

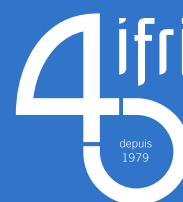


AVRIL
2024

Les ports allemands face à la Chine

Comment concilier ouverture,
résilience et sécurité ?

Marie KRPATA



L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d’études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d’analyse de prévision et de stratégie du ministère de l’Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l’Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0858-0

© Tous droits réservés, Ifri, 2024

Couverture : Le porte-conteneurs Cosco Gemini de la compagnie maritime COSCO, Hambourg, Allemagne, le 8 avril 2020 © Nitpicker/Shutterstock.com.

Comment citer cette publication :

Marie Krpata, « Les ports allemands face à la Chine. Comment concilier ouverture, résilience et sécurité ? », *Études de l’Ifri*, Ifri, avril 2024.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes ([Cerfa](#)) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Éric-André Martin est Secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Autrice

Marie Krpata est chercheuse au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri), où elle travaille en particulier sur l'Union européenne et le couple franco-allemand dans les relations internationales. Juriste et politiste de formation, elle a travaillé dans des organisations non gouvernementales et internationales et en tant que consultante.

Résumé

Tributaire de ses ports pour la bonne marche de son modèle économique ouvert, l'Allemagne a profité de la mondialisation au cours des dernières décennies, lorsque l'internationalisation de ses chaînes de valeur a renforcé sa compétitivité. Au regard du durcissement géopolitique, les vulnérabilités de la première puissance économique européenne se font jour. Les ports sont une interface indispensable entre la base de production allemande et ses marchés d'exportation, mais aussi avec ses sources d'approvisionnement. Primordiaux pour la compétitivité de l'Allemagne, ils deviennent de plus en plus indispensables pour l'approvisionnement en énergie dans un contexte de découplage par rapport aux hydrocarbures russes, et sont essentiels au déploiement de matériel militaire vers le flanc est du continent. C'est pour cela qu'une vigilance particulière s'applique aux ports comme Hambourg où l'armateur chinois COSCO a obtenu une participation dans la société qui exploite le terminal de Tollerort. Cette transaction, qui n'aurait pas irrité autrefois, a fait l'objet d'âpres discussions, alors que la *Zeitenwende* (« changement d'époque ») avait été énoncée par Olaf Scholz en réaction à la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine.

Une prudence accrue semblait s'imposer pour ne pas réitérer les erreurs commises dans le passé – jusqu'à ce que le chancelier allemand tranche en faveur de cette prise de participation. Sur fond de rapprochement entre la Chine et la Russie, de posture assertive de la Chine sur le plan international, et de pressions accrues de la part de l'allié américain pour clarifier le positionnement par rapport au principal partenaire commercial de l'Allemagne, cette dernière voit sa marge de manœuvre se réduire. Une démarche davantage européenne, qui dépasse une vision court-termiste visant le simple profit, s'impose aujourd'hui. Mais pour cela il faut mettre en place une panoplie de moyens à déployer dans une optique résolument marquée par la coopération.

Abstract

Germany is dependent on its ports for the smooth running of its open economic model and has benefited from globalization in recent decades when the internationalization of its value chains strengthened its competitiveness. Yet, with today's hardening geopolitics, the vulnerabilities of Europe's leading economic power are becoming apparent. Germany's ports are an indispensable interface between its production base and its export markets, as well as for its sources of supply. Crucial to its competitiveness, Germany's ports are becoming increasingly indispensable for energy supplies given the country's decoupling from Russian hydrocarbons, and they are essential for the deployment of military equipment to Europe's eastern flank. This is why particular vigilance is required in ports such as Hamburg, where the Chinese shipping company COSCO has acquired a stake in the company operating the Tollerort terminal. This transaction would scarcely have worried anyone in the past. But now it is the subject of bitter discussions, with the *Zeitenwende* ("change of era") announced by Olaf Scholz in reaction to Russia's war of aggression against Ukraine.

Increased caution seemed to gain a foothold in order not to repeat past mistakes – until the German Chancellor decided in favor of the acquisition. Given closer ties between China and Russia, China's assertive stance on the international stage, and increased pressure on Germany from its American ally to clarify its position with regard to its main trading partner, Germany is seeing its room for maneuver shrink. Today, we need a more European approach that goes beyond short-term, profit-driven concerns. But to achieve this, we need to put in place a range of resources to be deployed in a resolutely cooperative approach.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES PORTS COMME FENÊTRES SUR LE MONDE, EN ALLEMAGNE COMME EN CHINE	9
Les ports allemands et leur contribution à l'attractivité de la base industrielle de l'Allemagne	9
Les ports au service des ambitions internationales de la Chine	14
UNE PRUDENCE ACCRUE DE L'ALLEMAGNE CONCERNANT LA CHINE ? ..	23
La traduction en actes d'une prudence accrue de l'Allemagne par rapport à la Chine ?.....	23
Les ports allemands, infrastructures cibles d'acteurs tiers, au centre de craintes sur le plan sécuritaire	29
LES INFRASTRUCTURES CRITIQUES AU CENTRE DES DÉBATS EN ALLEMAGNE ET EN EUROPE	36
Focus sur les infrastructures critiques.....	36
Focus sur les infrastructures portuaires.....	39
CONCLUSION	43

Introduction

Les ports sont de plus en plus au centre de la maîtrise des chaînes d’approvisionnement et donc des rivalités géopolitiques. Environ 90 %¹ du commerce international de marchandises est transporté par voie maritime, ce qui explique l’importance de ces infrastructures pour relier les bases industrielles des pays producteurs et les débouchés dans les pays clients se trouvant à des milliers de kilomètres de là, pour l’acheminement de matières premières, de produits semi-finis et de produits finis. On comprend alors la compétition à laquelle se livrent ces infrastructures sur lesquelles se concentrent une partie considérable des activités économiques mondiales et l’attrait qu’elles représentent pour des villes ayant bâti leur richesse sur leur ouverture. Pivots entre la logistique terrestre et maritime, les ports s’insèrent dans la complexité de l’économie maritime avec ses multiples acteurs. Ils sont le symbole de la mondialisation, accélérée par la conteneurisation des marchandises.

« Ceux qui déterminent l’acheminement des facteurs de production décident également de l’accès aux marchés et aux consommateurs et garantissent par conséquent la sécurité d’approvisionnement² », comme l’évoquent Heiko Borchert, Tim Rühlig et Valentin Weber dans une étude parue en 2023.

Dans un contexte géopolitique qui se tend de plus en plus, ces chaînes d’approvisionnement sont devenues une priorité pour les États, au premier chef desquels l’Allemagne, un pays particulièrement exposé en raison de l’internationalisation de son modèle économique. Fortement éprouvée par la crise de la Covid-19 et par les répercussions de la guerre en Ukraine, qui ont mis en lumière sa dépendance des importations de matières premières et produits semi-finis, elle est de plus en plus consciente de sa fragilité. La base industrielle de la première économie européenne ne peut être performante que grâce à une certaine prévisibilité et capacité d’anticipation que l’insécurité géopolitique actuelle met au défi. La « Stratégie nationale de sécurité » publiée par le gouvernement allemand en juin 2023, basée sur trois piliers dont celui de la résilience et de la sécurité économique, est empreinte de ces profonds bouleversements. La guerre en Ukraine et le découplage par rapport à l’approvisionnement énergétique russe obligent l’Allemagne d’adapter son modèle énergétique et économique.

1. H. Borchert, T. Rühlig et V. Weber, « Toxische Türöffner – Smart Ports als geoökonomisches Handlungsfeld », SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen, De Gruyter, 7 juin 2023, disponible sur : www.degruyter.com.

2. *Ibid.*

L'approvisionnement en gaz naturel liquéfié (GNL) obligeant l'Allemagne de construire des terminaux à GNL en mer du Nord est devenu une priorité et rajoute de la pression sur la façade maritime et les activités portuaires allemandes. De nombreux défis se posent donc pour les ports pour diverses raisons : économiques, énergétiques et même militaires puisque l'approvisionnement en matériel de guerre pour soutenir l'Ukraine et le flanc est de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) passe par les ports du nord de l'Europe.

C'est aussi le cas du port de Hambourg, troisième port européen en termes de transbordement de conteneurs, qui fait face à la concurrence des autres ports nord européens^{3,4}, notamment Rotterdam et Anvers, mais aussi de plus en plus des ports méditerranéens dont les performances s'améliorent de manière considérable depuis la présence chinoise. Trois quarts du commerce extra-européen de l'Union européenne (UE) passe par les 1 200 ports de l'UE et le transbordement de conteneurs dans les ports maritimes pourrait quadrupler d'ici 2030, et même être environ cinq à six fois supérieur au niveau actuel d'ici 2050⁵. La course pour rafler des parts de marché et ainsi tirer profit de l'essor de l'économie maritime est engagée.

Les ports favorisent la prospérité et renforcent la résilience des pays qui les abritent mais dans le même temps, « ils donnent également un aperçu approfondi des relations d'approvisionnement et des dépendances économiques⁶ ». Heiko Borchert, Tim Rühlig et Valentin Weber vont même jusqu'à dire qu'« ils sont aujourd'hui devenus le symbole de dépendances toxiques⁷ ». L'insécurité des voies maritimes est un enjeu majeur à l'heure des instabilités en mer méridionale de Chine ou encore en mer Rouge, mais au-delà de cet aspect, le port comme point nodal dont dépendent l'approvisionnement du pays et sa capacité à exporter vers des marchés tiers, doit faire l'objet d'une attention toute particulière. Lorsque la sécurité d'approvisionnement est compromise menant à des situations de pénurie touchant les citoyens et la base industrielle et exposant potentiellement un pays au chantage, la criticité de certaines infrastructures portuaires est évidente. Les ports sont donc à la fois un tremplin économique mais aussi une faille sécuritaire.

C'est également l'influence de pays tiers par le biais de prises de participations portuaires qui a fait couler beaucoup d'encre, l'attention étant particulièrement portée sur la Chine. Les controverses autour du port

3. On parle de « range nord-européen » qui comprend le port d'Anvers, de Rotterdam, de Brème, de Bremerhaven et de Hambourg. In : « Was bedeutet Nordrange? », port de Hambourg, disponible sur : www.hafen-hamburg.de.

4. Les ports du « range nord-européen » sont responsables pour 80 % des importations et des exportations européennes. In : « Krisen setzten Hamburger Hafen zu », *Der Spiegel*, 20 février 2023, disponible sur : www.spiegel.de.

5. H. Borchert, T. Rühlig et V. Weber, « Toxische Türöffner », *op. cit.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

de Hambantota au Sri Lanka, mais aussi les débats autour du port du Pirée en sont une illustration. Ces controverses et débats touchent cependant également la troisième économie mondiale, l'Allemagne, à travers le port de Hambourg, où COSCO a obtenu une prise de participation de 24,9 % de la société d'exploitation du terminal Tollerort.

La Chine et l'Allemagne présentent des similitudes. Ce sont deux économies dont le modèle économique est basé sur l'exportation. Deux économies renforcées par le transport maritime et la présence de ports qui favorisent leur inclusion dans l'économie mondiale et sont des tremplins vers le monde. Ce sont deux économies qui subissent les chocs des déstabilisations géopolitiques avec ce qu'elles entraînent en termes d'inflation, de disruption des chaînes d'approvisionnement et de pénuries de certains biens. La comparaison s'arrête là : le développement portuaire en Chine est unique en son genre. La Chine a dû rattraper son retard de développement face à l'Occident et a misé sur le développement portuaire dès la fin des années 1970. Grâce aux investissements étrangers, elle a fait émerger des champions nationaux de l'économie maritime qui se sont internationalisés. Ils dominent aujourd'hui le transport de containers, prennent des participations dans des infrastructures portuaires et proposent des solutions de « ports intelligents » (*smart ports*). Désormais, les acteurs chinois de la logistique prennent pied sur le marché allemand ce qui suscite des controverses. Outre les risques réels que ce type d'investissements pourraient poser pour l'Allemagne, la question de la nature des relations sino-allemandes est majeure : la Chine, premier partenaire commercial de l'Allemagne, revêt de ce fait un rôle particulier. Cependant ces relations sont amenées à évoluer à l'ère de la « *Zeitenwende* », du fait d'une Allemagne se montrant plus prudente sur les interdépendances qui la lient à d'autres acteurs depuis la guerre en Ukraine. Cette guerre a révélé la surdépendance allemande par rapport au gaz russe tandis que la Chine se montre ambiguë envers la Russie dont l'Allemagne condamne fermement la politique depuis le 24 février 2022. L'Allemagne est-elle prête à engager un bras de fer avec la Chine ou atteint-elle, au contraire, les limites d'une « *Zeitenwende* » autoproclamée, lorsqu'il est question de Chine ? Les exemples de l'économie maritime, et du secteur portuaire en particulier, sont une illustration des hésitations allemandes, tant ils se trouvent à l'intersection entre enjeux économiques et sécuritaires. Fenêtres sur le monde, les ports peuvent également être des chevaux de Troie. Quels sont les arguments mis dans la balance, quels risques sont identifiés, et comment tenter d'aborder les participations chinoises dans le domaine portuaire de manière factuelle et dépassionnée ?

Les ports comme fenêtres sur le monde, en Allemagne comme en Chine

Le commerce par voie maritime domine les échanges mondiaux et l'Allemagne en tire profit à travers les ports de Hambourg, Bremerhaven et Wilhelmshaven. L'évolution du commerce maritime passant par ces ports est le reflet de la santé économique de l'Allemagne, voire de l'évolution du modèle commercial allemand. Le port de Hambourg, premier port allemand et porte d'entrée pour de nombreuses marchandises étrangères à destination de l'Europe, est immanquablement touché par un contexte international dégradé.

Les ports allemands et leur contribution à l'attractivité de la base industrielle de l'Allemagne

Environ 90 % du commerce mondial de marchandises est transporté par voie maritime. Le commerce par la mer domine donc les échanges mondiaux. Au cours des deux dernières décennies, l'économie maritime allemande a profité de la multiplication des débouchés à l'échelle mondiale, notamment dans les pays émergents, qui ont influencé positivement la croissance de l'économie mondiale alors que la croissance en Allemagne et dans les autres économies développées était relativement limitée. C'est notamment l'essor de l'économie chinoise qui a été bénéfique pour l'économie allemande, la Chine étant le principal partenaire commercial de l'Allemagne depuis 2016⁸.

Pour la base industrielle allemande (*Standort Deutschland*), les ports allemands revêtent une importance capitale. L'Allemagne se caractérise par un modèle économique ouvert qui se décline notamment par une part du commerce importante par rapport au produit intérieur brut (PIB) et un excédent commercial. En 2022, avec des exportations de 1 655 milliards d'euros, l'Allemagne est le troisième exportateur mondial, derrière la Chine

8. « China im Jahr 2023 nur noch mit geringem Vorsprung wichtigster Handelspartner Deutschlands », Pressemitteilung Nr. 056, Destatis, 14 février 2024, disponible sur : www.destatis.de.

et les États-Unis⁹ et le troisième importateur mondial derrière les États-Unis et la Chine avec 1 571 milliards d'euros d'importations¹⁰.

Or, 80 % du commerce entre l'Allemagne et la Chine passent par voie maritime¹¹. Si on regarde de plus près les échanges commerciaux entre l'Asie et l'Europe, le transport terrestre n'y contribue que faiblement. Le transport ferroviaire représente 1 million de tonnes entre la Chine et l'UE, contre 2 millions de tonnes pour l'aviation et entre 90 et 100 millions de tonnes pour le transport maritime¹².

60 % du commerce extérieur allemand passent par la voie maritime¹³. L'Allemagne compte 20 ports maritimes sur les mers du Nord et de la Baltique, et environ 100 ports intérieurs publics¹⁴. Plusieurs centaines d'entreprises s'occupent du transbordement, de l'entrepôt et du transfert de biens¹⁵. En termes d'emploi, 1,35 million de personnes sont employées dans l'économie portuaire en Allemagne – et jusqu'à 5,6 millions si on y ajoute également les emplois indirects¹⁶ (sur un total de 45 millions de personnes sur le marché du travail en Allemagne la même année¹⁷). En 2018, le chiffre d'affaires réalisé par l'économie maritime allemande était de 47 milliards d'euros (ce chiffre pouvant même s'élever à 86 milliards d'euros selon les calculs)¹⁸. En termes d'approvisionnement et de transition énergétique les ports allemands sont également des acteurs clés. Ce sujet est devenu une préoccupation majeure autant pour les ménages que pour la compétitivité de la base industrielle depuis le découplage de l'Allemagne de l'approvisionnement gazier russe après l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Et, en effet 70 % des besoins de l'Allemagne en énergie sont couverts par une importation passant par les ports allemands¹⁹.

L'évolution du commerce maritime par le port de Hambourg est le reflet de la santé économique de l'Allemagne, voire de l'évolution du modèle commercial allemand. La situation économique dégradée en Allemagne se répercute également sur l'activité des ports : récession, inflation, diminution

9. « Außenhandel von Deutschland », Statista, juin 2023, disponible sur : www.statista.com.

10. *Ibid.*

11. « China – wichtiger Handelspartner Deutschlands » [La Chine – un important partenaire commercial de l'Allemagne], port de Hambourg, disponible sur : www.hafen-hamburg.de.

12. P. J. Rimmer, *China's Global Vision and Actions – Reactions to Belt, Road and Beyond*, Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2020.

13. « Stratégie nationale pour les ports du gouvernement allemand », Ministère fédéral du Numérique et des Transports (BMDV), février 2024, disponible sur : www.bmdv.bund.de.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. « Jahr 2018: Anstieg der Erwerbstätigkeit setzt sich fort », Destatis, Office fédéral allemand de statistiques, Communiqué de presse n° 001, 2 janvier 2019, disponible sur : www.destatis.de.

18. « Maritime Wertschöpfung und Beschäftigung in Deutschland », Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, Economic Trends Research, Fraunhofer CML, rapport final, avril 2021.

19. « Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Zukunft der maritimen Wirtschaft sichern, Drucksache 20/7582, 20. Wahlperiode », Bundestag, 4 juillet 2023, disponible sur : www.bundestag.de.

des exportations mais aussi des importations. C'est aussi, de manière plus structurelle, la politique commerciale de Donald Trump dont l'UE a fait les frais, la Covid-19 ayant causé des disruptions des chaînes d'approvisionnement et la guerre en Ukraine, qui obligent l'Allemagne à revoir son modèle commercial pour diversifier ses sources d'approvisionnement et ses débouchés. Sous l'impression de l'échec de la doctrine « *Wandel durch Handel* » (le changement à travers le commerce), qui a longtemps été son credo en matière de politique commerciale, l'Allemagne se ravise, d'abord par rapport à la Russie mais également par rapport à la Chine, face à laquelle elle essaie d'éviter de tomber dans les mêmes travers de dépendance. En 2023, les importations en provenance de Chine ont chuté de 19 % pour atteindre 156 milliards d'euros²⁰ alors que les exportations vers la Chine ont diminué de 9 % pour atteindre 97 milliards d'euros²¹. Au total, l'Allemagne a exporté des marchandises pour une valeur de 1 562 milliards d'euros (- 2 %) et en a importé pour 1 353 milliards d'euros²² (- 10 %²³). Si la balance commerciale de l'Allemagne était au plus bas depuis l'an 2000, en 2022, avec un excédent commercial de 89 milliards d'euros²⁴, elle atteint en 2023 210 milliards d'euros²⁵. Cela est dû au fait que les importations ont baissé bien plus que les exportations. La guerre que mène la Russie en Ukraine a laissé des traces évidentes dans le commerce extérieur allemand. En 2023, les exportations vers la Russie (9 milliards d'euros) et les importations en provenance de Russie (4 milliards d'euros) ont diminué considérablement. Par rapport à 2022, première année de guerre qui s'était déjà soldée par une forte baisse en raison notamment des sanctions imposées à la Russie, cela signifie une baisse supplémentaire de 40 % pour les exportations et de 90 % pour les importations²⁶.

Le port de Hambourg, porte d'entrée pour de nombreuses marchandises étrangères à destination de l'Europe, est immanquablement affecté par ce contexte international dégradé. Un état des lieux du commerce passant par le port de Hambourg permet de prendre le pouls du climat économique du pays. Malgré le recul des échanges commerciaux, Hambourg a pu se maintenir à la troisième place des principaux ports d'Europe continentale de la mer du Nord et n'a connu un recul que de 2 % en termes de marchandises transbordées tandis que les ports nord-européens dans leur ensemble ont fait face à un recul de 5 % en 2022²⁷.

20. *Ibid.*

21. E. Grasland, « La Chine va perdre son rang de premier partenaire commercial de l'Allemagne », *Les Échos*, 31 janvier 2024, disponible sur : www.lesechos.fr.

22. *Ibid.*

23. Statistiques sur le commerce allemand, Destatis, 22 février 2024, disponible sur : www.destatis.de.

24. « Deutscher Außenhandel – Der Export schwächelt leicht », *Tagesschau*, 5 février 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

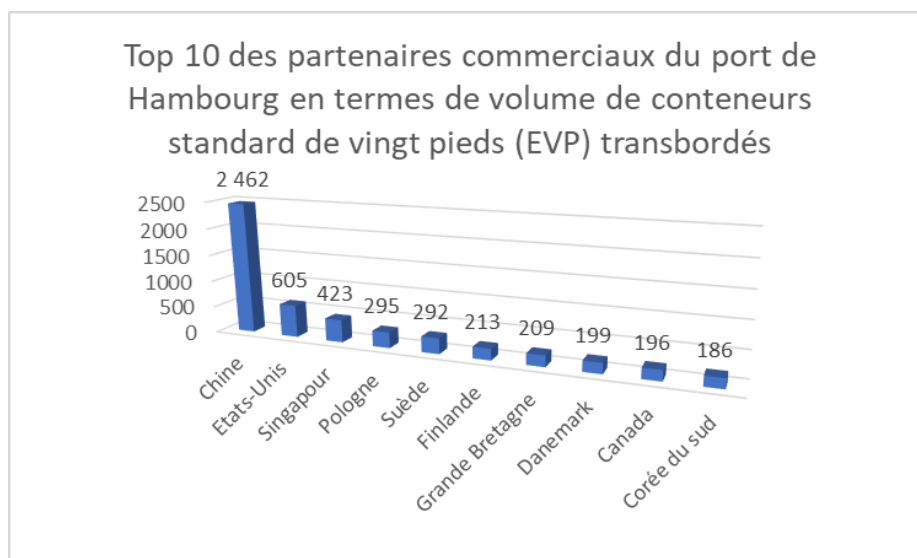
25. *Ibid.*

26. « China im Jahr 2023 nur noch mit geringem Vorsprung wichtigster Handelspartner Deutschlands », Pressemitteilung Nr. 056, Destatis, *op. cit.*

27. *Ibid.*

Le port de Hambourg est le plus grand port maritime d'Allemagne. Environ 126 millions de tonnes de marchandises y ont été transbordées en 2020²⁸ (contre 120 millions de tonnes en 2022²⁹), ce qui représente 40 % de l'ensemble du transbordement maritime de marchandises en Allemagne³⁰. Un conteneur sur trois acheminé par bateau à Hambourg est en provenance ou à destination de la Chine³¹. Malgré une baisse des transbordements de marchandises en provenance ou à destination de la Chine, l'Empire du Milieu reste le principal partenaire commercial du port de Hambourg³² (**Illustration 1**). La deuxième place est occupée par les États-Unis³³. En 2022, le transbordement avec la Pologne et la Finlande a augmenté de plus de 20 %³⁴. En revanche, les échanges avec la Russie ont chuté de 76 % par rapport à 2021³⁵. Alors que la Russie occupait la quatrième place parmi les principaux pays partenaires du port de Hambourg dans les années passées, elle se trouve désormais reléguée au 27^e rang³⁶.

Illustration 1 : Principaux partenaires commerciaux du port de Hambourg



Source : « China (inkl. Hong Kong) : Stärkster Handelspartner des Hamburger Hafens », Port de Hambourg, disponible sur : <https://www.hafen-hamburg.de>.

28. « See- und Binnenhäfen », Ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du climat allemand, disponible sur : www.bmwk.de.

29. « Hamburger Hafen », Statista, février 2023, disponible sur : www.statista.com.

30. « See- und Binnenhäfen », *op. cit.*

31. T. Fromm, F. Müller et S. Aleythe, « Hamburg ist nur ein Puzzleteil », *Süddeutsche Zeitung*, 26 octobre 2022, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

32. « Krisen setzten Hamburger Hafen zu », *op. cit.*

33. « Top 10 Partnerländer im seeseitigen Containerverkehr », port de Hambourg, disponible sur : www.hafen-hamburg.de.

34. *Ibid.*

35. « Krisen setzten Hamburger Hafen zu », *op. cit.*

36. *Ibid.*

Le port de Hambourg est une fenêtre sur le monde pour la ville de Hambourg et son *hinterland*. En profite notamment le secteur de l'industrie aéronautique : la valeur des avions envoyés à l'étranger depuis la ville hanséatique s'élève à plus de 21 milliards d'euros. Il s'agit en premier lieu d'avions produits par Airbus³⁷. D'autre part, le port de Hambourg est l'un des principaux *hubs* d'Europe du Nord pour les transports dans l'arrière-pays et le transfert vers d'autres ports : environ 20 % des marchandises en provenance ou à destination de la Chine vers ou depuis l'Europe du Nord sont expédiées *via* Hambourg³⁸. La ville de Hambourg profite donc particulièrement de l'activité portuaire qui inclut la région dans l'économie mondiale. D'ailleurs, la part de la ville de Hambourg dans le capital de la société d'exploitation Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) est de 69 %³⁹.

Le deuxième port maritime le plus performant d'Allemagne, Bremerhaven (particulièrement performant dans le transbordement de voitures et de marchandises pour l'industrie éolienne *offshore*), avec un transbordement de marchandises de près de 47 millions de tonnes⁴⁰, suivi de Wilhelmshaven (le premier port d'Allemagne pour les importations de pétrole) avec environ 23 millions de tonnes de marchandises transbordées⁴¹, contribuent également à la force du *Standort Deutschland*. Tout comme le port de Hambourg, ces deux ports se trouvent sur la mer du Nord. Mais il convient aussi de mentionner le port de Duisbourg qui est le plus grand port intérieur d'Europe⁴², idéalement localisé le long du Rhin, artère de transport majeure au sein de l'Europe, et point névralgique des Nouvelles routes de la soie (Belt and Road Initiative – BRI) du ferroviaire. Ancien bastion du charbon et de l'acier, la ville de Duisbourg fait à présent face à la désindustrialisation et à la problématique de reconversion. Le numérique y est vu comme un levier. L'ambition de la Chine : ancrer la ville dans la BRI ; à la convergence entre le trafic portuaire, ferroviaire et fluvial, à travers COSCO, d'une part, et asseoir son *leadership* technologique à travers son champion Huawei, d'autre part. COSCO était en effet intéressé par le nouveau Duisburg Gateway Terminal (DGT) sur le port de Duisbourg. De même, un protocole d'accord entre Huawei et Duisbourg (2018), portait sur le développement du concept de « ville intelligente » (*smart city*). Pour Duisbourg, la perspective de la création d'emplois à travers un rapprochement avec la Chine était tout particulièrement attirante.

37. « Wert der Importe und Exporte in Hamburg steigt um rund 20 Prozent », *Norddeutscher Rundfunk*, 8 mars 2023, disponible sur : www.ndr.de.

38. « Der Außenhandel Deutschlands mit China », port de Hambourg, disponible sur : www.hafen-hamburg.de.

39. S. Aleythe, « Cosco-Einstieg am Hamburger Hafen – Burg der Chinesen », *op. cit.*

40. « See- und Binnenhäfen », *op. cit.*

41. *Ibid.*

42. A. Molitor, « Ohne Kohle geht's auch », *Die Zeit*, 31 mai 2019, disponible sur : www.zeit.de.

Pour un pays comme l'Allemagne, au modèle économique ouvert, les ports sont des infrastructures d'importance primordiale contribuant à la richesse nationale du pays. Les ports allemands participent à la compétitivité et à l'attractivité de la base industrielle allemande, et favorisent des échanges étroits avec son principal partenaire commercial, la Chine. Créateurs d'emplois et de valeur ajoutée, ils sont aussi une porte d'entrée pour approvisionner l'industrie en ressources nécessaires et un tremplin pour exporter la production allemande.

Mais que peut-on dire du développement portuaire en Chine qui a pris son essor à la fin des années 1970 ? Jadis multiplicateurs pour le potentiel économique chinois, les ports sont aujourd'hui les moyens pour la Chine d'atteindre ses ambitions à l'international.

Les ports au service des ambitions internationales de la Chine

Au fur et à mesure qu'elle accroît son importance dans le commerce maritime en rattrapant son retard sur l'Occident, la Chine gagne en crédibilité, à travers des acteurs comme COSCO, dans la prise de participations au capital de sociétés d'exploitation d'un certain nombre de terminaux portuaires dans le monde. Inversement, elle est aussi la cible de prises de participations d'opérateurs européens qui cherchent à tirer profit de la part croissante de la Chine dans l'économie et le commerce mondial. La Chine abrite aujourd'hui les plus grands ports du monde et gagne en influence à l'étranger grâce à la BRI. Celles-ci sont déclinées par les acteurs chinois de la logistique.

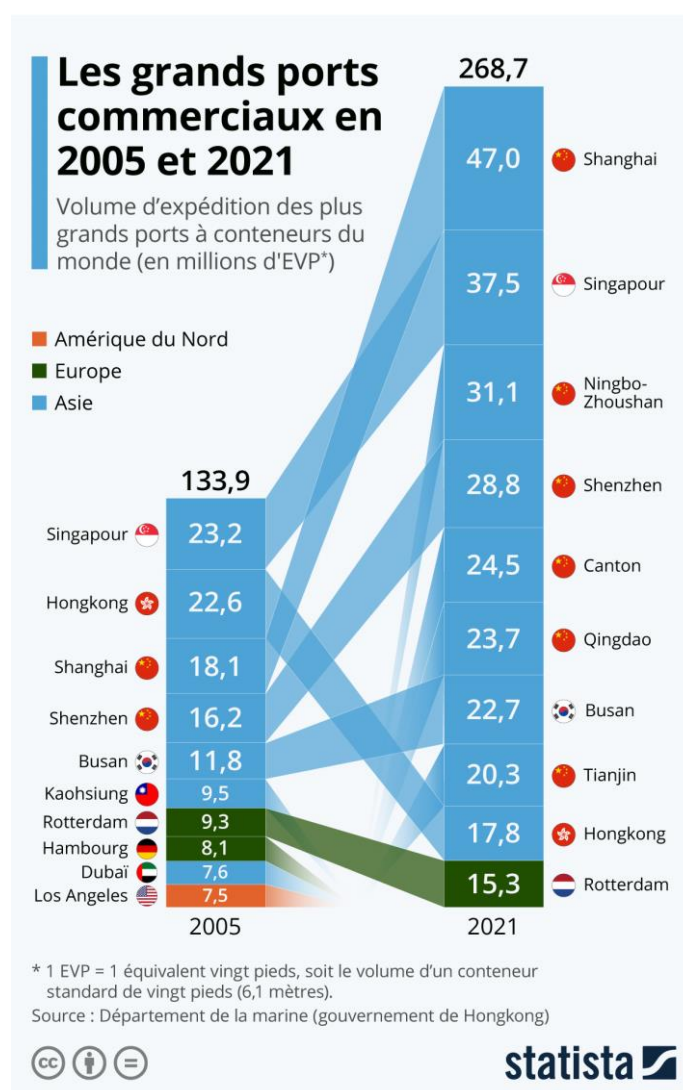
À la fin des années 1970, la Chine encourageait le développement portuaire. Le secteur portuaire chinois a joué un rôle important dans la transformation de l'économie du pays en l'intégrant au reste du monde, comme l'explique la Banque mondiale dans une étude parue en 2022⁴³. Il y a eu quatre phases de développement maritime en Chine en parallèle de l'inclusion croissante de la Chine dans l'économie mondiale. Résultat : le poids croissant de la Chine dans l'économie mondiale est reflété par la présence des plus grands ports mondiaux dans le pays. En 2021, le port de Shanghai arrive en tête, le port de Ningbo-Zhoushan arrive en troisième position, suivi par le port de Shenzhen et Qingdao ; Tianjin arrive en 8^e position, suivi de Hong Kong⁴⁴. Sept ports parmi les dix premiers ports mondiaux sont donc chinois. Shanghai a été le port à conteneurs le plus

43. B. Aritua, H. Chiu, L. Cheng, S. Farrell et P. de Langen, « Developing China's Ports – How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived », World Bank Group, 2022.

44. T. Gaudiaut, « Commerce mondial : les plus grands ports en 2005 et 2021 », Statista, 29 avril 2022, disponible sur : www.statista.com.

performant au monde depuis 2010⁴⁵. En 2020, cinq des dix ports à conteneurs les plus connectés se trouvaient en Chine⁴⁶. En comparant la situation de 2005 à 2021 on voit clairement l'accélération des échanges au cours des vingt dernières années. Les ports européens, encore représentés par deux ports en 2005 (le port de Rotterdam arrivant alors à la septième et le port de Hambourg à la huitième place) ont du mal à se maintenir dans le top 10 en 2021 (seul le port de Rotterdam parvient à entrer au classement avec la dixième place) – **Illustration 2**.

Illustration 2 : Commerce mondial, les plus grands ports en 2005 et 2021



Source : T. Gaudiaut, « Commerce mondial : les plus grands ports en 2005 et 2021 », Statista, 29 avril 2022, disponible : www.statista.com.

45. B. Aritua, H. Chiu, L. Cheng, S. Farrell et P. de Langen, « Developing China's Ports – How the gateways to Economic Prosperity Were Revived », *op. cit.*

46. *Ibid.*

En 1978, la part de la Chine dans le PIB mondial était de 2 %, contre 16 % en 2018. La part du commerce de marchandises dans le PIB de la Chine a augmenté : s'élevant à 14 % en 1978, il atteint les 31 % du PIB en 2019, et cette croissance a largement contribué à l'augmentation du PIB par habitant de la Chine, qui est passé de 5 % de la moyenne mondiale en 1978 à 74 % en 2021. La part de la Chine dans les exportations mondiales est passée de moins de 2 % en 1990 à près de 11 % en 2018. Les ports ont joué un rôle essentiel dans cette croissance, comme l'affirme la Banque mondiale en détaillant les quatre phases de développement maritime⁴⁷. La première phase de décentralisation de la gestion portuaire s'étend entre 1978 et 1991, marquée par les investissements nationaux dans les infrastructures et la production en Chine. De 1992 à 2001, la décentralisation bat son plein et les gouvernements locaux ont obtenu l'accès à des crédits de banques d'État et à des financements *via* les marchés de capitaux. Le prochain temps fort dans le développement des infrastructures portuaires chinoises a été la période allant de 2001 à 2011, débutant par l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en 2001, qui devait marquer le pas vers des modes de management inspirés des pratiques d'économies de marché dans le domaine maritime. La quatrième phase de développement portuaire en Chine, depuis 2011, consiste à développer des technologies émergentes comme l'internet des objets, le *big data* et l'intelligence artificielle.

Au cours de ces phases, un assouplissement progressif du modèle à économie planifiée a été entrepris, parallèlement à la mise en place de politiques industrielles et de la création de zones économiques spéciales pour attirer les investissements étrangers et créer une industrie manufacturière orientée vers l'exportation. La clé du succès pour favoriser l'exportation comme moteur de la croissance économique a été le développement d'infrastructures portuaires modernes. Des entreprises étrangères ont largement contribué à ce développement en apportant leur savoir-faire, des capitaux et leur clientèle – ce qui a permis de connecter les ports chinois avec les principales destinations mondiales. Elles sont aussi devenues actionnaires des terminaux à conteneurs, montrant ainsi leur confiance dans l'avenir de l'industrie portuaire chinoise. Enfin, elles ont contribué à la mise en place de normes internationales dans les ports chinois.

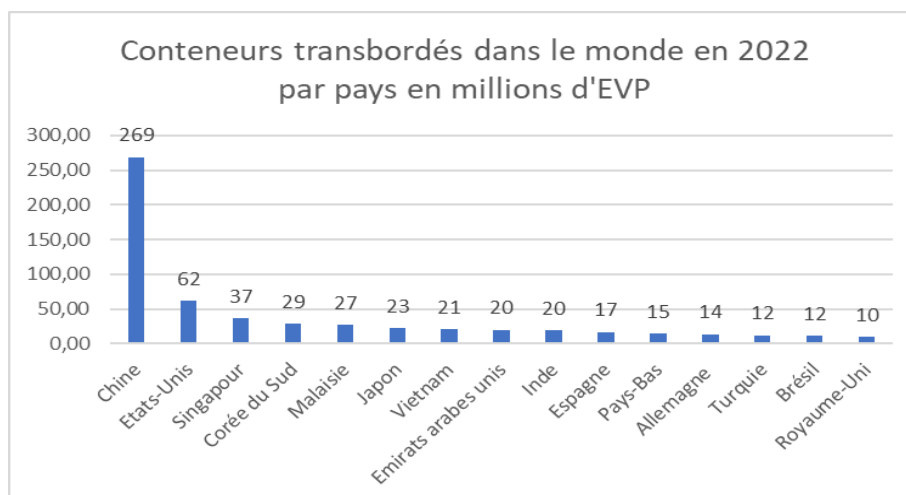
Autre élément important du développement portuaire en Chine : le *shipping* intelligent et les ports intelligents grâce à l'intégration accrue de la dimension numérique. La Chine ambitionne des opérations portuaires numériques, le partage de documents le long de la chaîne logistique, l'automatisation des opérations avec un objectif de 90 % des activités portuaires clés contrôlées à distance ou gérées par automatisation,

47. *Ibid.*

un transport multimodal sans accros ou encore la collaboration entre les ports (à travers une plateforme d'échange de données entre les ports partagée avec les autorités de régulation et comprenant les données de plus de 90 % des opérations portuaires, telles que les déclarations en douane et les inspections).

L'essor économique de la Chine au cours des dernières décennies est allé main dans la main avec le développement de ses infrastructures de transport. La croissance rapide de la Chine s'est appuyée sur une économie axée sur les exportations qui est elle-même tributaire d'infrastructures de transport performantes. Le débit de ses ports côtiers est passé de 198 millions de tonnes en 1978 à 9,5 milliards de tonnes en 2018⁴⁸. L'accroissement des échanges commerciaux a entraîné une expansion massive des installations portuaires chinoises. La croissance rapide de l'économie maritime chinoise entre 2005 et 2015 résulte de la combinaison des facteurs suivants : la conteneurisation (**Illustrations 3&4**), l'augmentation de la taille des navires et l'amélioration de la technologie de manutention des marchandises et de la gestion des ports⁴⁹. Ces développements ont bien évidemment été accélérés par l'inclusion de la Chine à l'OMC⁵⁰. À partir des années 2010, la Chine s'est classée au premier rang mondial pour le transport de marchandises par voie terrestre, ferroviaire, navigable, maritime ; et pour la livraison express par voie terrestre, ferroviaire et deuxième pour l'aviation civile⁵¹.

Illustration 3 : Conteneurs transbordés dans le monde en 2022 par pays en millions d'EVP (équivalents vingt pieds)



Source : « Länder mit dem weltweit höchsten Containerumschlag in den Jahren 2020 bis 2022 », Statista, décembre 2023, disponible sur : www.statista.com.

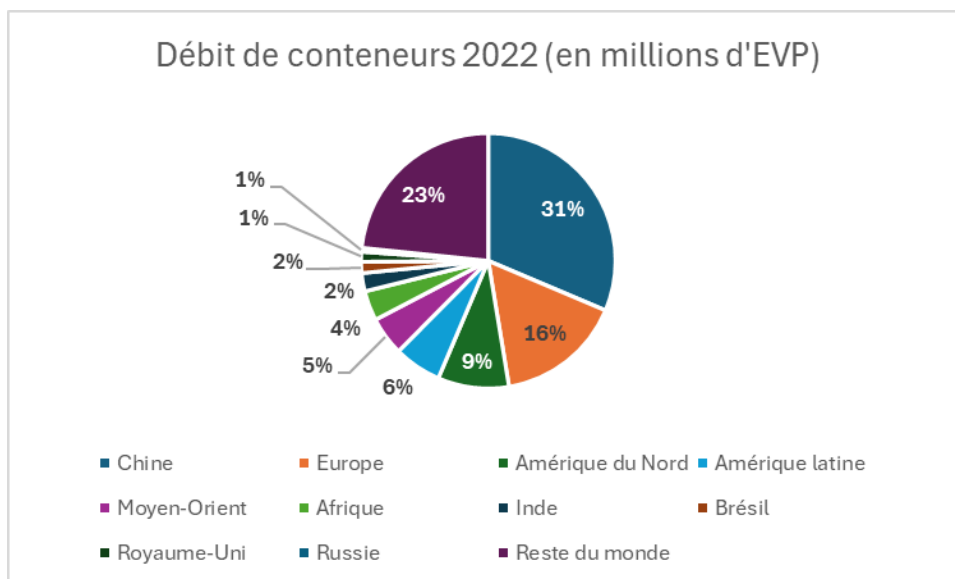
48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

50. P. J. Rimmer, « China's Global Vision and Actions – Reactions to Belt, Road and Beyond », *op. cit.*

51. *Ibid.*

Illustration 4 : Débit de conteneurs par région du monde



Source : d'après l'auteurice, sur la base d'informations issues de « DP World Investor Presentation », DP World (d'après la source Drewry Annual Review and Forecast 2023/2024), mars 2024, disponible sur : www.dpworld.com.


En outre, la Chine, puissance maritime, accroît son importance dans le commerce maritime à travers sa prise de participations dans le capital de sociétés d'exploitation d'un certain nombre de terminaux portuaires dans le monde. Ainsi, les entreprises chinoises et hongkongaises détiennent des participations (**Illustration 5**) à travers des contrats de *build-operate-transfer* (BOT)⁵² ou des concessions de terminaux dans 96 ports à l'étranger⁵³. En 2021, plus de 27 % du commerce mondial de conteneurs a transité par des terminaux dans lesquels des entreprises chinoises et hongkongaises détenaient des participations directes, selon les données de la société de recherche maritime Drewry⁵⁴.

52. Le « Build-operate-transfer » (BOT) est un contrat par lequel un investisseur privé s'engage à construire un équipement, puis à le faire fonctionner pendant un certain temps, pour, à l'issue de cette période, en transférer la propriété au cocontractant, qui est souvent une personne publique (État, région...). En contrepartie, sa rémunération est issue des redevances qu'il facture aux usagers de l'infrastructure, pendant toute la durée contractuelle d'exploitation par l'investisseur privé. Ce type de contrat est essentiellement utilisé pour le financement privé d'infrastructures publiques. In : « Les financements internationaux d'infrastructures : la fiscalité des BOT », *Les Échos*, 12 mai 1998, disponible sur : www.lesechos.fr.

53. Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2024 sur les implications en matière de sécurité et de défense de l'influence de la Chine sur les infrastructures critiques dans l'Union européenne (2023/2072[INI]), Parlement européen, 17 janvier 2024, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

54. N. Mandhana, « China's Global Port Investments Give Rise to Security Worries », *Wall Street Journal*, 13 novembre 2022, disponible sur : www.wsj.com.

Illustration 5 : Les opérateurs portuaires chinois, parmi les principaux opérateurs portuaires mondiaux

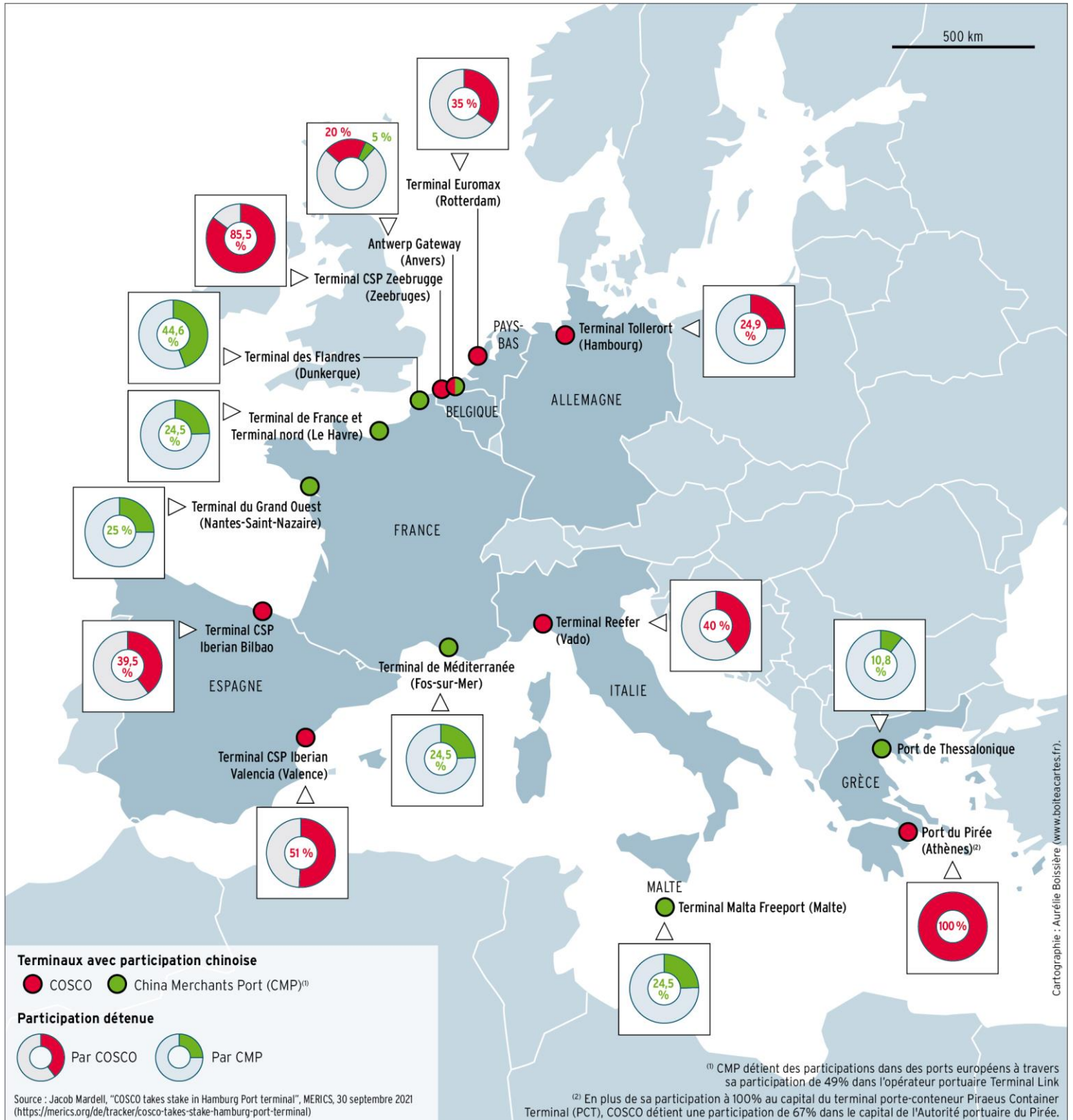
Top 5 des opérateurs portuaires mondiaux (2022)					
Opérateur		Origine	Débit	Capacité de débit	Part de marché
China Cosco Shipping		Chine	106,3	135	12,30%
PSA International		Singapour	90,9	128,5	10,50%
APM Terminals		Danemark	89,6	115,3	10,40%
Hutchison Port Holdings		Hong Kong	82,2	116,7	9,50%
DP World		Emirats arabes unis	77,1	91	8,90%

Source : d'après l'auteurice, sur la base d'informations issues de « DP World Investor Presentation », DP World, op. cit.

En Europe, on peut donner l'exemple de deux sociétés d'exploitation portuaire chinoises qui sont présentes dans des ports européens : China Merchants Port Holdings (CMP) et COSCO. CMP détient des participations à Dunkerque, à Nantes-Saint-Nazaire, à Marseille-Fos, au Havre, à Malte et à Thessalonique. Quant à Cosco, l'entreprise chinoise détient des participations au Pirée, à Zeebrugge, à Valence, à Vado, à Bilbao, à Rotterdam, à Anvers et à Hambourg⁵⁵ (**Illustration 6**).

55. J. Mardell, « COSCO Takes Stake in Hamburg Port Terminal », MERICS, 30 septembre 2021, disponible sur : www.merics.org.

Illustration 6 : Participation d'opérateurs portuaires chinois dans des ports européens



Source : Carte actualisée d'après Jacob Mardell, "COSCO Takes Stake in Hamburg Port Terminal", MERICS, 30 septembre 2021, disponible sur : <https://merics.org>. © Aurélie Boissière.

De la même manière, les opérateurs européens cherchent à tirer profit de la part croissante de la Chine dans l'économie et le commerce mondial. Ainsi, APM, la filiale de l'armateur danois Maersk – l'un des deux plus grands armateurs au monde – possède onze participations minoritaires à Guangzhou, à Tianjin, à Xiamen, à Shanghai et à Qingdao⁵⁶. De même que l'armateur norvégien-suédois Wallenius Wilhelmsen détient des participations dans deux terminaux de chargement de voitures à Shanghai et Tianjin⁵⁷. Et l'armateur français CMA CGM participe à travers une de ses filiales au capital de la société d'exploitation d'un terminal à Qingdao, et les suisses MSC sont présents à Ningbo⁵⁸. Au total, selon l'entreprise spécialisée dans l'analyse des évolutions politico-économiques chinoises Sinolytics, dans 34 terminaux portuaires chinois, des entreprises étrangères détiennent des participations – parfois majoritaires⁵⁹.

La dimension politique des ambitions chinoises en matière d'économie maritime peut se lire dans les plans quinquennaux successifs, établissant des objectifs concrets ayant trait à l'économie maritime et les infrastructures portuaires plus spécifiquement⁶⁰. La dimension extérieure des ambitions de la Chine relatives à l'économie maritime s'illustre à travers la BRI.

À travers la BRI, la Chine ambitionne d'accroître l'accessibilité de ses provinces les plus reculées en les incluant dans le commerce mondial, mais il s'agit aussi de trouver des alternatives aux voies maritimes contrôlées par les États-Unis, en diversifiant les voies empruntées et les moyens de transport, ainsi que de se protéger contre les risques géopolitiques. La Chine s'est dotée d'objectifs industriels, à travers le *Made in China 2025*, et poursuit l'objectif d'être la première puissance manufacturière d'ici 2049. Elle favorise la production sur sa propre base industrielle. Pour ce faire, l'autosuffisance et la diversification sont les deux leviers que la Chine ambitionne d'activer. L'adoption de la stratégie de la double circulation doit lui permettre pour les flux entrants de se doter d'un certain nombre de produits pour son industrie mais aussi de savoir-faire, afin de se placer davantage en amont de la chaîne de valeur, tout en réduisant progressivement l'accès à son marché à des entreprises étrangères une fois la technologie en question maîtrisée. Pour les flux sortants, il s'agit de fournir à l'Europe des produits bon marché, issus de la surproduction industrielle chinoise.

Comme l'explique Sinolytics, les acteurs chinois de la logistique sont présents à différents échelons de la chaîne logistique en Europe :

56. F. Müller, « Wie die Europäer in Chinas Häfen mitmischen », *Süddeutsche Zeitung*, 10 novembre 2022, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*

60. B. Aritua, H. Chiu, L. Cheng, S. Farrell et P. de Langen, « Developing China's Ports – How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived », *op. cit.*

les opérations portuaires, la connectivité intermodale, l'e-commerce et l'acheminement de biens par voie ferroviaire (**Illustration 7**)⁶¹.

Illustration 7 : Acteurs de la logistique chinois : opportunités de coopération et concurrence pour la logistique européenne

Impact	Description	Entreprises impactées	Partenaires chinois
Opérations portuaires	<ul style="list-style-type: none"> Les opérateurs portuaires chinois ont acquis des participations dans les principaux ports européens en Europe du Nord et en Méditerranée. Les armateurs chinois du transport maritime intègrent les ports aux participations chinoises dans leurs routes maritimes. Les acquisitions chinoises en Méditerranée font craindre la perte d'une position dominante des ports d'Europe du Nord. 		
Connectivité intermodale	<ul style="list-style-type: none"> D'importants centres intermodaux sont construits et exploités par des acteurs chinois en Europe. Les armateurs chinois s'intègrent de plus en plus verticalement, en incorporant le transport intermodal dans leurs activités. 		
E-commerce	<ul style="list-style-type: none"> Le e-commerce est une source majeure de croissance des échanges transfrontaliers entre la Chine et l'Europe. Les entreprises chinoises du e-commerce augmentent leur présence en Europe et se lancent dans l'entreposage et la livraison du dernier kilomètre. 		
Fret ferroviaire Europe-Chine-Europe	<ul style="list-style-type: none"> Le fret ferroviaire entre l'UE et la Chine a considérablement augmenté au cours des dernières années. Dans le cadre de la BRI, les entreprises chinoises construisent et exploitent diverses lignes ferroviaires en Eurasie, contrôlant une part importante des routes commerciales vers l'UE/l'Europe. 		

Source : *Compilation de l'auteur d'après la source M. Herrmann, J. Wübbecke, Sinolytics Primer: China's Growing Logistics Footprint in Europe – Seeking Cooperation and Bracing for Competition, juin 2020.*

La Chine est devenue une puissance maritime mondiale grâce à l'inclusion progressive dans le commerce international. Elle abrite à présent les plus grands ports du monde, et de loin, preuve de sa domination du commerce mondial, autant pour les exportations que les importations. La puissance chinoise dans le commerce maritime international s'illustre à travers la multiplicité des acteurs chinois dans la logistique qui renforcent leur position à travers l'internationalisation de leurs activités et la création de synergies avec d'autres acteurs chinois présents à l'international.

Cette présence accrue de la Chine par l'intermédiaire d'acteurs chinois suscite un certain nombre de craintes. C'est notamment le cas en Allemagne.

61. M. Herrmann et J. Wübbecke, « Sinolytics Primer: China's Growing Logistics Footprint in Europe – Seeking Cooperation and Bracing for Competition », juin 2020.

Une prudence accrue de l'Allemagne concernant la Chine ?

Bien avant le déclenchement de la guerre d'agression de la Russie en Ukraine, l'Allemagne a pris conscience de la nécessité de réduire ses dépendances par rapport à la Chine. Avec la « *Zeitenwende* », l'Allemagne revoit son modèle en matière de sécurité et de défense, de politique énergétique et en matière de politique économique. Or, le fait d'affronter ces nombreux défis en même temps fait également hésiter l'Allemagne sur le bien-fondé de revoir également sa politique envers la Chine. Un ton plus ferme de l'Allemagne risque de causer des désapprobations en Chine. De nombreuses hésitations de l'Allemagne quant au positionnement à adopter par rapport à la Chine se font jour comme le montrent les réactions au feu vert donné par Olaf Scholz à la prise de participation de COSCO de 24,9 % du capital de la société d'exploitation du terminal de Tollerort sur le port de Hambourg. Quelles sont les craintes associées à la présence chinoise sur des ports allemands ?

La traduction en actes d'une prudence accrue de l'Allemagne par rapport à la Chine ?

L'Allemagne hésite entre le fait de ménager son principal partenaire commercial et de se montrer plus restrictive au vu des tensions accrues. Des signes contradictoires sont envoyés ce qui témoigne d'une certaine nervosité.

Sous Angela Merkel, les relations entre l'Allemagne et la Chine se sont intensifiées. En 2011, la chancelière allemande avait notamment institué les consultations intergouvernementales entre les deux pays, un format qui perdure depuis. Il s'agit d'un format de discussions exclusif que l'Allemagne entretient avec un nombre restreint de pays et qui souligne l'importance de la Chine pour l'économie allemande. Depuis 2016, la Chine est en effet le principal partenaire commercial de l'Allemagne. La tonalité des débats sous la chancelière Angela Merkel témoigne d'un certain climat de confiance. Le contrat de coalition entre l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) et le Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) en 2018 stipulait

« Le développement économique de la Chine est une grande opportunité. C'est particulièrement le cas pour l'économie allemande.⁶² » Sur la question de la couverture 5G par exemple, Huawei et ZTE sont présents à hauteur de 60 % dans le réseau d'accès radio en l'Allemagne et à hauteur de 100 % à Berlin, comme le révélait une étude de Strand Consult⁶³. C'est un héritage de l'ère Merkel. Les propos tenus par la chancelière quant à une possible exclusion de ces fournisseurs étaient les suivants : « Je ne suis pas sûre d'assurer vraiment ma sécurité si je décide d'exclure complètement un fournisseur et que, du coup, j'ignore comment il continue à se développer⁶⁴. » Son ministre de l'intérieur Horst Seehofer expliquait : « Je suis contre l'idée d'exclure un produit du marché seulement parce qu'un risque peut survenir⁶⁵. »

À présent, la « *Zeitenwende* » représente un changement de paradigme pour l'Allemagne qui se veut moins naïve dans ses relations avec d'autres États. Mais alors que l'Allemagne fait déjà face à de multiples défis particulièrement mis en exergue par la guerre en Ukraine, sur le plan de la défense, de l'énergie et de l'économie, certains responsables politiques sont réticents à l'ouverture d'un nouveau « front » avec la Chine. Il y a d'un côté les tenants d'une ligne dure avec Pékin qui estiment que le « changement d'époque » doit être un réveil une bonne fois pour toutes, y compris dans les relations avec d'autres régimes autoritaires, et de l'autre ceux qui sont plus prudents et ne souhaitent pas provoquer l'ire de Pékin. Parmi les premiers, il y a les Verts allemands. Même avant la guerre, c'est sous leur impulsion que la notion d'« infrastructures critiques » a fait son apparition dans le contrat de coalition de 2021⁶⁶, le but étant de renforcer la sécurité de ces infrastructures. Ils sont confortés par les évolutions géopolitiques qui ont eu lieu depuis et ce sont encore eux à présent qui alertent sur la 5G chinoise. « Le positionnement [allemand] face à la technologie chinoise semble en partie aussi naïf que celui face au gaz russe », déclarait le député vert Konstantin von Notz à la *Süddeutsche Zeitung*⁶⁷. C'est encore Annalena Baerbock, la ministre des Affaires étrangères – députée verte, elle aussi, que le *Spiegel* qualifie de « diplomate au franc-parler⁶⁸ », ce qui tranche avec le

62. « Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land », Contrat de coalition entre CDU, CSU et SPD, site du SPD, 12 mars 2018, disponible sur : www.spd.de.

63. « The Market for 5G RAN in Europe: Share of Chinese and Non-Chinese Vendors in 31 European Countries », Strand Consult, disponible sur : www.strandconsult.dk.

64. T. Wieder, « En Allemagne, la grande coalition divisée sur le cas Huawei », *Le Monde*, 29 janvier 2020, disponible sur : www.lemonde.fr.

65. *Ibid.*

66. « Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP », le gouvernement fédéral allemand, 24 novembre 2021, disponible sur : www.spd.de.

67. M. Balsler, J. Brühl *et al.*, « Unter den Augen Chinas », *Süddeutsche Zeitung*, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

68. M. Korbaki, « Eine Stunde lang wird die Stimmung immer frostiger », *Der Spiegel*, 14 avril 2023, disponible sur : www.spiegel.de.

style du chancelier Olaf Scholz. Lors de son voyage en Chine en avril 2023, elle n'a pas éludé les sujets qui fâchent, là où le chancelier, lors de son déplacement en Chine six mois auparavant avait opté pour un ton plus conciliant ce qui lui avait valu de nombreuses critiques, notamment celle du député européen vert Reinhard Bütikofer déplorant par exemple que Scholz pratique le « Merkel as usual⁶⁹ ». Pragmatique, le chancelier s'inscrit en effet dans une certaine continuité par rapport à Angela Merkel. Et c'est précisément la décision d'octroyer 24,9 % du capital de la société d'exploitation du terminal Tollerort sur le port de Hambourg à COSCO qui en est devenu la meilleure illustration. Interprétée comme le signe d'une volonté de renforcer les liens avec la Chine, cette décision a été imposée par le chancelier malgré les mises en garde. Cette décision a fait l'objet de nombreuses spéculations, notamment sur la nature des liens entretenus par Olaf Scholz avec la Chine. Les propos que par le chancelier allemand, alors maire de Hambourg, a tenus à la télévision chinoise en 2017, lorsqu'il qualifiait le port de Hambourg de « plus grand port chinois en Allemagne et en Europe⁷⁰ » rencontrent aujourd'hui un écho particulier.

Ils s'inscrivent dans le sillon d'une ère Merkel qui a anesthésié une prise de décision sur le positionnement à apporter par rapport à la Chine et a, de ce fait, différé un certain nombre de décisions⁷¹. Pourtant, à la fin de l'époque Merkel, une dégradation des relations entre l'UE et la Chine ne peut être niée : polarisation croissante pendant la Covid-19 ; tentative de contournement des institutions européennes par la Chine à travers le format 16+1, mesures de coercition contre la Lituanie suite à l'ouverture d'un Bureau de représentation de Taïwan à Vilnius entraînant l'exclusion du pays balte du commerce avec la Chine ; échec des accords sur les investissements UE-Chine visant à davantage de réciprocité dans les rapports entre la Chine et l'UE...

À présent, le nouveau contexte géopolitique est susceptible d'avoir une incidence sur les relations entre l'Allemagne et la Chine sur fond de rapprochement entre la Chine et la Russie, de posture assertive de la Chine sur le plan international, et de pressions accrues sur l'Europe de la part de l'allié américain. C'est dans ce contexte que s'inscrit la « Stratégie pour la Chine » publiée en juillet 2023 et présentée par Annalena Baerbock, qui qualifie désormais la Chine davantage comme « concurrent » et « rival systémique » que comme « partenaire » et se veut plus ferme à son égard. Elle vise à anticiper différents scénarios et à établir la marge de manœuvre de l'Allemagne par rapport à la Chine en fonction de ces différents scénarios. Cette « Stratégie pour la Chine » avait déjà été prévue dans le

69. R. Bütikofer, X, 30 octobre 2022, disponible sur : www.twitter.com.

70. « Olaf Scholz: Hamburg Is the Largest 'Chinese Port' in Germany », *CGTN*, 6 juillet 2017, disponible sur : www.cgtn.com.

71. C. Schult et G. Traufetter, « Bundesregierung stuft China als ‚systemischen Rivalen‘ ein », *Der Spiegel*, 4 février 2022, disponible sur : www.spiegel.de.

contrat de coalition du gouvernement feu tricolore de 2021. L'urgence de se doter d'une telle stratégie s'est en revanche accrue avec la guerre d'agression que mène la Russie contre l'Ukraine, qui a été l'occasion pour l'Allemagne de revoir un certain nombre de ses fondamentaux qui déterminaient jusqu'alors sa politique et ses rapports avec d'autres États. Face au bouleversement sur lequel le chancelier a tenté de mettre un mot en énonçant la « *Zeitenwende* », Thomas Haldenwang, le président de l'Office fédéral de protection de la Constitution, mettait en garde dès 2022 : « Si la Russie est la tempête, la Chine est le changement climatique⁷². » Mais, à certains égards, le chancelier Scholz semble encore rétif au changement. Ainsi sa visite d'État en Chine fin 2022, sans attendre la publication de la « Stratégie pour la Chine » alors en train d'être élaborée sous la plume de sa ministre des Affaires étrangères, brouillait-elle le message que l'Allemagne cherchait à véhiculer à travers cette stratégie. Le chancelier semblait peu convaincu de l'exercice, l'invalidant par ses actes et lançant au moment de son déplacement : « Il serait absurde de croire qu'il faille d'abord écrire des papiers avant de faire de la politique⁷³. »

Un consensus existe cependant en Allemagne sur le fait qu'un découplage par rapport à la Chine ne serait ni souhaitable ni envisageable. Dans le même temps, l'Allemagne est de plus en plus consciente du fait que sa marge de manœuvre est en train de se rétrécir au fur et à mesure que les sujets qui font consensus entre Berlin et Pékin se font de plus en plus rares. La proximité affichée de la Chine avec la Russie, ses velléités sur Taïwan et ses menaces de coercition par rapport à l'Europe, mettant dans la balance sa force commerciale pour obtenir des buts politiques, ne sont que quelques sujets de discorde. La Chine n'en est pas moins le principal partenaire commercial de l'Allemagne et des entreprises comme Volkswagen (VW), Daimler-Benz, BMW, BASF et Siemens dépendent grandement du marché chinois⁷⁴. Cette réalité fait de plus en plus l'objet d'un débat mené au grand public outre-Rhin, ce qui a débouché sur une prise de conscience collective de la nécessité d'accroître la résilience économique en Allemagne. Ce terme de « résilience économique » apparaît dans la première « Stratégie nationale de sécurité » de l'Allemagne présentée en juin 2023. Pour un pays tel que l'Allemagne, habitué à cloisonner strictement les domaines de compétence du politique de celui de l'économie, cette frontière devient de plus en plus floue. Comme le précisait Jürgen Matthes, responsable des marchés mondiaux et régionaux à l'Institut économique allemand, en

72. J. Münchrath, « China-Reise: Die ökonomistischen Fehlkalküle des Kanzlers », *Handelsblatt*, 3 novembre 2022, disponible sur : www.handelsblatt.com.

73. S. Matthes, « Das übersehene Problem der China-Reise », *Handelsblatt*, 4 novembre 2022, disponible sur : www.handelsblatt.com.

74. D. Heide, « Wo Deutschland am abhängigsten von China ist », *Handelsblatt*, disponible sur : www.handelsblatt.com.

faisant référence à la Chine notamment, « la politique et l'économie ne peuvent plus être regardées séparément⁷⁵ ».

Une autre leçon de la guerre en Ukraine dans le camp des partisans d'une ligne dure envers Pékin a été la prise de conscience de la nécessité d'un traitement différencié d'une infrastructure critique par rapport à des types d'infrastructures et activités économiques « ordinaires ». Dès 2009, l'Allemagne se dote d'une stratégie nationale pour protéger les infrastructures critiques. Mais le sujet ne semble véritablement tangible qu'à travers le précédent de Nordstream. En effet, l'approvisionnement d'énergie russe de l'Allemagne par gazoduc sans disposer de suffisamment de sources de diversification ou de substitution a été jugé après coup comme une « erreur stratégique⁷⁶ », expression employée par Robert Habeck, le vice-chancelier – homme politique vert au demeurant. Et ce, alors même que Scholz, et avant lui l'administration Merkel, avait longtemps maintenu que le gazoduc Nordstream 2 était un projet purement économique et énergétique, et ne percevait donc pas la portée géopolitique de cette infrastructure, aveugle aux implications sécuritaires qui y étaient liées.

Certains, comme Sebastian Matthes, le rédacteur en chef du quotidien libéral *Handelsblatt*, estiment que trop longtemps le gouvernement a laissé décider l'économie⁷⁷. À présent, des responsables politiques comme Robert Habeck se veulent plus offensifs comme le montre l'intention de mettre en place un certain nombre d'instruments qui permettent de réduire l'exposition de l'Allemagne à certains risques et qui découlent d'un document interne du Ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du climat daté du 24 novembre 2022, dont les propositions ont été reprises pour partie dans la « Stratégie pour la Chine ». Il prévoit la révision des règles relatives aux garanties aux investissements^{78,79} qui est un dispositif pour parer aux risques pays comme les nationalisations ou les guerres. Actuellement des investissements à hauteur de 29 milliards d'euros sont garantis dans le cadre de ce dispositif⁸⁰, le tiers concernant des investissements en Chine. L'attribution de ces garanties est désormais limitée à 3 milliards d'euros par pays et par entreprise⁸¹ pour essayer d'inciter les entreprises allemandes d'aller investir ailleurs qu'en Chine. D'autre part, elle fait l'objet d'un examen approfondi allant de critères

75. M. Toh et A. Cooban, « Germany's Leader and Top CEOs Have Arrived in Beijing. They Need China More Than Ever », CNN Business, disponible sur : www.cnn.com.

76. « Gaz russe : l'Union européenne s'accorde sur une réduction de sa consommation, avec des exemptions », *Ouest France*, 26 juillet 2022, disponible sur : www.ouest-france.fr.

77. S. Matthes, « Das übersehene Problem der China-Reise », *op. cit.*

78. D. Heide, « Anreize statt Begrenzungen: FDP kritisiert Pläne für Verschärfung der Regeln für Investitions Garantien », *Handelsblatt*, 26 août 2022, disponible sur : www.handelsblatt.com.

79. « Stratégie pour la Chine », Ministère fédéral des Affaires étrangères, 13 juillet 2023, disponible sur : www.auswaertiges-amt.de.

80. D. Heide, « Anreize statt Begrenzungen: FDP kritisiert Pläne für Verschärfung der Regeln für Investitions Garantien », *op. cit.*

81. « Stratégie pour la Chine », *op. cit.*

environnementaux à des critères sociaux (pour éviter le travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement). Depuis que la « coalition feu tricolore » est en place, la garantie aux investissements pour VW dans ses activités au Xinjiang n'a d'ailleurs pas été renouvelée pour des raisons de suspicions de non-respect de droits de l'homme⁸².

Les règles d'exportation^{83,84} sont également en passe d'être revues et des restrictions aux importations (à travers le règlement sur l'interdiction par l'UE des produits issus du travail forcé^{85,86}) pourraient voir le jour. Le document du Ministère fédéral de l'Économie et de la Protection du climat suggère que les attributions de marchés publics doivent également être scrutées de plus près⁸⁷. Des obligations de *reporting*⁸⁸ et de *stress tests*⁸⁹ sont aussi évoquées pour les entreprises allemandes de façon à anticiper une potentielle perte du marché chinois ou d'approvisionnements en provenance de Chine⁹⁰. Cependant les conséquences pour les entreprises ne sont pas claires⁹¹. Concernant les infrastructures critiques, l'exclusion de fournisseurs de produits finis ou de produits intermédiaires issus de pays tiers autocratiques est également envisagée⁹².

Dans ce contexte, un hiatus entre les ambitions volontaristes de responsables politiques comme le vice-chancelier qui travaillent à des solutions pour inciter les entreprises allemandes à se rendre moins dépendantes de la Chine et les choix effectifs des entreprises teintés d'une réticence à se laisser entraîner dans ces initiatives se fait jour. Les entreprises craignent les lourdeurs administratives liées aux activités de *reporting* et une perte de compétitivité liée à la mise en œuvre d'une stratégie « Chine+1 » qui peut s'avérer coûteuse, de surcroît pour des petites et moyennes entreprises. De plus, elles appréhendent une sorte de dirigisme étatique qui les contraindrait dans leur marge de manœuvre. Finalement, elles craignent aussi les mesures de rétorsion possibles de la part d'une Chine qui pourrait se considérer victime d'une stigmatisation particulière. En résumé, les entreprises allemandes redoutent d'être prises dans un étau entre les exigences de leur gouvernement, perçues comme des freins à leur liberté d'entreprendre, et les conditions de la Chine pour

82. D. Heide, « Anreize statt Begrenzungen: FDP kritisiert Pläne für Verschärfung der Regeln für Investitions Garantien », *op. cit.*

83. *Ibid.*

84. « Stratégie pour la Chine », *op. cit.*

85. *Ibid.*

86. « Accord sur l'interdiction par l'UE des produits issus du travail forcé », Parlement européen, 5 mars 2024, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

87. « Papier: Bundeswirtschaftsministerium will Regeln für China-Geschäft verschärfen », *Handelsblatt*, 2 décembre 2022, disponible sur : www.handelsblatt.com.

88. *Ibid.*

89. *Ibid.*

90. *Ibid.*

91. *Ibid.*

92. *Ibid.*

pouvoir maintenir leurs activités sur le marché chinois ou s'approvisionner auprès d'acteurs chinois. Il en va de leur accès à un important débouché et de leur compétitivité.

Le voyage d'Olaf Scholz en Chine du 14 au 16 avril 2024 souligne une fois de plus le profond hiatus entre ceux qui en Allemagne proposent de revoir structurellement le *modus operandi* allemand par rapport à la Chine et ceux qui sont influencés par les intérêts des industriels allemands, parmi lesquels on peut compter le chancelier. Ces derniers estiment que les liens économiques entre les deux pays sont étroits et peuvent encore être approfondis dans un contexte d'incertitudes géopolitiques inquiétant⁹³. Et ce malgré la stratégie de diminution des risques (*derisking*) énoncée par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, en mars 2023, reflétée depuis lors dans la « Stratégie européenne pour renforcer la sécurité économique » mais aussi dans la « Stratégie pour la Chine » du gouvernement allemand, datées toutes les deux de juin 2023.

Dans ce contexte, que nous apprennent les cas de figure des participations chinoises dans les ports allemands de Hambourg et Duisbourg sur la nature des craintes côté allemand ?




Les ports allemands, infrastructures cibles d'acteurs tiers, au centre de craintes sur le plan sécuritaire

Après des partisans d'une ligne dure envers Pékin, la présence chinoise dans les ports allemands suscite des craintes. Il y a d'une part les débats animés concernant l'attribution de 24,9 % du capital de la société d'exploitation du terminal de Tollerort sur le port de Hambourg à COSCO. D'autre part, trois éléments contextuels expliquent que cette attribution cristallise les craintes et inquiétudes : premièrement, le comportement de la Chine dans les relations internationales, teinté d'une assertivité croissante aux dépens de ses partenaires ; deuxièmement, la pression croissante des États-Unis envers leurs partenaires européens pour diminuer l'influence d'acteurs chinois sur les infrastructures européennes ; et troisièmement, la situation géopolitique avec la guerre en Ukraine qui est susceptible de rendre également l'Allemagne plus prudente envers la Chine, pour ne pas réitérer les mêmes erreurs que celles commises avec la Russie, autre régime autoritaire dont l'Allemagne s'est rendue dépendante, ce qu'elle eût à regretter amèrement.

93. À titre d'exemple, dans une interview datant de novembre 2023 lorsqu'un journaliste lui posait la question de la stratégie qu'adopterait son groupe par rapport à l'ambition de réduction des vulnérabilités (*derisking*) présentée par la Commission européenne, le patron de Mercedes, Ola Källenius, expliquait que Mercedes allait accroître ses investissements en Chine. In : O. Källenius et C. Desheng, « Grow with China », *China Daily*, Twitter/X, 1^{er} novembre 2023, disponible sur : www.twitter.com.

Les ports allemands font tout particulièrement l'objet des convoitises d'entreprises chinoises qui espèrent s'établir dans la première économie européenne, également troisième économie mondiale, et profiter de l'essor économique en établissant des connexions avec leur pays d'origine, comme le montre le tableau ci-dessous (**Illustration 8**).

Illustration 8 : La présence chinoise sur trois ports allemands – Les exemples de Hambourg, Duisbourg et du JadeWeserPort

	<p>COSCO a réussi à obtenir une participation de 24,9 % (46 millions d'euros) sur le port de Hambourg en 2023. Le port de Hambourg est l'un des principaux hubs d'Europe du Nord pour les transports dans l'arrière-pays et le transfert vers d'autres ports : environ 20 % des marchandises en provenance ou à destination de la Chine vers ou depuis l'Europe du Nord sont expédiées via Hambourg. Le port de Hambourg est le plus grand port maritime d'Allemagne. Environ 126 millions de tonnes de marchandises y ont été transbordées en 2020 (contre 120 millions de tonnes en 2022), ce qui représente 40 % de l'ensemble du transbordement maritime de marchandises en Allemagne. Un conteneur sur trois acheminé par bateau à Hambourg est en provenance ou à destination de la Chine.</p>
	<p>COSCO détenait une participation de 30 % du Duisburg Gateway Terminal (13 milliards d'euros) avant de se désengager discrètement en juin 2022. Plus grand port intérieur au monde, il est idéalement positionné sur le Rhin, ce qui permet une distribution des marchandises par voie fluviale en amont. Duisbourg est également un des terminus des NRS du ferroviaire, ce qui permet une grande souplesse dans l'intermodalité entre transport maritime, transport fluvial et transport ferroviaire. De même, la ville de Duisbourg et Huawei avaient-ils conclu un partenariat de coopération. Arrivé à terme en octobre 2022, celui-ci est cependant mis en veille « au regard des relations actuelles entre la Russie et la Chine » qui oblige la ville à réévaluer la situation. La ville a également annoncé vouloir déterminer comment, malgré « une perception de plus en plus critique » envers la Chine, elle peut « tirer profit du moteur économique chinois » tout en prenant en compte les risques engagés. À cet effet, elle a commandité l'élaboration d'une « stratégie pour la Chine » à l'échelle de la ville de Duisbourg, répondant en cela à la crainte que la Chine chercherait, en s'adressant à des échelons inférieurs à celui de l'État, à exercer une influence lui permettant de contourner le contrôle plus sévère des échelons nationaux ou fédéraux.</p>
	<p>Autre port sur lequel la Chine a jeté son dévolu : le JadeWeserPort Wilhelmshaven en Basse-Saxe où China Logistics s'est engagée en 2020 à construire le centre logistique « China Logistics-Wilhelmshaven Hub ». Le JadeWeserPort Wilhelmshaven est le troisième port maritime allemand et le seul port en eau profonde d'Allemagne. Ses opérations ne sont donc pas impactées par les marées. L'investissement total pour le projet s'élève à environ 100 millions d'euros.</p>

Compilation de l'auteurice d'après les sources suivantes : C. Schlautmann, « Habeck lässt Cosco bei geplantem Hafeneinstieg in Hamburg zappeln », Handelsblatt, 23 mars 2023 ; « Chinesischer Staatskonzern Cosco ist nicht mehr an „Duisburg Gateway Terminal“ beteiligt », Rheinische Post, 25 octobre 2022 ; D. Heide et M. Verfürden, « China – Duisburg legt umstrittene Kooperation mit Tech-Konzern Huawei auf Eis », Handelsblatt, 10 novembre 2022. La Délégation pour les relations avec la République populaire de Chine au Parlement européen a dédié une discussion à la manière d'aborder les relations avec la Chine dans les régions et municipalités européennes, discussion au cours de laquelle sont intervenus plusieurs chercheurs européens. In : « Exchange of Views on How to Deal with China Relations in European Regions and Municipalities », Parlement européen, 1^{er} décembre 2022 ; « Chinesischer Logistiker investiert 100 Millionen Euro im JadeWeserPort », JadeWeserPort Wilhelmshaven, 20 février 2020.

Il convient à présent de se pencher plus précisément sur les arguments en faveur et en défaveur de la participation de 24,9 % de COSCO dans le terminal de Tollerort sur le port de Hambourg, principal port maritime allemand, qui a suscité beaucoup de bruit dans les médias au cours des deux dernières années et dont la décision définitive s'est longtemps fait

attendre, la classification du terminal comme « infrastructure critique » après moult péripéties ayant prolongé les tractations.

Un des arguments en faveur de cette prise de participation est la concurrence intra-européenne car COSCO est déjà présent dans d'autres ports européens. C'est notamment le cas pour les deux principaux ports concurrents de Hambourg sur le sol européen, Rotterdam et Anvers. D'autant que COSCO se serait tourné vers le port de Gdansk en Pologne avec la même offre si les autorités allemandes avaient barré le chemin à la société chinoise sur le port de Hambourg. En plus de cela, la concurrence des ports méditerranéens est de plus en plus prise au sérieux, la Méditerranée étant le « hub des hubs » de la BRI. Un navire porte-conteneurs reliant Shanghai à Hambourg prend 46 jours, alors que dix jours peuvent être gagnés avec le déchargement au Pirée et l'acheminement par rail jusqu'à Hambourg. Il s'agit donc pour Hambourg de consolider sa compétitivité face aux autres ports européens. Le fait que l'armateur COSCO, qui dessert déjà le port de Hambourg, participe en même temps à l'opération d'un de ses terminaux, inciterait l'entreprise chinoise à desservir en priorité ce port ce qui sécuriserait les chaînes d'approvisionnement et renforcerait donc l'attractivité du port en termes de création d'emploi et de rayonnement économique. Les défenseurs de la prise de participation de COSCO sur le port de Hambourg renchérissent en assurant que la participation en question a été baissée des 35 % initialement prévus, à 24,9 % et que COSCO n'a pas le droit de prendre des décisions stratégiques et ne dispose pas d'un droit de veto dans les décisions stratégiques. Pour les détracteurs, il s'agit cependant de dépasser les arguments purement économiques. Ils soutiennent que le terminal de Tollerort est une infrastructure critique et qu'à ce titre il doit bénéficier d'une vigilance toute particulière. Dans une interview accordée par Annalena Baerbock au quotidien allemand *Süddeutsche Zeitung* en octobre 2022, la ministre des Affaires étrangères allemande expliquait : « Le port de Hambourg n'est pas n'importe quel port, c'est l'un des ports clés non seulement pour nous en tant que pays exportateur, mais aussi pour l'Europe dans son ensemble. Chaque fois que nous investissons dans une infrastructure critique allemande, nous devons nous demander ce que cela pourrait signifier au moment où la Chine s'opposerait à nous en tant que démocratie et communauté de valeurs.⁹⁴ »

C'est aussi la nature même d'une entreprise comme COSCO qui inquiète. COSCO est une entreprise d'État (à 100 % sous la gestion d'une agence des participations de l'État – State-Owned Assets Supervision and Administration Commission [SASAC]) dépendant directement du gouvernement central de l'État. COSCO porte donc le message du parti

94. « Unsere Waffenlieferungen schützen Leben », Ministère des Affaires étrangères allemand, 14 octobre 2022, disponible sur : www.auswaertiges-amt.de.

communiste chinois (PCC) et défend les intérêts stratégiques de la Chine, contrairement aux entreprises européennes investissant dans des ports chinois qui ne défendent pas les intérêts de leur pays d'origine. Dans leur article pour *War on the Rocks*, Jacob Gunter et Francesca Ghiretti évoquent ce statut de COSCO qui permet à l'entreprise « de se concentrer sur l'acquisition de parts de marché à l'étranger, au mépris de la rentabilité sur ces marchés. Elle peut le faire parce que COSCO peut se permettre de réduire ses marges – qui, comme pour la plupart des entreprises publiques chinoises, sont déjà inférieures à celles des concurrents privés – et de les compenser par des subventions, des financements bon marché du gouvernement chinois ou des conditions favorables sur son marché intérieur protégé⁹⁵. » Aux yeux des chercheurs cela peut créer des distorsions permettant d'écraser les concurrents pour contrôler une plus grande part du marché.

D'autre part, les services de renseignement allemands ainsi que six ministères tous partis confondus au sein de la coalition, de même que la Commission européenne avaient rendu un avis défavorable à la prise de participation de COSCO dans le capital de la société d'exploitation du terminal de Tollerort dans le port de Hambourg. Les raisons invoquées sont la crainte de sabotage et d'espionnage sur les opérations portuaires mais également sur l'acheminement de marchandises, que ce soit par intrusion physique ou de piratage informatique. Autre source d'inquiétude : l'OTAN utilise le port de Hambourg pour approvisionner l'Ukraine et le flanc est de l'Alliance en équipement militaire⁹⁶. L'accès de manière directe ou indirecte aux informations relatives au type d'équipement et à la quantité de matériel livré dont la Chine aurait connaissance à travers une de ces entreprises d'État constitue un risque potentiel.

Confrontée à une certaine cacophonie sur l'attribution de la participation, la Chine ne s'est pas privée de réagir. Dans un communiqué, l'ambassadeur de Chine en Allemagne invitait à ne pas prendre de décisions politiques mais seulement des décisions guidées par l'efficacité économique. Il laisse entendre que cela pourrait nuire à l'image de l'Allemagne et que l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers pourrait en pâtir⁹⁷.

95. J. Gunter et F. Ghiretti, « COSCO's Hamburg Terminal Acquisition: Lessons For Europe », *War on the Rocks*, 28 novembre 2022, disponible sur : www.warontherocks.com.

96. F. Mory, « Trotz Warnungen: Scholz will China in Hamburger Hafen einsteigen lassen », *Der Standard*, 21 octobre 2021, disponible sur : www.derstandard.de.

97. « Stellungnahme des Botschaftssprechers zu dem Hype deutscher Medien um chinesisch-deutsche Unternehmenskooperationen », Ambassade de la république populaire de Chine en Allemagne, 22 octobre 2022, disponible sur : www.china-embassy.gov.cn.

Aux arguments précédemment cités par les détracteurs de l'accord avec COSCO s'ajoute la crainte d'une vulnérabilité accrue du terminal portuaire sur le plan numérique. De plus en plus, la dimension numérique dans la gestion des ports doit être prise en considération, le numérique étant employé pour des raisons d'efficacité et de gains de compétitivité. Une prise de participation au capital d'un acteur qui fait l'objet de réserves accroît les possibilités d'intrusion physique et d'accès à des données ou informations critiques. De surcroît, un logiciel chinois est au centre de l'attention, notamment aux États-Unis : Logink.

Ce logiciel permettrait d'avoir accès à des données relatives au type de biens qui transitent *via* un port, en quel volume ils sont expédiés, leur provenance et leur destination. Cela pourrait donc permettre à des entreprises ayant accès à ces données à élaborer des stratégies face à ses concurrents et faciliterait l'obtention de marchés grâce à des informations sur la chaîne logistique et donc sur ce qui est considéré comme un secret commercial. L'utilisation de Logink conférerait donc un avantage commercial et stratégique à la Chine. Logink compte 450 000 utilisateurs chinois ainsi que des ports qui font partie de la BRI. D'après des experts mentionnés par le *Wall Street Journal*, si les données disponibles *via* Logink étaient exploitées, la Chine et ses acteurs économiques pourraient instrumentaliser les goulots d'étranglement, les situations de saturation ou d'autres informations dont elles auraient connaissance grâce à Logink avant leurs concurrents, ce qui leur confère un avantage compétitif. Les institutions américaines se sont emparées du sujet : en juillet 2023, la Chambre des représentants ayant adopté une loi bannissant Logink des ports américains⁹⁸.

Il s'agit désormais de convaincre les partenaires des États-Unis, notamment les alliés de l'OTAN et les pays de l'UE d'en faire de même⁹⁹. La pression des États-Unis sur leurs partenaires européens pour diminuer l'influence d'acteurs chinois sur les infrastructures européennes s'illustre d'ailleurs également à travers l'exemple du port de Rijeka en Croatie, où l'attribution de la construction et de l'opération d'un nouveau terminal sur ce port, remportée à l'origine par trois entreprises publiques chinoises, a été annulée en 2021 pour être réallouée après l'organisation d'un nouveau marché public à la société danoise APM¹⁰⁰.

98. J. Gallagher, « House Passes Defense Bill with Ban on Chinese Shipping Platform », 14 juillet 2023, disponible sur : www.freightwaves.com.

99. « Congressional Bill to Counter the Spread of the LOGINK Logistics Information Platform, and for Other Purposes », 118th Congress, U.S. Government Publishing Office, 22 mars 2023, disponible sur : www.congress.gov.

100. W. P. Strobel, « In Croatia, U.S. Campaigned to Stop Chinese Bid on Key Port », *Wall Street Journal*, 2 avril 2023, disponible sur : www.wsj.com.

L'attribution d'une part du capital de la société d'exploitation d'un terminal du port de Hambourg à une société chinoise a également mis sur le devant de la scène la question de l'accès au marché chinois, y compris sur le plan portuaire, pour les acteurs économiques européens. On constate aujourd'hui une présence accrue d'acteurs chinois dans l'opération de terminaux portuaires en Europe. Même si des entreprises européennes sont présentes en Chine à travers des contrats de gestion similaires, leur présence a tendance à décroître¹⁰¹. On constate que le climat d'investissement en Chine a changé depuis que Xi Jinping a décidé de faire prévaloir des considérations de sécurité nationale. Les gestionnaires européens estiment que leur marge de manœuvre dans la prise de décision est quasi inexistante car les ports sont gérés par des monopoles d'État. Les entreprises européennes sont donc désavantagées par rapport à leurs homologues chinois, tels que COSCO, qui disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour leurs opérations dans les ports européens¹⁰². C'est aussi ce dont témoignent des entreprises spécialisées dans le développement et la gestion d'infrastructures dans d'autres domaines que le maritime tels que l'exploitant de l'aéroport de Francfort, Fraport. Pionnier dans le développement du secteur aéroportuaire chinois en plein essor au début des années 2000, il s'est retiré du marché chinois en 2022, désillusionné. Ayant triplé le nombre de passagers sur l'aéroport de Xi'an pendant son contrat de gestion grâce à son expertise et son savoir-faire, cette expérience n'a pas donné lieu à d'autres contrats aéroportuaires en Chine pourtant tant espérés¹⁰³.

Pour COSCO, les tractations autour des 24,9 % de la société d'exploitation du terminal de Tollerort sur le port de Hambourg ont connu un heureux dénouement lorsque le chancelier a fini par imposer sa décision en utilisant sa prérogative de *Richtlinienkompetenz*¹⁰⁴. Dans le même temps, l'attribution de ce marché, mettant à nu un certain nombre de failles dans le processus administratif allemand^{105,106}, a déclenché une

101. En 1992, plus de 25 % de tous les investissements dans les ports chinois provenaient de l'étranger. En 2007, ce chiffre n'était plus que de 15 % et en 2019, de moins de 3 %. Dans le même temps, le nombre de conteneurs expédiés depuis la Chine a été multiplié par six entre 2000 et 2020, une croissance qui profite avant tout aux entreprises chinoises. In : F. Müller, « Wie die Europäer in Chinas Häfen mitmischen », *Süddeutsche Zeitung*, 10 novembre 2022, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

102. *Ibid.*

103. *Ibid.*

104. La Constitution allemande prévoit que le chef du gouvernement s'efforcera toujours de faire en sorte que des décisions soient prises par consensus au sein du gouvernement allemand. Mais lorsque cela n'est pas possible sur une question politique importante, c'est lui qui prend la décision finale. C'est ce qu'on appelle la « Richtlinienkompetenz ». In : « Richtlinienkompetenz », Bundeszentrale für politische Bildung, disponible sur : www.bpb.de.

105. Le terminal de Tollerort avait été classé comme infrastructure critique après le feu vert accordé par le gouvernement fédéral à la prise de participation. Auparavant, Scholz et d'autres défenseurs de la prise de participation avaient justifié leur approbation par le fait qu'il ne s'agissait justement pas d'une infrastructure critique. Le terminal aurait dû être classé comme tel bien avant, le seuil correspondant en matière de transbordement de conteneurs ayant été atteint depuis longtemps. Soucieux d'éviter qu'une

prise de conscience accrue en Allemagne de la nécessité de protéger ses « infrastructures critiques » et en particulier ses infrastructures portuaires, y compris dans leur dimension européenne.

telle situation ne se reproduise, Robert Habeck a décidé qu'à l'avenir, ce type de prises de participation fera l'objet d'un examen rigoureux y compris quand les seuils applicables ne sont pas atteints mais susceptibles de l'être « dans un avenir prévisible ». On parle d'une « *lex Cosco* ». In : D. Heide, J. Olk, « Wie Habeck den Einfluss der Volksrepublik begrenzen will », *Handelsblatt*, 18 août 2023, disponible sur : www.handelsblatt.com.

106. Jusqu'à présent, un contrôle des investissements était exigé lorsqu'une entreprise étrangère souhaitait prendre une participation de 25 % ou plus. Pour les infrastructures critiques, le seuil est de 10 %. À l'avenir, Robert Habeck veut également examiner les cas de figure dans lesquels un investisseur n'acquiert certes pas de droits de vote dans l'entreprise allemande, mais s'assure un accès à ses produits ou à ses technologies grâce à des dispositions contractuelles. In : C. Hulverscheidt, « Lex Peking », *Süddeutsche Zeitung*, 21 août 2023, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

Les infrastructures critiques au centre des débats en Allemagne et en Europe

Focus sur les infrastructures critiques

La protection d'infrastructures critiques cause des débats houleux en Allemagne même si ce sujet n'est pas nouveau dans le paysage politique allemand comme l'illustre le tableau ci-après (**Illustration 9**).

Le sujet des « infrastructures critiques » existe dans le débat politique allemand depuis un certain temps déjà, mais il a gagné en importance après le déclenchement de la guerre en Ukraine et la prise de conscience de la surdépendance gazière par rapport à la Russie. Pendant longtemps l'Allemagne considérait le gazoduc Nordstream 2 comme un projet purement économique et énergétique et ne percevait pas la portée géopolitique de cette infrastructure ni le fait qu'elle puisse être utilisée à des fins coercitives. Le choix des partenaires qui ont accès à ces infrastructures critiques devient de plus en plus crucial.

L'accroissement de la dépendance de l'Allemagne par rapport à ses fournisseurs peut être utilisé à des fins de coercition par ces derniers. Lors de la présentation de la « Stratégie pour la Chine » en juillet 2023, la ministre des Affaires étrangères, Annalena Baerbock, a été claire sur le fait qu'après coup il faut bien admettre que le gaz russe, vanté pour son caractère peu onéreux, qui conférait un avantage compétitif à la base industrielle allemande, n'était pas si bon marché que ça : « Nous ne pouvons [...] pas nous permettre de réitérer ce à quoi nous avons été contraints à nos dépendances en raison de la guerre d'agression russe, à savoir dépenser plus de 200 milliards d'euros pour l'ensemble de la société afin de nous libérer de notre dépendance envers la Russie¹⁰⁷. » Basé sur cette expérience il faut en tirer toutes les conséquences sur le comportement à adopter par rapport à la Chine et ne pas penser uniquement à court terme mais à plus long terme.

107. A. Baerbock, « Présentation sur l'avenir de la politique allemande par rapport à la Chine à MERICS à l'occasion de la publication de la stratégie Chine », Youtube, 54'56", 13 juillet 2023, disponible sur : www.youtube.com.

Illustration 9 : Une prise en compte croissante des infrastructures critiques en Allemagne

	<ul style="list-style-type: none"> • En 2009, le gouvernement allemand a publié une Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques (KRITIS-Strategie) qui définissait les infrastructures critiques comme « des organisations ou des installations d'importance vitale pour la collectivité publique, dont la défaillance ou la détérioration entraînerait des pénuries d'approvisionnement aux effets durables, des perturbations importantes de la sécurité publique ou d'autres conséquences dramatiques ». Il incombe à l'Office fédéral de la protection de la population et de l'aide en cas de catastrophe (<i>Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe</i>) de garantir la protection des infrastructures critiques qui a pour but d'assurer l'approvisionnement de la population. • Le concept national pour les ports intérieurs et les ports maritimes, paru la même année, fait état de l'inclusion par la Commission européenne des ports intérieurs et des ports maritimes dans le <i>Programme européen de protection des infrastructures critiques</i> en 2006. Il recommande d'adopter une approche commune entre État fédéral et <i>Länder</i> lors de la mise en œuvre de la <i>Directive européenne relative au recensement et à la désignation des infrastructures critiques européennes et à l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection</i>.
	<ul style="list-style-type: none"> • En 2015, Ministère fédéral des transports et de l'infrastructure numérique a publié une Stratégie de sécurité pour le secteur du transport de marchandises et de la logistique qui s'inscrit dans le constat que : « La condition préalable à une économie moderne basée sur la division du travail, qui dépend de la mobilité des biens et des personnes, est un système de transport et de circulation fonctionnel et performant de bout en bout. » • La même année paraît le <i>Concept portuaire national pour ports maritimes et intérieurs</i> qui liste les défis et risques, mais aussi les opportunités relatives aux ports allemands. Il est également fait référence à la sécurité informatique des infrastructures critiques.
	<p>Le règlement en vigueur pour déterminer si une infrastructure est à considérer comme critique selon la loi de l'Office fédéral de la sécurité dans la technologie de l'information (<i>Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik - BSI</i>) date de 2016 et est aussi appelé « règlement BSI Kritis » (<i>BSI-Kritisverordnung - BSI-KritisV</i>). Il détermine les seuils applicables pour considérer une infrastructure comme étant critique. Dans le transport maritime il s'agira de contrôler la quantité de marchandise transportée et de population desservie.</p>
	<p>Un cas d'application concret de la protection d'infrastructures critiques est celui du fournisseur de réseau électrique 50Hertz, fournissant 18 millions de citoyens en électricité et auprès duquel la société chinoise SGCC avait cherché à deux reprises d'acquérir 20 % du capital. En 2018, le gouvernement allemand a réussi à faire intervenir le principal propriétaire de 50Hertz, l'entreprise belge Elia. L'institut de crédit public KfW est intervenu lors de la deuxième tentative.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • En 2021, sous l'impulsion des Verts, la notion d'« infrastructure critique » apparaît pour la première fois dans le Contrat de coalition. Le contrat de coalition de 2021 prévoit, par exemple, que des entreprises non fiables ne doivent pas être impliquées dans le développement des infrastructures critiques. • Le Contrat de coalition (2021) et la Stratégie nationale de sécurité (2023) prévoient qu'en cas de menaces clairement définies pour la sécurité du fait de la reprise et prises de participation d'infrastructures critiques par des investisseurs étrangers, par exemple dans le réseau électrique allemand ou dans le réseau internet, il doit être vérifié si l'arsenal juridique est suffisant et, le cas échéant, créer des instruments appropriés à cet effet, afin que le gouvernement fédéral puisse réagir de manière appropriée et rapide. • De même, il est prévu que des conditions d'investissement attrayantes doivent être assurées dans les infrastructures de réseau et qu'en conformité avec le droit européen l'intervention de l'État doit être assurée si des intérêts de sécurité sont touchés.
	<ul style="list-style-type: none"> • La Stratégie nationale de sécurité (2023) rappelle explicitement que les infrastructures critiques deviennent de plus en plus la cible d'attaques et de tentatives de sabotage et qu'il s'agit de réduire les dépendances, d'augmenter la résilience, que la sécurité d'approvisionnement est engagée (y compris par voie d'approvisionnement maritime) : « Essentielles à nos vies, les infrastructures critiques sont de plus en plus exposées à des menaces et des perturbations majeures. À cet égard, la dimension maritime [...] joue un rôle particulier pour la sécurité des approvisionnements de l'Allemagne et sa sécurité économique. » Le gouvernement fédéral assure qu'il : « continuera également de passer en revue les investissements dans les infrastructures critiques afin d'empêcher les dépendances ou les possibilités d'exercer une pression politique. » • La Stratégie nationale de sécurité (2023) prévoit la mise en œuvre d'une directive européenne sur la sécurité des réseaux et de l'information sur la cybersécurité. Elle évoque aussi l'importance de l'Office fédéral de la sécurité des technologies de l'information (BSI) pour protéger les infrastructures critiques. Elle mentionne également les investissements dans la cybersécurité.

	<p>Dans la Stratégie pour la Chine (2023) sont explicitement mentionnés la protection en matière de télécommunication, d'infrastructures impliquant des données et des infrastructures dans le domaine de l'énergie et le transport. Elle mentionne le fait qu'une législation KRITIS sur les infrastructures critiques devra voir le jour pour définir quelle entreprise ou quelle installation doivent être considérées comme des infrastructures critiques. Des législations spécifiques existent ou doivent encore être élaborées, par exemple dans la télécommunication ou l'énergie.</p>
	<p>En matière de 5G, il y a un risque de créer une nouvelle dépendance. « L'utilisation de la technologie chinoise semble en partie aussi naïve que celle du gaz russe », comme le déclare Konstantin von Notz, député Verts au <i>Süddeutsche Zeitung</i>. Cela tranche avec le discours d'il y a quelques années : « Je ne suis pas sûre d'assurer vraiment ma sécurité si je décide d'exclure complètement un fournisseur et que, du coup, j'ignore comment il continue à se développer » (chancelière Angela Merkel). « Je suis contre l'idée d'exclure un produit du marché seulement parce qu'un risque peut survenir » (ministre de l'intérieur, Horst Seehofer). Une étude de Strand Consult révélait que la couverture par Huawei et ZTE de 60 % de l'Allemagne dans le Réseau d'accès radio et 100 % à Berlin. Ce qui est actuellement discuté est une couverture de 25 % à l'échelle de l'Allemagne et 0 % à Berlin et Bonn où se trouvent les centres de décision de l'Allemagne (échéance 2026). Mais le ministère de la Transition numérique et du Transport, où Volker Wissing, ministre libéral du FDP est aux manettes, craint que le retrait de composants critiques du réseau existant soit coûteux et risque de perturber la stabilité du réseau, et qu'on se rende dépendant d'Ericsson et de Nokia.</p>

Compilation de l'auteur d'après les sources suivantes : « *Sicherheitsstrategie für die Güterverkehrs- und Logistikwirtschaft* », Ministère fédéral allemand de la Transition numérique et du Transport ; « *Kritische Infrastrukturen* », Office fédéral de la protection de la population et de l'aide en cas de catastrophe ; « *Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz* », Ministère fédéral allemand de la Justice, avril 2016 ; « *KfW erwirbt im Auftrag des Bundes temporär Anteil am deutschen Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz* », Ministère fédéral allemand des Finances, juillet 2018 ; « *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit* », Gouvernement fédéral allemand, novembre 2021 ; « *Stratégie nationale de sécurité*, Ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, juin 2023 ; « *Stratégie Chine* », Gouvernement fédéral allemand, juillet 2023 ; D. Heide, M. Koch et D. Neuerer, « *Europas Technologie-Streit mit China weitet sich aus* », Handelsblatt, mars 2023 ; M. Balsler, J. Brühl et al., « *Unter den Augen Chinas* », Süddeutsche Zeitung ; T. Wieder, « *En Allemagne, la grande coalition divisée sur le cas Huawei* », Le Monde, janvier 2020 ; « *China droht Deutschland mit Vergeltung bei Huawei-Ausschluss* », Golem, décembre 2019 ; « *The Market for 5G RAN in Europe: Share of Chinese and Non-Chinese Vendors in 31 European Countries* », Strand Consult.

À l'échelle européenne, la Commission européenne a proposé de nouvelles initiatives pour renforcer la sécurité économique de l'UE en janvier 2024. Un meilleur filtrage des investissements étrangers de l'UE fait partie de la panoplie envisagée. Le fait que la Commission européenne se soit prononcée contre la prise de participation de COSCO sur le port de Hambourg mais que cela n'entraîne aucune conséquence sur la prise de décision du chancelier allemand, car la sécurité est un domaine qui incombe aux États membres et n'est pas une compétence relevant des institutions européennes, est une des limites de l'instrument de filtrage des investissements directs à l'étranger (IDE). Or, nous l'avons vu, une infrastructure comme le port de Hambourg a une importance allant bien au-delà de la base industrielle allemande : une quelconque disruption de la chaîne d'approvisionnement ou du transfert *via* le port de Hambourg peut affecter d'autres pays européens. Certes, une convergence croissante à l'échelle européenne est visible puisque 23 États membres de l'UE ont mis en place un mécanisme national de filtrage des IDE entrants, dont 12 depuis l'entrée en vigueur de la régulation européenne à ce sujet en octobre 2020¹⁰⁸. Cependant, un « alignement des mécanismes nationaux de filtrage, notamment en ce qui concerne les définitions, les délais, les critères

108. « Sécurité économique : que contient la proposition de la Commission européenne ? », Le Grand Continent, 24 janvier 2024, disponible sur : www.legrandcontinent.eu.

et les paramètres de l'évaluation¹⁰⁹ » serait souhaitable, comme le suggèrent le Parlement européen et le conseil dans une « Proposition concernant l'examen analytique des investissements étrangers dans l'UE ». « Il conviendrait d'envisager un champ d'application sectoriel commun pour la vérification obligatoire¹¹⁰ », par exemple pour les IDE dans les « infrastructures critiques » et les « technologies critiques » concernant le secteur des transports. De même, le fait de rendre obligatoire la justification des décisions du filtrage par les autorités nationales figure parmi les éléments discutés pour rendre l'instrument de filtrage des IDE plus efficace. Ces préoccupations s'inscrivent également dans le travail de la Task-force UE-OTAN sur le renforcement de la résilience et de la protection des infrastructures¹¹¹ et de celui du Parlement européen sur les implications en matière de sécurité et de défense de l'influence de la Chine sur les infrastructures critiques dans l'UE¹¹².

Eu égard aux débats suscités par la présence de COSCO dans le capital de la société d'exploitation du terminal de Tollerort sur le port de Hambourg, des appels à une « *Zeitenwende* du maritime » ont été lancés en Allemagne et la nécessité d'établir une « Stratégie portuaire européenne » s'est imposée.

Focus sur les infrastructures portuaires

En Allemagne, les groupes SPD, Verts et FDP ont déposé une motion au Parlement fédéral allemand en appelant à un changement d'époque maritime (« maritime *Zeitenwende* ») pour assurer la « souveraineté maritime » de l'Allemagne et de l'Europe au vu des tensions géopolitiques accrues et d'investissements étrangers sur des infrastructures portuaires. Cette motion défend la nécessité de prendre des décisions guidées par une logique sécuritaire pour éviter des liens de dépendances qui pourraient se retourner contre l'Allemagne¹¹³. Le groupe CDU/CSU au Bundestag a lui aussi déposé une motion portant sur l'économie maritime et la compétitivité du *Standort Deutschland* en matière maritime¹¹⁴.

109. « Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil relatif au filtrage des investissements étrangers dans l'Union et abrogeant le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil », 24 janvier 2024, disponible sur : www.europa.eu.

110. *Ibid.*

111. « Task-force UE-OTAN : rapport d'évaluation final sur le renforcement de notre résilience et de la protection des infrastructures », Représentation en France de la Commission européenne, 29 juin 2023, disponible sur : www.france.representation.ec.europa.eu.

112. Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2024 sur les implications en matière de sécurité et de défense de l'influence de la Chine sur les infrastructures critiques dans l'Union européenne (2023/2072(INI)), Parlement européen, 17 janvier 2024, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

113. « Maritime Souveränität in der Zeitenwende, Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie des Abgeordneten Stefan Seidler, 20/7571 », Bundestag, 4 juillet 2023.

114. « Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Zukunft der maritimen Wirtschaft sichern, Drucksache 20/7582, 20. Wahlperiode », *op. cit.*

Cela a mené à l'élaboration d'une « Stratégie portuaire allemande » présentée début 2024 par le gouvernement allemand¹¹⁵. Elle vise entre autres à promouvoir la coopération des ports allemands lorsque cela est possible au vu de la concurrence à laquelle ils se livrent entre eux, pour répondre à la perte de compétitivité internationale des ports allemands en raison de l'émergence de nouveaux concurrents, mais aussi de défis qui ont causé la disruption des chaînes d'approvisionnement dans les années passées. Il s'agit également d'accroître la sécurité et la résilience des ports comme infrastructures critiques pour assurer l'approvisionnement de la population en Allemagne et en Europe. De plus, les ports doivent continuer à contribuer à la compétitivité de la base industrielle allemande. Étant donné l'évolution technologique, il est également envisagé que les acteurs de l'économie maritime allemande soient dotés des dernières technologies de transbordement, de transport et de l'information et étendent leurs services à de nouvelles routes commerciales. Afin d'accroître la compétitivité des ports allemands, l'optimisation en termes de coûts et de temps est une priorité majeure, de même que la qualité, la ponctualité et prévisibilité et l'efficacité sont d'autres facteurs compétitifs à avoir à l'esprit. La « Stratégie portuaire » reconnaît que les ports sont des points nodaux essentiels pour la gestion de crise et la défense de l'Allemagne et de ses alliés qui permettent de combattre des dangers à la sécurité intérieure et extérieure. Le positionnement géographique central de l'Allemagne en Europe lui confère donc un rôle d'importance cruciale autant pour le déploiement d'équipement et de forces militaires que pour le transfert de marchandises. Et, comme le rappelle la « Stratégie portuaire » : « Les ports sont parfois considérés comme des infrastructures critiques. En cas d'investissements et de participations de pays tiers, il convient donc non seulement d'examiner les intérêts nationaux en matière de sécurité, les intérêts de l'État concerné, mais aussi de procéder à une coordination européenne étroite en vue de la sécurisation des infrastructures portuaires européennes. En tant que *hubs* logistiques pour l'approvisionnement de la population en marchandises [...], les ports, en particulier les ports maritimes, remplissent des fonctions critiques pour l'économie nationale allemande et européenne. » Pour que la continuité des opérations portuaires soit assurée, il s'agit également de garantir la sécurité de l'infrastructure du *hinterland* contre des intrusions physiques ou des cyberattaques. La « Stratégie portuaire » rappelle que la *Zeitenwende* géopolitique oblige à tenir tout particulièrement compte de ces aspects, tout comme la « Stratégie européenne pour renforcer la sécurité économique¹¹⁶ » de juin 2023 prévoit la tenue régulière d'analyses de risque par les opérateurs portuaires et les autorités, afin de prévenir les risques et

115. « Die Nationale Hafenstrategie für die See- und Binnenhäfen », Gouvernement allemand, février 2024, disponible sur : www.bmdv.bund.de.

116. « Une stratégie européenne pour renforcer la sécurité économique », Représentation en France de la Commission européenne, 20 juin 2023, disponible sur : www.france.representation.ec.europa.eu.

les combattre le cas échéant. Pour cela, la « Stratégie portuaire » incite les ports allemands à se doter d'une panoplie de mesures économiques, normatives et relatives aux infrastructures pour faire face aux défis qui sont les leurs dans le contexte géopolitique actuel. Elle en appelle aussi à une coopération étroite entre le niveau fédéral et fédéré, et notamment dans la définition d'une stratégie portuaire européenne.

Dans un contexte national, une meilleure coordination entre l'ensemble des acteurs associés à la bonne marche des infrastructures portuaires (opérateurs, communes, *Länder* et niveau fédéral) est également nécessaire pour assurer la résilience et la sécurité des ports et des opérations portuaires, en général, et de surcroît en temps de crise, comme des situations de tension accrue ou de défense du territoire. Une homogénéisation des applications, notamment au niveau numérique, pourrait faciliter la mise en réseau des infrastructures portuaires allemandes entre elles, ou avec les autorités douanières ou leur *hinterland* respectifs, pour assurer un partage d'informations : cela dans un but d'optimisation de l'opération de chaînes logistiques multimodales et d'une meilleure adaptabilité aux imprévus. D'autre part, une coopération accrue entre le niveau fédéral et les *Länder*, mais aussi entre les *Länder*, s'impose pour assurer l'approvisionnement de biens ou d'énergie en provenance de la façade côtière au Nord du territoire allemand vers les régions les plus enclavées du territoire, et notamment vers le cœur industriel de l'Allemagne, qui se situe plutôt au sud du pays.

À l'échelle européenne les débats portent notamment sur la crainte par rapport à l'influence d'États tiers sur des infrastructures critiques européennes, avec une crainte particulière à l'égard de la Chine. Un rapport du comité transport et tourisme au Parlement européen en appelle à la Commission européenne pour développer une « Stratégie portuaire européenne » d'ici la fin 2024¹¹⁷.

L'objectif d'une telle stratégie serait de réduire et de limiter « l'influence et le contrôle financier et opérationnel exercés sur les ports de l'UE et dans leurs processus et opérations dans le *hinterland* par des pays non membres de l'UE » et de « surveiller l'implication de pays tiers dans les ports des pays voisins dans le cadre de la politique européenne de voisinage et de la politique d'élargissement. » Le Parlement européen explique que le fait de limiter les investissements étrangers, en particulier par des entreprises contrôlées ou influencées par un État tiers, dans le port d'un État membre, peut avoir un impact négatif sur la compétitivité du port en question, par rapport aux autres ports européens qui ne sont pas sujets aux mêmes réglementations, ce qui souligne la nécessité d'une stratégie européenne commune pour les ports.

117. « Building a Comprehensive European Port Strategy », 2023/2059 (INI), Parlement européen, 10 mai 2023, disponible sur : www.europarl.europa.eu.

Il en va de la résilience et de la sécurité des points nodaux que représentent les ports et les réseaux de transport sur lesquels se concentrent certains flux de marchandises indispensables pour l'approvisionnement de la population ou des industries de l'économie européenne. Par conséquent la présence d'entreprises sous le contrôle ou sous influence de la Chine pourrait avoir des répercussions néfastes dans l'acheminement des marchandises en question. Le Parlement européen rappelle à ce propos l'importance de rendre l'instrument de filtrage des IDE européen contraignant pour l'ensemble des États membres ; de procéder à une analyse des risques concernant l'implication de la Chine dans les infrastructures maritimes ; de prévenir et réduire les risques d'espionnage et de sabotage dans les ports ayant une finalité à double usage ou militaire, comme les ports utilisés par l'OTAN ; ainsi que de collecter des données quant à la présence d'entreprises d'États tiers en charge de la cybersécurité et la sécurité des données dans des infrastructures critiques pour soutenir l'élaboration de plans d'urgence adéquats pour les ports européens concernés¹¹⁸. Le Parlement européen en appelle également à une tenue d'un sommet portuaire européen pour accroître la prise de conscience des risques et menaces associés aux infrastructures portuaires¹¹⁹.

Le cas de l'investissement de COSCO dans le capital de l'opérateur portuaire du terminal de Tollerort sur le port de Hambourg a ravivé le débat de la protection d'infrastructures critiques. Au-delà des réflexions à l'échelle nationale, qui ont donné lieu en Allemagne à une « Stratégie portuaire » publiée début 2024, c'est l'échelle européenne qui est particulièrement pertinente car jusqu'à présent ce sont des logiques de concurrence intra-européenne qui ont déterminé les motivations stratégiques des ports européens, au détriment de la prise en compte d'aspects sécuritaires qu'il faut désormais davantage prioriser. Cela permettrait de réduire les divisions qui prêtent le flanc à des acteurs tiers qui constituent un risque de sécurité potentiel. D'autre part, pour développer des solutions innovantes permettant d'accroître l'efficacité des infrastructures portuaires européennes, le recours à de nouvelles technologies *Made in Europe* pourrait être envisagé. Des acteurs comme Ericsson, par exemple, présentent certains atouts en matière de 5G et de technologies applicables aux villes intelligentes, permettant de connecter de multiples acteurs de manière à optimiser leurs interactions¹²⁰.

118. *Ibid.*

119. *Ibid.*

120. K. Atha, J. Callahan *et al.*, « China's Smart Cities Development », Research Report Prepared on Behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, SOSI, janvier 2020.

Conclusion

Au cours des dernières décennies, le modèle économique allemand a bénéficié d'une forte interconnexion mondiale et d'une base industrielle solide. Malgré sa superficie relativement petite et ses faibles ressources en matières premières, l'Allemagne compte parmi les plus grandes puissances économiques du monde et est la première économie de l'Union européenne. La base industrielle allemande et ses entreprises sont tributaires de l'importation de matières premières et de produits intermédiaires. Dans ce contexte, les ports sont des points nodaux d'importance stratégique pour le commerce entre l'Allemagne et ses partenaires.

Son degré d'ouverture commerciale (2022), c'est-à-dire la part des exportations par rapport au PIB est de 50,9 %¹²¹ (comparé à un degré d'ouverture commerciale de la France de 34,1 %¹²²). C'est ce qui a fait la force de l'Allemagne quand la mondialisation avait bonne presse mais c'est devenu son talon d'Achille face aux instabilités internationales et à une polarisation croissante qui résulte en une politisation du commerce, l'introduction croissante de contrôles aux exportations et à des restrictions d'accès au marché. Avec la guerre en Ukraine, l'Allemagne a été obligée d'admettre que le fait de croire que le commerce serait un garant de paix, réduisant la possibilité d'un conflit armé entre partenaires commerciaux et permettant de démocratiser les régimes autoritaires, était naïf. L'internationalisation de ses chaînes de valeur se transforme en une vulnérabilité puisque l'interdépendance en résultant peut se retourner contre elle.

Face à ce constat, l'Allemagne est obligée de revoir son modèle économique et commercial. Les relations commerciales entre l'Allemagne et la Chine, son principal partenaire commercial, ont fortement chuté en 2023, à tel point qu'en 2024, la Chine pourrait perdre son statut de premier partenaire de l'Allemagne au profit des États-Unis¹²³. Les instituts économiques anticipent l'impact du recul des relations commerciales germano-chinoises sur l'économie allemande. Ainsi, l'Institut de Kiel pour l'économie mondiale estimait-il qu'une réduction importante des échanges entre l'UE et la Chine ferait décroître le PIB de l'Allemagne de 1 %¹²⁴. Pour combler ce recul, l'Allemagne cherche à diversifier ses sources

121. « Außenhandel von Deutschland », Statista, 2023, disponible sur : www.statista.com.

122. « Europäische Union: Exportquoten in den Mitgliedstaaten im Jahr 2022 », Statista, septembre 2023, disponible sur www.statista.com.

123. E. Grasland, « La Chine va perdre son rang de premier partenaire commercial de l'Allemagne », *Les Échos*, 31 janvier 2024, disponible sur : www.lesechos.fr.

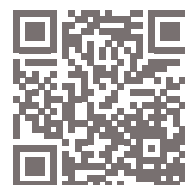
124. M. Toh et A. Cooban, « Germany's Leader and Top CEOs Have Arrived in Beijing », *op. cit.*

d'approvisionnement et ses débouchés. Pour ce faire, elle crée des incitations pour ses entreprises afin qu'elles réduisent leur concentration sur le marché chinois. Dans le même temps, le gouvernement cherche de plus en plus à responsabiliser les entreprises : « Les entreprises doivent tenir compte de manière adéquate des risques géopolitiques dans leurs décisions. Les coûts générés par la prise de risque doivent être davantage internalisés par les entreprises, afin qu'en cas de crise géopolitique, il ne soit pas nécessaire de recourir à un sauvetage engageant des fonds publics, » comme le rappelle la « Stratégie pour la Chine » du gouvernement allemand.

Mais c'est aussi pour ce qui est de la politique d'investissements que l'Allemagne est en train de changer de cap progressivement, sous l'impulsion des tenants d'une ligne dure envers la Chine. Motivé par des arguments sécuritaires, l'accès aux infrastructures critiques allemandes, comme les infrastructures portuaires, à des entreprises d'États tiers, est regardé avec davantage de vigilance. La protection des ports, cruciaux comme points nodaux permettant l'acheminement de biens pour la base industrielle européenne et pour l'exportation vers des marchés tiers, se renforce eu égard à la pression accrue sur la façade maritime en mer du Nord du fait du réagencement de l'approvisionnement énergétique suite au découplage des hydrocarbures russes, mais aussi de leur importance pour l'acheminement d'équipements militaires vers l'est de l'Europe. Pour cela, le gouvernement a élaboré une « Stratégie portuaire allemande » qui devrait se voir complétée par une « Stratégie portuaire européenne » d'ici la fin de l'année. Longtemps uniquement vus sous le prisme économique, les ports se trouvent à l'intersection entre enjeux commerciaux, sécuritaires et de défense, et cristallisent les préoccupations d'une Europe qui se doit à présent d'être plus vigilante dans un contexte international tendu dont elle ne peut plus faire abstraction. Afin d'être plus résilients et moins vulnérables aux influences étrangères, les ports européens doivent adopter une posture coopérative entre eux, autant que possible, et ne pas rester emprisonnés dans une logique de concurrence intra-européenne.

Les dernières publications du Cerfa

- J. Süß, [La diplomatie climatique allemande. La recherche d'un équilibre entre développement durable et sécurité énergétique](#), *Études de l'Ifri*, mars 2024 (disponible en français et anglais)
- H. Miard-Delacroix, [Hommage à Alfred Grosser \(1er février 1925-7 février 2024\)](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, janvier 2024
- Florian Staudt, ["Jusqu'ici, tout va bien" ? Analyse croisée des cultures contestataires en France et en Allemagne](#), *Études de l'Ifri*, janvier 2024 (disponible en allemand et français)
- K. Mensah, B. Rudloff, [Épis et alliances. La politique agricole allemande, française et européenne entre sécurité alimentaire et respect de l'environnement](#), *Visions franco-allemandes*, n° 35, décembre 2023 (disponible en allemand et français)
- J. Möhring, [Troubled Twins: The FCAS and MGCS Weapon Systems and Franco-German Co-operation](#), *Étude de l'Ifri*, décembre 2023 (disponible en anglais)
- C. Burgdorff, [La CDU après Merkel. Les défis du parti conservateur en tant que nouveau parti d'opposition](#), *Notes du Cerfa*, n° 177, novembre 2023
- P. Manow, [Un pays profondément déstabilisé. Fragmentation politique et polarisation dans l'Allemagne d'aujourd'hui](#), *Études de l'Ifri*, octobre 2023 (disponible en allemand et français)



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org