

PFI au pays du soleil levant

**A la fin de 1999,
le Japon a adopté une loi sur
le partenariat public-privé pour
les projets d'infrastructures. Ce
texte discute de ses conséquences
sur les entreprises japonaises
du secteur et soutient l'idée
qu'on se trouve peut-être
au moment de bifurcation d'un
modèle qui était resté très public.**

**par Dominique Lorrain
CNRS/EHESS**

C'est une nouvelle qui est totalement passée inaperçue (1). En juin 1999, le Parlement japonais a adopté une loi PFI (Private Finance Initiative), promulguée dès septembre. Bien sûr, le Japon est loin et, au premier regard, cette affaire semble technique ; pas de quoi en faire des colonnes dans la presse économique ! Elle est pourtant plus capitale qu'il n'y paraît. Avec cette réforme largement inspirée de l'expérience anglaise, le Japon pourrait sortir de son schéma très public et national de gestion des infrastructures, ce qui aurait deux conséquences. Les concessions et autres schémas de gestion déléguée qui y étaient inconnus pourraient y devenir envisageables. Les firmes japonaises ayant acquis un nouveau savoir-faire pourraient, dans un second temps, se déployer dans toute cette partie du monde et devenir de redoutables concurrents dans des secteurs où elles étaient peu présentes. Mais, avant d'en arriver là, il nous faut donner quelques explications.

Bulle financière

Il nous faut remonter à l'année 1997 et à l'éclatement de la bulle financière en

Asie. Le 2 juillet 1997, dans la torpeur d'un début d'été, le bath thaïlandais dévalue ; c'est le signal d'un repli généralisé. Les marchés prennent peur et vendent. Aucune monnaie dans la zone ne résiste (2). Entre le 30 juin 1997 et le 31 décembre, le peso philippin perd 34 % par rapport au dollar, le bath thaïlandais 44,5 %, le won coréen 52,4 %, la roupie indonésienne 55,4 % et les choses vont empirer pour elle en 1998 (3). Le yen à son tour est touché ; en décembre, il va chuter jusqu'à 140 yen pour 1 dollar alors que la parité était de 124/1 avant la crise. Ces dévaluations constituent un rappel à l'ordre brutal et mettent en lumière un fait oublié dans l'euphorie de la fin des années 80 : les dettes publiques ont atteint des niveaux très importants ; de nombreux acteurs publics vivent à crédit ; les grands groupes privés adossés à leurs banques en ont fait tout autant ; l'immobilier connaît un emballement spéculatif. Vient le temps de l'austérité.

Commence alors une purge sans précédent. Ces pays avaient connu une croissance à deux chiffres depuis le début des années 80. Lorsque la machine à créer des emplois et de la valeur se dérègle, les conséquences en sont brutales. Les firmes licencient mais, comme ces nouveaux pays industriels n'ont pas tout le construit social du welfare state, les salariés tombent dans le chômage sans protection. La Malaisie, le bon élève de la classe en Asie du Sud-Est perd de sa superbe. Le gouvernement doit revoir à la baisse plusieurs méga-projets ; les grands groupes du pays, comme Renong, affichent des pertes et doivent vendre des actifs pour réduire leur dette. Les clans s'affrontent au sein du parti au pouvoir avec un conflit frontal entre le Premier ministre Mahatir et son ministre des Finances Anwar ; ce dernier, présenté jusqu'alors comme le dauphin, est démis de ses fonctions, emprisonné et le paroxysme de la crise politique sera atteint lors de son procès, pour déviances sexuelles sur la personne de

son chauffeur, pendant les jeux pan-asiatiques qui devaient être le point d'orgue d'une décennie fabuleuse.

L'Indonésie connaît des troubles bien plus graves. Une fois de plus, la diaspora chinoise sert d'exutoire aux frustrations collectives. Les émeutiers pillent, brûlent les biens de cette communauté qui tient le commerce. Le pays sombre quelques temps dans le chaos. Le président Suharto doit démissionner. Un fait divers témoigne de cette violence. Dans les beaux quartiers de Djakarta, la maison du Président Salim, fondateur et président du premier groupe du pays, qui a fait toute sa fortune sous Suharto, est totalement mise à sac.

Le Japon, deuxième puissance économique mondiale, avec son yen fort et une balance commerciale excédentaire, connaît lui aussi la récession. A dire vrai, depuis le krach boursier d'octobre 1987, le pays cherchait à retrouver le chemin d'une croissance stable. La correction boursière avait alors sanctionné un système inflationniste et spéculatif où s'enchaînaient la hausse du yen (4) et celle des prix immobiliers alimentée par des crédits faciles. Différentes voies sont explorées. Les accords de Washington, en avril 1990, avaient bien prévu une plus grande ouverture de l'économie du pays et un programme de grands travaux d'infrastructures afin de réorienter le système productif vers la demande intérieure, mais rien

(1) Ce texte est largement documenté par mon dispositif de veille sur les grands groupes "urbains" dans le monde. Mais il n'aurait pas été possible sans ma participation à la conférence organisée fin novembre 1999, à Tokyo, par le MOC (Ministère de la Construction) et la DAEL sur le partenariat public privé. Mes remerciements vont donc à J.Y. Perrot (directeur-DAEL) et à P. Mallejacq. J'ai également bénéficié de l'aide du Service d'expansion économique : Madame E. Puisant, Messieurs F. Laurent, A. Allagnat et des commentaires d'E. Baye (Economie & Humanisme). Selon la formule consacrée, les lignes qui suivent n'engagent que leur auteur.

(2) Pour des analyses de synthèse, voir : *Crédit Agricole Indosuez*, juillet 1998 ; *Les notes économiques Asie*, 12 août 1998, PEE de Hong Kong ; *DAEL partenaire*, Asie du Sud-Est, n°39, décembre 1997.

(3) *Le Monde*, 13 janvier 1998 ; *Financial Times*, January 12, 1998 et July 1, 1998.

(4) Entre 1985 et 1988, le yen est passé de 200 à 120 pour 1 dollar US.

n'y fait. Les années 1990-94 sont considérées comme celles de la pire récession depuis la seconde guerre mondiale avec une chute des valeurs mobilières et des prix immobiliers (5). Dans ce contexte, la crise asiatique de 1997 va ajouter un problème en réduisant les exportations dans la zone.

Dès le début de l'été 1997, le BTP japonais entre en crise ; trois groupes de taille moyenne déposent leur bilan en laissant un passif de 6,6 milliards de dollars (6). La faillite de la quatrième maison de titres Yamaichi en novembre, suivie par celle d'autres banques de moindre taille, révèle des pratiques étonnantes appelées *tobashi*. Depuis le début de la décennie, la firme avait dissimulé des pertes pour un total de 2 milliards de dollars en les faisant porter par des clients ou des filiales offshore. D'autres maisons de titres avaient déjà été condamnées pour cela mais la banque Yamaichi avait alors échappé à ces investigations (7). En 1998, les dettes des mises en faillites représentent au total 119 milliards de dollars. En 1998 et 1999, les grands groupes annoncent de profondes restructurations : Hitachi supprime 6 500 emplois, NKK réduit ses effectifs de 22 %. Kanematsu (neuvième maison de commerce) annonce une réduction de 43 % de ses employés. Mitsubishi Heavy Industries présente les plus mauvais résultats depuis sa création, en 1950, avec des pertes de 486 millions de dollars. La purge se poursuit dans l'immobilier et la construction avec, en 1999, la faillite de trois nouvelles sociétés qui laissent un passif de 10 milliards de dollars (8). Dans un pays où l'emploi à vie représentait un principe essentiel de la relation de travail dans les grands groupes, les répercussions sont fortes. Le pays s'interroge. Cette crise va avoir des conséquences sur l'administration publique, l'organisation des marchés et des firmes, et nous retrouvons le texte de loi PFI.

Private Finance Initiative

La crise de 1997 ne s'est pas immédiatement traduite dans des réformes institutionnelles, mais avec un décalage de deux ans. Dans un premier temps, le gouvernement a tenté de stimuler la

demande par un programme de grands travaux laissant le système inchangé. Mais il a dû rapidement renoncer, car ces mesures ne sortent pas l'économie du marasme. De plus, la dette publique, Etat et collectivités locales, atteint des niveaux très élevés. Pour l'exercice 1998, les municipalités de Tokyo et d'Osaka présentent des déficits budgétaires et ce pour la première fois en vingt ans (9). Le gouvernement annonce alors un programme de réduction des dépenses de 15 % sur trois ans. Il souhaite obtenir des gains de productivité dans le secteur du BTP, dont les coûts sont plus élevés de 1,13 à 1,45 fois que ceux des Etats-Unis (10) ; les comparaisons économiques internationales font classiquement ressortir que ce secteur représente près du double de la part de ce secteur dans le PIB et dans l'emploi (11).

Conscients du fait qu'il ne serait plus possible de financer les infrastructures comme par le passé, avec des crédits publics issus de l'impôt, les dirigeants japonais ont alors étudié différentes solutions visant à réduire la dépense publique et à améliorer la productivité dans le BTP.

La solution de l'économie mixte, expérimentée dans les années 70 sous le nom de « tiers secteur » est exclue, car elle a conduit à des errements. Faute de claires responsabilités décisionnelles et de partage des risques, plusieurs opérations se sont avérées très déficitaires. Une image négative s'y trouve désormais attachée.

Fort naturellement, ils ont rencontré la méthode « PFI » lancée avec grande publicité par les Anglais, dix ans après les privatisations, alors tout autant médiatisées. Les Japonais ont dépêché de nombreuses missions, des officiels, des experts. Les cadres des grandes firmes ont fait le voyage à Londres. Et c'est ainsi que la nouvelle loi PFI a vu le jour à la fin de l'année 1999. Les autorités japonaises réfléchissent alors à la structure à mettre en place et aux procédures de sélection des projets ; cette méthode est directement calquée sur la solution anglaise visant à transformer l'Etat, acteur économique par ses politiques d'achats. Ils étudient des mesures d'accompagnement destinées à inciter le secteur privé à offrir une

« Value for Money » : exemptions fiscales sur des emprunts obligataires, mise à disposition d'actifs publics. Cette loi cadre n'a pas encore fixé tous les secteurs concernés, mais trois grands domaines semblent ressortir : les infrastructures à péage, les grands projets intégrés, la gestion (operating & maintenance) d'équipements pour le compte de la puissance publique (12).

Configuration institutionnelle et offre privée

Avec cette loi cadre, on se trouve au point d'une possible bifurcation du modèle japonais de gestion des infrastructures. Jusqu'alors il relève d'un format « public ». Pour les grandes villes, il ressemble au schéma allemand avec des autorités organisatrices de niveau municipal, des opérateurs publics constitués en entreprises publiques. Dans les villes moyennes de province, ce serait plutôt le schéma français des années soixante avec un pouvoir prescripteur très fort des préfectures. Dans les deux cas, ces entités publiques, qu'il s'agisse d'une préfecture ou d'un service municipal, ont un pouvoir étendu. Elles commandent toutes les phases amont. Elles ont l'initiative de programmer les opérations, d'en déterminer la taille et le phasage. Elles découpent ensuite les opérations en lots et c'est dans ce cadre là que les firmes viennent s'inscrire. Si bien que les entreprises privées japonaises interviennent soit pour la construction, soit pour la fourniture d'équipements, mais elles participent peu aux phases amont (la conception) et encore moins à l'aval (l'exploitation).

Autrement dit, on retrouve ici le lien entre les architectures institutionnelles et la structure de l'offre privée (13).

(5) *Financial Times*, Survey, Japanese Financial Markets, March 30, 1994. *Le Monde*, 7 avril 1990.
(6) *Les Echos*, 20 novembre 1997. *Financial Times*, August 21, 1997.
(7) *Financial Times*, November 26, 1997.
(8) *Financial Times*, March 31, 1999.
(9) *Business Week*, October 19, 1998, *Financial Times*, March 24, 1999.
(10) *Financial Times*, February 2, 1998.
(11) Le marché japonais du bâtiment et ses produits, PEE d'Osaka, juin 1997.
(12) Rencontre avec le MOC, 29 et 30 novembre 1999.

L'étendue des responsabilités prises par la puissance publique explique largement l'espace dans lequel les firmes privées peuvent se développer. Dans le modèle public (Allemagne, Japon), puisque l'exploitation reste publique, les grands groupes se sont développés sur les autres fonctions - la construction et, surtout, la fabrication des équipements. En France, la possibilité de confier la gestion de services publics à des entreprises privées (la concession ou l'affermage) a permis aux entreprises de développer une compétence unique qui intègre les phases de l'ingénierie et des travaux ; inversement leur présence est moindre dans la partie industrielle.

C'est par rapport à cette relation de longue durée entre architectures institutionnelles et structure d'offre qu'il faut apprécier la réforme PFI. L'enjeu en est considérable d'autant que cette loi se trouve complétée par d'autres réformes qui vont toutes dans le sens d'une ouverture des marchés et d'une réforme de l'Etat (14) : dérégulation des télécommunications, ouverture du secteur électrique, introduction des règles internationales pour les marchés publics de travaux et réduction des ententes.

Si l'on admet l'idée de la relation entre configurations institutionnelles et structures d'offre, les réformes en cours poussent la structure d'offre à se trans-

former. A terme, nous pourrions voir émerger un nouveau type d'entreprise « urbaine » au Japon, plus intégrée, plus internationalisée et capable de faire des offres globales. Ces nouveaux venus viendront s'insérer dans un paysage qui, rappelons le, ne comptait au début des années 90 que les firmes françaises et anglaises de l'eau et qui, depuis, est venu s'enrichir de quelques poids lourds : groupes de l'énergie (Enron, RWE, Endesa/Enersis), grands

(13) Cette idée a fait l'objet d'une longue analyse il y a longtemps. GDR-réseaux, « Les opérateurs de réseaux », CNRS, décembre 1990, D. Lorrain (dir), p. 86-91.

(14) Guy Faure, « Le déclin des mandarins », *France Japon économie*, n° 81, hiver 1999, p37-39..

L'offre japonaise dans les infrastructures

Ingénieristes de l'environnement⁽¹⁾	
Kubota, \$8,4bn Ebara, \$4,6bn	<ul style="list-style-type: none"> • Tuyaux, matériaux, usines de traitement des eaux, Incinérateurs. • Pompes, traitement de l'eau, incinération, production d'électricité, « zero emission concept ».
Kurita \$1,1bn	<ul style="list-style-type: none"> • Produits de traitement de l'eau ; conception et construction d'équipements : eau, assainissement, déchets.
Heavy Industry	
Hitachi \$62bn	<ul style="list-style-type: none"> • Géant industriel présent sur les marchés de l'environnement par Hitachi Zosen et Hitachi Plant Engineering & Construction.
Kawasaki Heavy Industry \$10,6bn	<ul style="list-style-type: none"> • Département Engineering Plant (23% de l'activité) qui couvre les équipements urbains : incinérateurs, cimenteries, ponts, chaudières, robots, métros, trains.
Ishikawajima Harima Industry \$8,7bn	<ul style="list-style-type: none"> • Fabricant de moteur pour l'aéronautique, présent dans les incinérateurs, les cimenteries, les centrales électriques.
Chyoda \$3,7bn	<ul style="list-style-type: none"> • Procédés de dépollution de l'air, centrales thermiques.
Industrie lourde	
Komatsu \$9bn	<ul style="list-style-type: none"> • N°2 mondial du matériel de TP.
Sidérurgistes	
Nippon Steel \$17,6bn	<ul style="list-style-type: none"> • Département Engineering (17% de l'activité), procédés de traitement et de recyclage des déchets.
Nippon Kokan Koji (NKK) \$14,9bn	<ul style="list-style-type: none"> • Equipementier pour l'environnement, n°2 pour les usines de traitement de l'eau, canalisation, recyclage déchets.
Kobe Steel \$10,8bn	<ul style="list-style-type: none"> • Cimenterie, équipements pour l'environnement, recyclage des boues des carrières.
Maisons de commerce²	
Mitsui \$110,4bn	<ul style="list-style-type: none"> • Engagées dans un processus de restructuration, les grandes maisons de commerce vont se spécialiser. Plusieurs interviennent déjà dans les infrastructures :
Itochu \$109,8bn	<ul style="list-style-type: none"> • Mitsui, Mitsubishi, Marubeni.
Mitsubishi \$108,2bn	
Marubeni \$94,5bn	
Sumitomo \$90,0bn	
Utilities³	
10 Electric Power (EPCO) \$128bn cumulé	<ul style="list-style-type: none"> • Libéralisation du marché ; internationalisation dans la zone, développement de la cogénération et du recyclage des déchets.
Tokyo Electric Power \$41,7bn,	
Kansai \$21,2bn	
Entreprises de construction⁴	
Kajima \$16,1bn	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes sont entrées dans la tourmente depuis juillet 1997. Elles cherchent de nouveaux marchés ; sont encore peu internationalisées.
Ohbayashi \$12,3bn	
Shimizu \$14,6bn	
Tasei \$15,2bn	
Kumagai \$9,4bn	

1. Chiffre d'affaires pour 1997 ou 1998 en milliards de dollars (\$bn).

2. F Laurent, op. cité.

3. Japan Company Handbook, summer 1999.

4. Japan Company Handbook, summer 1999.

ingénieristes (Bechtel), conglomerats (Cheung Kong). Cette réforme institutionnelle au Japon participe à terme d'une recombinaison de l'offre privée mondiale dans le secteur des infrastructures.

Si elles veulent accéder au marché, les firmes japonaises vont devoir prendre des initiatives et inverser l'ordre de leur relation aux municipalités. Autrefois, elles répondaient aux demandes des services municipaux et des préfectures ; elles s'inscrivaient dans les schémas préparés et ajustaient leur offre au montant des budgets. Désormais, elles vont avoir la possibilité de faire des propositions : monter des offres globales incluant la prestation, son mode de financement sur la durée. Elles vont devoir être plus agressives commercialement et plus imaginatives. On peut faire le pari que les changements culturels que cela implique finiront par se diffuser.

Qui sont les acteurs privés de cette réforme (15) ?

L'industrie japonaise concernée par les infrastructures urbaines est riche de très grandes firmes aux profils différents. En premier lieu, on trouve les Sogo shosha (voir le tableau ci-avant) ; elles apportent leur maîtrise des montages financiers, indispensable dans ce nouveau jeu, leur connaissance des marchés. Par tradition, leur ouverture internationale en fait aussi des acteurs parfaitement capables de nouer des partenariats à l'étranger et d'amener au Japon quelques groupes ayant déjà le savoir-faire du partenariat public-privé. Parmi les cinq plus grandes sogo shosha, trois ont déjà des intérêts et une expérience. Marubeni, partenaire de Vivendi, s'est tout de suite positionné sur le marché de l'exploitation dans le secteur des eaux usées et des déchets ; en décembre 1999, les deux groupes annoncent la création d'une joint venture - Marubeni Vivendi Environment - dotée d'un capital de 83 millions de dollars. Mitsubishi et Mitsui se préparent.

La seconde famille directement concernée est celle des grands et moyens groupes de construction. En première lecture, on pourrait même penser que cette réforme a été conçue pour leur apporter un ballon d'oxygène, dans une situation de marasme. Il faut savoir que les quatre ténors japonais sont les plus grands au monde mais, pour le moment, leur part à l'international demeure faible. Ils ont totalement assuré leur croissance sur leur marché intérieur en restant dans le schéma décrit. Ils vont pouvoir faire des offres pour la construction-gestion de bâtiments publics.

Si l'exploitation de services urbains par des entreprises se développe, vont également se trouver concernés les industriels de l'environnement plus ou moins spécialisés (Ebara, Kubota, Kurita et les Industrial Heavy Industry). Jusqu'alors ils s'étaient contentés de livrer des incinérateurs, des unités de traitement des eaux usées. Dans les années quatre-vingts, le Japon a mené des programmes de dépollution et des programmes ambitieux de R&D pour une approche technique des questions urbaines : Aqua-Renaissance, Bio-Focus, Ville Intelligente. Ces groupes industriels en ont tiré parti pour mettre au point des procédés et des équipements. Aujourd'hui, le Japon présente l'offre industrielle sans doute la plus dense et la plus complète sur ces marchés avec une liste impressionnante de très grands groupes (voir le tableau ci-avant). Dans une nouvelle configuration, certains pourraient être tentés de sortir de leur strict rôle d'équipementier en intégrant de l'ingénierie ; selon qu'ils le feront seuls ou au moyen de partenariat avec des ingénieristes et des exploitants, les résultats en seront très différents.

Enfin, on peut penser que la dérégulation engagée du secteur électrique va mettre en mouvement les entreprises du secteur comme ce fut le cas aux Etats-Unis et en Europe. Le Japon est organisé à partir de grands groupes privés, disposant de monopoles régionaux, un peu sur le schéma américain. Certains seront certainement tentés par des diversifications vers de l'exploita-

tion d'équipements complémentaires : incinérateurs et cogénération. Ils vont aussi poursuivre leur internationalisation dans la zone.

Un moment charnière

Nous sommes donc sans doute à un moment charnière dans l'organisation du secteur des infrastructures au Japon. Plusieurs observateurs restent frappés par la vigueur récente du processus de restructuration après des années d'attentisme (17). Bien sûr, rien n'est acquis. On peut toujours imaginer un scénario de reproduction à l'identique avec des firmes japonaises qui se partagent en interne un nouveau marché sans fondamentalement changer la répartition du travail avec les acteurs publics. Mais on peut aussi penser, même si cela prend un certain temps (une décennie) que les firmes japonaises vont devoir s'adapter au grand marché des infrastructures urbaines en cours de globalisation. Un marché aux propriétés très particulières qui incorpore dans son fonctionnement des catégories publiques, qu'on les appelle obligations de service public ou service universel, et des principes de marché. Elles devront ouvrir leur marché national, nouer des alliances ; mais, en échange, elles pourront accéder aux besoins urbains immenses de toute l'Asie et de l'immense Chine. Le monde des infrastructures urbaines en cette fin de siècle est en train de quitter les principes nationaux et sectoriels qui l'ont vu naître. On entre pour quelques années dans un « big game » jusqu'à ce que les positions se stabilisent. ●

(15) Il y a une part de prospective dans ce qui suit. Le comportement des firmes va dépendre de multiples facteurs : la culture de chaque firme et son management, les contraintes de son propre secteur. En langage simple, une firme rentable et non menacée sur son marché principal n'a que peu d'incitations à se mettre en mouvement. Une firme soumise à la dérégulation (le secteur électrique) ou à une baisse des commandes (secteur du BTP) ne peut rester inerte. Donc, pour apprécier la plus ou moins probable mise en mouvement des uns ou des autres, il faut intégrer toutes ces forces en jeu.

(16) « Les sogo shosha dans la tourmente », F. Laurent, *France Japon économie* n° 81, hiver 1999, p.14.

(17) Ph. Pons, « La mutation du capitalisme japonais est en marche », *Le Monde*, 1^{er} novembre 1999, p. 19.

