S. (1988) Development dynamics at the port-city interface. In B.S. HOYLE et alii (éds.) **Revitalising the Waterfront**. John Wiley & Sons, pp. 3-19.
- HOYLE B.S. (1989) The port-city interface: trends, problems and examples. **Geoforum**, 20(4), pp. 429-435.
- HOYLE B.S. (1996) Ports, cities and coastal zones: competition and change in a multi-modal environment. In B.S. HOYLE (éd.) **Cityports, Coastal Zones and Regional Change**. John Wiley & Sons, pp. 1-6.
- HOYLE B.S. (2000) Global and local change on the port-city waterfront. **The Geographical Review**, 90(3), pp. 395-417.
- HOYLE B.S., PINDER D.A. (1992) (éds.) **European Port Cities in Transitions**. Londres, Belhaven, 207 p.
- JING J., ZOU H. (2003) Soft-budget constraint on local governments in China. In J. RODDEN, G.S. ESKELAND, J. LITVAK (éds.) **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. Cambridge, Mass., MIT Press (www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/china.pdf).
- KORNAI J., MASKIN E., ROLAND G. (2002) **Understanding the soft budget constraint**. Working paper, UC Berkeley, USA.
- KORNAI J. (1986) The soft budget constraint. **Kyklos**, 39:1, pp. 3-30.
- LOO B.P.Y., HOOK B. (2002) Interplay of international, national and local factors in shaping container port development: a case study of Hong Kong. **Transport Reviews**, 22(2), pp. 219-245.
- MUSSO E., FERRARI C., BENACCHIO M. (2001) On the economic impact of ports: local vs. national costs and benefits. Communication à la **World Conference on Transport Research**, Séoul, 22-27 juillet 2001, 14 p.
- NORCLIFFE G., BASSETT K., HOARE T. (1996) The emergence of post-modernism on the urban waterfront. **Journal of Transport Geography**, 4(2), pp. 123-134.
- NOTTEBOOM T.E. (1997) Concentration and load center development in the European container system. **Journal of Transport Geography**, 5(2), pp. 99-115.

- NOTTEBOOM T.E. (2000) The Peripheral port challenge in container port systems. Communication à la **Conférence de l'IAME**, Naples, 13-15 septembre, 17 p.
- NOTTEBOOM T.E., WINKELMANS W. (2002) Stakeholders relations management in ports: dealing with the interplay of forces among stakeholders in a changing competitive environment. Actes de la **Conférence de l'IAME**, Panama (http://www.eclac.cl/Transporte/perfil/iame_papers/papers.asp), 13-15 novembre, 21 p.
- PARKER L.N., BELLMAN T., LAU Y.K. (1992) Study of port-related industrial and commercial enterprises (SPICE). **Actes de la International Conference on Port Development for the Next Millennium**, 3-6 novembre, Hong Kong, publication du Hong Kong Institution of Engineers, pp. 231-241.
- ROBINSON R. (2002) Ports as elements in value-driven chain systems: the new paradigm. **Maritime Policy & Management**, 29(3), pp. 241-255.
- SLACK B. (1989) The port industry in an environment of change. **Geoforum**, 20(4), pp. 447-457.
- SLACK B. (1999) Satellite terminals: a local solution to hub congestion? **Journal of Transport Geography**, n° 7, pp. 241-246.
- SLACK B., WANG J.J. (2003) The challenge of peripheral ports: an Asian perspective. **GeoJournal**, 56(2), pp. 159-166.
- SONG D-W. (2002) Regional container port competition and co-operation: the case of Hong Kong and South China. **Journal of Transport Geography**, n° 10, pp. 99-110.
- WANG J.J. (1998) A container load center with a developing hinterland: a case study of Hong Kong. **Journal of Transport Geography**, n° 6, pp. 187-201.
- WANG J.J., SLACK B. (2000) The Evolution of a regional container port system: the Pearl River Delta. **Journal of Transport Geography**, n° 8, pp. 263-275.
- WANG J.J., SLACK B. (à par.) Regional governance of port development in China: a case study of Shanghai International Shipping Center. **Maritime Policy & Management**.
- XU Z. (1993) Guangzhou technological and economic development zone: achievements, difficulties, and development strategies. In Y.M. YEUNG (éd.) **Urban and Regional Development in China: Prospects in the 21st Century**. The Centre of Hong Kong and Asian Pacific Studies, Chinese University of Hong Kong, Hong Kong, pp. 308-327 (en version chinoise).