

2001 PLUS ...

**Le développement des infrastructures
dans la zone Asie-Pacifique :
mythes et réalités**



Succédant à UTH 2001, 2001 PLUS est le label commun de documents diffusés par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, elle-même située au sein du Ministère de l'Équipement.

L'objectif de cette publication est de contribuer à une réflexion prospective sur les villes, l'habitat, l'équipement, les transports ou l'environnement en partant d'idées ou d'expériences intéressantes développées à l'étranger et en mobilisant à cet effet travaux, documents, articles, textes de loi, compte-rendu de recherche, analyses de politiques publiques difficilement accessibles en France. Chaque numéro de 2001 PLUS présentera donc, sur un thème déterminé, un ou plusieurs textes significatifs, concernant le plus souvent mais non exclusivement un pays européen, resitués dans leur contexte et commentés par un expert. Si UTH 2001 avait cherché à accompagner la mise en place de l'Acte unique européen et du grand marché, 2001 PLUS se situe dans la perspective de la mondialisation et de la globalisation des économies. Les documents diffusés porteront donc aussi bien sur l'Asie du Sud-Est, le continent américain ou l'Europe de l'Est que sur les pays de la Communauté. Nous souhaitons, à terme, que 2001 PLUS devienne un support de liaison et d'identification entre tous ceux qui, en France ou en Europe, sont concernés par les débats et enjeux prospectifs dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de villes, de la construction, de l'habitat, de l'environnement et des transports.

Documents disponibles :

- 01/04** Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1988)
- 05** Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans (H. Huntzinger - 1989)
- 06** La fiscalité locale sur les entreprises au Royaume-Uni et en Allemagne (H. Huntzinger - 1989)
- 07** La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4^e rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement - 1988)
- 08** Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon (R. Piorunski - 1989)
- 09** Prospective de l'exploitation de la route (A. Vivet - 1989)
- 10** Urbanisme et économie en RFA (H. Huntzinger - 1989)
- 11** Les acteurs du génie urbain : évolution internationale (G. Mercadal - 1989)
- 12** Acteurs sociaux et mutations urbaines (A. Touraine - 1987)
- 13** Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen (A. Bieber - 1989)
- 14** Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ? (J.C. Boyer - 1990)
- 15** Les quatre révolutions logistiques (Ake Andersson - 1986)
- 16/17** Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe (T. Bendixson - 1989)
- 18** Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992 (M.E. Hepworth - 1990)
- 19** Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1990)
- 20/21** NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche - 1990)
- 22** La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham (Alain Motte - 1990)
- 23** Allemagne : structures temporelles et développement urbain (DIFU)
- 24** Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ? (H. Huntzinger - 1991)
- 25** Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas (J.C. Boyer - 1991)
- 26** La recherche urbaine en Allemagne (H. Huntzinger - 1992)
- 27** Le syndrome NIMBY (Michaël Dear - 1993)
- 28** L'urbanisme souterrain au Japon (André Guillenne - 1993)
- 29** Les infrastructures à l'horizon 2000 (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30** L'aménagement du territoire en Allemagne (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire - 1993)
- 31** Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis (Michaël Storper - 1993)
- 32** Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine (1994)
- 33** Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés (1994)
- 34** Entre économie et territoire : des régies de quartier, créuset de lien civil (1994)
- 35** Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique (1994)
- 36** La réforme «Next Steps» au royaume-uni décentraliser et responsabiliser l'administration
- 37** L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée
- 38** Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale

Présentation

Sommaire

INTRODUCTION

I - ELÉMENTS POUR UN CADRE

D'ANALYSE p. 5

- 1) Similitudes et contrastes
- 2) Facteurs de cohésion

II - LES RÉPONSES DES

PLANIFICATEURS ASIATIQUES

À LA CROISSANCE..... p. 9

- 1) L'héritage et les retards
- 2) Les résolutions des années 90 :
équiper la croissance
- 3) Les forces motrices de l'essor des
grands projets d'infrastructures

III - LA PARTICIPATION DU SECTEUR

PRIVÉ AU FINANCEMENT ET

À LA GESTION

DES INFRASTRUCTURES p. 21

- 1) Les faits
- 2) Vers un nouveau système de financement
et de gestion des équipements
- 3) Interrogations sur l'avenir
des privatisations

REMARQUES FINALES..... p. 39

- 1) Incertitudes macro-économiques
- 2) Incertitudes géopolitiques
- 3) Orientation des modes de vie et
des valeurs dans les sociétés asiatiques
- 4) Géographie des activités économiques
en Asie

ANNEXE :

Trois scénarios de développement

pour la CHINE (OCDE) p. 45

BIBLIOGRAPHIE p. 49

Nous sommes heureux de pouvoir vous présenter dans ce numéro, une étude très bien documentée réalisée par Eric Baye pour 2001 Plus sur les perspectives de développement des infrastructures en Asie de l'Est. En effet, si le dynamisme et les forts taux de croissance de ceux que l'on appelle les nouveaux pays industrialisés sont souvent invoqués dans notre vieille Europe, les analyses synthétiques et nuancées du développement des infrastructures et des services publics dans cette région du monde ne sont pas si fréquentes.

Après avoir opportunément rappelé le cadre géographique et culturel de la région, Eric Baye souligne les retards accumulés dans la mise en place d'infrastructures et de services urbains performants dans ces pays où l'initiative privée s'est investie en priorité dans les secteurs présentant une rentabilité à court terme. Ces retards apparaissent aujourd'hui comme un frein à une croissance forte ; par ailleurs la hausse du niveau de vie d'une partie de la population permet la naissance de mouvements d'opinion concernés par la qualité des services urbains... Face à cette situation, les pouvoirs publics ne restent pas insensibles et les gouvernements semblent résolus à agir. Le tableau des prévisions d'investissement est à cet égard impressionnant !

Jusqu'à présent, la totalité des Pays d'Asie de l'Est confiait aux autorités centrales, aux entreprises publiques ou aux collectivités locales le financement et la gestion des réseaux de services urbains et interurbains. Depuis quelques années toutefois, ce modèle commence à évoluer et l'on assiste à une mise en place progressive d'un nouveau système de financement et de gestion des infrastructures caractérisée par une participation accrue des capitaux privés, une réforme des entreprises publiques et plus généralement une transformation profonde du cadre réglementaire existant. On assiste également à une montée en puissance des collectivités locales du fait de l'accroissement considérable de la population urbaine.

L'auteur souligne toutefois les obstacles à surmonter pour parvenir à une collaboration harmonieuse entre l'ensemble des acteurs et montre que les moteurs de la " dynamique infrastructurelle " restent encore fragiles...



L'ASIE PACIFIQUE

Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités

Par Eric Baye¹

INTRODUCTION

These are incredibly existing times (...). I think Asia today is something like America was in 1946, except that Asia is 10 times larger and will move 10 times quicker. If the next seven years you're not a player in Asia, you'll have lost Asia's market. If you're not there, a solution will be found by someone else. (Francis Yeoh, YTL Corp.)²

Ce ton péremptoire et cet avertissement aux investisseurs frileux interrogent. Qui est ce Francis Yeoh ? Qu'est YTL ? D'où vient et où mène cet esprit de joueur ? Cette déclaration récente d'un dirigeant d'un grand groupe asiatique à la Far Eastern Economic Review est parfaitement révélatrice de l'état d'esprit que partagent non seulement des capitaines d'industrie comme Francis Yeoh, sorte de Bouygues malaisien, mais également les décideurs publics et les classes moyennes dans la plupart des pays de l'Asie-Pacifique. A l'évidence, la région est sur la voie de la prospérité, à l'évidence, elle fera mieux que l'Amérique (et l'Europe), à l'évidence, la fortune oubliera ceux qui n'ont pas l'esprit de parieur adapté au gigantesque casino que sont les marchés asiatiques... Que peut bien vouloir dire tout cela ? Quelle en

est la portée ? En d'autres termes, quel est le caractère durable d'une croissance économique qui semble vouloir profiter à tous les pays de la zone tour à tour : Japon, puis Corée, Taiwan, Hong Kong et Singapour, puis les nouveaux dragons, la Chine... Si, comme le prétend F. Yeoh, l'Asie est dix fois plus grande que l'Amérique, qu'elle évoluera dix fois plus vite, il se pourrait bien qu'elle décline dix fois plus vite aussi... Quelle que soit l'évolution économique générale de la région Asie-Pacifique, les infrastructures y joueront un rôle-clé, aussi bien par excès que par défaut.

Le présent article analyse les évolutions de l'équipement en infrastructures des pays d'Asie, en replaçant les mutations observées dans un contexte régional. L'approche s'efforce donc d'aller au delà des particularités locales pour tenter un exercice de synthèse, tout en prenant garde à éviter spéculation intellectuelle, et présentation caricaturale. Elle résulte autant de l'accumulation d'observations lors de missions régulières en Asie, que d'échanges fructueux avec des administrations et des confrères français et étrangers³, et du suivi régulier des multiples projets planifiés en Asie⁴.

¹ Chercheur à Economie et Humanisme, spécialisé sur la gestion et le financement des infrastructures. Le centre d'études Economie et Humanisme (fondé en 1941 et basé à Lyon) consacre une large partie de ses travaux à l'étude du développement urbain en Europe et en Asie.

² *Far Eastern Economic Review* du 26 octobre 1995, p. 64.

³ En particulier, nous tenons à remercier chaleureusement Dominique Lorrain (CNRS) et Peter Rimmer (Australian National University). Nos remerciements vont également à la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI) du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, à la Banque mondiale et à la Banque asiatique de développement, au Research Institute for Construction Economy (Tokyo) et à M. Chan Pun Chung du Département de planification du gouvernement de Hong Kong.

⁴ Le terme \$ désignera le dollar américain, HK\$ celui de Hong Kong, M\$ celui de Malaisie et NT\$ celui de Taiwan. Les montants sont, sauf indications contraires, exprimés en valeurs courantes. Les millions seront notés M, et les milliards bn (billion). Par exemple \$10bn = 10 milliards de dollars américains.

Plusieurs termes aujourd'hui désignent la partie du monde circonscrite en gros par les frontières birmane et chinoise à l'Ouest, le fleuve Amour et la frontière russo-mongole au Nord, l'Indonésie au Sud et le 150ème parallèle à l'Est. Asie de l'Est, Extrême-Orient, Asie de l'Est et du Sud-Est, Asie-Pacifique... Aucun de ces termes n'est neutre au regard de ses implications culturelles, économiques et politiques. On retiendra finalement le dernier, qui renvoie le mieux aux contours géographiques des évolutions structurelles considérées dans cet article. L'avenir des dix-huit pays de l'Asie-Pacifique⁵ (auxquels il faut ajouter l'Extrême-Orient russe) est aujourd'hui l'objet de débats et d'analyses de prospective passionnants. Les équipements d'infrastructures⁶ n'échappent pas à ces exercices, auxquels les organismes internationaux, les postes d'expansion des ambassades et les entreprises se livrent activement. La multiplication des projets d'équipements est incontestable. Elle est mue par la volonté de satisfaire à des objectifs parfois contradictoires : productivité de l'industrie et des services, protection de l'environnement et développement durable, équité et justice sociale, aménagement équilibré des territoires, démocratisation et décentralisation des institutions, etc. Cette multiplication a aussi des incidences ailleurs, en particulier en Europe et en Amérique du Nord, autant en termes de réorientation des flux économiques, qu'en termes de débouchés pour les firmes multinationales. On y ajoutera les incidences à long terme sur les scénarios géopolitiques et militaires des grandes puissances occidentales, de la Russie et de l'Inde, singulièrement absentes des débats économiques sur l'avenir de la région.

Les infrastructures sont-elles ou non de nature à favoriser l'intégration et la prospérité de cette partie du monde ? Elles s'insèrent dans un environnement où se télescopent des logiques et des intérêts fortement conflictuels, voire exclusifs les uns des autres, de natures diverses. Les choix des acteurs y relèvent à la fois d'évolutions stochastiques et de la planification autoritaire, acteurs dont la perception du temps est réputée privilégier le court terme et sur lesquels s'exercent des pressions socioculturelles considérables (*giri* au Japon, *guanxi* en Chine...). L'objectif de cet article n'est pas seulement de prendre du recul par rapport à certaines manchettes à sensation qui un jour mettent en exergue une "Asie super star", l'autre tirent gravement les leçons du désastre environnemental ou des spéculations boursières dans la région. En s'efforçant de rendre compte et comprendre la multiplication rapide des projets d'infrastructures, en essayant de cerner la dimension et la portée des réformes et évolutions provoquées face aux besoins croissants d'équipements collectifs, il espère contribuer d'une manière originale à une réflexion impérative sur le devenir des sociétés asiatiques.

Après avoir brièvement rappelé les caractéristiques générales du cadre géographique de cet article, on rendra compte des réponses apportées par les pays d'Asie aux déséquilibres entre croissance économique et équipements collectifs. Dans un troisième temps, on s'intéressera à la portée et aux limites des réformes qu'entreprennent actuellement ces pays pour pallier ces retards, réformes impliquant de nouvelles données institutionnelles, financières et économiques. La dernière partie cherchera à dépasser une approche trop sectorielle, pour revenir sous forme de questionnements à des déterminants plus fondamentaux de la durabilité des processus émergents.

⁵ Brunei, Cambodge, République démocratique de Corée, République de Corée, Hong Kong (Royaume-Uni jusqu'en 1997), Indonésie, Japon, Laos, Philippines, Macau (Portugal jusqu'en 1999), Malaisie, Mongolie, Myanmar (Birmanie), République de Chine (Taiwan), République Populaire de Chine, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

⁶ Par infrastructures, on entendra ici les équipements relatifs aux transports et aux communications (routes, ports et aéroports, télécommunications), ceux liés au cycle de l'eau et à la gestion des déchets, ceux enfin relatifs à la production/transport/distribution d'énergie. L'approche sera cependant centrée sur les infrastructures urbaines et interurbaines.

I. ELÉMENTS POUR UN CADRE D'ANALYSE DES INFRASTRUCTURES

L'évolution de l'Asie-Pacifique résulte de la confrontation de dynamiques contraires. Ce n'est ni un monde statique, ni un monde achevé, même si la longue histoire de ses civilisations l'enracine probablement davantage que d'autres régions du monde aux pesanteurs du passé. Ces dynamiques doivent prévenir toute approche déterministe de l'avenir de la région, même si notre époque est friande de pronostics simples et "clairs". Le développement des grandes infrastructures ne saurait souffrir de dérogations à cet égard. Il participe autant de la structuration socio-économique, voire culturelle et politique de la région (polarisation des flux de personnes, de marchandises et d'informations, localisation des noeuds de communications...), qu'il est le résultat de logiques à niveaux multiples : local, national, régional et mondial. Son cadre est celui d'une région à la recherche d'identités et de reconnaissance commerciales, politiques, économiques et culturelles. L'émergence de forces centripètes, moteurs de la multiplication des projets d'infrastructures, s'accompagne aussi de l'affirmation de facteurs contradictoires qui poussent à la "globalisation", en faisant l'économie de la régionalisation, voire à l'éclatement, aux nationalismes et au concept de zone d'influence qui fréquemment les accompagne. Passons en revue ces facteurs structurels.

1. SIMILITUDES ET CONTRASTES

Géographie physique

On peut distinguer deux sous-régions : une zone continentale, à l'Ouest, principalement la Chine et la Mongolie, une série d'archipels et de péninsules à l'Est. En d'autres termes, un monde continental, de moins en moins peuplé au fur et à mesure que l'on s'avance vers l'Ouest, et un monde maritime aux côtes densément habitées et urbanisées, aux arrière-pays ingrats (montagnes, souvent volcaniques, forêts denses). Lorsque l'on

parle de développement en Asie, c'est avant tout aux "franges côtières" qu'il est fait référence : côtes japonaises, nouveaux pays industrialisés, et bien sûr les grands ports chinois : Hong Kong et Shanghai. D'aucuns ont conclu de ce distinguo géographique l'existence d'une fracture entre destins économiques des peuples côtiers réputés industriels et marchands (répliques orientales des marchands vénitiens, gênois, ou hanséates) d'une part, peuples sédentaires ou nomades davantage repliés sur eux-mêmes d'autre part. Sans exagérer la portée des relations entre cultures, modes de vie et géographie, la proximité de la mer a incontestablement contribué à orienter certains peuples asiatiques vers l'échange. Elle a aussi déterminé l'essor d'un certain type de réseaux d'infrastructures dont les villes portuaires (Tokyo, Osaka, Singapour, Manille, Jakarta, Kaoshiung...) ont constitué les môles.

Cultures

Les mondes de l'Asie-Pacifique sont les héritiers de grandes civilisations : chinoise, khmère, coréenne, japonaise, etc., sans parler de l'influence culturelle ancienne mais considérable du monde indien. En découlent des sensibilités à la différence antérieures aux traumatismes du siècle. Les spécificités des héritages religieux et philosophiques (confucianisme en Chine shintoïsme/bouddhisme au Japon, catholicisme et protestantisme aux Philippines, islam en Indonésie et en Malaisie...) sur le développement économique ont déjà suscité une abondante littérature (Murayama, 1986 ; Pye, 1987 ; Pang Eng Fong, 1988...). Les incidences du facteur culturel sur la vie économique sont incontestables, y compris lorsque l'on considère les choix en matière d'équipements collectifs, et la manière dont les services publics sont organisés et facturés. Ainsi la notion de contrat écrit et formalisé, appliquée aux services publics, usuels dans les pays de droit d'origine romain ou saxon, est-elle généralement étrangère aux cultures asiatiques traditionnelles. A un autre

niveau, le sentiment d'appartenir à une vieille culture est de nature à induire parfois des réactions d'orgueil à l'égard des recommandations occidentales (cf. infra).

Idéologie et nationalisme

Nulle part au monde les fractures idéologiques et les défiances réciproques, héritées de la guerre froide, ne sont plus vives qu'en Asie-Pacifique. Elles se conjuguent à des manifestations exacerbées des nationalismes, antérieures à ces fractures, et concernent presque tous les Etats de la région. Fruits de ces tensions, mais aussi de contentieux plus enracinés dans le temps, des conflits latents parsèment l'Asie-Pacifique. Ils sont le fait de jeunes Etats dont l'unité reste incertaine, mais aussi à d'ombrageuses vieilles nations, jalouses des moindres pouces de territoires terrestres et marins (îles Spratlys pour la Chine et ses voisins du Sud, et îles Kouriles pour la Russie et le Japon). Plusieurs auteurs (Berger, 1988) ont déjà souligné le rôle stimulant d'une situation géopolitique instable dans le développement économique de plusieurs pays asiatiques "assiégés", comme Singapour, la Corée du Sud et Taïwan. Les fractures idéologiques épousent d'ailleurs peu ou prou les frontières des deux sous-régions auxquelles on a fait référence plus haut, en partie du fait d'un facteur exogène : la politique militaire américaine⁷. Les grands flux d'échanges de la région vont s'adapter aux fractures idéologiques de l'après-guerre, la configuration des réseaux d'infrastructures suivra⁸.

Les Etats communistes par exemple vont s'appuyer sur l'aide de leurs voisins partageant la même idéologie et se fermer aux échanges avec les pays du Pacifique dans les années cinquante et soixante. Ces échanges vont s'orienter vers l'intérieur du continent (politique d'autosuffisance, relations Chine/URSS jusqu'en 1964...). Les populations s'y déplaçaient alors peu (contrôles policiers directs, système d'emploi, ou ravitaille-

ment par tickets...). Les matières premières industrielles et agricoles et les machines y bénéficiaient de la priorité des transports (encore 85 % du trafic ferroviaire en Chine actuellement), sur des réseaux ferrés à performance médiocre du fait de la non électrification de nombreuses lignes, souvent à une voie.

La planification et la gestion des infrastructures a été marquée par la nature politique autoritaire et centralisée de la majorité des régimes politiques (Indonésie, Taïwan, les deux Corée, la Chine populaire...), les dictatures justifiant souvent leur existence par leur capacité à lutter contre la subversion marxiste. La nature des régimes favorisera la prise en main par l'Etat de la gestion des services publics, au premier rang desquels les plus stratégiques : transports de longue distance, énergie et télécommunications.

2. FACTEURS DE COHÉSION

Le commerce et les investissements

La région connaît depuis vingt ans une intensification des flux commerciaux et des investissements directs intra-zones (environ 45 % du total des échanges). De nombreux auteurs l'ont déjà souligné : ils accèdent aux thèses de l'intégration économique régionale⁹ (notamment autour de l'AFTA, *Asean Free Trade Agreement*, signé en 1993), et relativisent celles des incidences néfastes de la concurrence asiatique sur l'emploi européen (Chaponnière, 1995). En théorie, l'intensification des relations commerciales devrait inciter les Etats asiatiques à mettre en cohérence leurs politiques d'équipements de transports de longue distance et de télécommunications (rationalité des choix technologiques et de localisation). On observe par ailleurs une intensification manifeste des investissements asiatiques dans la région dans le domaine des infrastructures, puisque les deux tiers des investissements privés

⁷ La puissance militaire des Etats-Unis, principalement aérienne et navale, soucieuse d'éviter des engagements terrestres massifs et coûteux en vies humaines, s'est finalement trouvée plus à l'aise pour protéger les pays de l'Asie maritime (cas de Taïwan) que pour venir à bout des maquis communistes dans les pays continentaux (soutien mou aux nationalistes en Chine continentale en 1945/1949, retrait du Vietnam...).

⁸ La création de l'ASEAN (Indonésie, Philippines, Thaïlande, Malaisie, Brunei puis Singapour) à la fin des années cinquante a correspondu à une préoccupation anti-communiste.

⁹ L'Asie ne représentait que 4 % du PNB mondial en 1960, et ce chiffre atteignait 25 % en 1991 (cité par Manning & Stern, 1994).

y seraient d'origine régionale (World Bank, 1995). Ces dynamiques sont naturellement favorisées par la transformation en placements à terme des liquidités "captées" par les établissements bancaires autochtones et les marchés financiers globalisés, parmi lesquels Tokyo, Hong Kong et Singapour. La grande masse de ces capitaux provient du Japon, de la Corée et surtout de la diaspora chinoise d'outre-mer.

Ethnie chinoise et influence anglo-saxonne

Le rôle de l'ethnie chinoise Han dans l'essor économique de l'Asie-Pacifique est essentiel, et certains auteurs décèlent dans ses succès commerciaux et industriels un capitalisme très spécifique (*ersatz capitalism*), et très différent des capitalismes japonais, coréens, et occidentaux (Yoshihara, 1988). Présents dans toute l'Asie du Sud-Est, les Chinois contrôlent de grands groupes multisectoriels (empires d'Andrew Tan et de Henry Sy aux Philippines, groupe Salim [Lim Sioe Liong] en Indonésie, Hopewell [Gordon Wu] à Hong Kong, groupe YTL [Francis Yeoh] en Malaisie...), sur la base d'une vieille tradition de négoce et de petite production (*petty capitalism*). On dit parfois que les Chinois contrôlent un quart du produit intérieur brut de l'Asie du Sud-Est... Le tissu de connaissances et de relations réciproques sur lequel s'appuie l'affairisme chinois est un ciment culturel important du Sud de l'Asie-Pacifique, sans parler bien sûr de son influence dans les Etats où les Hans sont majoritaires (Chine Populaire, Hong Kong et Singapour). Si le rôle économique des Chinois d'outre-mer est prépondérant en Asie du Sud-Est et en Chine côtière et méridionale, il demeure limité en Asie du Nord, et représente indirectement un facteur de déséquilibre géographique de la répartition des investissements en faveur des zones qu'ils occupent traditionnellement. Toujours est-il que pour certains auteurs, l'avenir de la région sera inévitablement chinois, en particulier du fait d'un usage toujours plus répandu du Mandarin (Naisbitt, 1995).

L'Asie-Pacifique utilise aujourd'hui largement l'anglais comme langue de communication internationale. De surcroît, nombre de ses élites sont souvent formées, ou "post-formées" dans les universités anglo-saxonnes. Plusieurs pays, tels la Malaisie ou les Philippines, anciennes colonies du Royaume-Uni et des Etats-Unis, ont conservé un usage répandu de l'anglais et ont été marqués par un certain style d'éducation des élites. Dans d'autres pays (Japon, Corée, voire Vietnam), la présence militaire américaine et les coopérations avec Washington ont exercé une influence plus diffuse mais réelle. En dépit des traditions culturelles locales, et de leurs incidences sur les styles de production, de gestion, d'épargne, etc., s'affirme dans la région une catégorie sociale composée de jeunes cadres parfaitement anglophones, acquis au culte de l'efficacité, et au mode de vie occidentalisé (souvent une perception asiatique d'un mode de vie américain). Evinçant peu à peu les anciennes générations, conservatrices et prudentes, davantage marquées par les crises politiques du passé, ces cadres quadragénaires ou quinquagénaires accèdent progressivement à des postes importants. Ils partagent le sentiment diffus d'avoir l'honneur et la responsabilité de mettre en valeur un nouvel Eldorado.

Le rapport à l'Occident

Pour les pays d'Asie-Pacifique, les Etats limitrophes peuplés de Blancs (la Russie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), sont souvent perçus comme "Occidentaux", donc étrangers. De son côté, la politique de participation des Etats-Unis aux affaires régionales (règlements des conflits, accords commerciaux), est perçue comme une ingérence par certains dirigeants asiatiques¹⁰.

Les élites économiques et politiques asiatiques affichent aujourd'hui une confiance en soi et un optimisme parfois stupéfiant, corollaire de la croissance économique. Nonobstant ce qui vient d'être dit concernant les modes de vie, ces deux sentiments nourrissent et renforcent une attitude de prudence traditionnelle par rapport à

¹⁰ Cf. les propositions du Premier ministre malaisien Mahathir en 1990, chantre du "Looking to the East", favorable à un *East Asian Economic Caucus* (EAEC) excluant les USA, et sorte d'alternative à la création de l'APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*). Voir aussi la circonspection chinoise à l'égard de la présence de pays occidentaux dans l'*Asian Regional Forum*, créée en 1994 (*Far Eastern Economic Review* du 3 août 1995, pp. 16 à 20).

l'Occident : concept nippon de *wakon yosai* (esprit japonais, technologie occidentale), ou concept chinois comparable de *t'i-yung* (Pye, 1988). De nos jours, ces sentiments conduisent les décideurs locaux à opposer aux recommandations directement émises par les Occidentaux une résistance motivée par l'orgueil - quelque part compréhensible - et inspirée par la certitude d'appartenir au camp des gagnants. Derrière une idée de revanche économique sur les anciennes puissances coloniales, se dessine la volonté de construire des sociétés dynamiques, organisées et en prise avec l'évolution technologique, en même temps respectueuses des valeurs héritées du passé (confucianiste, musulmane, "néo-socialiste"...) en opposition à celles d'un Occident déconsidéré à cet égard¹¹. Du coup, chacune pour des aspects particuliers, les expériences des "voisins" intéressent et sont enviées : après la fascination exercée par le Japon (la société du futur), c'est Singapour (organisation de la cité) ou Hong Kong (centre financier), voire la Malaisie (réformes économiques libérales) qui deviennent des références.

La conscience d'un contexte régional

En dehors des aspects purement économiques et commerciaux, les pays de la zone tendent à intensifier la concertation régionale pour le règlement de conflits (voir la mise en place de l'*Asian Regional Forum*, autour de l'ASEAN, pour apaiser les différends diplomatiques), ou faire face

aux nuisances de la croissance sur l'environnement. Certes ni le rôle futur des puissances extérieures, USA notamment, ni celui du multilatéralisme régional pour gérer les problèmes communs, ne sont pour l'instant vraiment clarifiés. Mais les signes d'une tendance à la construction d'un cadre régional de décision sont manifestes : à l'image de la construction européenne, elle peut stimuler la mise en place d'équipements collectifs répondant à des intérêts partagés régionalement, plutôt que strictement nationaux (cas de la coopération sino-japonaise dans le domaine de la protection de l'environnement). La question de la durabilité de cette tendance, de notre point de vue, reste encore hypothétique, en dépit des termes laudateurs et affirmatifs utilisés par certains observateurs pour décrire l'émergence du nouveau pôle de croissance en Asie.

L'ensemble de ces éléments structurels de l'évolution de la région Asie-Pacifique campe en quelque sorte le décor de la mutation considérable que connaît la région Asie-Pacifique en matière d'équipements collectifs. Précisément parce qu'ils sont structurels et reflètent parfois des tendances contradictoires, leurs effets ne sont pas toujours perceptibles au premier coup d'oeil, tant que les contradictions ne conduisent pas à la crise. Ces éléments sont plus qu'un préalable à la compréhension d'ensemble des phénomènes qui vont être décrits.

¹¹ Pour un élargissement de la problématique, et pour des interprétations plus globales et radicales, voir le célèbre essai de S. Huntington „The Clash of Civilization“ paru en 1993 dans *Foreign Affairs*, vol. 72 n° 3, pp. 22-50.

II. LES RÉPONSES DES PLANIFICATEURS ASIATIQUES A LA CROISSANCE

La croissance économique de l'Asie jusqu'ici a réservé une faible place aux infrastructures. En outre les projets, une fois achevés, n'ont pas toujours bénéficié de la maintenance et des opérations de renouvellement souhaitables. De nombreux équipements se sont ainsi dégradés. Mais depuis dix ans environ, les mutations observées sont impressionnantes. Le contraste entre le sommeil du secteur des infrastructures du passé et la multiplication des projets aujourd'hui est de plus en plus net. Il est directement lié à l'apparition d'enjeux économiques importants liés à ces projets, dont cherchent à tirer partie des groupes asiatiques. C'est de ce contraste dont cette section va essayer de rendre compte maintenant.

1. L'HÉRITAGE ET LES RETARDS

Comme le reste du monde en développement, l'Asie-Pacifique, Japon exclu (en dépit de retards persistants et surprenants : dans l'épuration des eaux usées par exemple), n'a pas pu après 1945 se doter d'infrastructures comparables à celles des pays de l'OCDE. Comparés aux 5 à 5,5 % actuels, la région n'y consacrait à la fin des années soixante-dix que 3,6 % de son produit intérieur brut (World Bank, 1995). Les caractéristiques des systèmes économiques s'y prêtaient mal : populations surtout agricoles vivant en quasi-autarcie économique, importance du commerce de matières premières ou des zones industrielles de transformation exclusivement orientées vers la réexportation, faiblesse du secteur des services marchands... En dehors des routes stratégiques et des ports nécessaires aux exportations de matières premières, et de quelques voies ferrées, l'Asie-Pacifique des années soixante était mal équipée, le Japon mis à part.

De plus, en dehors de Singapour (Baye, 1992) et du Japon, les options économiques des régimes en place ne favorisaient pas ou peu les équipements collectifs, ou les réformes susceptibles de dégager les ressources nécessaires aux investissements requis. Certes Taiwan, la Corée ou Hong Kong connaissent depuis longtemps des taux d'accumulation de richesses impressionnants (Papanek, 1988), mais les ressources dégagées par la croissance ont avant tout servi des stratégies d'industrialisation orientées vers l'exportation, plutôt qu'aux besoins d'équipements réellement collectifs¹². Par ailleurs, d'autres pays dont les idéologies auraient pu ouvrir la voie à des initiatives d'envergure ont longtemps manqué de la stabilité politique nécessaire à la mise en oeuvre de projets civils : guerre au Vietnam, révolution culturelle en Chine¹³. Partout, les projets les plus importants, tant urbains qu'interurbains, n'ont souvent été lancés que dans les années soixante-dix.

A qui ont donc profité les fruits de la croissance d'après-guerre ? En dehors de l'armée et d'administrations civiles pléthoriques et peu productives, d'abord aux affairistes locaux. Ceux-ci ont orienté leurs investissements vers le commerce, l'immobilier et l'industrie, ont bénéficié de règles fiscales avantageuses et de la faiblesse des charges sociales, dans le cadre de relations privilégiées avec les pouvoirs en place (Yoshihara, 1988). Le défaut d'une demande solvable encourageait peu les capitalistes à s'intéresser aux projets d'équipements collectifs. La forte sensibilité des investisseurs locaux au retour sur investissements à court terme et le fait que les infrastructures soient restées longtemps la chasse gardée d'Etats endettés structurellement, ont également bridé tout effort d'envergure pour répondre aux besoins d'équipements.

¹² Les gouvernements ont en général entrepris des grands travaux de communication dans les années soixante (Japon) et soixante-dix : cas du plan de 10 mégaprojets de 5 milliards de dollars du gouvernement Chiang Ching-kuo à Taïwan par exemple, comprenant l'aéroport Chiang Kai-shek et la première autoroute Nord-Sud du pays.

¹³ Sans sous-estimer pour autant le poids des priorités alimentaires, fondamentales pour le gouvernement de Pékin. Le pays n'aurait investi que 313 milliards de yuans, soit 0,37 % du PNB chaque année, entre 1953 et 1985 (Wan Feixin, 1996).

PRINCIPALES VILLES MULTIMILLIONNAIRES	PROBLEMES ET INSUFFISANCES MARQUANTS
<p>Japon, Corée du Sud, Taiwan, Singapour : Tokyo (18,5/18,9), Yokohama (3,3/nd), Osaka (8,5/8,6), Nagoya (2/2,1), Hong Kong (5,8/6), Seoul (12,2/12,7), Taipei (3,5/4,2), Singapour (2,8/2,9) Hiroshima (1,1/nd), Fukuoka (1,2/nd), Kaoshiung (3,2/4), Kitakyushu (2,3/2,3), Pusan (4,2/4,3), Taegu (3/3,3).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisances du traitement des effluents et des déchets toxiques ; - congestion du trafic routier et du trafic urbain ; - Saturation des aéroports internationaux.
<p>Indonésie, Philippines, Malaisie, Thaïlande : Bangkok (8,6/10), Manille (10/11,7), Jakarta (11,4/13,7), Kuala Lumpur (2,1/2,6), Surabaya (2,8/3,3), Cebu (1), Bandung (3/3,6), Medan (2,2/2,7)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - congestion du trafic urbain ; - capacités d'offre d'énergie électrique insuffisantes ; - absence d'assainissement et de traitement satisfaisant des déchets ; - réseaux d'adduction d'eau insuffisants ou vétustes et forages mal contrôlés ; - réseau téléphonique urbain à étendre et à moderniser.
<p>Péninsule indochinoise et Myanmar : Hanoi (1,2/1,4), Ho Chi Minh Ville (3,6/4), Rangoon (3,9/4,6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance des réseaux de transports terrestres et ferroviaires ; - absences d'équipements de traitement et d'adduction de l'eau, - absence d'équipement de collecte et traitement satisfaisants des eaux usées et des déchets ; - systèmes de télécommunications rudimentaires.
<p>Chine Populaire : Pékin (12/14), Tianjin (10/12,7), Shanghai (15,1/17), Guangzhou (4,1/4,7), Shenyang (5,4/6,3), Chengdu (23,5/4,1), Harbin (3,4/3,9), Nankin (3/3,6), Wuhan (4,5/5,2), Dalian (3,3/4,1), Zuhai (4,5/5,2), Kunming (2/2,3), Chongqing (3,6/4,2), Changchun (2,6/3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisances des moyens de transport de longue distance ; - congestion croissante du trafic urbain ; - inexistence ou vétusté des réseaux d'eau potable, mauvaise qualité de l'eau au robinet et manque d'eau dans certaines régions (Nord-Est) - manque d'installations d'assainissement et d'épuration, - collecte et traitement des déchets ; installations téléphoniques ; - problèmes du chauffage et des sources d'énergie polluantes (charbon) ;

Tableau 1 : L'ÉTAT DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS DANS LES PRINCIPALES VILLES ASIATIQUES¹⁴.

¹⁴ Les chiffres entre parenthèses désignent des millions d'habitants. Le premier est la population attendue pour 1995, le second celle attendue pour l'an 2000. Source : *World Urbanization Prospects, United Nations 1990, 1991*, pp. 187-194. Pour Hiroshima, Fukuoka et Yokohama, voir Nations Unies, *Annuaire démographique 1993* (les chiffres ne couvrent pas les agglomérations).

Du coup, les coûts supportés par les entreprises du fait des insuffisances des équipements sont devenus considérables à mesure que les économies prétendaient à un développement réellement endogène. Les dysfonctionnements dans le domaine de l'électricité en Asie ont eu des retentissements importants à Taiwan, aux Philippines ou en Malaisie, et les encombrements des réseaux de transports pénalisent la compétitivité des nouveaux pays industrialisés comme la Corée¹⁵... Faute de stations d'épuration et de réseaux d'assainissement, d'équipements de traitement des déchets solides, les dégâts environnementaux de la croissance accélérée (pollutions des eaux fluviales et marines, production accrue de déchets non recyclables, diffusion de particules de métaux lourds dans l'atmosphère...) sont importants et durables (World Bank, 1993).

Lorsque les ressources ont bénéficié à des projets d'infrastructures, les capitales en profitèrent essentiellement, parfois pour des équipements de prestige à rationalité économique contestable. Les transports de longue distance ont été assurés en négligeant les préoccupations de maintenance, de rénovation, ce dont les usagers ont payé et paient encore les conséquences : retards et coûts des acheminements, trajets interminables et accidents fréquents (lignes aériennes locales et insécurité routière notamment).

Dans les pays en développement d'Asie, les quartiers résidentiels des capitales bénéficient généralement d'infrastructures satisfaisantes (eau, électricité, ramassage des déchets). Pour la grande masse des populations urbaines, les services restent principalement assurés par le secteur informel : vendeurs d'eau, *scavengers*,¹⁶ transports informels, ce que les technocrates locaux ressentent parfois comme une honte et comme un obs-

tacle à la modernisation des villes¹⁷. Il est vrai que l'urbanisation n'a pas éradiqué les comportements hérités des comportements villageois, parfois en contradiction avec la rationalité des planificateurs urbains. Dans le domaine de l'eau par exemple, les habitants récemment arrivés des campagnes ont continué à recourir aux forages de puits, incontrôlables palliatifs à une distribution d'eau insuffisante ou trop chère pour l'utilisateur moyen, ou tout simplement inexistante faute de branchements. Ces forages ont pris une ampleur telle qu'ils se traduisent aujourd'hui par l'enfoncement de certaines villes comme Jakarta, et par l'épuisement des nappes phréatiques...

Les populations urbaines des pays en développement asiatiques sont jeunes, même si les démographes voient poindre à l'horizon un vieillissement parfois considérable (Chine). Dans l'Asie en développement, les villes primatiales attirent les populations rurales, semi-rurales ou de petites villes de province, sur la base de motivations interdépendantes : niveau de vie, accès à l'éducation, existence de parents déjà urbanisés... Celles-ci amplifient le développement de l'habitat précaire et les tensions sociales dues aux régimes de propriété foncière. Les plus grandes cités deviennent désormais le noyau de Régions Métropolitaines Étendues (ERM) qui recouvrent les centres-villes, les banlieues, les villes satellites, des zones de populations denses et d'agriculture intensive (Ginsburg, cité par Rimmer, 1994)¹⁸. Dans les villes de pays riches, cette concentration vise d'abord les entreprises en quête des économies externes induits par la mégapolisation (*Tokaido* au Japon par exemple), en dépit des politiques visant à contrebalancer l'attraction des grandes conurbations : projets japonais *National Capital Region Development Plan* de 1956, *Fourth National Comprehensive*

¹⁵ D'après le *Korea Transport Institute*, le défaut d'infrastructures représente 14 % du coût des biens produits en Corée en 1994 (Voir *Far Eastern Economic Review* du 22 juin 1994, p. 54).

¹⁶ Les *Scavengers* sont des populations -souvent méprisées par leurs concitoyens- qui tirent leur revenu de la collecte et du recyclage des déchets. Le processus de développement, qui modifie sensiblement la composition générale des déchets ménagers (diminution de la part des déchets organiques, mais accroissement de celle des métaux et plastiques), rend leur rôle social d'autant plus important.

¹⁷ En Chine par exemple, les services informels les plus ingrats sont, dans le cas des déchets ou de l'eau fréquemment rendus par des populations récemment arrivées dans les villes.

¹⁸ En particulier la zone du Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tamarang et Bekasi, en Indonésie ; Metro Manila aux Philippines et la Klang Valley (Kuala Lumpur, Shah Alam, Klang en Malaisie).

Development Plan de 1986 par exemple (Fujita, 1991)¹⁹. Dans toutes les grandes métropoles de l'Asie développée, la spéculation foncière et la multiplication des bureaux en centre-ville obligent les ménages à s'installer à la périphérie, source de problèmes spécifiques en matière de réseaux (extensions des canalisations d'eau et de gaz, des réseaux de transports publics...).

La plupart des carences d'hier persistent ou se sont aggravées (tableau 1). Certains maux qu'elles induisent ont pris une ampleur nouvelle et ne laissent plus tout à fait insensibles les mouvements d'opinion : ce qui n'était qu'une gêne contrarie l'ambition des pays d'Asie d'accéder très rapidement au rang de pays développés. Face aux problèmes, les gouvernements semblent résolus : dans le domaine de l'énergie par exemple, même les Philippines, aux performances économiques pourtant plus chaotiques que ses voisins, sem-

blent être venues à bout des pannes électriques intempestives et parfois prolongées. L'état d'esprit des décideurs asiatiques se modifie peu à peu, celui des investisseurs aussi, comme on le verra plus loin.

2. LES RÉSOLUTIONS DES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX : ÉQUIPER LA CROISSANCE

Quantification à l'échelle régionale

Des évaluations quantitatives toujours plus nombreuses annoncent désormais des trains de projets impressionnants (tableau 2). Ces estimations envisagent assez souvent la région dans son ensemble et renvoient une impression de cohérence, comme si chaque pays allait à la modernité d'un même pas, sûr et rapide.

INVESTISSEMENTS ANNONCÉS	SOURCES
Les besoins d'investissements dans le domaine des infrastructures en Asie de l'Est devraient atteindre de 1,2 à 1,5 trillion de dollars au cours de la prochaine décennie.	Banque mondiale, in "Infrastructure Development in East Asia and Pacific", 1995, p. 1.
L' Asie devrait connaître un besoin d'investissements de \$500bn pour faire face à la demande d'électricité dans les années 90.	Banque asiatique de développement (d'après Chen, 1994, p. 28).
L' Asie dépensera \$273M par jour pour les infrastructures.	Publicité du groupe malaisien YTL (construction / génie civil).
L' Asie dépensera \$2500bn pour les infrastructures d'ici l'an 2000.	Long Term Credit Bank of Japan.
L' Extrême-Orient devra investir près de \$500bn dans le domaine de l'énergie d'ici 2003, afin de faire face à une croissance de la demande de 20 GW par an (a). La Banque asiatique les évalue à \$300/350bn d'ici 2000 (b).	(a) Agence Internationale de l'Energie Atomique (d'après East Asian Affairs n°45, janvier 1994). (b), cité par Lee Keon Woo, 1994.
L' Extrême-Orient devrait investir \$154 bn d'ici l'an 2000. Une autre source indique \$200bn (Inde comprise).	Union Internationale des Télécommunications. Autre source : Far Eastern Economic Review (nov. 1994)
Le marché annuel de l'environnement en Asie est estimé à \$3bn d'ici l'an 2000. Mais ce chiffre pourrait doubler d'ici la fin de la décennie.	Société Financière Internationale (d'après la Far Eastern Economic Review du 24 nov. 1994, p. 36).

Tableau 2 : ESTIMATIONS GLOBALES DES BESOINS D'INVESTISSEMENTS EN ASIE-PACIFIQUE

¹⁹ Une commission gouvernementale vient de remettre encore récemment (décembre 1995) un rapport au premier ministre sur cette question.

Il convient de mentionner également des programmes subrégionaux supposés aider au développement de zones potentiellement performantes, intéressant plusieurs Etats et mis en oeuvre sous l'auspice des organismes internationaux. Il en existe actuellement deux : l'aménagement de la région du Mékong d'une part, celui dit de la rivière Tumen d'autre part.

Le premier est piloté par un Comité du Mékong regroupant les huit pays riverains du grand fleuve, et il est soutenu par la Banque asiatique de développement (ADB, 1993). Il a pour objet de dynamiser la croissance autour du grand fleuve, en s'appuyant sur celle de régions développées (Thaïlande) et à fort potentiel (Vietnam) pour entraîner le développement de pays jusqu'ici marginalisés (Cambodge, Myanmar et Laos), en incluant une province chinoise riche de ressources, le Yunnan. Il devrait éviter que seules les franges côtières de la zone ne profitent de la croissance. De nombreux projets sont envisagés, et les investisseurs asiatiques intéressés sont déjà multiples : thaïlandais, japonais et chinois notamment. Parmi ces projets (pour une description exhaustive cf. ADB, 1993), citons :

- L'amélioration de la route Bangkok-Phnom Penh-Ho Chi Minh Ville.
- La construction d'une route à grande circulation de la côte vietnamienne au Nord-Est de la Thaïlande à travers le Laos.
- Une route circulaire liant Chiang Mai (Nord-Est de la Thaïlande) et Jinghong (Yunnan) traversant le Myanmar à l'Est et le Laos à l'Ouest.
- La réhabilitation de la route de Dali (Yunnan) à Lashio (Myanmar).
- L'extension de la ligne Kunming/Dali jusqu'à Lanping, suivie d'une extension vers le Tibet.
- La réhabilitation du système ferroviaire du Cambodge.
- La modernisation des aéroports de Phnom Penh, de Kunming (Yunnan), Luang Prabang et Pakse (Laos).

Le programme prévoit également des projets dans les domaines de l'énergie, des télécommunications, de l'environnement et du tourisme.

Le second programme, encore dans les limbes, est promu par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Potentiellement, il peut avoir une incidence considérable sur la répartition géographique des activités dans la région. Ainsi, dans une zone dont l'avenir économique est toujours en partie bloquée par le verrou nord-coréen et l'incertitude politique et institutionnelle russe, le projet du Tumen (Corée du Nord/Russie/Chine septentrionale, ou TRENDA : *Tumen River Economic Development Area*), envisage-t-il plus de \$30bn d'investissements d'infrastructures : deux voies ferrées, deux routes, deux aéroports, quatre terminaux portuaires... Les investissements prévus se répartissaient de la sorte en 1992²⁰ :

- Ports et terminaux maritimes : \$4bn ; port intérieur : \$1bn
- Aéroport : \$2bn ; voies ferrées : \$2bn ; routes : \$2bn
- Centrales thermiques ou électriques : \$2bn
- Télécommunications : \$1bn
- Eau potable : \$1bn ; déchets \$1bn

Toutefois à ce jour, l'intérêt des entreprises (japonaises et sud-coréennes essentiellement), n'a pas encore répondu aux ambitions de la *Tumen River Area Development Company*, holding intergouvernementale mise en place pour attirer les investisseurs privés...

. *Les initiatives nationales*

Dans les années soixante-dix déjà, plusieurs pays d'Asie ont fait des efforts sensibles pour répondre aux besoins, notamment dans les domaines des transports et de l'énergie. Ils ont bénéficié de l'attention des bailleurs de fonds internationaux pour ces secteurs, et plus précisément de la montée en puissance à la Banque mondiale d'une politique urbaine articulée à la nécessité des ajustements macro-économiques (Cohen, 1990), politique dont s'est plus tard inspirée la Banque asiatique. La région a aussi profité des facilités financières offertes par les pays occidentaux, confrontés à la récession et soucieux d'encourager l'exportation du savoir-faire de leurs grandes entreprises.

²⁰ Voir le dossier publié par la Far Eastern Economic Review du 16 janvier 1992, pp. 16-20. Voir aussi la même revue du 10 novembre 1994.

Mais il a fallu attendre les changements politiques (démocratisation en Corée du Sud, à Taiwan, aux Philippines...) et la confirmation de la tendance généralisée à la croissance des années quatre-vingt pour voir les Etats de la région lancer des projets d'envergure, puis mettre à l'ordre du jour dans les années quatre-vingt-dix des programmes relativement ambitieux d'équipements collectifs (tableau 3).

INVESTISSEMENTS ANNONCÉS	COMMENTAIRES
Corée du Sud. Plan pour les infrastructures (1993/1997) : de \$91bn à \$109bn (1).	Autoroute Chonan-Nonsan (\$1,17bn), TGV Est-Ouest (\$4,82bn), autoroute Taegu-Taedong (\$1,54bn), LRT de Seoul et Pusan (\$0,86bn), nouvel aéroport international de Seoul (\$2,36bn), canal de Kyungin (\$0,61bn), terminal de Inchon (\$0,25bn), Digue de Mokpo (\$0,15bn), pont de Kadok (\$0,87bn), autoroute de Kyungin (\$0,2bn), autoroute Taejon-Tangin (\$1,51bn), autoroute centre du pays (\$2,89bn), trois nouveaux ports (\$3,38bn), quatre terminaux de fret (\$0,8bn), trois centrales (\$1,3bn).
Hong Kong prévoit en 1991 un programme d'équipement de HK\$43,6bn (2). Programme d'équipements (<i>Port & Airport Development Strategy</i>) : PADS d'un montant de HK\$ 98,6bn	Le PADS comprenant : l'aéroport de Chek Lap Kok (HK\$43,6bn), <i>West Kowloon Reclamation</i> (HK\$ 9), <i>West Kowloon Expressway</i> (HK\$ 5,6), <i>Tung Chung Phase 1</i> (HK\$ 4,3bn), <i>Lantau Fixed Crossing Bridge</i> (HK\$ 12,1bn), services publics divers (HK\$ 1,5bn), <i>Central Wan Chai Reclamation</i> (HK\$ 1,8bn), Airport Railway (HK\$ 12,5bn).
Japon. Le plan d'investissement public de 1991 à 2000 prévoit une enveloppe de 430 trillions de yens (3)	Plan concernant le logement, les déchets, l'assainissement, les ports et aéroports, les parcs et espaces verts, la sécurité du trafic et les digues...
Singapour (1993) veut investir S\$8bn sur cinq ans dans les infrastructures (4)	En particulier les projets électriques (\$6,7bn) gazier (\$0,5bn) et de l'eau
Taiwan (1991) souhaite investir \$330bn dans les infrastructures (plan à six ans). On serait revenu à \$190bn fin 1993 (5). L'Indonésie (1994) devra réaliser \$7,05bn d'investissements dans les domaines de l'environnement, des transports ferroviaires et urbains (6)	Dont le MRT de Taipei, le réseau ferroviaire à grande vitesse (\$11bn), l'autoroute Nord/sud, le MRT dans les villes de Kaoshiung, Taichung et Tainan, des centrales nucléaires, les télécommunications (\$7bn). \$1,8bn dans le domaine de l'eau, des déchets et de l'assainissement, \$2,25bn dans celui des transports urbains et \$3bn pour mettre en place le réseau ferroviaire.
Chine Populaire. Le plan directeur des transports (début des années 90) prévoit \$11,5bn d'investissements (7). Les besoins totaux en matière d'infrastructures devraient s'élever à environ \$500bn (8)	D'après la Banque asiatique, les besoins d'investissements pour la construction et la modernisation des routes d'ici l'an 2000 avoisineraient \$4,5bn, \$10bn dans celui de l'énergie et \$700M pour les télécommunications (note 8a).
Thaïlande. Le marché de l'Environnement est estimé à \$10bn en 1994 (9)	
Les Philippines lancent en 1994 le <i>Flagship Programme</i> , destiné à mettre en oeuvre 82 projets d'infrastructures pour \$8,2bn (10)	Comprend notamment: centrale de Bataan, voies à péage de Manille Sud, autoroute Pan Philippines, aéroport et port de Davao (Mindanao), nouvel aéroport international de Manille.
Malaisie. Plan d'infrastructures annoncé dans les années quatre-vingt-dix : au moins M\$128bn (total des principaux projets) (11)	Nouvelle ville de Gelang Patah (M\$32bn), nouvelle capitale de Putrajaya (M\$20,1bn), projet hydroélectrique de Bakun (M\$15bn), plus six autres projets de centrales (M\$12bn), réseau de transmission électrique (M\$11bn), route de Kuala Lumpur au nouvel aéroport international (M\$9bn), nouvel aéroport international (M\$9bn), gazoduc Klang-Padang Besar (M\$7,3bn), système d'assainissement de la péninsule (M\$6,3bn), Light Rail Transit System de Kuala Lumpur (M\$5,3bn).

Tableau 3 : PROJETS D'INVESTISSEMENTS DANS LE DOMAINE DES INFRASTRUCTURES PAR PAYS²¹

²¹ (1) : *The Korea Herald*, du 16 février 1995 ; (2) : D'après Henry, Ministère français de l'Équipement, juin 1991 ; (3) : Transport Infrastructure Engineering Study (Japan), Research Institute of Construction and Economy, Feb. 1991 ; (4) East Asian Affairs du 15 sept. 1993, p. 50 ; (5) *Far Eastern Economic Review* du 15 oct. 1993, révision évoquée par la revue «Science», fin 1993 ; (6) *East Asian Affairs* n° 54, p. 4 ; (7) : M. Liu Zhongli, Ministre chinois des Finances (d'après la *Far Eastern Economic Review* du 10 nov. 1994 ; (8) : cité par Lee Keon Woo, 1994, p. 2, cf. bibliographie (9) : Kenan Institute (d'après la *Far Eastern Economic Review* du 24 nov. 1994, p. 36) ; (10) : Flagship Committee (d'après la *Far Eastern Economic Review* du 28 juillet 1994, p. 78 ; (11) : *Far Eastern Economic Review* du 28 sept. 1995, p. 85.

Ces chiffres ont une valeur très relative. Dans les pays les plus pauvres, nombre de projets n'aboutiront probablement jamais, faute de financement eu égard à l'énormité des besoins (voir les \$4,3bn nécessaires à la conduite des projets de l'Agenda 21 chinois dans le domaine de l'environnement²²). Les révisions à la baisse des budgets disponibles sont prévisibles, comme l'a montré l'exemple de Taiwan. Au moins ces projets reflètent-ils des orientations politiques. Quel que soit le réalisme des estimations, elles contribuent indubitablement à stimuler psychologiquement administrations et entreprises autochtones des secteurs concernés. Leur effet d'annonce n'est pas négligeable. Elles entretiennent en outre le mythe de l'irréversibilité de la croissance de l'Asie-Pacifique, sorte de troisième Rome du capitalisme triomphant, après l'Europe du Nord-Ouest et l'Amérique du Nord.

Ces plans ou projets répondent à plusieurs types de logiques, dont la combinaison inévitable varie en fonction des pays concernés.

3. LES FORCES MOTRICES DE L'ESSOR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES

L'équipement, atout de la concurrence régionale

Le tissu industriel, et plus encore celui des services ne peut se développer sans une politique active d'équipements. Les Etats asiatiques ne se contentent plus d'organiser des "zones économiques d'exportation", relativement autonomes par rapport aux infrastructures nationales. Le développement veut s'appuyer désormais sur l'attractivité internationale des villes, la productivité de la main-d'oeuvre, l'essor d'un tissu d'entreprises locales innovantes, la rapidité et la fiabilité des flux d'informations et de marchandises, etc. Singapour, là encore, fait figure d'exemple à suivre pour ses voisins. Les instituts économiques mettent d'ailleurs l'accent sur les manques à gagner en termes de croissance économique dans

les pays en développement, dus à l'insuffisance ou aux dysfonctionnements des infrastructures. L'encouragement de la Banque mondiale à accroître la "productivité urbaine" (World Bank, 1990), même si le concept est sujet à caution, illustre à ce titre l'apport des services urbains à la croissance macro-économique.

Les plans d'équipement lancés par les pays de la zone s'inscrivent désormais dans une course à la compétitivité, et répondent au souci de ne pas se laisser distancer par leurs voisins pour des raisons de prestige. Les crises connues par la Malaisie, la Thaïlande et surtout les Philippines dans le domaine de l'électricité, ont été vécues, toutes proportions gardées, comme des hontes nationales, des avatars extrêmement préjudiciables aux performances d'économies qui se livrent une concurrence sévère pour attirer les capitaux étrangers et stimuler leurs propres groupes industriels et financiers.

L'importance des réseaux de longue distance est naturellement vitale. Partant d'hypothèses de croissance rapide et du fait que les transports ont un rôle structurant sur la répartition spatiale de l'activité économique, les planificateurs cherchent à déterminer la localisation optimale des principaux noeuds de communication du bassin Asie-Pacifique²³. Compte tenu de la concentration des activités sur les franges côtières, et de l'évolution des formes de communications dans la région (Rimmer, 1994), la géographie des projets d'aéroports internationaux est une bonne illustration de cette préoccupation. Pratiquement tous les pays comptent parmi leurs priorités d'investissements aujourd'hui au moins un "mégaprojet" d'aéroport international, capable d'accueillir les gros porteurs des années 2000, en mesure de proposer un *handling* performant et de servir de plaque tournante (*hub*) aux compagnies locales, maintenant parmi les premières mondiales (Singapore Airlines, Nippon Airways, Cathay Pacific, Korean Airlines...). Les projets aéroportuaires sont souvent accompagnés de projets de liaisons ferroviaires et autoroutières à la ville la plus proche,

²² Publié en 1994, il identifie 550 projets, dont 62 projets prioritaires. Voir sur ce point la présentation synthétique qu'en a fait le ministère français de l'Environnement (1994).

²³ L'optimisation n'est probablement pas toujours le terme adéquat, par exemple lorsqu'on sait que la seule province du Guangdong nourrit actuellement 20 projets d'aéroports en mesure de prendre en charge 280 millions de passagers par an. Cf. *Far Eastern Economic Review* du 6 juillet 1995, p. 60.

d'ouvrages d'art (ponts pour l'aéroport du Kansai et de Chubu au sud de Tokyo par exemple), de poldérisation, etc. En ce sens, ils supposent des dépenses considérables, à la mesure des enjeux

économiques perçus sur très longue période, répondant à un trafic aérien en croissance permanente.

PROJETS D'AÉROPORTS INTERNATIONAUX	COÛTS ESTIMÉS ²⁴
Osaka (Japon)	\$30bn (1994)
Chek Lap Kok (Hong Kong)	\$8,8bn (1992)
Nong Hgu Hao (Thaïlande)	\$5bn (1994)
Kuala Lumpur (Malaisie)	\$3,4bn en (1995)
Clark base (Philippines)	\$3bn en (1994)
Séoul (Corée du Sud)	\$2,36bn (1995)
Zhuhai (Chine Populaire)	\$1,8bn (1995)
Taipei (Taiwan)	\$1,05bn (1994)
Shanghai-Pudong (Chine Populaire)	\$1bn (1994, pour la première phase)

Tableau 4 : SÉLECTION DE PROJETS D'AÉROPORTS INTERNATIONAUX EN ASIE

L'établissement de réseaux de télécommunications, notamment internationales, et la mise en place de téléports représentent aussi une nécessité pour affronter la concurrence, de même que les terminaux portuaires et les prestations afférentes qui doivent accompagner la croissance du trafic maritime par containers. Les mesures de dérégulation et de recours à l'initiative privée dans ces domaines se fondent sur une recherche d'efficacité stimulée par la concurrence régionale entre ports et pôles financiers déjà existants. Elles s'appuient sur l'idée que les processus de production sont désormais soumis à l'efficacité de la gestion des flux de marchandises, de personnes et d'informations, aux technologies de transports et de télécommunications (Rimmer, 1993) : la production et l'échange sont intimement liés, le produit et le service indissociables.

Les équipements urbains représentent un enjeu tout aussi important à la réalisation des objectifs ambitieux des métropoles asiatiques : devenir des centres d'affaires incontournables et d'envergure

régionale, offrir aux investisseurs les facilités qui les rendront attractives (télécommunications, trafic fluide, sécurité, minimisation des nuisances). Sur ces aspects, la compétition entre les centres urbains d'Asie est inexorable, compétition dont la protection de l'environnement (luttés contre les pollutions de l'air et de l'eau notamment) n'est pas encore l'élément essentiel.

Les motivations sociales.

La force des économies dépend de la qualité de la main-d'oeuvre, donc en particulier de ses conditions de vie (accès à une eau correctement potabilisée, collecte des eaux usées et des déchets, accès aux transports...). Les rythmes de développement des pays d'Asie les obligent à assurer de meilleures conditions de reproduction que jadis à la force de travail. A n'en pas douter, Singapour avec son système inspiré par le confucianisme (Pan Eng Fong, 1988), a représenté pour ses voisins un exemple probant. Les pouvoirs en place, assouplis politiquement, instaurent

²⁴ Sources : *Far Eastern Economic Review* des 22 octobre 1992 (Chek Lap Kok), 22 juin 1995 (Séoul), 6 juillet 1995 (Zhuhai), 18 septembre 1995 (Kuala Lumpur), *Le Monde* du 15 août 1994 pour Osaka, *East Asian Affairs* n° 56, 1994 (Nong Hgu Hao).

progressivement des processus électoraux (nationaux et locaux) qui autorisent une sanction par l'électeur des responsables de services publics déficients ou trop chers. Les pouvoirs publics se doivent d'assurer, sous peine d'être désavoués par les urnes ou par la rue, des équipements et services qui répondent aux exigences des populations dont le pouvoir d'achat s'accroît (propriétaires de véhicules individuels, abonnés aux réseaux téléphoniques...)²⁵.

Flatter l'orgueil national.

Les pays de l'Asie-Pacifique ont derrière eux un passé souvent douloureux, marqué par la pauvreté et l'instabilité politique. Plusieurs d'entre eux doivent encore consolider leur unité nationale (Cambodge, Philippines avec le problème de Mindanao, voire à Taiwan la tension entre Chinois du continent et Formosans). A tort ou à raison, on s'interroge sur la capacité de certains Etats à maintenir l'unité ou/et la stabilité après la disparition de la scène politique de dirigeants historiques (Suharto en Indonésie, Mahathir en Malaisie, Deng Xiao Ping en Chine...). Dans un contexte de croissance forte, où l'Etat et le sentiment d'orgueil national qu'il impulse jouent un rôle considérable, les projets d'infrastructures revêtent une dimension symbolique non négligeable²⁶. En Asie, ceux-ci affirment la force et l'ambition d'une nation, qu'il s'agisse d'un aéroport, d'un complexe énergétique (barrage des Trois Gorges en Chine, centrales de Paiton en Indonésie...), d'un gratte-ciel, d'un projet de transport terrestre (TGV Pékin-Shanghai ou Taipei- Kaoshiung, métro de Jakarta...) ou d'un ouvrage d'art. Une fois de plus, évoquons Singapour : l'orgueil d'appartenir à un univers "où tout fonctionne" - trafic fluide, accès à la propriété des logements, services publics de qualité, et bien sûr niveau de vie relativement élevé pour la région - compense en large partie aux yeux des Singapouriens la rigueur du système (coût prohibitif des véhicules individuels, prélèvements sociaux à la source très importants, surveillance des comportements individuels...).

Singapour, même si la reproductibilité de son expérience est limitée eu égard aux spécificités initiales de la cité-Etat, représente en Asie le symbole d'une réussite régionale, voire la preuve d'une capacité spécifiquement asiatique à organiser la cité du XXIème siècle.

Décentralisation et nouvel esprit technocratique.

Encouragés par la Banque mondiale, plusieurs pays d'Asie ont entamé des réformes visant à décentraliser ou à déconcentrer les compétences de l'administration centrale. Aujourd'hui, le développement de nombreuses villes majeures (Cebu aux Philippines, Chiang Mai en Thaïlande, Medan et Surabaya en Indonésie...) apparaît pour les autorités centrales comme un moyen de désengorger les capitales et d'aménager les territoires. Dans certains cas comme en Chine, le processus va trop loin : le pouvoir central doit contrôler l'autonomie décisionnelle acquise par certaines villes ou provinces grâce aux profits tirés de la croissance. De cette autonomie résulte la multiplication des projets, des démarches auprès d'investisseurs étrangers ou nationaux pour installer ici une station de potabilisation, là une section routière à péage. Ces initiatives correspondent parfois davantage au désir des responsables locaux d'exercer une autonomie nouvelle, qu'à celui d'une rationalité économique locale réelle. D'autres pays en ont fait l'expérience, dont la France après les lois de décentralisation. Comme l'aval des ministères centraux est toujours nécessaire pour les projets d'envergure, ceux-ci peuvent tourner court ou être bloqués en raison de conflits entre administrations. Inversement l'appui dont bénéficient certaines villes et provinces au plus haut niveau de l'administration d'Etat peut être un adjuvant décisif à la mise en oeuvre de leurs projets.

A condition que la croissance économique perdure, les tendances au renforcement de l'initiative locale contribueront durablement à la multiplication de projets d'infrastructures, en particulier urbains.

²⁵ Ce qui ne revient pas à nier la persistance de la grande pauvreté, voire la paupérisation de certaines populations, victimes des réformes économiques et de la croissance.

²⁶ Le phénomène fut parfois similaire en Europe : que l'on pense aux autoroutes de Mussolini par exemple, voire aux grands projets français comme le TGV.

Le double intérêt des pays industrialisés.

Les pays industrialisés espèrent voir leurs entreprises de construction, de fabrication de biens d'équipement et d'ingénierie, profiter des grands projets asiatiques d'infrastructures. Cet espoir s'est accru avec l'amélioration de la solvabilité et du risque-pays de nombreux Etats de la zone. Les réformes de la gestion des services publics entamées ou annoncées ne font qu'aviver cet intérêt puisqu'elles autorisent la valorisation d'une capacité à exploiter des services, en plus de la vente de technologies. En outre, elles sont autant d'occasions de renforcer l'image d'entreprises compétentes auprès des organismes internationaux. Du coup, les aides bilatérales jouent un effet de levier non négligeable sur la compétitivité des entreprises occidentales sur les marchés asiatiques.

Les grands projets d'infrastructures en Extrême-Orient sont aussi de nature à satisfaire les pays qui estiment anti-concurrentiels les comportements commerciaux et industriels des firmes asiatiques. En effet, des politiques soutenues d'équipements se traduisent non seulement par des importations de savoir-faire et de technologies, mais surtout par une allocation des ressources au détriment de secteurs qui sont au coeur des enjeux de concurrence internationale (automobile, armement, électronique, biens de consommation...). Pour les tenants occidentaux de la thèse de la concurrence asiatique déloyale et fautive de chômage en Europe et en Amérique du Nord, toute réorientation des fruits de la croissance de la région vers des dépenses de construction et de génie civil est un moindre mal. Certes, on peut s'interroger sur la pertinence à long terme du raisonnement puisque les infrastructures favoriseront *in fine* la capacité des pays en développement d'Asie à rivaliser avec les pays industrialisés sur des créneaux qui représentent leurs atouts aujourd'hui (services financiers, télécommunications, éco-industries, agro-alimentaire...). Mais ce raisonnement n'en a pas moins justifié, à la fin des années quatre-vingt, l'attitude des Etats-Unis à

l'égard du Japon dans le cadre des discussions sur les obstacles structurels à l'équilibre des relations commerciales (*Structural Impediments Talks*) : exiger de Tokyo de lancer un plan massif d'investissements en infrastructures afin de détourner les entreprises nippones des marchés extérieurs²⁷. Le plan de 431 trillions de yens (1 trillion = 1000 milliards) évoqué plus haut a partiellement répondu aux attentes de Washington.

Les dynamiques qui poussent les pays d'Asie à une planification ambitieuse de leurs infrastructures sont puissantes et correspondent à la suite logique des évolutions économiques mondiales (concurrence commerciale), ou aux déblocages nécessaires aux sociétés asiatiques pour éviter des crises internes graves (motivations sociales par exemple). Mais les Etats de la région ont du mal à faire face aux défis posés par la satisfaction rapide des besoins d'infrastructures : manque de ressources financières, lourdeur administrative handicapant la conduite rapide des projets... En même temps, les apports extérieurs sous forme de prêts publics - bilatéraux ou multilatéraux - ne peuvent jouer qu'un rôle limité. Parallèlement, la croissance a permis l'apparition, puis la consolidation d'un certain nombre de groupes industriels locaux à la recherche de nouveaux marchés sur lesquels réaliser facilement des profits. Cette croissance a également permis l'accumulation de ressources financières privées considérables, susceptibles d'être recyclées par les marchés financiers les plus actifs de la région. Une nouvelle conception du financement et de l'exploitation des équipements collectifs nourrit donc des attentes considérables.

²⁷ «The US requested Japan to increase its 1990 public investment of 30,2 trillion yen (7,2 % of GNP) - this is 26,3 trillion yen (6,3 % of GNP) in terms of public fixed capital formation - and to 9 % of GNP in 5 years, and 10 % in 10 years. The US further asked Japan to specify the resource allocation to each project and scale of investment in each fiscal year» (RICE, 1991, p. 9).

III. LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE AU FINANCEMENT ET A LA GESTION DES INFRASTRUCTURES

Présenter la distinction entre public et privé en terme d'opposition est désormais contestable : des firmes d'Etat chinoises se montrent tout aussi agressives commercialement (CITIC²⁸ par exemple) que les plus capitalistes des firmes de Hong Kong, et les capitaux propres des sociétés créées *ad hoc* pour mener un projet donné, associent la plupart du temps fonds d'origines privée et publique. Il existe un continuum entre les entreprises municipales ou nationales aux effectifs pléthoriques, qui ne survivent qu'à coups de subventions publiques, et les firmes privées dont l'objectif n'est que la réalisation d'un profit à court terme grâce au jeu, par exemple, de la spéculation.

Le terme de "secteur privé" est un raccourci terminologique commode auquel on recourra ici, malgré toutes les réserves que suscite son utilisation²⁹. On se référera à des critères économiques plutôt que juridiques : on admettra ainsi que le secteur privé est animé par la satisfaction d'objectifs qui le distinguent du secteur administratif, comme la maximisation de la valeur de l'entreprise, et la recherche d'un profit répondant à la fois aux attentes des actionnaires et aux nécessités de la reproduction du capital (investissements, modernisation et innovation, recherche de nouveaux marchés...). Une entreprise du secteur privé est donc obligée de développer une stratégie industrielle et commerciale, faute de pouvoir compter sur la manne des budgets publics, pour maintenir un équilibre d'exploitation et de croissance à long terme. En dehors du cas de monopole absolu et en théorie, le secteur privé s'accommode par définition d'une certaine précarité de l'exploitation et en tout cas de l'exposition à des risques de différentes natures qui justifie le profit et son accumulation.

Par entreprise privée, on fera ici globalement

référence à des entreprises fonctionnant sous régime plutôt privé qu'administratif, qu'il s'agisse par exemple d'une modification effective de la propriété du capital d'un monopole public en faveur d'actionnaires privés, ou d'un nouveau style de management adopté dans le cadre d'une privatisation future du capital.

1. LES FAITS

La totalité des pays de l'Asie-Pacifique ont jusqu'ici confié aux autorités centrales, aux entreprises publiques et aux collectivités locales le financement et la gestion des services de réseaux urbains et interurbains. Fondé sur des arguments politiques (indépendance nationale, intégration nationale), idéologiques (propriété du peuple) ou économiques (théorie du monopole naturel), ce modèle dirigiste répondait pour ces pays :

- à la volonté de s'insérer dans la division internationale du travail pour ceux fonctionnant en régime d'économie de marché,
- au respect du Plan, non seulement pour les démocraties populaires, mais également pour des Etats farouchement anti-communistes mais fondés sur des régimes autoritaires et centralisés (Plans quinquennaux *Repelita* en Indonésie par exemple).

Depuis le milieu des années quatre-vingt cependant, l'innovation est de règle : contrats de concessions et projets en *build operate and transfer* (BOT), joint ventures à capitaux mixtes, ouverture du capital des établissements publics à des investisseurs étrangers ... L'association des entreprises privées à la gestion des services publics est subordonnée à quatre types d'initiatives administratives et politiques :

²⁸ China International Trust & Investment Corp, fondé en 1979.

²⁹ Notons qu'en Chine populaire, il demeure indélicat de parler de secteur privé, terme auquel on préfère celui de "secteur non gouvernemental".

1. Les réformes d'entreprises publiques visant à les soumettre à un fonctionnement plus proche de celui du secteur privé. Ces réformes commencent généralement par l'autonomisation de centres de profits ou départements d'anciens monopoles publics sous la forme de filiales supposées s'émanciper progressivement : cas de Japan Railways (cf. le rôle de *JNR Settlement Corporation*) et de NTT au Japon. Elles n'excluent pas d'autoriser ces firmes à s'engager dans une stratégie commerciale à l'étranger, à modifier le statut des salariés, etc. Le but à terme de ces réformes est la vente de la propriété du capital de l'entreprise à des investisseurs (institutionnels, firmes privées, petits porteurs...) par le truchement du marché financier : cas de la PLN en Indonésie et d'EGCO³⁰ en Thaïlande pour la production électrique, des projets de privatisation du monopole Chuanghua Telecom à Taiwan...

2. L'adoption de lois ouvrant un service donné à la concurrence de firmes extérieures aux anciens monopoles : le téléphone (Malaisie, Philippines...) et les transports aériens (Japon) en particulier.

3. La modification des cadres réglementaires afin de faciliter les investissements directs privés et étrangers dans des secteurs jugés jusque-là d'intérêt national. Citons par exemple les réglementations indonésiennes de 1994, les lois sur les financements privés de la construction, de l'exploitation, de la maintenance des ouvrages d'infrastructures de 1990 et 1994, ou l'*Industrial Guiding Catalogue for Foreign Investment* publié par la République populaire de Chine en 1995.

4. Les initiatives intempestives prises par des collectivités locales ou des ministères pour associer une entreprise privée à l'exploitation d'équipements locaux, sans la préexistence d'une réglementation l'autorisant ou l'interdisant formellement. Au bout d'une certaine période, c'est leur multiplication qui, faute d'aboutissement satisfaisant pour les parties, appelle un effort d'organisation juridique et réglementaire à l'échelle de l'ensemble du pays.

On ne recense pas en Asie de privatisations pures et simples, comme celle de l'eau en Angleterre, avec transfert de la propriété des équipements à des entreprises privées.

Ces dynamiques ont jeté les bases d'une participation nouvelle du secteur privé au financement et à la gestion des équipements. Les secteurs principalement concernés sont les transports aériens, les télécommunications et la génération d'énergie. Dans une moindre mesure, elle s'étend à l'exploitation des routes et des ouvrages (tunnels, ponts), à la potabilisation de l'eau, aux transports en communs en site propre³¹. Elle se heurte à davantage d'obstacles dans les secteurs où le recouvrement des coûts par la tarification demeure difficile : distribution d'eau, de gaz et d'électricité, mais surtout gestion des déchets et assainissement, en dehors du cas exemplaire de la Malaisie. Cela étant, le bilan de la participation du secteur privé en Amérique latine (Chili, Argentine, Mexique notamment) paraît plus riche qu'en Asie à ce jour (World Bank, 1994).

³⁰ PLN : *Perusahaan Umum Listrik Negara*. EGCO : *Electricity Generating Company Ltd*.

³¹ Le secteur privé participe largement à l'offre de transports par bus (il existe plus de 90 compagnies à Séoul !) et par modes dits informels : microbus et minibus (Malaisie, Chine), jeepneys et tricycle (Philippines), becaks (Indonésie)...

PAYS	TCSP*	TÉLECOM	EAU SEMENT	ASSAINIS URBAINS	DECHETS	PORTS PORTS	AÉRO- AERIENS	TRANSP. ROUTIERS	PEAGES TRICITE	ELEC- DE FER	CHEMINS
Japon	oui	oui	non	non	non	oui	oui	nd	nd	nd	oui
RPC	oui	non	oui	oui/non	oui	oui	oui	oui	nd	nd	oui
Corée d. S	oui	nd	non	non	oui	oui	oui	oui	nd	nd	oui
Taïwan	oui	non	non	oui/non	oui	oui	oui	oui	non	oui	oui
Hongkong	nd	oui	non	non	oui	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Vietnam	non	oui	oui	non	non	non	non	non	oui	oui	oui
Laos	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	-
Cambodge	non	nd	nd	nd	nd	nd	oui	oui	nd	nd	nd
Mongolie	non	non	non	non	non	non	non	non	non	nd	non
Corée N.	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non
Myanmar	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non
Brunei	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non
Indonésie	oui	oui	oui	nd	nd	oui	oui	oui	oui	nd	oui
Philippines	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Thaïlande	oui	oui	oui	nd	nd	nd	oui	non	oui	nd	oui
Malaisie	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	nd	nd
Macau	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	-nd
Singapour	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	-

Tableau 6 : LA MISE E PLACE DE LOIS AUTORISANT LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ À LA GESTION DES INFRASTRUCTURES

*TCSP : transports en commun en site propre

PAYS	TCSP*	TÉLECOM	EAU	ASSAINIS- SEMENT	DECHETS URBAINS	PORTS	AÉRO- PORTS	TRANSP. AERIENS	PEAGES ROUTIERS	ELEC- TRICITE	CHEMINS DE FER
Japon	oui	oui*	non	non	non	oui**	oui**	oui	non	oui	oui
RPC	oui/non	non	oui	non	oui	oui**	oui**	oui	oui	oui	oui
Corée d. S	non	oui*	non	non	non	non	non	oui	oui	non	non
Taiwan	oui	oui	non	non	non	non	non	oui	non	non	non
Hongkong	oui	oui	non	non	oui	oui	non	oui	oui	oui	non
Vietnam	non	non	oui	non	non	non	non	non	non	non	non
Laos	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	-
Cambodge	non	oui*	non	non	non	non	oui	oui	non	non	non
Mongolie	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non
Corée N.	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non
Birmanie	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non
Brunei	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non	non
Indonésie	oui	oui	oui	non	non	non	non	oui	oui	oui	non
Philippines	oui	oui	oui	non	nd	oui	oui	oui	oui	oui	non
Thaïlande	oui	oui	oui	non	nd	nd	oui	oui	oui	oui	non
Malaisie	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non
Macau	-	non	oui	non	oui	oui	oui***	-	-	non	-
Singapour	non	oui	non	non	non	non	non	non	non	non	non

Tableau 7 : L'EXISTENCE DE PROJETS ASSOCIANT LE SECTEUR PRIVÉ À LA GESTION DES INFRASTRUCTURES EN ASIE

*TCSP : transports en commun en site propre

oui* : réseaux cellulaires/mobiles seulement

oui** : sociétés d'économie mixte au Japon (*third sector*)

oui*** : aéroport en projet

Nota : Plusieurs informations contenues dans ces tableaux ont été recueillies ou vérifiées grâce au concours de la DAEI du Ministère de l'Équipement, du logement, des transports et du tourisme, de la SAUR International, du PEE de Tokyo, et de la Lyonnaise des Eaux-Dumez (Jakarta).

Les tableaux 6 et 7 s'efforcent de faire le point par pays de la participation des entreprises privées à la gestion des infrastructures en répondant à deux questions.

- Existe-t-il ou non des lois autorisant la participation du secteur privé (hors secteur informel) à la gestion des ouvrages, usines ou réseaux, nécessaires aux services publics (tableau 6) ?

- Un ou des projets significatifs sont-ils réalisés ou en cours, témoignant du caractère effectif de cette participation, ou existe-t-il des prestataires de services dont les capitaux sont en majorité détenus par des actionnaires privés (tableau 7) ?

Un projet a été considéré comme "non significatif", lorsqu'il a été estimé non représentatif de l'amorce d'une tendance vers la participation du secteur privé : exemples des quelques stations de traitement d'eau au Japon gérées par le secteur privé ou des projets de gestion privée des déchets industriels en Indonésie.

Ce type de représentation synthétique présente ses limites. Ainsi la décomposition des secteurs reste-t-elle malgré tout sommaire (les télécommunications en particulier, mériteraient un découpage plus détaillé), et les réponses par oui ou par non nécessiteraient parfois certains commentaires (projets en cours connaissant d'importantes difficultés, contrôle public de fait d'entreprises "privées"...). Par ailleurs, on a considéré les entreprises singa-

pouriennes comme publiques sur la base du critère juridique : ce choix devient discutable au regard des pratiques de gestion : ces entreprises sont assez proches de firmes privées (cas de Singapore Telecom, voir de la SMTC (*Singapore Mass Rapid Transit Corporation*) qui exploite le métro de la cité-Etat). Enfin, ces tableaux ne peuvent rendre compte des fortes résistances politiques internes aux initiatives visant à associer davantage le secteur privé à la gestion des infrastructures. L'irréversibilité de cette participation - si tant est que le mot ait un sens en économie - est plus ou moins acquise en fonction des pays (et des secteurs), qui se sont engagés récemment sur cette voie.

En dépit de ces réserves, les deux tableaux indiquent clairement l'ampleur de l'intérêt suscité par une participation accrue du secteur privé, en particulier à la gestion des infrastructures lourdes, des télécommunications et, dans une moindre mesure, de l'eau potable. En fait, ceux des pays qui ne se sont pas engagés significativement sur la voie de la "privatisation" conservent souvent à son égard un intérêt de principe. Celui-ci pourrait se traduire par des initiatives de ces pays dès lors que leurs conditions économiques le leur permettraient : Mongolie, Cambodge, Laos... Les Etats qui peuvent être considérés comme irréductiblement hermétiques à ces mutations sont en fait peu nombreux : Corée du Nord, et à l'autre bout de l'échelle de la prospérité, Singapour et Brunei.

Le nouveau partenariat administrations/entreprises doit s'accompagner de mesures de dérégulation, ou d'introduction de mécanismes de régulation par le seul marché. Les pays asiatiques sont souvent encore à la recherche de systèmes de régulation satisfaisants (prix, contrôle de l'exécution des contrats, respect des normes techniques par l'exploitant) qui ne se limitent pas à la promulgation de lois et de décrets, ni à la création d'agences de régulation. Un temps d'adaptation est nécessaire, qui permette de mettre en place les mécanismes de régulation sans rompre avec les traditions socio-professionnelles, techniques, institutionnelles, et politiques, propres à chaque pays.

2. VERS UN NOUVEAU SYSTÈME DE FINANCEMENT ET DE GESTION DES ÉQUIPEMENTS

La croissance de la demande.

C'est l'argument essentiel. La demande répond tant à des raisons industrielles et commerciales, qu'à des exigences de confort individuel. Les niveaux de vie augmentent et les nouvelles classes moyennes exigent plus de salubrité et de commodités, même si elles demeurent très sensibles au prix des services. Par ailleurs, on observe une croissance vertigineuse des déplacements aériens, due à la découverte du tourisme par les ménages et à la multiplication des voyages d'affaires. Des comportements hérités des modes de vie ruraux très proches (une ou deux génération(s) souvent) aident probablement en fait au succès, plus rapide qu'en Europe, de certains services et technologies : téléphone sans fil (appropriation de la voie publique pour communiquer), préférence pour les relations d'affaires les plus directes possibles (développement des transports aériens, de la vidéo-conférence...). En outre, la croissance exponentielle des déplacements motorisés individuels conduit les pouvoirs publics à devoir arbitrer entre l'encouragement à l'industrie automobile locale (Corée, Japon,

Chine, Malaisie...), et la responsabilité de rationaliser l'utilisation d'un espace rare. Mais bien des administrations cèdent aux arguments de toute nature des professionnels du génie civil (construire plus de routes, plus d'autoroutes, plus de tunnels), des promoteurs immobiliers et de la production automobile. Les moyens mis en oeuvre incitent à produire plus de véhicules, dont la demande par des particuliers est galopante (le nombre d'automobiles serait multiplié par quatre à Taiwan entre 1990 et 2000, et on évaluait son accroissement annuel à 30 000 véhicules à Shanghai en 1991 et 1992³²).

Les ressources limitées des finances publiques.

Les exigences financières des projets d'infrastructures en Asie sont comparativement plus fortes que dans d'autres régions, en particulier du fait de la topographie (relief très accidenté exigeant des ouvrages d'art coûteux) et de l'étroitesse des franges côtières disponibles (d'où des travaux de poldérisation), de la densité des populations et du coût élevé des terrains³³. S'y ajoutent les surcoûts dus aux caprices des éléments naturels (crues, typhons, tremblements de terre et raz de marée...), qui obligent à budgétiser des dépenses spécifiques considérables (digues, constructions anti-sismiques...).

En réponse à la croissance accélérée des besoins, les autorités des pays asiatiques n'ont pas voulu, ou pu, recourir à la création monétaire, et aggraver les déficits publics et la dette nationale³⁴. Des pays comme la Chine, sont conscients de la portée économique et sociale catastrophique de l'inflation : le gouvernement central s'efforce de limiter les politiques de subvention aux entreprises publiques et aux municipalités financièrement aux abois. L'ensemble de ces résolutions bénéficie naturellement des encouragements (et des pressions...) du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

³² D'après le *Financial Times* du 2 juin 1993.

³³ A Taiwan, le prix du sol représente 18 % du coût d'un projet routier, et ce prix est en moyenne dix fois plus élevé au Japon qu'aux Etats-Unis.

³⁴ Le ratio du service de la dette atteignait pour les plus endettés, l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande, respectivement 32,6 %, 24,9 % et 18,6 % en 1993.

L'autonomie des collectivités locales.

Pour de nombreux pays, le modèle de l'Etat centralisateur suivi jusqu'ici doit être modifié pour répondre aux défis économiques et politiques actuels. L'autorité économique du "centre" est souvent contestée par de puissantes provinces, comme en Chine, ou municipalités déjà millionnaires. Si la planification autoritaire n'a pas eu jadis les résultats escomptés, ce fut souvent faute de relais locaux compétents ou enthousiastes. La recherche d'une autonomie plus large des collectivités locales et territoriales est donc à l'ordre du jour pour éviter la crise ouverte. Cette tendance lourde s'est parfois traduite par des réformes en profondeur du système fiscal (Chine en 1994), ou institutionnel (Indonésie, 1994). Cette dynamique, plus ou moins bien acceptée par les administrations centrales et non épargnée par les "effets de yoyo" (les velléités de contrôle accru de l'Etat succédant aux initiatives de libéralisation), participe de l'émergence d'une démocratisation relative des régimes en place.

Cette tendance conduit les décideurs locaux à rechercher eux-mêmes les moyens de financer les infrastructures et les services urbains et régionaux. Dans un contexte politique d'ouverture aux investissements d'entreprises commerciales et de remise en cause des monopoles publics, l'autonomisation locale des choix ouvre le champ à une concurrence plus active entre les investisseurs, étrangers ou autochtones. Elle met aussi en évidence l'inexpérience de nombreux décideurs publics locaux qui découvrent le principe du partenariat public/privé, et en attendent des fruits faciles et immédiats. Ces lacunes culturelles donnent - inévitablement - lieu à des malentendus, à des attermoissements et à des maladroites de par et d'autres qui alourdissent les coûts de négociation, et peuvent conduire à l'adoption de solutions "mal ficelées" sous la pression de la concurrence.

L'intensification de la présence de grands groupes occidentaux.

A partir des années quatre-vingt, les professions d'opérateurs de services ont connu dans le monde à la fois un mouvement puissant de concentration autour de groupes existants (privés essentielle-

ment) et l'arrivée de nouveaux entrants du fait du démantèlement de monopoles publics. On observe une internationalisation accélérée de ces entreprises depuis 1980, ainsi que leur diversification sectorielle.

- Celle d'entreprises anciennes de grande taille d'abord, financièrement solides, souvent intégrées verticalement ou horizontalement et capables de produire des technologies avancées : la Générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux, le groupe allemand VEBA...

- Celle de sociétés plus modestes, apparues plus récemment sur le marché concurrentiel, et moins diversifiées : les entreprises de l'eau anglaises par exemple ou la firme espagnole Endesa.

- Celle de monopoles publics qui s'engagent dans des voies de diversification et d'internationalisation, en partie suite à des mesures de dérégulation de leurs marchés traditionnels dans leur propre pays, ou en prévision de ces mesures.

Il faut mentionner le rôle des sociétés d'ingénierie (Parsons, Bechtel, Morrison Knudsen...) et des bureaux d'études, notamment anglo-saxons (Mott MacDonald, Coopers & Lybrand, Halcrow Fox...), qui ont opportunément élargi leur savoir-faire technique à des domaines économiques et institutionnels, en profitant des initiatives de dérégulation des Etats asiatiques et des options stratégiques des agences multilatérales (cf. infra). S'y ajoutent les cabinets juridiques (Clifford Chance, Linklaters and Paines, Gide Loyrette Nouel...) qui assistent les parties lors de l'élaboration ou de l'exécution (litiges) des contrats liant entreprises et administrations, ainsi que les cabinets d'ingénierie financière chargés d'organiser les émissions de titres finançant les projets (Peregrine, Nomura Securities, Goldman Sachs...).

Aux côtés des industriels des transports et de l'énergie (Siemens, Asea Brown Boveri, Mitsubishi, Hitachi, GEC Alsthom...), des télécommunications (Ericson, Alcatel, ATT, NEC), des ensembliers occidentaux de services urbains convoitent les marchés asiatiques, d'abord comme vendeurs de technologies, mais aussi désormais

comme opérateurs de services : Waste Management International (déchets ; USA), Lyonnaise des Eaux-Dumez et Compagnie générale des eaux (eau et assainissement, déchets ; France), Thames Water, North West Water (eau ; Royaume-Uni), Bilfinger und Berger et Deutsche Babcock (eau, assainissement, déchets ; Allemagne)... Les principaux marchés ciblés sont l'Indonésie, la Thaïlande, la Malaisie, les Philippines, la Chine et Hong Kong.

Ces groupes ne fournissent pas seulement technologies et capitaux. Ils défendent aussi des conceptions de la délégation de services, de la culture technique de l'exploitation et des modes de régulation (cas de l'électricité en Thaïlande, cf. Chen, 1994). Ils sont parfois soutenus par les administrations de leur pays d'origine qui considèrent l'exportation du "savoir-faire faire" comme commercialement stratégique : aides aux gouvernements sous forme d'études générales sur les réformes sectorielles à entreprendre, séminaires, formations à l'étranger, détachements de fonctionnaires dans des ministères locaux. Par exemple, l'administration française s'emploie à valoriser dans plusieurs pays (Chine, Indonésie, Malaisie, Vietnam) non seulement le savoir-faire technique des entreprises de l'Hexagone, mais également les montages "à la française" des contrats de délégation³⁵. Les Etats-Unis, par le biais de l'USAID³⁶, accordent à ces opérations la même importance (surtout dans le secteur de l'énergie, essentiel aux majors américains comme General Electric ou Westinghouse) dans des pays comme les Philippines ou l'Indonésie (programme PURSE). L'aide publique britannique, en dépit d'un tissu de compétences industrielles élevées outre-Manche, relayées par une grande tradition d'ingénierie-conseil, semble souffrir du manque des moyens financiers requis³⁷. Les pays développés n'adoptent cependant pas tous les mêmes comportements : les aides publiques allemandes

ou japonaises³⁸ par exemple n'accordent pas au traitement institutionnel une importance particulière et leurs approches restent classiques, surtout techniques et financières.

*L'encouragement des organismes internationaux*³⁹

La BIRD et la Société Financière Internationale (Banque mondiale), la Banque Asiatique de Développement (BAD), et dans une très moindre mesure les Nations-Unies (à travers le PNUD) sont principalement concernées. La doctrine officielle du groupe Banque mondiale et de la BAD est clairement d'encourager la participation du secteur privé à la gestion des services publics, afin de pallier l'insuffisance de ressources publiques en cohérence avec les politiques d'ajustement structurel, et de mettre en oeuvre un savoir-faire et une efficacité supérieurs à ceux des entreprises publiques, et des administrations. Ce saut qualitatif doit permettre une diminution à terme du coût du service. En dépit d'un discours aux apparences dogmatiques, la Banque mondiale freine parfois des initiatives qu'elle estime précipitées, comme l'a montré le cas de l'eau à Jakarta (Baye, 1995). En son sein, les partisans de la "privatisation" généralisée au pas de charge, encouragés par des exemples sectoriels (télécommunications) ou géographiques (Malaisie, Chili...), se heurtent parfois à la prudence ou au scepticisme des opérationnels, plus au fait des difficultés de mise en oeuvre locales.

L'émergence de conglomérats asiatiques puissants.

Les groupes asiatiques sont désormais d'incontournables interlocuteurs et/ou concurrents des entreprises occidentales, et la Banque mondiale a récemment noté que deux tiers des investissements en infrastructures en Asie-Pacifique étaient

³⁵ Voir par exemple les séminaires successifs montés par la SAEI du ministère de l'Équipement en Chine pour sensibiliser les pouvoirs publics chinois au modèle français des concessions (1995 et 1996).

³⁶ *United States Agency for International Development.*

³⁷ Citons malgré tout l'aide de l'EGDC lors du projet de partenariat public/privé d'Umbulan en Indonésie (captage transport d'eau vers la ville de Surabaya). Cf. Baye 1995.

³⁸ Outre le fait que le Japon ne dispose pas en matière d'innovation institutionnelle et financière d'une expérience propre considérable, Tokyo est vigilant à ne pas apparaître en Asie comme s'ingérant dans les affaires publiques de ses voisins, et ce pour des raisons historiques (impérialisme nippon 1945).

³⁹ On n'insistera pas ici sur la philosophie et les réalisations des organismes multilatéraux. La bibliographie existante est extrêmement abondante. Pour un aperçu de cette bibliographie, on se reportera avec profit au rapport de la Banque mondiale sur les infrastructures (1994).

le fait d'entreprises régionales (World Bank, 1995). Ces groupes ont été lors de leur montée en puissance, relativement protégés de la concurrence par les autorités locales, mais écartés de la gestion des services publics. Ils ont été les premiers à bénéficier des taux de croissance élevés de leurs pays d'origine, dont ils ont souvent été les acteurs-clé de l'industrialisation (groupes coréens et japonais). Certains ont assis leur prospérité sur le génie civil, le bâtiment et surtout la promotion immobilière, là où le prix des terrains est généralement l'objet des spéculations les plus actives (Hong Kong). A travers leur participation au financement des infrastructures, ils recherchent les effets de valorisation foncière et immobilière à proximité des réseaux (bureaux, centres commerciaux).

Passons rapidement en revue ces groupes.

■ Les grandes entreprises japonaises sont les plus anciennes, fréquemment contrôlées par les grands *keiretsu* (Mitsubishi, Mitsui...) ⁴⁰ au centre desquels on trouve de grands établissements financiers (les grandes *city banks* : Dai Ichi Kangyo, Mitsubishi Bank, Mitsui Bank, Fuji Bank, Sumitomo Bank...), ainsi que les grandes maisons de commerce ou *sogo susha* (Marubeni, Sumitomo...) ⁴¹ et les majors de la construction et des travaux publics (Komatsu, Nishibara, Kumagai Gumi...). Quoiqu'engagés dans le secteur comme producteurs d'équipements depuis longtemps, ces groupes ne s'impliquent dans l'exploitation des ouvrages que depuis une période récente, le système de gestion des services publics au Japon l'ayant jusqu'ici peu permis. Ils apparaissent désormais couramment en Asie comme chefs de file ou participants au capital de sociétés de projets, forts de l'émergence des synergies développées entre intervenants japonais : institutions financières, industriels, sociétés d'ingénierie et maisons de commerce, voire aide tech-

nique publique (JICA). Des études spécifiques permettraient de voir dans quelle exacte mesure les grands groupes japonais ont pour stratégie de devenir de véritables opérateurs de services.

■ La puissance de la grande industrie coréenne en particulier celle des *chaebols*, née après la guerre et encouragée par le régime de Park Chung Hee dans les années soixante ⁴², devrait bientôt être mise à contribution pour gérer les infrastructures nationales, prévues dans l'actuel plan gouvernemental d'infrastructures de \$12,5bn (cf. supra). Grâce au *Private Capital Inducement Act* de 1994, les grands conglomerats coréens ne devraient bientôt plus s'en tenir aux rôles d'équipementiers ou d'ensembliers assumés jusqu'alors. Si le gouvernement coréen parvient à associer le capital privé au financement et à l'exploitation des ouvrages, les prétentions asiatiques des groupes coréens (Hyundai, Samsung, Kumho...) en la matière seront à terme inéluctables.

■ Plus au Sud de vieilles familles industrielles et commerciales, souvent d'origine chinoise, contrôlent aujourd'hui de véritables empires économiques qui s'intéressent aux infrastructures. Ces familles ont aussi dû compter avec l'essor de nouveaux groupes, à l'origine desquels on trouve un entrepreneur génial : Gordon Wu et le groupe Hopewell et sa filiale énergie Consolidated Electric Power Ltd (Hong Kong), ou encore feu Lord Kadori et la China Light & Power (à Hong Kong) par exemple. Ces groupes sont en général partis d'une ou deux activités de base, (l'agroalimentaire, la construction, le commerce...), puis se sont diversifiés au point d'apparaître aujourd'hui comme des conglomerats. Dans les pays de l'ASEAN, ils ont très souvent soutenu les régimes en place, ce qui leur a valu en retour une bienveillance indispensable à leur diversification en direction des services d'utilité collective (groupes Salim en Indonésie, Aboitiz aux

⁴⁰ Ce sont les anciens *zaibatsu*, dissous après la guerre par les autorités d'occupation américaines.

⁴¹ Le cas des maisons de commerce est très intéressant : la hausse du yen préjudiciable aux équipements d'origine japonaise et le caractère non lié de l'aide publique (par l'*Overseas Economic Cooperation Fund*, ou OECF), ont poussé ces sociétés (au moins celles qui n'appartiennent pas à des *Keiretsu*) à travailler avec des grandes firmes non japonaises pour la construction de gros équipements. Elle se transforment parfois en chefs de file de consortium dans le cadre de *Build Operate and Transfer*, ou BOT (Marubeni aux Philippines pour la centrale de Bataan par exemple). Le jeu des garanties en fait même des opérateurs directs potentiels si elles sont actionnaire principal des consortium (voir la *Far Eastern Economic Review* du 1er décembre 1994).

⁴² On parle parfois de *Command Capitalism* pour désigner cet essor, guidé par une politique et des méthodes définies par un gouvernement principalement constitué de militaires.

Philippines [soutien de C. Aquino...]⁴³. Ils ont aussi su tirer parti des parentés ethniques, indépendamment de tout soutien politique : réseaux de relations des groupes de Hong Kong dans la province du Guangdong, solidarité entre Chinois d'outre-mer... Aujourd'hui, l'activité de ces groupes dans le secteur des services collectifs est en voie d'internationalisation, quoique limitée à l'Asie : Philippines, Chine, Malaisie, Indonésie, Thaïlande essentiellement. L'avenir économique et institutionnel du Vietnam⁴⁴, du Myanmar ou du Laos apparaît encore trop incertain pour rendre les projets d'infrastructures de ces pays réellement attractifs, en dépit de fortes convoitises, comme celles des firmes thaïlandaises au Laos dans le secteur de l'énergie. Les atouts des firmes locales et les obstacles à la concurrence sont trop dissuasifs au Japon, à Taïwan ou en Corée, pays qui s'ouvrent peu aux groupes asiatiques voisins.

■ La tendance qui fait progressivement des grands conglomerats asiatiques des prestataires de services, ne représente pas une totale rupture avec le modèle traditionnel de monopole public. Leurs intérêts sont réputés subordonnés à ceux de leur pays d'origine, ou au moins à ceux qui estiment le représenter ; ce point a déjà été mis en évidence dans le cas de l'industrie (Papanek, 1988). Les relations demeurent étroites entre les directions des firmes, la haute administration et le monde politique : en cas de conflits d'intérêts, l'arbitrage du sommet de l'Etat peut être rapide. Privilégier des groupes permet aux pouvoirs publics de sauvegarder, vis-à-vis de l'opinion, le caractère national de l'exploitation des services, tout en bénéficiant d'apports financiers nouveaux.

■ Les groupes asiatiques ont bénéficié de la confiance des banques locales et de l'essor des marchés financiers régionaux. Parmi les institutions financières, citons la Hong Kong & Shanghai Bank, la Hang Shen Bank et la Bank of Hong Kong (Hong Kong), la Lippo Bank (Indonésie) ou la Philippine National Bank, et bien sûr les banques et maisons de titres japonaises (Nomura, Daiwa...). Les institutions finan-

cières occidentales (Crédit Lyonnais, Indosuez, JP Morgan, Chase Investment Bank...) ne demeurent pas inactives. Elles créent parfois des fonds spécifiques aux infrastructures, susceptibles d'accueillir des capitaux asiatiques : ainsi ceux lancés en 1994 par Peregrine et Franck Russell Co (*Asian Infrastructure Fund*, \$1bn) et par le groupe d'assurance American International (*American Infrastructure Fund* de \$1bn).

■ Dans une partie des Etats asiatiques, les forces armées représentent des forces économiques considérables, comme la *People's Liberation Army* en Chine qui contrôlerait 20 000 sociétés générant un bénéfice annuel de 25 milliards de francs (Naisbitt, 1995). Leur rôle d'investisseur/opérateur dans le domaine des infrastructures, encore timide, n'en est probablement qu'à ses débuts. Cette tendance est perceptible dans les télécommunications : bases militaires en Chine Populaire, rôle de la Military Electronics Communications Corp. Au Vietnam. En outre, les caisses d'assurance sociale militaires peuvent orienter leurs investissements vers le secteur des infrastructures, orientation dont la cohérence à très long terme n'est pas dénuée de logique : faciliter la valorisation des compétences de l'armée (ingénierie), contrôler économiquement des réseaux estimés stratégiques, offrir des postes civils (lucratifs) aux cadres militaires désœuvrés...

■ Mentionnons enfin les établissements publics asiatiques qui adoptent peu à peu des stratégies commerciales agressives (diversification, internationalisation) à la suite des mesures de déréglementation ou de privatisations partielles ou totales dont ils ont été l'objet. Le cas des Japan National Railways en fut l'un des premiers exemples après 1987, suivi par Singapore Telecom. D'autres se préparent à des réformes similaires, ainsi à Taïwan la Taipower, compagnie nationale de production d'énergie ou la Chunghua Telecom. Ces établissements espèrent valoriser leur savoir-faire dans le reste de l'Asie.

⁴³ Dans d'autres cas, ce sont les familles des dirigeants qui ont su établir des groupes puissants aux activités diversifiées : voir le cas de la famille du président Suharto en Indonésie (groupe Humpuss, groupe Bimantara...). Sur tous ces points, on se reportera utilement à Yoshihara (1988).

⁴⁴ On suivra avec attention l'évolution du groupe Huy Hoang (dirigé par l'homme d'affaires Le Van Kiem), dont l'activité de base est le textile, mais qui se diversifie désormais dans la construction, notamment de routes et de centrales thermiques, et l'immobilier.

Le tableau 8 rassemble les conglomérats asiatiques (hors anciens monopoles publics) qui comptent désormais dans le secteur des services d'intérêt collectif en Asie. Soulignons toutefois

qu'ils sont rarement directement au contact de l'utilisateur et leurs clients immédiats sont en général des établissements publics ou des régies municipales qui contrôlent les phases d'exploitation.

CONGLOMÉRATS (PAYS)	SERVICES CONCERNÉS (PARTICIPATION DANS DES SOCIÉTÉS D'EXPLOITATION)	PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ
Mitsubishi (J)	Energie, transports finance, commerce	Industrie, ingénierie, construction,
Mitsui (J)	Energie, transports finance, commerce	Industrie, ingénierie, construction,
Kumagai Gumi (J)	Energie, transports	Construction, génie civil, aménagement
Marubeni (J)	Energie	Commerce
Nippon Suido (J)	Environnement	Ingénierie de l'eau
Hyundai (Corée)	Energie, transports maritimes commerce, chantiers navals	Industrie, construction, ingénierie,
Groupe Hanjin (Corée)	Energie, ouvrages routiers, aéroports, transports aériens	Transports, constructions méca- niques et navales, BTP
Groupe Dong Ah (Corée)	Energie, ouvrages routiers	Construction
Groupe Kumho (Corée)	Transports ferroviaires, routes, assainissement, énergie	
Groupe Samsung (Corée)	Infrastructures portuaires, énergie, ouvrages routiers et ferroviaires	Electronique, informatique, construction, ingénierie, commerce
China International Trust & Investment, CITIC (RPC)	Energie, télécommunications, transports aériens	Industrie, construction, promotion immobilière
Guangzhou Investment Co. (RPC)	Routes, déchets	Aménagement, environnement
Evergreen Group (ROC)	Transports maritimes et aériens	Transports maritimes
China Light & Power (HK)	Energie	Energie, aménagement
Hutchinson Whampoa (HK)	Energie, télécommunications, infrastructures portuaires	Energie, télécommunications, infrastructures portuaires
Groupe Hopewell (HK)	Energie, voies routières, transports urbains	Immobilier, construction, transports, énergie
Groupe New World (HK)	Construction, environnement, télécommunications	Immobilier, infrastructures
Groupe Wheelock (HK) : Wharf Holding	Télécommunications, énergie, infrastructures portuaires et aéroportuaires, péages urbains, chemins de fer, transports maritimes	Transports, immobilier, communications, aménagement, infrastructures
Groupe Ayala (Phil)	Télécommunications, transports. urbains	Agro-alimentaires, télécommuni- cations, finances
Groupe Aboitiz (Phil)	Electricité commerce, transports maritimes	Matières premières végétales (copra),
Yeo Tion Lay (Mal)	Energie, construction, chemin de fer	Construction, immobilier
Groupe Berjaya (Mal)	Assainissement	Industrie, immobilier, infrastructures.
Italian-Thaï (Thaï)	Construction	Construction
Charoen Popkphand (Thaï)	Télécommunications	Agro-alimentaire, télécommunications.
Tanayong (Thaï)	Transports urbains, télécommunications	Construction, immobilier
Shinawatra (Thaï)	Télécommunications	Télécommunications
Groupe Salim (Indo)	Routes, eau, télécommunications	Ciment, chimie, immobilier, construction, sidérurgie
Groupe Humpuss (Indo)	Péages routiers, transports maritimes et aériens, infrastructures portuaires	Pétrole, pétrochimie, infrastructures
Groupe Bimantara (Indo)	Télécommunications, transports maritimes	Distribution (biens d'équipements), pétrole et pétrochimie

Tableau 8 : LES PRINCIPAUX GROUPES À CAPITAUX MAJORITAIREMENT ASIATIQUES POSITIONNÉS SUR LE CRÉNEAU DE L'INVESTISSEMENT ET DE L'EXPLOITATION DES ÉQUIPEMENTS D'INFRASTRUCTURES⁴⁵.

⁴⁵ Une partie des informations contenues dans ce tableau a été transmise par D. Lorrain, CNRS, Centre d'Etudes des mouvements Sociaux, Paris.

3. INTERROGATIONS SUR L'AVENIR DES "PRIVATISATIONS"

Il est opportun que les pays asiatiques s'engagent dans des réformes des entreprises de service public, et considèrent des sources alternatives aux budgets d'Etat et des collectivités locales pour assurer l'investissements et l'exploitation des équipements. Les raisons qui les ont conduit à ces nouvelles approches justifient pleinement les initiatives envisagées en ce sens, aux prix de tâtonnements multiples.

Assiste-t-on à l'émergence dans la région Asie-Pacifique d'un noyau de professionnels très compétents et d'entreprises extrêmement puissantes en mesure d'intervenir sur les phases de construction et d'exploitation de l'ensemble des projets d'infrastructures ? Ces groupes sont-ils en mesure de concurrencer leurs rivaux occidentaux dans d'autres régions du monde? Compte tenu du rôle des équipements collectifs dans la modernisation des sociétés asiatiques, ils constitueraient l'une des forces principales qui permettraient à la région de devenir le nouveau centre de gravité économique du monde.

Il est actuellement impossible de préjuger de la portée à long terme de l'émergence de ces groupes privés, et surtout du caractère durable de leur présence dans un secteur aujourd'hui en plein essor. L'actuelle tendance est celle d'une croissance/diversification parfois tous azimuts, qui sera forcément suivie de concentrations et de recentrages dont les formes et les modalités dépassent le cadre de cet article. Si les thèses libérales l'emportent en Asie, nul doute que les rivalités seront acharnées et destructrices pour de nombreux prétendants actuels à la double fonction d'investisseurs/opérateurs. Certains d'entre eux sont par ailleurs potentiellement très vulnérables à l'évolution de marchés sur lesquels ils ont construit leur prospérité (marché foncier en particulier), ou à celle des taux de change.

Une chose est sûre, la participation du secteur privé, asiatique ou non, aux projets d'infrastructures est aujourd'hui l'objet de multiples effets d'annonce. Les médias rangent souvent trop promptement des négociations en cours, laborieuses et parfois dans l'impasse, à l'actif des "privatisations". Au sein des milieux d'affaires présents en Asie, on s'y trompe de moins en moins, même si l'on affiche officiellement un optimisme résolu pour justifier d'engagements très coûteux à court terme⁴⁶. L'engouement des entreprises privées pour les projets d'infrastructures, au delà d'une simple fonction de constructeur (*contractor*) et d'ingénierie, prend désormais la mesure d'obstacles qui ne sauraient être surmontés rapidement. Sur le long terme on peut même identifier plusieurs points de blocages encore peu préoccupants aujourd'hui.

Réticences des administrations

Les administrations ou les agences publiques des pays d'Asie vivent parfois avec force contrariété les pressions dont elles sont l'objet pour que les investisseurs privés soient associés à la gestion des équipements collectifs. La remise en cause de leur toute puissance représente un défi à l'ordre bureaucratique en place, et espérer accroître la participation du secteur privé peut rester un vœu pieux si les ministères concernés et les entreprises publiques s'opposent au processus. Parfois, c'est une défiance entre administrations soucieuses de contrôler le mouvement de réformes (qui associent fréquemment dérégulation et décentralisation des pouvoirs) qui peut figer ces initiatives réformatrices, comme on l'a noté dans le cas de l'eau en Indonésie (Baye, 1995) ou en Chine (Lorrain, Baye, Guillemot, 1994). Ces attitudes se traduisent par des attermoissements coûteux en temps et en argent.

Les pouvoirs publics ont du mal à accepter l'idée de déléguer l'exploitation d'un réseau à un opérateur "privé". Dans les domaines de l'eau, des déchets et de l'électricité, on "concède" les usines ou les centrales car l'apport technologique et

⁴⁶ Au Japon, le MITI (Ministry of International Trade and Industry) a récemment conduit une enquête sur les 233 projets de BOT en négociation en Asie Pacifique (hors Taïwan et Asie du Nord-Est) dans le domaine des infrastructures en mai 1995 : celle-ci conclut que peu d'entre eux ont abouti ou en cours de mise en œuvre réelle. Cf *Far Eastern Economic Review* du 11 avril 1996, p. 42.

financier des investisseurs est toujours le bienvenu. Les obstacles psychologiques (refus d'associer l'idée de profit à celle de services publics, surtout lorsqu'il est réalisé par des étrangers) et politiques s'amplifient dans une perspective de délégation à une entreprise privée de l'exploitation d'un service et de la facturation à l'utilisateur. Non seulement le maître-d'ouvrage redoute d'y perdre l'une de ses prérogatives essentielles (la prestation du service), mais le processus exige la révision parfois radicale des mécanismes de tarification, sans exclure pour autant l'éventualité de confrontations des autorités avec les usagers, comme dans le cas du projet voie express à péage de Bangkok. En outre, la délégation de service risque de se traduire par des plans sociaux douloureux, les régions souffrant en général de sureffectifs. Cette réticence à réformer l'exploitation des réseaux interroge du coup la capacité économique à étendre ces derniers, à les entretenir et à les moderniser.

Enfin, on peut se demander si des organisations régionales, de type APEC par exemple, pourraient un jour servir d'instance de recommandations, voire de production de normes ou de réglementations, visant à mieux coordonner la mise en place des équipements d'infrastructures d'utilité régionale. Ce type de préoccupations pourrait se fonder sur le souci d'éviter des investissements redondants dans un contexte où les taux de croissance ne seront probablement plus les mêmes qu'aujourd'hui. La question de l'ouverture des marchés de services publics asiatiques à la concurrence des firmes de la région ne saurait alors demeurer hors du champ de questions d'intérêt commun. Toutefois, il est trop tôt aujourd'hui pour anticiper les effets d'initiatives régionalement concertées sur le dynamisme de l'exploitation privée des services publics.

La prudence des opérateurs privés non asiatiques.

Ces entreprises sont évidemment favorables au principe de la participation du secteur privé à la gestion des infrastructures. Mais une partie des candidats actuels à l'exploitation des équipements

en Asie y travaillent souvent depuis longtemps comme ensemble ou équipementiers ; ils ont pu tisser avec les administrations locales et centrales les liens indispensables à des collaborations fructueuses (voir les succès de la Lyonnaise des Eaux et de Degrémont). L'absence de compréhension fine des cultures institutionnelles des pays asiatiques, acquise au prix d'années d'apprentissage de la culture des affaires comme constructeur/ingénieur, peut conduire l'entreprise étrangère à l'échec lorsqu'il lui faut s'engager sur des contrats à long terme comme prestataire de service. Quoi qu'il en soit, les firmes les plus averties font aujourd'hui preuve de circonspection à l'égard des multiples sollicitations dont elles sont l'objet en Asie. Préparer les réponses et mener des négociations souvent harassantes représentent des coûts considérables, les montages de projets sont complexes, les cadres juridiques et réglementaires adéquats restant souvent à construire⁴⁷, en particulier quand il s'agit d'exploiter un réseau urbain.

Par ailleurs les pays récipiendaires exigent la plupart du temps des transferts de technologie qu'ils pourront à leur tour développer, grâce à l'établissement de joint ventures dans lesquelles les autorités locales demeurent majoritaires ou bénéficient d'une minorité de blocage. Toutes choses égales par ailleurs, cette exigence favorise l'apparition à terme de concurrents locaux pour les firmes étrangères. Les entreprises gèrent le transfert de technologie sans céder la capacité à l'adapter à d'autres contextes, y compris grâce à une solidarité entre concurrents, mais jusqu'à un certain point : le projet de TGV coréen illustre le cas où les soumissionnaires acceptent un transfert de technologie important pour obtenir le marché.

En outre, l'activité des entreprises occidentales est planétaire mais les ressources limitées. Elles arbitrent donc en permanence entre des opportunités d'investissements sur les cinq continents. D'autres espaces, comme l'Amérique Latine, (Argentine, Chili, Mexique notamment), ou l'Europe orientale et occidentale sont, comme l'Asie-Pacifique, susceptibles de mériter leur attention. Les Asiatiques

⁴⁷ Certains projets en Chine Populaire ont ainsi été élaborés sur la base de la loi hongkongaise. Parmi les difficultés classiques lors de la rédaction des contrats, citons les achoppements à propos du partage des risques, du rapatriement des bénéfices, du droit du sol...).

l'oublent parfois, persuadés que seule leur région est en mesure d'offrir des perspectives durables de profit aux investisseurs étrangers. Le problème est identique pour les bailleurs de fonds privés et multilatéraux. Les projets asiatiques les exposent à des risques considérables, en dépit d'environnements économiques plutôt favorables : toute précipitation est dangereuse, même si les pressions concurrentielles sont fortes. Tout l'art des négociateurs réside dans leur capacité à savoir se préparer à saisir les opportunités, à ne pas perdre de temps lorsque les conditions du succès d'un projet sont acquises, sans pour autant céder à la fébrilité commerciale par crainte de "rater une affaire".

L'arbre ne doit pas cacher la forêt. Les groupes ne font pas de publicité autour de leurs échecs en Asie, mais sont souvent exaspérés par les lenteurs des négociations, les retournements de situation (cas de la troisième ligne du métro léger de surface à Manille) et l'indécision des responsables locaux (projets de métros à Bangkok et déboires de Siemens à Taipei...). Leur objectif fondamental est d'assurer leur propre survie et leur développement avant d'être celui "d'équiper l'Asie". Leur diversification et l'échelle mondiale de leurs activités permettent à nombre d'entre eux, s'ils devaient payer un prix trop lourd pour pénétrer les marchés locaux, d'abandonner rapidement des créneaux trop coûteux.

Les grands opérateurs asiatiques.

La mise en place des projets implique presque toujours un ou plusieurs partenaires locaux d'envergure. Qu'en sera-t-il demain ? En premier lieu, notons que ces groupes ne sont pas épargnés par les déboires. Hopewell Holdings par exemple, connaît actuellement des difficultés dans le Guangdong et a dû y modérer ses ambitions (sous-estimation des coûts de construction de l'autoroute Canton/Shenzhen). Les difficultés du japonais Kumagai Gumi dans l'affaire de la voie expresse à péage de Bangkok ont aussi défrayé la chronique récemment. Mais surtout, reste à savoir si ces groupes sont en mesure d'être des partenaires durablement fiables pour les collectivités locales et les Etats asiatiques dans le cadre de missions de "service public" pour l'exploita-

tion des services. Dans de nombreux cas aujourd'hui, l'activité, sans rapport direct à l'utilisateur (production d'énergie ou d'eau potabilisée pour les entreprises d'Etat ou municipales...), n'exige pas le professionnalisme spécifique de l'opérateur : gestion des non paiements, des plaintes, astreinte pour la surveillance du réseau, prise en compte de la relation entre pouvoir local et usagers, connaissance et maintenance des réseaux... La présence des grands groupes asiatiques dans le domaine du financement des infrastructures et des services sera-t-elle durable ? Cette présence est-elle de nature à développer un réel savoir-faire, comparable à celui des grandes entreprises de services occidentales, leur permettant demain d'assurer la gestion intégrée des infrastructures, usine ou réseaux ? Auront-ils la patience nécessaire à une stratégie d'expansion cohérente et non pas tous azimuts, dans un environnement où les "bonnes affaires" sont multiples : immobilier, tourisme, agro-alimentaire, commerce international, spéculation financière, transport aérien... ?

Les grands groupes asiatiques, potentiellement ou effectivement opérateurs, assoient leur stratégies sur des gains obtenus à partir de leurs activités originelles (cf. supra). Dans les conditions de croissance économique que l'on sait, ces groupes n'ont souvent pas eu grand mal à se procurer les liquidités nécessaires à une diversification en direction des secteurs de services publics, que ce soit auprès des banques ou auprès des marchés financiers. Mais les taux de profit escomptés sont désormais souvent revus à la baisse : les coûts de construction, de mise en oeuvre, les désaccords sur le partage des risques, et les clauses de taux de retour sur investissement limité imposées dans certains cas par les autorités, sont autant de problèmes rencontrés par les investisseurs asiatiques (et les autres).

Du coup, l'accumulation des surplus continue à provenir de secteurs hautement spéculatifs comme la promotion immobilière, ou toujours exposés à un veto du Prince - plus qu'aux règles du marché - comme la construction. Ce sont donc des bases à la fois lucratives mais fragiles qui permettent l'expansion de nombreux groupes asiatiques vers les services et les infrastructures. Ceux qui y sont apparus sur la base de stratégies de diversi-

fications sont susceptibles de se recentrer sur leurs activités originelles si le coût du maintien dans le secteur des services leur paraît excessif.

Dernier point d'interrogation : la stabilisation de la structure de l'offre dans les années à venir. Le nombre des projets en cours s'accompagne aujourd'hui de la multiplication d'entreprises intéressées à s'associer à leur destin. La tendance n'est certes pas terminée, mais il faudra bien que le marché trouve tôt ou tard un équilibre stable. La phase actuelle d'expansion sera probablement suivie de mouvements de rachats et de concentrations comme ceux connus en Europe, mais probablement sur des bases différentes (échelle internationale, participation limitée du capital public...). Les pouvoirs publics de certains pays encouragent même ces regroupements (attitude des autorités malaises dans le domaine des télécommunications). Cette tendance sera d'autant plus marquée que l'on parlera probablement bientôt en Asie autant de "re-régulation" qu'aujourd'hui de "dérégulation".

La participation du secteur privé est-elle remise en cause ?

Assurément non. Toutes choses égales par ailleurs (absence d'effondrement du système financier, de guerre ou de récession brutale), la participation des entreprises commerciales au financement des infrastructures en Asie n'en est qu'à ses débuts. Si les leçons des difficultés actuellement rencontrées sont judicieusement tirées, les pouvoirs publics mettront en place les réglementations appropriées à cette participation. Celle-ci exigera des réformes en profondeur des mentalités. Elle doit non seulement se justifier par des raisons financières, mais aussi par l'attente d'une valeur ajoutée réelle et durable au niveau du savoir-faire de l'exploitation. Son acquisition est coûteuse : seule une minorité des prétendants asiatiques actuels à ce professionnalisme émergera probablement d'une concurrence à couteaux tirés dans un avenir proche.

La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement vont probablement accentuer leur action en faveur de la participation du secteur privé à leur financement. Cet appui est important pour rassurer les investisseurs privés. Il participe de la création d'une atmosphère intellectuelle propice aux "privatisations". En effet, les organismes internationaux déploient maintenant une énergie considérable, avec le concours de pays étrangers dans certains cas⁴⁸, pour promouvoir des séminaires à l'intention des décideurs publics et privés, et publier des documents de réflexion sur le sujet. Outre ce type d'encouragement, les organismes multilatéraux vont développer l'assistance technique à l'établissement de procédures assurant la mise en concurrence et la transparence lors de la passation des marchés de services publics : établissement des documents de pré-qualification, des termes de références, etc. Pour des organismes multilatéraux, dont les capacités financières sont limitées, ces actions auront un effet de levier non négligeable sur la mobilisation de fonds privés pour financer les infrastructures. Il n'est pas sûr en revanche que les conceptions du financement privé des infrastructures dont les organismes internationaux se font les avocats (World Bank, 1992 et 1994), s'imposent réellement et durablement en Asie. D'une part les expériences des Etats asiatiques en la matière les conduiront éventuellement à prendre une certaine distance par rapport aux recommandations actuelles des organismes multilatéraux. D'autre part, de la façon dont l'offre de savoir-faire et de financement se structurera autour de groupes asiatiques puissants émergera une capacité peut être renforcée de ceux-ci à imposer leurs propres approches du partenariat public/privé.

Un point capital sera la capacité des pays à se doter de circuits financiers solides et en mesure de collecter les ressources nécessaires à la mise en oeuvre des projets de prédilection des investisseurs, souvent très coûteux : centrales électriques, routes à péages, aéroports... Les taux d'épargne élevés des pays asiatiques et leurs rendements importants jusque-là, les systèmes d'assurance retraite - favorisés par les pyramides des

⁴⁸ Voir par exemple le séminaire financé en 1996 par la Banque mondiale et la France (ministère de l'Équipement des transports et du tourisme et ministère des Affaires étrangères) sur le financement privé des infrastructures urbaines en Chine. Nankin, 11/13 janvier et Harbin, 15/17 janvier.

âges actuelles - et l'importance des circuits d'épargne populaire et postale, peuvent apporter des réponses appropriées, dans la mesure où l'inflation est maîtrisée. Les systèmes de redistribution ont déjà joué un rôle considérable dans le financement des infrastructures à Singapour (*Central Provident Fund*), et au Japon par le truchement des compagnies d'assurance, les seconds en Corée, à Taiwan, au Japon encore. Actuellement, des pays comme les Philippines mettent en place un fonds alimenté par les contributions sociales (4 milliards de pesos)⁴⁹, administré et utilisé par les banques locales (refinancement), dont les fruits profitent aux projets d'équipements électriques (World Bank, 1994). L'avantage de ces circuits est de bénéficier d'une épargne suffisamment longue et stable pour s'engager dans les financements à long terme qu'exigent les infrastructures. En même temps, ils ne font pas nécessairement concurrence aux banques "commerciales", très orientées vers les secteurs industriels et le négoce (crédits à court ou moyen terme), et stimulent les marchés financiers.

Les marchés financiers jouent et continueront à jouer un rôle de premier plan dans le finance-

ment privé des projets d'infrastructures en Asie. Un potentiel considérable existe, et le financement de plusieurs projets a déjà largement bénéficié des émissions de titres, notamment obligataires (Chine, Philippines, Hong Kong). Des sociétés asiatiques de plus en plus nombreuses adossent leurs stratégies d'expansion à leur cotation sur les marchés financiers internationaux, ou à des emprunts à terme sur ces mêmes marchés (Londres, Hong Kong et Tokyo en particulier) ; citons les initiatives des compagnies électriques chinoises Shandong Huaneng Power et Huaneng Power International en 1994. Evidemment, les marchés financiers asiatiques ne sont pas exempts de vulnérabilité : les crises ne les épargnent pas, elles sont mêmes retentissantes comme celles de Tokyo en 1987 et au début des années 90, et l'éclatement des bulles spéculatives dans l'immobilier aura un retentissement direct sur l'équilibre financier des entreprises qui investissent dans les projets d'infrastructures. Par ailleurs, l'activité des marchés asiatiques n'exclut pas la possibilité d'effets d'éviction que joueraient les financements primaires d'infrastructures sur d'autres financements, par exemple industriels.

⁴⁹ Un pesos philippin équivaut aujourd'hui à 4 cents américains environ.

Remarques finales

Vu l'ampleur du sujet, on se bornera ici à souligner, en quatre points, que la question ici traitée ne doit pas souffrir d'une approche trop sectorielle. L'Asie n'est pas un univers aussi stable que l'Europe de l'Ouest. De manière relative, les incidences potentielles de deux variables - les évolutions macro-économiques et géopolitiques - sur les tendances décrites dans cet article, sont donc particulièrement fortes.

En outre l'accent mérite d'être mis sur deux types d'incidences de ces tendances, si elles se poursuivent, l'une sur les modes de vie des populations, l'autre sur la répartition géographique de la production de richesses en Asie.

1. INCERTITUDES MACRO-ÉCONOMIQUES.

Aujourd'hui, les commentaires émanant des organismes les plus officiels anticipent en Asie une poursuite de la croissance économique, de 7 à 8% par an jusqu'en 2005 (World Bank, 1995). Il faut malgré tout rester prudent par rapport à ce type d'interprétations ; rappelons les erreurs considérables de prévision de la croissance économique en Asie dans les années soixante (Chaponnière, 1993) et, dans les années quatre-vingt, les succès de la thèse du miracle japonais, aujourd'hui remise en question... Caricaturons une interprétation optimiste et exagérément globalisante : le "miracle asiatique" va se poursuivre, et les effets vertueux de la croissance continueront à bénéficier aux projets d'infrastructures. Les perspectives d'une augmentation générale du pouvoir d'achat doit assurer aux investisseurs privés une rentabilité interne satisfaisante. En dépit de quelques incidents de parcours, l'Asie s'acheminera vers l'ère post-industrielle, comme le préfigurent les projets nourris par Singapour (Marjolin, 1995 ; Goldblum, 1995). A l'image des pays occidentaux, mais plus rapidement, la région consacrera les ressources d'une croissance rapide

aux équipements collectifs, lui permettant ainsi de protéger son environnement, de renouer avec ses valeurs culturelles fondamentales, etc. S'y structureront des secteurs des transports, des télécommunications, du génie civil et du génie urbain technologiquement performants et financièrement solides.

Pourtant, plusieurs auteurs ont déjà souligné les faiblesses du modèle de croissance des nouveaux pays industrialisés, mettant notamment en doute leur capacité à faire preuve d'innovation technologique (Kim & Lau, 1992 cités par Krugman, 1994), à mobiliser de manière efficiente les facteurs de production (Krugman, 1994), et à passer à des stades supérieurs de croissance. D'autres (Hochraich, 1995) doutent de l'avenir économique de la Chine, alors que celui-ci est un élément-clé des schémas prospectifs optimistes, relatifs à l'ensemble de la région, et que l'Empire du Milieu est présenté comme le bénéficiaire de la moitié de la valeur des projets d'infrastructures qui y sont envisagés (World Bank, 1995).

La thèse du boom asiatique et ses incidences sur les infrastructures appellent certaines réserves. Non seulement la structuration pérenne des entreprises asiatiques du secteur n'est pas acquise, comme on l'a vu plus haut, mais une décélération de la croissance, voire un retournement déflationniste, aurait des effets désastreux sur les projets en cours ou achevés (effondrement de la demande effective, défaut de financements ou arbitrages des investisseurs vers de nouveaux secteurs...). Les projets d'infrastructures peuvent certes devenir des instruments de politiques contracycliques (comme ils l'ont été à Singapour). Mais, en dehors de la pertinence même de ces politiques, faut-il encore que les conditions institutionnelles et financières soient réunies dans chaque pays, pour faire face à une crise économique d'envergure.

Un autre élément à considérer est la capacité des

systèmes financiers asiatiques à ne pas dérapier. Les Etats se désengagent et les banques commerciales demeurent globalement peu impliquées : le système d'intermédiation ne remplit pas (encore) pleinement son rôle de transformation des risques. Les places financières asiatiques sont volontiers spéculatives, et exposées de ce fait à des crises en mesure de menacer l'équilibre de financement global d'une partie non négligeable des projets. On doit d'ailleurs poser ici la question de l'avenir de la place financière de Hong Kong après 1997, par laquelle transite la majorité des capitaux investis en Chine dans des projets d'infrastructures⁵⁰.

2. INCERTITUDES GÉOPOLITIQUES.

Les analyses des économistes, en particulier celles des conjoncturistes, soulignent insuffisamment l'importance des facteurs géopolitiques dans la confiance qui impulse l'essor économique et commercial de la région Asie-Pacifique. On a indiqué plus haut leur rôle au cours de la guerre froide. Il s'est précisément accru dans la mesure où les Etats-Unis diminuent leur présence militaire⁵¹, et que son voisin du Nord ne menace plus la Chine aussi sérieusement que durant le régime soviétique. L'Empire du milieu inquiète nombre de ses voisins. On pense immédiatement à Taïwan, et aux contentieux sur les îles Spratlys (avec les Philippines et le Vietnam), mais aussi à la Thaïlande, voire à l'Inde, tous trois attentifs à la très amicale politique de coopération militaire sino-birmane.

Paradoxe, les échanges commerciaux de la Chine avec ses voisins se sont considérablement accrus et les coopérations de toutes sortes se multiplient. Ces voisins plaident en général pour son intégration plus poussée dans le concert des nations (admission à l'Organisation Mondiale du Commerce), soutiennent ces échanges et encouragent les investissements directs de leurs ressortissants sur place. Mais, en dehors de préoccupa-

tions purement économiques, chacun espère que ces initiatives sont en mesure de renforcer à Pékin la position des colombes contre celle des faucons du régime.

La Chine n'est pas la seule source de préoccupation géopolitique régionale, loin s'en faut. On pense bien sûr à la menace nucléaire nord-coréenne, mais aussi à l'éventuelle nucléarisation du Japon qui inquiète la Corée du Sud (et réciproquement). Ajoutons les relations parfois aigres-douces entre la Thaïlande et ses voisins, les désaccords territoriaux qui divisent encore les pays de l'ASEAN. Encore ne parle-t-on pas des incertitudes intérieures qui menacent la stabilité de certains pays : Corée du Nord, Myanmar, Indonésie...

Une accentuation soudaine de l'instabilité géopolitique ne manquerait pas de figer maints projets d'infrastructures dans la zone, et modifierait probablement les flux d'investissements aussi bien sectoriels (accroissement des dépenses militaires au détriment des équipements collectifs) que géographiques (réorientation des capitaux asiatiques vers les Etats-Unis ou l'Australie). En outre, dans un contexte de crise internationale grave, les infrastructures lourdes deviennent rapidement des enjeux pour les militaires et fondent les revendications territoriales (voir les luttes passées pour le contrôle du Transsibérien en Mandchourie). Elles sont aussi les moyens grâce auxquels les armées se déplacent rapidement : aménagements des voies de circulation dans la région du Mékong, facilitant les transports de troupes au Laos et sur le flanc du Vietnam, par exemple.

Compte tenu de la dépendance accrue de l'économie de la région à l'activité d'un nombre limité de régions urbaines (Hong Kong-Canton-Zuhai-Shenzen en Chine, région de Tokaido au Japon, Jabotabek en Indonésie...), à quelques axes de communication terrestres (Taïpei/Kaoshiung, Tokyo/Nagoya/Osaka et Seoul/Pusan...), à des réseaux de télécommunications complexes, l'Asie-

⁵⁰ Avenir dans lequel les intérêts des marchés financiers concurrents de Shanghai et de Shenzhen joueront probablement un rôle important. Notons qu'une partie importante de ces capitaux de Hong Kong proviennent en fait de Chine Populaire...

⁵¹ Abandon à la demande des Philippines des bases de Clark et Subic Bay, remise en cause de la présence américaine au Japon, diminution des effectifs en Corée. Les sensibilités des populations - en général favorables à un départ des troupes américaines - ne sont pas toujours les mêmes que celles partagées par les chancelleries et les états-majors des pays concernés.

Pacifique peut se retrouver en cas de conflit dans une situation de vulnérabilité inconnue jusqu'alors. En effet, les principaux centres de production de richesses pour lesquels aurait pu se poser ce type de problème, l'Europe de l'Ouest et les Etats-Unis, étaient l'objet d'une protection militaire dissuasive et bénéficiaient *de facto* d'un statut de sanctuaire nucléaire : ce n'est probablement pas le cas de l'Asie.

L'objet n'est pas ici d'évaluer les différents impacts des scénarios de crise géopolitique en Asie sur les projets, leur financement et leur exploitation. Nonobstant, il serait opportun d'intégrer cette préoccupation dans les analyses des économistes et des géographes attentifs à la multiplication des infrastructures dans la région.

3. L'ORIENTATION DES MODES DE VIE ET DES VALEURS DANS LES SOCIÉTÉS ASIATIQUES.

Les caractéristiques présentes du déploiement des infrastructures en Asie expriment-elles des tendances similaires connues dans les pays de l'OCDE entre 1945 et 1970, ou annoncent-elles l'apparition d'un nouveau type de société urbaine, durable et antinomique à celui des paisibles cités dans lesquels les Occidentaux espèrent pouvoir vivre ? La réponse se situe probablement à mi-chemin entre les deux extrêmes.

A la suite de Rimmer (1991), on doit s'interroger sur le type de société que profilent les planificateurs et les forces du marché en Asie : croissance effrénée des déplacements, en particulier automobiles, densité démographique et industrielle et développement de la société de consommation. Ces évolutions interrogent non seulement l'équilibre culturel futur des sociétés asiatiques, bientôt vieillissantes, mais également la capacité de la région à s'inscrire dans un processus de développement planétaire postindustriel, durable (voir les débats autour du dumping écologique). D'un point de vue écologique, les "infrastructures vertueuses" (eau, assainissement, traitement des déchets, transports en commun en site propre), cèdent largement le pas aux "infrastructures suspectes" (routes et autoroutes, centrales thermiques

ou nucléaires...) pour lesquelles la demande attendue est plus importante et les perspectives de rentabilisation généralement plus claires. Reste à savoir jusqu'où une telle dynamique se développera sans se heurter à des pressions contraires externes (organismes internationaux ou opinion publique occidentale par exemple) et internes (sensibilité des populations). Pour l'instant ces pressions sont insuffisantes, mais d'ici dix ou quinze ans les mouvements de protestation violents déjà observés au Japon (aéroport de Narita...), en Corée du Sud et surtout à Taïwan (par rapport aux programmes nucléaires dans les deux pays par exemple) se généraliseront probablement à toute l'Asie. Elles pourraient induire une modification de l'état d'esprit des usagers, par exemple à l'égard du prix des services urbains, démocratisation de la vie publique aidant, et donc faciliter des projets visant à protéger le milieu naturel, économiser l'énergie, réduire les nuisances, etc. Quoi qu'il en soit, les modifications des comportements, si elles ont lieu, ne deviendront massives qu'après que l'Asie ait étanché sa soif actuelle de consommation, de mobilité, de communication.

De ce point de vue, toute approche culturelle prospective de l'Asie est féconde : il faut s'attendre à ce que, comme ailleurs, la question de leurs propres valeurs interroge demain les peuples de la région qui auront alors oublié la dureté des conditions d'existence des générations précédentes. Ces interrogations seront déterminantes de l'attitude des populations à l'égard de l'utilisation des infrastructures et de leur valeur symbolique ; elles le seront aussi des choix politiques (motivations des projets d'intérêt collectif...) et économiques (nouvel esprit d'entreprise, public ou privé) des élites en la matière.

4. GÉOGRAPHIE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN ASIE.

On admettra ici la thèse des effets structurants des infrastructures sur les localisations des activités économiques et des centres urbains, même si ces effets ne sont que des effets rétroactifs d'autres déterminants. Il faut renvoyer aux tra-

voux de géographes comme Rimmer (concepts de corridors de développement ou de région métropolitaine étendue), pour accéder à des analyses d'envergure régionale des effets structurants de ces équipements, en particulier dans les domaines des transports et des communications (Rimmer, 1991 et 1994). Cela étant, en termes prospectifs, nous sommes amenés à poser quatre questions majeures à l'issue de cet article :

- La fracture entre l'Asie maritime et l'Asie continentale va-t-elle perdurer ? A priori, les tendances actuelles vont dans le sens du renforcement de la puissance de l'Asie maritime et de ses franges côtières. Toutefois, la Chine nourrit de grands projets de transports qui devraient permettre un développement plus rapide des provinces du centre, dont certaines témoignent déjà d'un dynamisme prometteur : le Yunann (avec Kunming), le Sichuan (avec Chengdu) et surtout le Hubeï (avec Wuhan). Cette dynamique reste cependant essentiellement sino-chinoise. Un autre schéma serait celui de l'essor du Nord du continent, centré sur la Mandchourie (provinces chinoises du Heilongjiang, du Jilin et du Liaoning) mais adossé aux franges coréennes et japonaises (mer du Japon) et orientées à l'Ouest et au Nord vers la Russie. En fait pour l'instant, les provinces chinoises jouent leur propre jeu (avec un rôle particulier au port de Dalian) et le projet régional du Tumen pétiéne.

- Les infrastructures sont-elles en mesure de contrebalancer l'orientation actuelle de l'Asie-Pacifique vers les régions voisines ? Cette orientation, mesurée en termes de liaisons aériennes, maritimes, téléphoniques et électroniques, arrime nettement l'Ouest du continent nord-américain (Vancouver, Los Angeles, San Francisco..) et l'Océanie (Australie) à la région. Les relations avec l'Europe, quoique nombreuses, ne suffisent pas à créer la même intimité : l'espace russe n'est pas aussi conducteur que les eaux du Pacifique, et les initiatives des Américains d'origine asiatique n'ont pas d'équivalent en Europe pour l'instant. L'Union européenne semble bien promouvoir les projets en ce sens (télécommunications notamment), mais les moyens de les mettre en oeuvre restent faibles. La Chine pourrait avoir intérêt à la réalisation de projets ferroviaires vers

l'Ouest (on parle de la mise en place d'une ligne ferroviaire vers l'Europe pour le transport des marchandises), mais les préoccupations réelles immédiates de Pékin sont ailleurs. Pareillement, et sans parler de l'Afrique noire, les relations ou projets communs de l'Asie-Pacifique avec l'Inde, l'Asie centrale et le Moyen-Orient souffrent de l'existence de barrières culturelles et géographiques solides : les grands projets visant à renforcer les communications entre l'Asie-Pacifique et ces parties du monde sont rares. On en reste à des relations fondées sur l'exploitation unilatérale des ressources des uns par les autres sans véritable synergie de développement (matières premières agricoles en Afrique, flux migratoires de travailleurs exploités...).

- Enfin, les projets actuels dans le domaine des infrastructures sont-ils de nature à remettre en question la prééminence économique du Japon dans la zone ? Il est parfois affirmé que les tendances observées renforcent le rôle de centre décisionnel du Japon (Rimmer, 1991). En effet, les atouts de l'archipel sont nombreux : existence de groupes industriels et financiers, haut niveau de compétence et avance technologique considérable (télécommunications, shinkansen, projets de trains à sustentation magnétique, ouvrages sous-marins et antisismiques...), rôle essentiel de Tokyo (sièges sociaux d'entreprises, principale place financière...) et proximité de la Chine du Nord, de la Corée et Taïwan. D'autres auteurs considèrent révolue l'ère des Etats-nations comme le Japon, l'avenir de la région sera celui des réseaux chinois (Naisbitt, 1995) ; on peut en déduire que le maillage des réseaux supports des flux de personnes, d'informations et de marchandises se constituera à partir de noyaux urbains chinois (Shanghai, Hong Kong, Singapour...). Il est vrai que les Chinois jouent un rôle aujourd'hui capital dans l'essor des projets d'infrastructures. Il y a loin, toutefois, de la coupe aux lèvres : la manière dont le capitalisme chinois s'intéresse aujourd'hui aux grands projets, n'augure pas de sa capacité structurelle à assurer un fonctionnement efficace et durable des réseaux dans le futur. Si l'esprit d'entreprise extraordinaire des firmes chinoises s'impose dans le financement et l'exploitation des équipements collectifs, alors les villes chinoises (ou celles dans lesquelles leur

influence économique est prépondérante) en profiteront probablement les premières, leur apportant ainsi des atouts pour dominer économiquement la région et devenir des centres de communications. Si en revanche les empires industriels impliqués dans ces projets vacillent, faute de bases financières et économiques solides à long terme, une polarisation géographique des flux et des activités économiques évinçant les intérêts du Japon est moins certaine.

Quoique de puissants moteurs industriels et commerciaux qui animent la vie économique des pays asiatiques soient en oeuvre depuis parfois des décennies, ceux de la "dynamique infrastructurelle" demeurent encore fragiles. De nombreux indices suggèrent qu'ils devraient se consolider, pour le plus grand profit des populations urbanisées et au revenu croissant. On s'est efforcé ici de rendre compte de ces indices, tout en émettant certaines réserves. Les leçons du passé incitent à la plus grande prudence quant aux conclusions à tirer de l'observation.

Les questions abordées au cours de cet article suggèrent non seulement l'intensification d'une réflexion globale sur les équipements collectifs en Asie, mais plus spécifiquement la mise en place de dispositifs de veille conduits simultanément sur l'ensemble des pays de la zone et englobant la totalité des infrastructures⁵² : suivi des projets, des comportements des entreprises, des structures institutionnelles... A travers ces quelques pages, on a essayé de montrer que, loin de s'inscrire dans une seule perspective commerciale (que vendre en Asie, comment et avec qui ?), les incidences des phénomènes décrits sont aussi socio-culturelles, géo-économiques, et géopolitiques.

Jusqu'ici, les investigations relatives aux infrastructures se sont inscrites dans le cadre de préoccupations à court ou moyen terme, subordonnées au rythme rapide des opportunités commerciales liées aux projets d'infrastructures. Quelle que soit leur qualité intrinsèque, ces travaux se déprécient rapidement à mesure que l'Asie se métamorphose, puis ils sont oubliés, échappant à une capitalisation précieuse. Un dispositif de suivi et de synthèse ne pourrait qu'accroître la pertinence des approches spécifiques successives.

Il est donc opportun d'établir une procédure de suivi régulier, fondée sur la collecte inlassable de faits et de données, en valorisant les apports des sciences sociales à la compréhension des sociétés asiatiques. A ces conditions pourront être tirées des conclusions solides, sous forme de scénario, sur les évolutions qui attendent les pays d'Asie en matière de services et d'équipements collectifs. La Banque mondiale s'est engagée sur cette voie, et nul doute que la Banque asiatique lui emboîtera bientôt le pas. Nonobstant, les organismes internationaux, à vocation financière rappelons-le, ne doivent pas avoir l'exclusivité des informations de base nécessaires à une approche holistique des infrastructures, en Asie comme ailleurs. Il a fallu l'émergence des enjeux communautaires autour du débat concurrence/service public pour que ce type d'approche en France soit encouragé par les pouvoirs publics. Dans le cas de l'Asie, et des relations entre cette partie du monde et la nôtre, ces enjeux sont plus diffus mais peut-être plus considérables à terme, compte tenu du poids de la dynamique de la croissance asiatique sur les équilibres économiques, financiers et géopolitiques de la planète.

⁵² Voir la Private Infrastructure Project Database, établie par la Banque mondiale qui, comme son nom l'indique, se limite toutefois aux projets associant le secteur privé.

ANNEXE 1 : L'avenir de la Chine : Trois scénarios d'évolution économique et sociale

Source : Programme de l'OCDE sur l'avenir
La Chine au XXI^{ème} siècle : implications globales à long terme, 1996

■ "La Chine n'est pas tenue de suivre un sentier unique, pour devenir un acteur économique de premier plan ; il est évident que le contexte extérieure influencera largement la forme que prendra l'économie chinoise et, sur le plan interne, la conduite du processus de réforme sera déterminante. Néanmoins, et c'est là un facteur tout aussi important, sinon plus, la Chine est confrontée à un éventail impressionnant de défis structurels et la manière dont elle les relèvera influencera largement la dimension, le profil et le fonctionnement de son économie dans les 15 à 20 prochaines années. Ces défis structurels concernent en gros quatre domaines : les infrastructures ; la technologie et l'organisation ; l'environnement ; enfin, les institutions.

Les faiblesses des infrastructures risquent fort de constituer une sérieuse entrave au développement économique de la Chine. On estime que les contraintes de capacité dans le seul domaine des transports coûtent déjà quelque 1 pour cent de PIB et l'on ne peut guère espérer d'amélioration dans la mesure où les investissements dans les infrastructures de transport ont été ramenés de 1.7 à 1 pour cent du PIB entre la décennie 80 et le début des années 90. De même, les demandes auxquelles devra faire face la production d'énergie vont sensiblement augmenter. La demande d'électricité par exemple pourrait s'accroître de 6 à 7 pour cent par an jusqu'en 2010. En ce qui concerne les infrastructures financières, la difficulté tient au fait que bien que la Chine soit devenue un acteur important sur les marchés de capitaux à l'échelle mondiale, au plan intérieur, les marchés financiers, le secteur bancaire et les services financiers restent sous-développés.

Le volume des besoins en capital ne devrait pas poser de problèmes dans les années à venir, sous réserve que les taux d'épargne ne fléchissent pas (c'est grâce à l'épargne des ménages que des taux d'investissement très élevés - 40 % du PIB ont été atteints). En revanche, si la Chine doit se spécialiser, passant de produits simples à forte intensité de main-d'œuvre à des produits haut de gamme plus complexes dans un large éventail de secteurs faisant appel à diverses technologies de pointe, un investissement très important en ressources

humaines sera probablement nécessaire au cours des dix ou vingt prochaines années pour jeter les bases scientifiques et techniques locales requises, assurer un large éventail de compétences et acquérir le savoir-faire nécessaire sur le plan de l'organisation. Il faudra de même que la Chine nourrisse 1.2 à 1.4 milliard de personnes dont le comportement alimentaire se modifiera très probablement de manière spectaculaire avec l'augmentation des revenus. Ainsi, des efforts très importants seront également requis dans le secteur agricole, sur le triple plan de la technique, de l'enseignement et de l'organisation.

Même à supposer que la croissance se ralentisse, la Chine va être confrontée à de graves problèmes d'environnement. L'essentiel des coûts de la pollution sont supportés par les Chinois eux-mêmes : ainsi, seuls quelque 20 pour cent des déchets industriels et 15 pour cent des eaux usées se déversant dans les fleuves de Chine sont traités. A cela s'ajoute une pollution transfrontières très importante, due principalement à l'utilisation intensive du charbon et aux émissions de carbone et de soufre qui en résultent. Depuis le début des années 80, le gouvernement chinois a fait de sérieux efforts pour réduire les dommages sur l'environnement. Les investissements destinés à prévenir et limiter la pollution, pratiquement nuls au début, représentaient quelque 1 pour cent du revenu national vers la fin de la décennie. Dans la mesure cependant où les pressions démographiques vont probablement persister, où l'industrialisation se poursuivra à un rythme rapide et où l'on prévoit un triplement de la production d'électricité (de 150 GW en 1991 à 430 GW en 2010) et un doublement du parc automobile d'ici la fin du siècle, les problèmes d'environnement gagneront progressivement tous les secteurs de l'économie chinoise.

Il reste enfin un certain nombre de problèmes à résoudre sur le plan institutionnel. Nous n'en citerons que quelques-uns : le cadre juridique actuel n'est pas bien adapté à une économie en expansion rapide, de plus en plus axée sur le jeu du marché et en cours d'internationalisation ; la corruption règne partout ; enfin, la poursuite de la réforme des entreprises d'Etat implique que l'on

substitue aux fonctions et responsabilités sociales qu'elles assumaient jusque-là des stratégies de remplacement dans les domaines de la santé, de l'éducation, des pensions, du logement et du chômage. De très importants efforts devront en outre être faits pour préserver un équilibre approprié entre les pouvoirs et les ressources de l'administration centrale et des provinces. Grâce aux réformes des dernières années, beaucoup parmi ces dernières sont désormais mieux à même de définir leurs propres stratégies économiques, souvent tout à fait indépendamment des opinions et des souhaits de l'administration centrale.

Les résultats d'ensemble pourraient être sensiblement différents, selon la façon dont les conditions extérieures se conjugueront aux facteurs de structure et de politique intérieure dans le développement de l'économie.

■ On pourrait ainsi concevoir un scénario optimiste fondé sur un élargissement de la place faite aux forces du marché dans l'économie chinoise au fil des réformes entreprises par les autorités, et sur un environnement économique et politique extérieur très favorable. Sur la base de ces hypothèses, la croissance économique se maintient sur sa trajectoire actuelle à long terme, aux alentours de 9 pour cent par an pour la production, la croissance des exportations lui étant supérieure de plusieurs points. Ces taux se maintiennent sur une longue période, soutenus par l'ampleur de l'épargne et de l'investissement intérieur, IDE compris, cependant que l'économie internationale absorbe sans difficulté le flux de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre qui constituent l'essentiel des exportations de la Chine. Cette croissance soutenue des exportations devient possible parce que la Chine, après avoir fait de nouveaux progrès sur la voie de la libéralisation des importations, achète à l'extérieur un volume équivalent de biens et de services. D'importants investissements intérieurs et étrangers peuvent être consacrés à l'expansion et à l'exploitation plus efficiente des infrastructures dans les domaines des transports et de l'énergie, réduisant par là même les goulets d'étranglement. En outre, le faible niveau des obstacles aux échanges, conjugué aux investissements étrangers et aux prises de participation, contribue à renforcer la concurrence sur les marchés intérieurs. La croissance soutenue permet d'absorber l'essentiel de la main-d'œuvre rurale excédentaire qui se déplace vers les régions industrielles et urbaines, atténue les répercussions des réformes de l'agriculture et des entreprises d'Etat et dégage des ressources pour l'amélioration de l'environnement. L'élargissement des disparités entre les différentes régions du pays tend à se ralentir, les retombées de la croissance attei-

gnant les provinces moins développées qui fournissent des moyens de production aux pôles de croissance côtiers. Les réformes micro-économiques, en particulier les réformes de prix et autres modifications réglementaires, sont gérées avec succès, ce qui permet d'éviter les risques de surchauffe, d'instabilité des résultats macro-économiques et de brusques changements d'orientation de l'action gouvernementale.

■ On arrive à un scénario bien différent lorsque l'on conjugue un environnement extérieur moins favorable au piétinement du processus de libéralisation économique interne. Sur le front extérieur, les exportations chinoises à forte intensité de main-d'œuvre se heurtent à deux problèmes de taille. D'une part, les pays de l'OCDE réagissent avec hostilité aux assauts portés à leurs industries du textile, de l'habillement, de la chaussure et autres secteurs. D'autre part, les nouvelles économies industrielles (NEI) de la région asiatique s'opposent à la pénétration de leurs marchés intérieurs et à la concurrence des produits chinois rivaux sur leurs marchés d'exportation. Les taux de croissance des exportations tombent en deçà des taux de croissance de la production, ce qui freine l'activité, renforce les pressions à l'ajustement et crée des tensions internes qui ralentissent le processus de réforme. Sous l'effet de la chute brutale de la croissance de la production (dont le taux revient, disons, à 4 ou 5 pour cent seulement) et notamment de la croissance des exportations, les problèmes internes commencent à s'accumuler. L'expansion de l'activité économique est insuffisante pour absorber la montée du chômage et mettre en place des systèmes de sécurité sociale, ce qui donne un coup d'arrêt à la réforme de l'agriculture et des entreprises d'Etat. En partie de ce fait, les réformes des finances publiques et du système bancaire marquent elles aussi le pas. Les tensions inflationnistes commencent à se renforcer à nouveau et rendent nécessaires des contrôles de prix et d'autres mesures administratives, et l'alternance de phases de relance macro-économique suivies de phases de freinage sape la confiance dans le climat économique. L'absence de capitaux pour le financement des projets d'infrastructure rend les contraintes de capacité et les problèmes d'environnement de plus en plus préoccupants. Dans le même temps, l'effet dépressif que le ralentissement de la croissance des exportations exerce sur les régions à forte expansion est amplifié dans le cas des provinces moins avancées dont les habitants voient leur niveau de vie fléchir brutalement. L'agitation sociale qui en résulte donne un nouveau coup de frein au processus de libéralisation.

■ On peut concevoir un troisième scénario à partir de l'hypothèse d'un contexte extérieur favorable

et d'un succès mitigé du processus de réforme interne. Les exportations continuent de se développer à un rythme soutenu, mais essentiellement au profit des zones côtières qui connaissent une industrialisation rapide, de sorte que les disparités régionales dans les niveaux de développement et de prospérité continuent de se creuser. Le développement des infrastructures n'est pas suffisamment rapide pour permettre une meilleure intégration des régions ou pour éviter les goulets d'étranglement. La réforme des entreprises d'Etat progresse, mais entraîne des délestages massifs de main-d'œuvre, encore aggravés par l'ampleur de l'exode rural, conséquence des gains rapides de productivité dans l'agriculture. La libéralisation des prix et les goulets d'étranglement du côté de l'offre alimentent les tensions inflationnistes, rendant par là même de plus en plus difficile la conduite de la politique macro-économique. Les tensions sociales contraignent le gouvernement à centrer ses efforts sur les problèmes que posent les disparités géographiques et sociales croissantes, le chômage généralisé et la surchauffe de l'activité, de sorte que les mesures bureaucratiques gagnent du terrain. L'économie continue de se développer, mais à des taux de l'ordre de 5 à 6 pour cent seulement.

Ces différents scénarios permettent d'illustrer un certain nombre de questions fondamentales pour l'avenir de la Chine. D'abord, et ceci est peut-être le point le plus important, ils posent la question du caractère durable de la croissance économique

chinoise et du rôle de l'environnement extérieur. Le scénario le plus optimiste pêche-t-il par manque de réalisme et un climat international plus hostile sur le plan des échanges et des investissements pèserait-il plus fortement sur la croissance que ne le suggèrent les différents scénarios en ce sens ? Selon l'opinion qui semble prévaloir, les taux de croissance économique devraient, au cours de la prochaine décennie, se maintenir dans une fourchette élevée, c'est-à-dire aux alentours de 8 pour cent par an. Tout ralentissement marqué de l'activité économique aurait des conséquences significatives, en particulier le risque d'un chômage massif, avec tout ce qu'un tel phénomène impliquerait pour la paix sociale. Une autre question fondamentale est celle de la cohésion régionale. De fait, la poursuite d'une croissance élevée suscite une inquiétude, celle de l'intensification des disparités régionales en Chine. Cela étant, il est également possible qu'avec la poursuite des réformes économiques, la prospérité des régions les plus dynamiques rejaillisse sur les zones les moins développées, entraînant des avantages économiques et sociaux importants et de grande ampleur".

**Wolfgang MICHALSKI,
Riel MILLER et
Barrie STEVENS
Secrétariat de l'OCDE,
Unité consultative auprès
du secrétaire général**

Repères bibliographiques

1. TITRES

Asian Development Bank. Subregional Economic Cooperation. Initial Possibilities for Cambodia, Lao PDR, Viet Nam and Yunnan Province of the People's Republic of China. ADB, 1993, 178 p.

Auzannet Pascal, Baye Eric, Dampierre Joël. Le système de transport à Singapour. Union des Transports Publics, Economie et Humanisme, 1992, 52 p.

Banque Mondiale. Le miracle de l'Asie de l'Est : croissance économique et politiques publiques. Rapport de recherche de la Banque mondiale sur les politiques. Version résumée, Washington DC, 1993, 34 p.

Baye Eric. Les tâtonnements de la privatisation de l'eau en Indonésie : de Surabaya à Jakarta, in Gestions urbaines de l'eau, ouvrage collectif sous la direction de D. Lorrain pour le compte du Conseil de Concertation de l'eau et de l'assainissement, Dunod Economica, 1995, pp. 1175-189.

Baye Eric. Le buffle et le container ; Infrastructures et développement en Asie de l'Est. Economie et Humanisme n° 332, mars 1995, pp. 82-86

Baye Eric. Dynamique macro-économique et financement externe des infrastructures de réseaux urbains à Singapour et aux Philippines. Rapport d'Economie et Humanisme au ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Plan Urbain, janvier 1992, 145 p.

Brandon C., Ramankutty R. Toward an Environmental Strategy for Asia. A summary of a World Bank Discussion Paper. World Bank, 1993, 32 p.

Chen Xavier. La privatisation des industries électriques en Asie du Sud-Est : causes, modalités et

modèle. Revue d'économie industrielle, n°69, 3ème trimestre 1994, pp. 21-39.

Chaponnière Jean-Raphaël. L'Asie de l'Est et du Sud-Est à l'horizon 2020. Futuribles n°177, juin 1993, pp. 3-24

Chaponnière Jean-Raphaël. L'Europe et la montée en puissance de l'Asie, Faux débats et vrais problèmes, Futuribles n°196, mars 1995, pp. 35-57.

Cohen Michael A. Macroeconomic adjustment and the city. Cities, February 1990, 49-59.

Cusset J. M. ; Lavigne J. C. Investissements publics, transports et politiques urbaines dans les pays de l'ASEAN. Le cas des capitales régionales. Rapport d'Economie et Humanisme et du Laboratoire d'Economie des Transports au Plan Urbain (MELATT) et au ministère des Affaires étrangères, décembre 1987, 157 p.

Fujita Kuniko. A World City and Flexible Specialization: Restructuring of the Tokyo Metropolis. International Journal of Urban and Regional Research n°2-1991, pp. 269-285.

Henry Fabrice. Les grands projets d'infrastructures de la zone. Hong Kong, Canton, Macao. Rapport au Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, DAEL, juin 1991 81 p.

Hochraich Diana. La Chine de la révolution à la réforme, Editions Syros, 1995, 199 p.

Ishigami Keitaro. New Approaches to Public-Private Projects in Japan. Nomura Research Institute, Quarterly, Winter 1995, pp. 2-19.

Krugman Paul. The Myth of Asian Miracle, Foreign Affairs, vol. 73 n°6, Nov. Dec. 1994, pp. 62-78

- Lee Keon Woo. Approach to BOT Projects and ADB's Experience in BOT Project Financing. International Seminar on Financing in the China Power Sector, Shanghai, 5-8 September 1994.
- Lee Tsao Yuan. The Development of Economic Infrastructure: The Singapore Experience. Country background paper prepared for the World Bank's Development Report 1994, (draft) 89 p.
- Lorrain Dominique. La grande entreprise urbain et l'action publique. Sociologie du Travail n°2/95, pp. 199-219.
- Lorrain D. ; Baye E. ; Guillemot M. Les services urbains en Chine, eau assainissement, déchets. Rapport de la Fondation des Villes s. n. et d'Economie et Humanisme à la Direction des Affaires Economiques et Internationales et au Centre d'Analyse Economique, de Synthèse et de Prévion, ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement et du Tourisme, décembre 1994, 264 p.
- Manning Robert A., Stern Paula. The Myth of the Pacific Community, Foreign Affairs, vol. 73 n°6, Nov. Dec. 1994, pp. 79-93.
- Ministère de l'Environnement. Projets prioritaires Agenda 21 chinois. Rapport préparé par le service des affaires internationales de la direction générale de l'administration et du développement, 1994, 24 p.
- Naisbitt John. Megatrends in Asia. Nicholas Brealey Editions, London, 1995.
- Pang Eng Fong. The Distinctive Features of Two City-States' Development: Hong Kong and Singapore. In ouvrage collectif In Search of an East Asian Model, sous la direction de Peter. L. Berger et Hsing-Huang Michael Hsiao, Transaction Books, 1988, pp. 220-238.
- Papanek Gustav. The New Asian Capitalism: An Economical Portrait. In ouvrage collectif In Search of an East Asian Model, sous la direction de Peter. L. Berger et Hsing-Huang Michael Hsiao, Transaction Books, 1988, pp. 27-80.
- Pye Lucian W. The New Asian Capitalism: a Political Portrait. In ouvrage collectif In Search of an East Asian Model, sous la direction de Peter. L. Berger et Hsing-Huang Michael Hsiao, Transaction Books, 1988, pp.81-98.
- Research Institute of Construction Economy (RICE). Transport Infrastructure Engineering Study (Japan). February 1991, draft report, 44 p.
- Rimmer Peter J. Transport and Communications in the Pacific Economic Zone during the Early 21st Century, in Pacific Asia in the 21st Century, Geographical and Development Perspectives (pp. 195-232), ouvrage collectif sous la direction de Yue-Man Yeung, Chinese University Press, Hong Kong 1993, 346 p.
- Rimmer Peter J. Regional Economic Integration in Pacific Asia. Environment and Planning A 1994, volume 26, pp. 1731-1759.
- Rimmer Peter J. The Emerging Infrastructural Arena in Pacific Asia since the Early 1970s. Japan Society of Civil Engineers, Infrastructure Planning and Management, proceedings, n°431/IV-15, 1991-7.17 p. Article repris sous le titre "Les corridors de développement dans la zone Asie-Pacifique" dans 2001 Plus
- Sasakibara Yasuo. Planning for a New Generation of Japanese Airports. Regional Development Dialogue, vol. 14, n°2, été 1993, pp. 49-61.
- Smart Josephine and Alan. Personal Relations and Divergent Economies: a case Study of Hong Kong Investment in South China. International Journal of Urban and Regional Research pp. 216-233.
- Smith Warrick, Klein Michael. Infrastructure Regulation. Issues & Options for East Asia. Working paper, Private Participation in Infrastructure, Private Sector Development Department, World Bank, 1994, 99 p.
- Yoshihara K. The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia. Ateneo de Manila University Press 1988, 297 p.

Yue-Man Yeung. Past Approaches and Emerging Challenges, in The Urban Poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific (pp. 27-82), volume I, actes du séminaire régional du 22 au 28 janvier 1991, Manille, Philippines, publiés par l'Asian Development Bank et l'Economic Development Institute, 247 p.

Wan Feixin. The Investment Opportunities: the Public Utilities of Cities in China. Communication aux séminaires "International Workshops on Innovative Financing for Urban Infrastructures in China", World Bank, Ministère de L'Équipement, Commission d'État à la Réforme, draft proceedings, Nanjing 11/13 et Harbin 15/17 January 1996, pp. 143-147.

World Bank. Urban Policy and Economic Development, an Agenda for 1990s. A World Bank policy paper 1991, 87 p.

World Bank. World Development Report 1994. Infrastructure for Development. World Development Indicators. Oxford University Press, 1994, 245 p.

World Bank. Global Economic Prospects and the Developing Countries. The World Bank, 1995, 102 p.

World Bank. Infrastructure Development in East Asia and Pacific, Towards a New Public-Private Partnership, 1995, 25 p.

2 PRINCIPAUX PÉRIODIQUES ET RAPPORTS ANNUELS :

- The Far Eastern Economic Review
- East Asian Affairs
- The Urban Age
- World Bank Annual reports
- Asian Development Bank Annual reports

Comité de lecture : Ariel Alexandre (OCDE), François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATS-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Olivier Coutard (EDF-Groupe Réseaux), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Hervé Huntzinger (TETRA), Jean-François Langumier (COFHUAT), Jean-Pierre Orfeuill (INRETS), Roger Perrinjaquet (Ecole Polytechnique de Lausanne), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Inst. d'urbanisme de Lyon), Serge Watchter (DATAR).

Directeur de la publication : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. **Rédaction, correspondance, contact :** Marie-José Roussel, tél. (1) 40 81 63 72. **Secrétariat de rédaction :** Monique Cavagnara, tél. (1) 40 81 63 12, DRAST, Tour Pascal B 92055 Paris-La Défense Cedex 04. **Conception, réalisation, impression :** LACER. Achevé d'imprimer : 1^{er} trimestre 1996.
