Asie.Visions 68

La nouvelle diplomatie économique asiatique : Chine, Japon, Corée comme exportateurs d'infrastructures

Françoise Nicolas
Céline Pajon
John Seaman

Mai 2014

Centre Asie
en collaboration avec le
Centre Energie, Ifri

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-36567-283-2
© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : *Ifri.org*

Centre Asie Ifri

L'Asie est aujourd'hui le théâtre d'enjeux multiples : économiques, politiques et de sécurité. L'objectif du Centre Asie est d'offrir un éclairage approfondi, une aide à la décision et un lieu de dialogue autour de ces grands enjeux, par ses travaux, les partenariats qu'il a établis avec les grands centres de recherche internationaux et les manifestations qu'il organise en synergie avec l'ensemble des équipes de l'Ifri.

Les travaux du Centre sont publiés dans *La lettre du Centre Asie* et *Asie.Visions* ainsi que dans des publications académiques extérieures. Par leurs interventions dans les médias et leurs participations régulières à des colloques et séminaires, les chercheurs du Centre Asie s'insèrent dans le débat national et international sur les questions asiatiques.

Asie.Visions

Asie.Visions est une collection électronique consacrée aux problématiques asiatiques. Rédigé par des experts français et internationaux, *Asie.Visions* traite de l'ensemble des thématiques économiques, stratégiques et politiques. L'objectif d'*Asie.Visions* est de contribuer à l'enrichissement du débat public et à une meilleure appréhension des enjeux asiatiques. *Asie.Visions* est publié en français et en anglais.

Dernières publications :

Sophie BOISSEAU DU ROCHER, « Chine/ASEAN : Une diplomatie tous azimuts rondement menée », Asie Visions 67, février 2014.

Jiawen YANG, « Urbanisation and mobility in China », *Asie.Visions 66*, décembre 2013.

Christine LUTRINGER, "Le secteur agricole en Inde : quelles mutations ?", *Asie.Visions 65*, juin 2013.

John SEAMAN, "China's growing natural gas insecurity and the potential of chinese shale gas*", Asie.Visions 64*, avril 2013.

Sophie BOISSEAU DU ROCHER, "ASEAN-India political cooperation : how to reinforce a much-needed pillar ?", *Asie.Visions 63*, mars 2013.

Tetsuo KOTANI, "China's fortress fleet-in-being and its implications for Japan's security", *Asie.Visions 62*, février 2013.

© Ifri

Résumé

Motivations et objectifs

Dans le secteur des infrastructures énergétiques, et notamment dans l'industrie du nucléaire civil, l'émergence, sur la scène internationale, de nouveaux acteurs toujours plus ambitieux conduit à s'interroger non seulement sur leurs motivations mais aussi sur les moyens mobilisés pour appuyer cette offensive ainsi que sur leur capacité réelle à entrer en concurrence avec les acteurs traditionnellement dominants que sont les États-Unis et divers pays de l'Union Européenne. Aux côtés du Japon, qui n'est plus aujourd'hui un nouveau venu dans le secteur, la concurrence vient désormais de Chine et de Corée du Sud.

Principaux messages

Plusieurs points de similitude émergent entre les politiques des trois pays étudiés :

- Le soutien aux exportations d'infrastructures se concentre sur le secteur énergétique, le secteur nucléaire étant perçu comme particulièrement porteur.

- La promotion des exportations d'infrastructures s'inscrit fréquemment dans une logique d'aide au développement (ou de « coopération Sud-Sud » dans le cas de la Chine).

- La promotion des exportations d'infrastructures est aussi parfois conçue comme un moyen de contribuer à la sécurisation des approvisionnements en ressources naturelles, notamment énergétiques.

- Du côté des moyens techniques mis en œuvre, les similitudes sont frappantes. Les agences de crédit à l'exportation des trois pays (JBIC, KEXIM, et CHEXIM, en plus du China Development Bank dans le cas de la Chine) ont notamment pour mandat explicite d'apporter un soutien non seulement à l'exportation mais, au-delà, à la défense d'objectifs d'intérêt national. La sécurité des approvisionnements en ressources naturelles, notamment énergétiques, et le développement des infrastructures

© Ifri

comptent au nombre de ces objectifs. Dans ces conditions, les agences de crédit à l'exportation de ces trois pays constituent de véritables instruments de politique industrielle.

Les politiques du Japon et de la Corée du Sud sont proches sur bon nombre de points :

- Les politiques de soutien aux exportateurs d'infrastructures japonaises et coréennes s'inscrivent dans la tradition d'interventionnisme d'État et dans une logique de politique industrielle. Elles s'appuient sur l'héritage de l'État développeur mercantiliste, mais privilégient désormais le soutien de la compétitivité des entreprises locales sur le marché international.

- Ces politiques se situent à l'intersection entre deux orientations politiques, à savoir :

  - La volonté de trouver des relais de croissance à l'extérieur, alors que la demande locale en infrastructures s'essouffle et que le marché local est largement saturé.

  - La volonté d'exploiter des avantages comparatifs développés progressivement par les entreprises locales et qui leur assurent une compétitivité incontestée en termes de savoir-faire.

- Dans le cadre d'une véritable diplomatie des matières premières, le soutien aux exportations d'infrastructures dans des pays riches en ressources naturelles (pays du Golfe, notamment) est conçu comme un moyen de sécuriser les approvisionnements énergétiques du pays.

- La politique de promotion des exportations d'infrastructures fait l'objet d'un appui au plus haut niveau de l'État (Premier Ministre au Japon, Président en Corée).

Pour ce qui concerne les **exportations d'installations nucléaires**, la concurrence entre la Corée et le Japon semble tourner à l'avantage du second.

- Au Japon comme en Corée, la promotion des exportations d'installations nucléaires s'inscrit dans une stratégie de long terme. Ainsi l'appui au développement de centrales nucléaires dans des pays en développement, notamment en Asie du Sud-est, peut intervenir très en amont, auquel cas il relève de l'aide au développement stricto sensu (à travers de l'assistance technique notamment).

© Ifri

- Auprès des pays à revenu intermédiaire, la promotion des exportations d'installations nucléaires japonaises et coréennes bénéficie des dispositifs de soutien classiques fournis par les banques de crédit à l'exportation (JBIC et KEXIM).

- Une caractéristique des offres nucléaires japonaises et coréennes est qu'il s'agit d'offres intégrées, accompagnées d'engagements divers en termes de coopération.

- L'industrie nucléaire coréenne est aujourd'hui à la peine suite aux divers scandales qui ont éclaté au cours des dernières années mais aussi en raison des difficultés financières auxquelles se heurtent les entreprises du secteur de l'ingénierie et de la construction. L'industrie japonaise semble en revanche bien mieux placée que son concurrent coréen, et sa réputation n'a pas véritablement souffert suite à la catastrophe de Fukushima.

La **politique chinoise** s'inscrit dans une logique assez proche de celle de ses deux voisins mais elle s'en distingue sur plusieurs points :

- La mise en œuvre de la politique chinoise de soutien à l'international des industries stratégiques (dont les infrastructures nucléaires) est plus complexe à analyser compte tenu de l'opacité des dispositifs, mais aussi de la concurrence qui oppose les différents acteurs.

- Les exportateurs d'infrastructures chinois bénéficient à la fois d'un appui financier et diplomatique de la part de l'État, mais aussi de la singularité du positionnement politique de la Chine, qui privilégie traditionnellement comme partenaire les pays en voie de développement et ceux jugés peu fréquentables par les pays occidentaux.

- Si l'accès aux ressources constitue une motivation majeure des exportations chinoises d'infrastructures, le facteur géopolitique entre également en ligne de compte en raison de la relation singulière que le pays entretient avec les États-Unis.

- Les ambitions de la Chine en matière d'exportation d'infrastructures - notamment dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée – sont élevées et les moyens, financiers mais également politiques, dont elle dispose devraient lui permettre de les réaliser. Dans le secteur nucléaire, les faiblesses de l'offre chinoise restent trop importantes pour qu'elle soit à même de jouer seule c'est pourquoi elle se trouve pour l'heure contrainte de recourir à des partenariats.

© Ifri

Sommaire

Introduction **7**

LE CAS DU JAPON **8**

Contexte national et stratégie politique sous-jacente **9**
Éléments de contexte *9*
La stratégie politique derrière le soutien aux exportations d'infrastructures : politique industrielle et diplomatie économique ... *10*

La mise en application de la stratégie de soutien aux exportations d'infrastructures **14**
Les acteurs en jeu *14*
Illustrations – Études de cas *23*
Succès et défis *25*
Conclusion *28*

LE CAS DE LA COREE **30**

L'État-stratège et l'évolution de la stratégie économique coréenne **31**
La stratégie de développement coréenne *31*
L'émergence du secteur des infrastructures comme secteur stratégique *33*

La mise en œuvre de la stratégie de soutien aux exportations d'infrastructures **37**
Les acteurs et leurs instruments *37*
Des moyens diversifiés au service d'un objectif unique *43*
Le contrat nucléaire aux E.A.U. (2009), un exploit sans lendemain ? *46*
Conclusion : les exportations d'infrastructures au croisement de diverses priorités stratégiques *49*

LE CAS DE LA CHINE **50**

La Chine et les projets d'infrastructure à l'étranger – État des lieux et stratégie **51**
Une expansion en priorité dans les pays délaissés ou en voie de développement *52*
L'accès aux ressources naturelles, une cible directe et indirecte des infrastructures *53*
La dimension géopolitique de certains projets d'infrastructures *54*

© Ifri

Mise en œuvre de la politique de soutien aux projets d'infrastructure 55
Les acteurs et leurs instruments.....55
Perspectives de l'expansion chinoise et défis 60

© Ifri

Introduction

Dans le secteur des infrastructures énergétiques, et notamment dans l'industrie du nucléaire civil, l'émergence, sur la scène internationale, de nouveaux acteurs toujours plus ambitieux conduit à s'interroger non seulement sur leurs motivations mais aussi sur les moyens mobilisés pour appuyer cette offensive ainsi que sur leur capacité réelle à entrer en concurrence avec les acteurs traditionnellement dominants que sont les États-Unis et divers pays de l'Union Européenne. Aux côtés du Japon, qui n'est plus aujourd'hui un nouveau venu dans le secteur, la concurrence vient désormais de Chine et de Corée du Sud.

L'objectif de la présente étude est d'examiner la logique et le fonctionnement des stratégies déployées par le Japon, la Corée du Sud et la Chine afin d'appuyer les exportations d'infrastructures par leurs entreprises. Chacune des études de cas replacera ces pratiques dans le contexte global de la stratégie de développement de chaque pays et s'attachera à analyser successivement la nature des acteurs en présence, le bien-fondé de leur stratégie ainsi que sa mise en œuvre, en mettant en évidence leurs éventuelles forces ou faiblesses.

La rédaction de cette étude s'est achevée en mars 2014.

© Ifri

Le cas du Japon

Dans les années 2000, alors que le Yen fort grève les exportations japonaises, le soutien public renforcé aux exportations d'infrastructures et de technologies japonaises de haut niveau, ayant notamment trait au secteur logistique et énergétique, est présenté comme un pilier de la stratégie de croissance. Le Premier ministre Shinzo Abe, au pouvoir depuis décembre 2012 a mis l'accent sur cette dimension de sa stratégie de renaissance économique du Japon, en jouant le VRP lors de ses nombreux déplacements officiels à l'étranger.

Au-delà de la volonté politique de l'exécutif et de l'élargissement des mécanismes qui fournissent prêts et assurances aux entreprises, le renforcement de la collaboration entre secteur public et privé et l'élaboration de solutions intégrées, mêlant non seulement un financement plus large et flexible (prêts privés, publics (JBIC) et dans le cadre de l'aide au développement (JICA), un accompagnement en amont et en aval incluant la fourniture de services, formation et conseils qui accompagne la vente d'infrastructures doit permettre au Japon de regagner de nouveaux marchés face à des concurrents hypercompétitifs. Dans le domaine du nucléaire, l'accident de Fukushima n'a eu qu'un effet dilatoire sur les négociations en cours et n'a pas constitué un barrage à l'exportation de technologie nucléaire nippone.

On assiste donc à un renouveau de la diplomatie économique du Japon, partie intégrante de la stratégie de revitalisation industrielle de l'archipel, en direction des pays en développement, mais aussi des pays industrialisés, qui s'appuie de manière croissante sur les partenariats public-privé et renforce le rôle des institutions semi-gouvernementales et des dirigeants politiques. Les objectifs principaux sont l'accès à de nouveaux marchés, la sécurisation des sources d'approvisionnement énergétiques, et la mise en place de partenariats privilégiés avec un certain nombre de pays[1].

Céline Pajon *est chercheur au Centre Asie de l'Ifri, spécialiste de la politique étrangère et de défense japonaise. Parmi ses dernières publications : « Japon-Russie : vers un rapprochement stratégique ? », Russie.NEI.Visions n° 72, septembre 2013.*

[1] Maaike Okano-Heijmans, *Economic diplomacy – Japan and the balance of national interests*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 14.

© Ifri

Contexte national et stratégie politique sous-jacente

Éléments de contexte

L'État japonais a traditionnellement joué un rôle central dans le développement économique du pays. Sur le plan national, le gouvernement fixe les grandes orientations stratégiques et travaille en synergie avec le secteur privé à travers la pratique du « guidage administratif », qui permet de canaliser les efforts d'innovation et de développement des entreprises vers certains secteurs clés, en échange de soutien à l'activité (investissements, ouverture de grands chantiers de travaux publics). Sur le plan international, les relations étroites entre gouvernement et secteur privé ont été l'objet de vives critiques à partir des années 1980-1990. « Japan Inc. » était alors accusé de pratiques commerciales déloyales, résultant de mesures protectionnistes fortes accompagnées d'un soutien énergique aux exportations de la part du tout-puissant MITI (Ministère de l'économie et du commerce international)[2]. Le modèle de développement japonais s'est en effet fondé sur une stratégie de substitution aux importations et de montée en gamme qui s'est orientée dès la deuxième moitié des années 1960 vers une politique d'exportation, moteur de la « haute croissance » qu'à connue l'archipel jusqu'à la fin des années 1980.

L'excédent commercial permet au pays de développer sa politique de coopération économique de manière remarquable. En 1989, le Japon est le premier donateur d'aide publique au développement (APD). Véritable instrument de politique étrangère pour l'archipel, dont les moyens d'action politico-militaires sont limités depuis 1945, l'APD est majoritairement utilisée par Tokyo pour financer la construction d'infrastructures par des prêts en Yen. Cette approche résulte de l'expérience propre du Japon, qui a reçu des prêts de la Banque mondiale jusqu'au début des années 1960 pour développer ses infrastructures et son industrie. L'octroi de prêts liés à l'achat de biens ou services japonais sous la forme d'APD a permis par ailleurs aux entreprises japonaises de prendre pied sur des marchés émergents en Asie, et de stimuler les investissements privés nippons dans les pays de la zone.

Après l'éclatement de la bulle financière en 1990, on assiste à un certain désengagement de l'État et un effort de dissociation entre public et privé suite aux querelles commerciales violentes avec les États-Unis ou l'Europe et aux efforts de libéralisation et déréglementation. Par exemple, une nouvelle charte de l'aide au développement est adoptée en 1992 qui privilégie l'octroi de prêts « non liés », c'est-à-dire ne requérant pas le concours des entreprises

[2] La référence dans ce domaine : Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese miracle : The growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1982.

© Ifri

japonaises pour fournir des services ou biens. La crise des années 1990 remet aussi en cause les pratiques traditionnelles de soutien de l'État au développement d'infrastructures sur le sol national. Dans les années 2000, alors que le Yen fort handicape les exportations japonaises, le soutien renforcé aux exportations d'infrastructures et de technologies japonaises de haute technologie, dont les trains à grande vitesse (*shinkansen*) et les technologies nucléaires est présenté comme un pilier de la nouvelle stratégie de croissance.

La stratégie politique derrière le soutien aux exportations d'infrastructures : politique industrielle et diplomatie économique

La stratégie actuelle de soutien aux exportations d'infrastructures relève de deux orientations politiques qui entrent en synergie l'une avec l'autre : d'une part, la mise en place d'une nouvelle stratégie de croissance fondée sur une diplomatie économique énergique dans le contexte de la crise économique de 2008 ; d'autre part, une politique industrielle qui met en avant les atouts technologiques du Japon en matière d'infrastructures logistiques, de croissance verte, et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Diplomatie économique et revitalisation industrielle : piliers de la nouvelle stratégie de croissance depuis 2010 et le « choc émirati » sur le nucléaire

La crise économique mondiale de 2008-2009 et l'emballement des marchés financiers légitiment à nouveau l'intervention de l'État dans l'économie. Le Japon, pays industrialisé le plus touché par la crise, doit inventer une stratégie pour revitaliser son économie anémiée par la chute de la demande internationale. La nouvelle stratégie de croissance économique[3] présentée par l'administration de Naoto Kan quelques jours après sa nomination en juin 2010 identifie l'exportation de technologies et d'infrastructures - en particulier vers Asie - comme un axe prioritaire, et l'« innovation verte », y compris nucléaire, comme une dimension importante de la revitalisation industrielle. L'objectif est de tirer parti de la forte demande asiatique en matière d'infrastructures pour nourrir la croissance sur un secteur où l'industrie nippone est particulièrement performante. Le développement de partenariats public-privé doit permettre de mobiliser les ressources nécessaires pour renforcer la compétitivité japonaise sur le plan international et gagner des marchés[4]. Les exportations d'infrastructures liées à

[3] *The New Growth Strategy – Blueprint for revitalizing Japan*, Cabinet of the Prime Minister of Japan, Tokyo, 18 juin 2010, http://www.kantei.go.jp/foreign/kan/topics/sinseichou01_e.pdf

[4] *The Industrial Structure Vision 2010 (outline)*, Ministry of Economy, Trade and Industry, June 2010.

© Ifri

l'environnement ou au secteur énergétique forment une catégorie stratégique sur laquelle souhaite se positionner le gouvernement japonais, pour des raisons économiques, mais aussi politique (souhait d'apparaître comme un acteur actif sur les dossiers environnementaux liés au climat depuis la signature du Protocole international à Kyoto en 1998). Le Premier ministre d'alors qualifie cette nouvelle orientation stratégique de « recréation de « Japan Inc. »[5].

La promotion des exportations d'infrastructures comme volet de la politique industrielle japonaise depuis 2010

(1) **Strengthen international competitiveness of infrastructure related industries** (form consortiums,etc.)

(2) **Strengthen financial assistance** (Restart JICA overseas loans soon, strengthen functions of JBIC & NEXI, support investment in infrastructure funds)

(3**) Cooperation starting from the planning stage** (Delhi Mumbai Industrial Corridor, etc.)

(4) **Packaged assistance, top level diplomacy** (Economic cooperation, financial assistance, education, technical cooperation, human resource development, etc.), (progress in top level diplomacy)

(5) **Manage international rules for promoting overseas expansion**

(6) **Strengthen government's promotion organization**.

Source : The Industrial Structure Vision 2010 (outline), June, 2010 Ministry of Economy, Trade and Industry

L'aiguillon de la compétition internationale

La compétition d'influence économique et politique qui s'intensifie avec la montée en puissance de la Chine et les succès commerciaux de la Corée du Sud sont clairement identifiés comme un aiguillon pour la mise en place d'une diplomatie économique ambitieuse au Japon[6].

L'échec de l'industrie japonaise et le succès sud-coréen sur le marché nucléaire émirati en en décembre 2009 a provoqué un véritable électrochoc au Japon. Ce « choc émirati » (*UAE shokku* en japonais) a conduit le METI (Ministère de l'économie et du commerce international) à mettre en place une stratégie plus agressive d'exportation des infrastructures, notamment nucléaires.

[5] Mure Dickie, "Kan turns salesman to secure Japan business", *Financial Times*, 9 août 2010.
[6] Maaike Okano-Heijmans, op. cit, introduction.

© Ifri

Les autorités nippones ont identifié trois raisons majeures de l'échec japonais : d'une part, l'incapacité du Japon à proposer une solution intégrée, sous la forme d'un « package » fait d'équipement, de service de maintenance et management (« soft et hard infrastructures »), d'autre part, le manque de compétitivité des prix[7]. Enfin, l'une des clés du succès coréen sur le marché nucléaire émirati pour le Japonais est l'implication politique du Président Lee Myung-bak[8]. Dès lors, le Premier ministre nippon devra également s'engager pour remporter des commandes d'infrastructures.

Cela pousse le gouvernement à encourager les entreprises japonaises à se coordonner et offrir des « solutions » intégrées à la hauteur des propositions concurrentes. Dans cette perspective, le METI met en place en août 2010 un comité pour promouvoir les exportations de technologies nucléaires et ferroviaires. Face aux bas prix pratiqués par la Chine et la Corée, le Japon doit apporter une plus-value : il met l'accent sur la maintenance des infrastructures, qui sera assurée par un personnel formé par ses soins, au sein de programmes financés par des fonds publics[9].

Le rapport de force géopolitique avec la Chine et la volonté du Japon de bâtir un réseau de partenaires diplomatiques privilégiés sont également des éléments de contexte fondamentaux pour comprendre les orientations de la diplomatie économique japonaise[10].

Les « Abenomics » renforcent la stratégie de diplomatie économique, industrielle et énergétique

Le retour au pouvoir de Shinzo Abe (Parti libéral Démocrate-PLD) en décembre 2012 a encore renforcé cette nouvelle diplomatie économique. Cette dernière constitue une composante centrale de la 3e « flèche » décochée par le Premier ministre pour nourrir sa politique de relance « Abenomics » s'appuyant sur trois piliers : monétaire, budgétaire et stratégique. Sa stratégie de revitalisation du Japon présentée en juin 2013 comprend 3 plans d'action, l'un concernant l'expansion internationale des entreprises japonaises[11] et un second, la revitalisation industrielle du Japon :

[7] Maaike Okano-Heijmans, op. cit, pp. 91-92.
[8] "South Korean President Lee Myung-bak, who sought to promote sales of his country's nuclear technology overseas as a national strategy, made six phone calls to the UAE leadership", "Can Japan sell nuclear power to the Middle East?", *The Asahi Shimbun*, 21 août 2010.
[9] « METI sets up panel to export infrastructure", *Kyodo News*, 7 août 2010.
[10] Maaike Okano-Heijmans, op. cit.
[11] *Japan revitalization strategy – Japan is Back*, Cabinet of Prime minister, Tokyo, 14 juin 2013

© Ifri

La stratégie de revitalisation du Japon

Source : Cabinet du Premier ministre (http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/documents/2013/1200485_7321.html)

En particulier, le gouvernement se fixe pour objectif d'exporter pour 30 000 milliards de yens d'infrastructures d'ici 2020 (sachant qu'en 2013, des commandes couvrant 10 000 milliards de yens étaient déjà passées). À cette fin, les avantages comparatifs du Japon en termes de hautes technologies et savoir-faire seront valorisés et les représentations diplomatiques ainsi que les agences gouvernementales japonaises présentes à l'étranger seront davantage sollicitées.

S'appuyant sur les partenariats public-privé, le gouvernement se fixe des objectifs différenciés dans les pays en développement (PED) selon les 3 grandes aires géographiques : Chine/ASEAN ; Asie du Sud, Moyen-Orient, Russie et NEi, Amérique latine ; et Afrique. En Asie, l'objectif est de travailler sur la connectivité régionale, notamment entre l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud, ce qui conduit à un renforcement de la coopération au Myanmar[12]. L'objectif sur cette zone est de doubler les montants d'exportations d'ici 2020 (année de référence : 2011). Sur la seconde aire géographique, le Japon vise à pénétrer les marchés sur des secteurs clés, en s'associant avec des entreprises locales et en renforçant la coopération au développement et au secteur énergétique. L'objectif est également de doubler les montants d'exportations. En Afrique, il s'agit davantage de susciter l'intérêt du secteur privé japonais et d'améliorer l'environnement économique et

[12] JBIC Infrastructure Finance Group, JBIC Website, http://www.jbic.go.jp/en/about/surrounding/infra

© Ifri

industriel local pour favoriser les investissements. Le montant des achats au Japon doit tripler d'ici 2020[13].

Le document entérine le principe des visites officielles à visée commerciale, et indique qu'au moins 10 de ces visites devront être effectuées par le Premier ministre ou les ministres chaque année[14]. À ces occasions, le gouvernement devra s'efforcer de coordonner les démarches des différents ministères et agences, ainsi que du secteur privé.

Un autre volet des activités de soutien à l'exportation vise la sécurisation de ressources naturelles et notamment énergétiques à l'étranger, d'importance cruciale pour le Japon, en particulier à l'ère post-Fukushima. L'appui du gouvernement dans ce secteur très compétitif est particulièrement important pour deux raisons : d'une part, le retour sur investissement peut être long et accroît les risques, d'autre part, l'implication politique est essentielle pour négocier avec les gouvernements étrangers sur ces secteurs stratégiques.

L'aide au développement (APD) doit également être mieux mobilisée pour fournir les technologies japonaises au pays en développement. L'utilisation stratégique de l'aide au développement pour soutenir les exportations japonaises d'infrastructures devrait devenir l'un des piliers de la prochaine Charte nationale d'APD. Le gouvernement envisage en effet de réviser cette année ses grandes orientations en matière d'APD, pour la première fois depuis 11 ans, afin de mettre en place des mécanismes incitatifs utilisant l'APD pour encourager les entreprises japonaises à investir davantage dans les pays en développement[15].

La mise en application de la stratégie de soutien aux exportations d'infrastructures

Les acteurs en jeu

L'État : acteur central et pluriel

Plusieurs ministères jouent un rôle important sur la promotion des exportations d'infrastructures

Le METI est en première ligne pour défendre les intérêts économiques du Japon et conceptualise la politique de soutien aux investissements et exportations. L'agence du JETRO (Organisation japonaise du commerce extérieure) la met en application.

---

[13] *Japan revitalization strategy – Japan is Back*, op. cit., p. 130.
[14] *Ibid.*
15 Japan mulls review of ODA guidelines, *NHK World,* 3 février 2014.

© Ifri

Le Ministère des Finances (MOF) est naturellement impliqué dans la dotation des agences de soutien aux investissements, en particulier la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC).

Le Ministère des Affaires étrangères (MOFA) est aujourd'hui un partenaire incontournable. Il est responsable de la politique d'aide au développement, mise en application par l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), et mobilise son réseau diplomatique en appui. Dans le contexte de la mise en application de la stratégie de croissance de 2010, le MOFA a par exemple nommé 122 spécialistes des projets d'infrastructures au sein de 57 missions diplomatiques présentes dans 49 pays clés, afin de rassembler les informations sur les marchés et renforcer la communication avec les organisations et chambres de commerces locales[16].

Le Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et Technologies (MEXT) intervient pour sa part sur les questions de coopération technologique et de formation.

Enfin, un nouveau venu est le Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, à travers l'implication récente du fonds de pension de retraite public GPIF (Government Pension Investment Fund), qu'il supervise, et qui a annoncé en décembre 2013 qu'il investirait une partie de ses fonds (jusque 2,7 milliards de dollars sur 5 ans) dans des projets d'infrastructures à l'étranger[17].

Deux agences publiques au cœur du dispositif

Deux agences se trouvent au cœur du dispositif de soutien financier aux exportations d'infrastructures : JBIC et JICA. Le JETRO arrive en complément, en aidant les entreprises à créer de nouveaux marchés à l'international.

JBIC (Japan Bank for International Cooperation)

La JBIC est une agence gouvernementale de crédit à l'export, créée en 1999, réformée en 2008. En 2012, la JBIC se détache de la Japan Finance Corporation, à laquelle elle était jusqu'alors affiliée, afin d'améliorer son efficacité. Elle a notamment pour mission de promouvoir les acquisitions de ressources importantes pour le Japon à l'étranger (énergie, matières premières), renforcer la compétitivité internationale de l'industrie (en particulier sur les marchés d'infrastructures), promouvoir les projets à l'étranger contribuant à l'environ-

[16] *ODA White Paper 2011*, JICA, Tokyo, 2011, http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2011/html/honbun/b3/s2_5_1_05.html.

[17] "Japan's pension fund behemoth to invest in infrastructure abroad", *Nikkei*, 13 décembre 2013 ; "GPIF plans infrasstructure investment, cuts Japanese bond", *Bloomberg*, 28 février 2014; "Japan public pension fund to invest in developing countries through World Bank", *Nikkei Asian Review*, 9 mars 2014.

© Ifri

nement mondial et luttant contre le changement climatique (énergies renouvelables et centrales nucléaires)[18]. Elle apporte un financement complémentaire au financement privé pour soutenir les activités des firmes japonaises à l'international (prêts à l'exportation et à l'importation) et fournit des garanties.

Ces dernières années, des initiatives ciblées ont permis d'accroître le soutien aux projets stratégiques, croisant exportations d'infrastructures et préoccupation environnementale. En 2009, JBIC dévoile l'initiative LIFE (Leading Investment to Future environment) pour soutenir les projets d'infrastructures à long terme en Asie, incluant une dimension environnementale. Ce type de prêt a notamment servi à financer une centrale thermique indienne de haut niveau en 2010. La totalité des prêts a atteint les 6,28 milliards de dollars[19], avant que LIFE soit relayé par le programme GREEN (Global Action for Reconciling Economic Growth and Environmental preservation), qui signale en 2010 la réorientation stratégique de la Banque de crédit. Cette dernière recentre désormais son activité sur les projets visant à préserver l'environnement, et notamment freiner le réchauffement climatique, tout en diffusant les technologies japonaises de pointe[20].

En avril 2011, l'initiative E-FACE (Enhanced Facility for Global Cooperation in Low Carbon Infrastructure and Equity Investment) améliore le dispositif en permettant de mobiliser les financements privés pour soutenir la nouvelle stratégie de croissance, et plus particulièrement, de « financer la mise en œuvre de systèmes d'infrastructures intégrés, à promouvoir les investissements dans des projets comme des opérations de fusion et acquisition et des acquisitions de grande échelle de droits sur des ressources naturelles, et à apporter du capital-risque à des projets d'économie d'énergie ou portant sur les énergies renouvelables ainsi qu'à des projets en Asie »[21]. JBIC identifie désormais les projets stratégiques pour les entreprises japonaises et négocient avec les gouvernements et autres donneurs d'ordre potentiels pour les firmes nippones.

JBIC peut financer jusqu'à 60 % de la dette engagée pour un projet à l'étranger qui utilise technologie et équipement japonais, avec des taux d'intérêt allant de 1,27 à 1,78 %. Pour l'exploitation de ressources naturelles, la JBIC peut couvrir 70 % de la dette, avec un taux d'intérêt de 0,9 %[22].

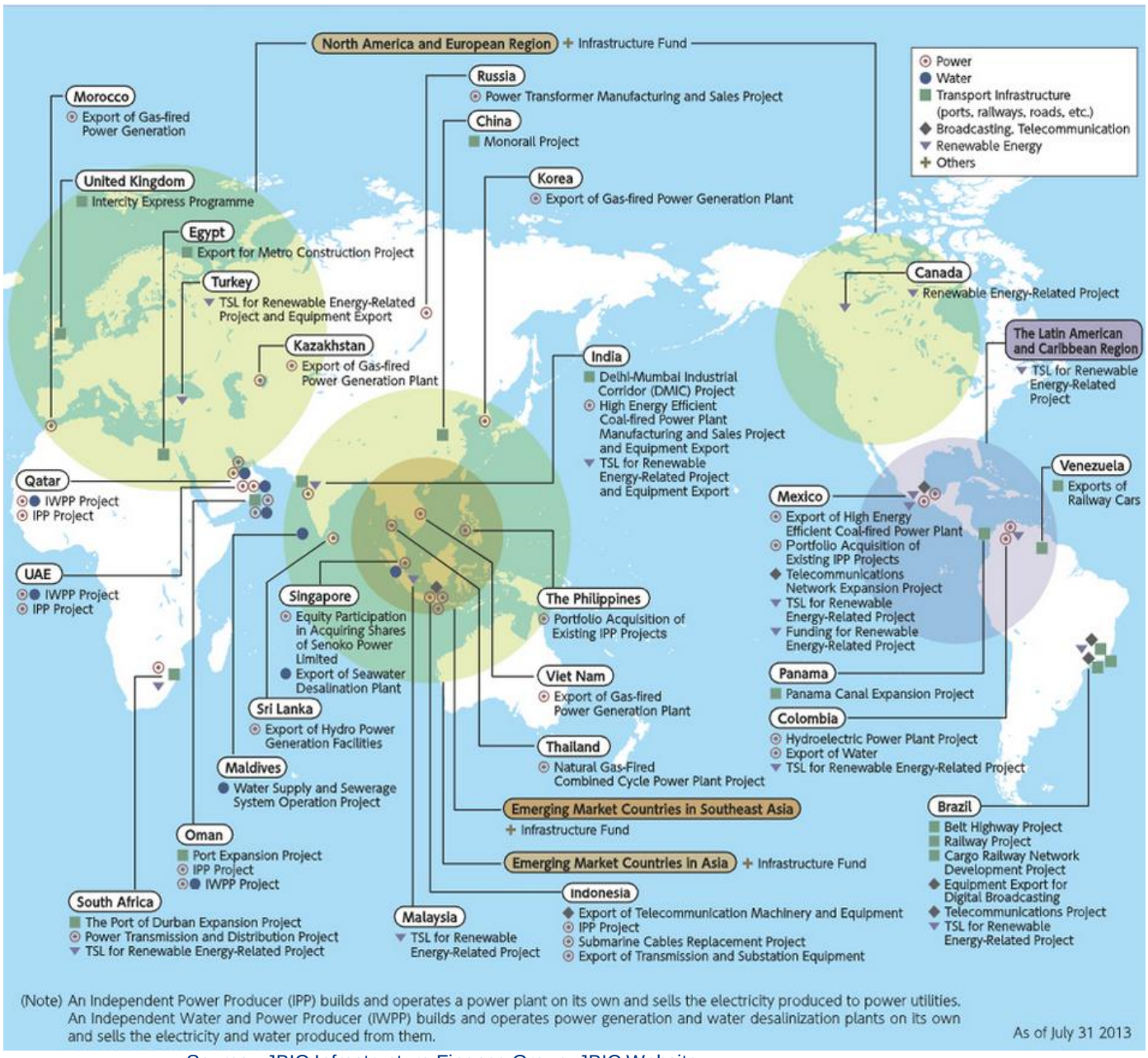
Jusqu'en 2008, les prêts à l'exportation concernent principalement les activités liées aux pays en développement. Ils sont aujourd'hui étendus aux projets d'infrastructures des pays développés, dans

[18] "Profil de JBIC, rôle et fonction », *JBIC*, 2012, http://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/page/about/role-faunction/jbic-brochure-french.pdf
[19] JBIC Annual Report 2011, p. 15.
[20] Source : "Profil de JBIC, rôle et fonction », *JBIC*, 2012, p. 16, Ibid.
[21] "Profil de JBIC, rôle et fonction », *JBIC*, 2012, p. 16.
[22] Shigeru Sato and Tsuyoshi Inajima, "JBIC Plans to Help Fund Inpex, Toshiba Energy Projects Worth $40 Billions", *Bloomberg News*, 3 mars 2011.

© Ifri

des secteurs spécifiques, dont la construction de centrales nucléaires, le ferroviaire et le secteur énergétique[23].

Le financement de JBIC pour les projets d'infrastructures (juillet 2013)



Source : JBIC Infrastructure Finance Group, JBIC Website,

[23] Les secteurs concernés sont le ferroviaire ; l'eau ; la production de carburant issu de la biomasse ; la production d'électricité issue d'énergie renouvelable ; l'électricité nucléaire ; la transformation, la transmission et la distribution d'électricité ; la production d'électricité d'origine thermique à haut rendement ; la gazéification de la houille ; la capture et le stockage du dioxyde de carbone ; les réseaux intelligents. Source : "Profil de JBIC, rôle et fonction », *JBIC*, 2012, p. 9, Ibid.

© Ifri

En appui à la JBIC, le Nippon Export and Investment Insurance (NEXI), chapeauté par le METI couvre les risques politiques et commerciaux des transactions. Elle a mis en place depuis 2010 de nouvelles mesures pour assurer les exportations d'infrastructures et technologies, en particulier dans le domaine énergétique.

JICA (Japan International Cooperation Agency)

La JICA, liée au MOFA, gère la totalité de l'aide au développement japonaise depuis 2008, après l'intégration des services de la JBIC qui supervisait les prêts d'APD. Avec une dotation de plus de 10 milliards de dollars, un réseau de 97 bureaux à l'étranger et des projets dans plus de 150 pays, elle est l'une des plus importantes agences d'aide au développement.

L'APD, qui connaît une baisse structurelle de son budget, est aujourd'hui utilisée de manière « stratégique » par le Japon : l'aide doit non seulement promouvoir le développement des pays receveurs, mais aussi bénéficier à l'archipel et à ses entreprises, notamment en mobilisant les fonds privés et en favorisant les exportations industrielles. Le dernier Livre Blanc sur l'APD au Japon souligne que « l'association étroite entre APD et capital privé est ainsi bénéfique pour les trois parties concernées : les pays en développement, les pays donateurs et le secteur privé. »[24] : l'apport des capitaux privés compense ainsi la baisse des crédits publics. Parmi les principales applications de ce programme, l'exportation des infrastructures, en particulier logistiques et énergétiques. Une des priorités pour la coopération internationale du Japon en 2013 était ainsi d'utiliser l'APD pour « le développement international des systèmes d'infrastructures japonaises »[25]. Le partenariat public-privé (PPP) est défini dans ce cadre comme une coopération au sein de laquelle les projets gouvernementaux d'APD sont conduits en collaboration avec des projets d'investissement privés.

En 2010 est ainsi mis en place un programme d'association basée sur la sélection par la puissance publique de projets d'infrastructures proposés par le secteur privé et destinés à faire l'objet d'un PPP (« Preparatory Surveys on public-private partnership (PPP) Infrastructure Projects »). En avril 2013, 34 projets avaient été proposés par le privé et sélectionnés[26].

[24] "This close tie-up of ODA and private capital is thus beneficial for all three of the concerned parties – developing countries, donor countries, and the private sector.", ODA White Paper 2012, Tokyo, p. 23.
[25] FY2013 Priority policy for international Cooperation, MOFA, Tokyo, http://www.mofa.go.jp/policy/oda/oda_policy/pdfs/priority_policy_13.pdf
[26] Les details figurant p. 16 et suite: Takehiro Yasui, "JICA's Private sector partnership activities", *ADBI*, 24 avril 2013 http://www.adbi.org/files/2013.04.24.cpp.sess7b. yasui.jica.private.partnership.pdf

© Ifri

Par ailleurs, le mécanisme de soutien financier aux activités du secteur privé (lancé en 2008) dans les PED a été perfectionné : le « JICA Private-Sector Investment Finance system » (PSIF) prend forme en octobre 2012, et vise à pallier les déficiences du financement privé qui ne souhaite pas couvrir les activités plus risquées dans les PED et concerne notamment les infrastructures et projets liés à la lutte contre le changement climatique[27]. Le premier projet financé par des prêts d'APD a concerné la gestion de l'eau et des déchets dans un parc industriel vietnamien[28].

Les termes et conditions d'attribution de l'APD ont enfin été modifiés en avril 2013 afin d'encourager les PED à acheter davantage de produits japonais : le Japon a accru la part de son aide « liée ». Pour le moment, environ 30 % des programmes d'aide sont assurés par des entreprises japonaises[29].

Le cabinet du Premier ministre : le grand coordinateur ?

Depuis 2010, le Cabinet du Premier ministre cherche à jouer un rôle d'impulsion et coordination dans la nouvelle politique de soutien aux infrastructures. Une « Réunion ministérielle pour le développement de package d'infrastructures à l'international » (Ministerial Meeting for the Development of Package Infrastructure Overseas) est ainsi mise en place en septembre 2010. Les séances se tiennent régulièrement sous l'égide du Premier ministre à son cabinet et doivent permettre de coordonner les efforts pour répondre à la demande massive d'infrastructures, en Asie notamment. L'administration Abe transforme ce comité en une « Réunion ministérielle sur la stratégie liée aux exportations d'infrastructure et à la coopération économique » (« Ministerial Meeting on Strategy relating Infrastructure Export and Economic Cooperation »), qui se déroule dans des conditions similaires et a consacré sa première séance en mars 2013 au Myanmar[30].

L'implication cruciale du leadership politique

L'implication des dirigeants politiques au plus haut niveau pour promouvoir les activités économiques à l'étranger est redevenue à la mode au Japon en 2010, avec l'arrivée du Premier ministre démocrate Naoto Kan, qui applique une politique volontariste en la matière. Bien

[27] Les conditions de financement sont détaillées slide 11 de Takehiro Yasui, "JICA's Private sector partnership activities", *ADBI*, 24 avril 2013 http://www.adbi.org/files/2013.04.24.cpp.sess7b.yasui.jica.private.partnership.pdf

[28] Le projet qui prend place dans la province de Long An Province débute en janvier 2013. Les détails sont présentés page 27 du *ODA White Paper 2012*, Tokyo.

[29] Mitsuru Obe, « Japan seeks new export markets", *The Asahi Shimbun*, 31 octobre 2013.

[30] The Ministerial Meeting on Strategy relating Infrastructure Export and Economic Cooperation, Cabinet of the Prime minister of Japan, 13 mars 2013, http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/actions/201303/13kki_kaigi_e.html

© Ifri

que le parti dominant jusqu'alors, le Parti Libéral Démocrate (PLD), entretienne des liens très étroits avec le grand patronat, les dirigeants nippons ont choisi de rester en retrait sur les problématiques commerciales, après que le général De Gaulle a qualifié en 1962 le Premier ministre japonais Hayato Ikeda, de « vendeur de transistors »[31].

Autre difficulté, les déplacements des ministres japonais requérant une autorisation de la Diète, les voyages officiels sont complexes à mettre en place. L'arrivée de Shinzo Abe au pouvoir en décembre 2012 a transformé la pratique. S'appuyant sur une large majorité parlementaire, il a multiplié les déplacements durant les premiers mois de son mandat, incarnant véritablement la nouvelle diplomatie économique japonaise. Ses « tournées » liées à la diplomatie économique et énergétique l'ont conduit en 2013 dans l'ensemble des 10 pays de l'ASEAN, en Russie, en Turquie (2 fois), aux Émirats Arabes Unis, en Arabie Saoudite, en Inde, et dans les pays d'Europe centrale et orientale[32]. Shinzo Abe est alors toujours accompagné d'une large délégation d'hommes d'affaires (plus d'une centaine en Russie et au Moyen-Orient par exemple).

Le secteur privé

Le principal syndicat patronal, le Keidanren, soutient la politique industrielle et de soutien aux exportations du gouvernement. Il formule régulièrement des recommandations pour soutenir et préciser les actions gouvernementales[33].

Par ailleurs, les grandes industries sont encouragées à former des champions nationaux, comme dans le domaine de l'acier, et à nouer des partenariats à l'international pour renforcer leur position. La stratégie d'association des grands acteurs industriels du nucléaire japonais avec leurs homologues étrangers (Hitachi-GE, Toshiba-Westghouse, Mistubishi-Areva) a représenté par exemple une décision stratégique qui a encore renforcé leur capacité à remporter des contrats sur des marchés étrangers.

Les exportations de technologie nucléaire – secteur clé pour le Japon

Le nucléaire est un secteur clé, bénéficiant de l'expérience et de l'excellence de l'industrie japonaise, qui maîtrise pratiquement toutes les étapes du cycle et qui produit des pièces uniques pour les centrales. En outre, la promotion internationale du nucléaire relève à la

[31] Mure Dickie, "Kan turns salesman to secure Japan business", *Financial Times*, 9 août 2010.
[32] "Abe leads nuclear plant exports while problems pile up at home", *The Asahi Shimbun*, 31 octobre 2013.
[33] Par exemple, concernant l'action du Japon dans la region du Mékong:"Promoting cooperation between Japan and the Mekong region", Keidanren, 12 novembre 2012.

© Ifri

fois de la sécurité énergétique du Japon (en permettant d'alléger en partie la pression sur le marché des ressources d'hydrocarbures), de sa participation à la lutte contre le réchauffement climatique, et en premier lieu, de la survie de son industrie nucléaire hors de son marché national saturé et déclinant[34]. La coordination entre la diplomatie économique menée par l'État et l'industrie est identifiée comme l'un des points forts du Japon[35].

Le gouvernement japonais soutient en effet activement les démarches des groupes industriels à l'étranger à travers plusieurs institutions qui favorisent les partenariats public-privé.

Le Centre de Coopération Internationale (JICC) du JAIF (Japan Atomic Industrial Forum) est mis en place en 2009 et regroupe des représentants de l'industrie nucléaire, mais aussi le METI, MEXT et MOFA. Il constitue le principal point de contact pour les pays émergents souhaitant développer leurs parcs nucléaires en recourant à la technologie nippone. Ces pays peuvent ainsi recueillir des conseils, demander à faire venir des experts et organiser des rencontres afin de mieux cibler leurs besoins et se faire expliciter l'offre japonaise en termes de développement des ressources humaines, promotion du nucléaire auprès de l'opinion publique locale, mise en place de régulations adéquates et installations des infrastructures nécessaires. Le JICC a par exemple dépêché ces dernières années des experts au Vietnam, Indonésie et Jordanie[36]. L'une des missions est également de favoriser une meilleure coordination ente secteur public, parapublic et privé.

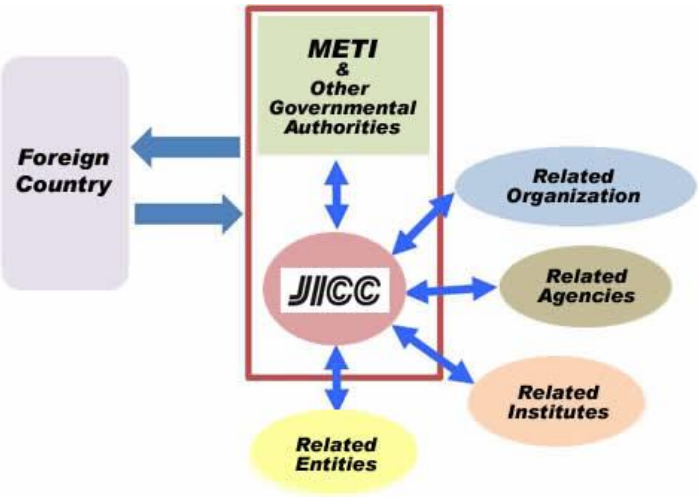
[34] Sueo Machi, « Japan's nuclear cooperation with Asian countries", IAEA Nuclear Energy Management School, 27 juin 2012, slide 8.

[35] *Benchmarking the global nuclear industry 2012*, Ernst and Young, 2012, p. 15. http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Benchmarking_the_global_nuclear_industry_2012/$FILE/Benchmarking-the-global-nuclear-industry_2012.pdf

[36] Voir la page du JICC : http://www.jaif-icc.com/english/about.html

© Ifri

Fonctionnement du JICC



Source : site internet du JICC (http://www.jaif icc.com/english/activities.html)

Le JINED (International Nuclear Energy Development of Japan Co.), consortium établi en octobre 2010 et financé aux trois quarts par les grandes compagnies électriques japonaises, appuie les démarches de l'industrie nucléaire nippone auprès des pays émergents[37]. Il a essentiellement permis de formuler une proposition qui a été retenue par le Vietnam pour la construction de la seconde centrale de Ninh Thuan en septembre 2011[38]. Ses activités semblent aujourd'hui plus réduites.

Le Japon promeut les activités de coopération nucléaire parfois bien en amont de la négociation des contrats : la formation scientifique fait l'objet de plusieurs programmes financés par le METI et le MEXT depuis 1984. En 2010 est mis en place le réseau pour le développement des ressources humaines sur le secteur nucléaire en Asie copiloté par le METI et MEXT. Le METI joue par ailleurs un rôle essentiel en organisant des rencontres de haut niveau avec les ministères et organisations étrangers pour promouvoir les discussions sur ce secteur très sensible.

La catastrophe de Fukushima en mars 2011 n'a eu en réalité qu'un impact mineur – essentiellement dilatoire - sur les exportations de technologies nucléaires japonaises. Tokyo a indiqué dès le 5 août 2011 la poursuite de la politique d'exportations de réacteurs nucléaires.

[37] Voir le site internet du JINED (en japonais) : http://www.jined.co.jp/
[38] "UPDATE 1-Japan consortium, EVN to tie up on Vietnam nuclear plant", Reuters, 29 septembre 2011. http://www.reuters.com/article/2011/09/29/nuclear-japan-vietnam idUSL3E7KT1XU20110929

© Ifri

Illustrations – Études de cas

Turquie – le premier marché nucléaire remporté depuis Fukushima

Le marché nucléaire turc a été ravi par le consortium MHI-Areva en octobre 2013, pour la construction de quatre réacteurs nucléaires à Sinop et un montant de 22 milliards de dollars. C'est le premier accord d'exportation de technologie nucléaire japonaise depuis Fukushima.

Une fois les négociations entre la Turquie et la Corée tombées à l'eau en novembre 2010, Tokyo a réussi à reprendre la main et à assurer des droits de négociations exclusifs avec Ankara. Le nouveau rôle joué par la JBIC, et notamment Tadashi Maeda (cadre de JBIC, conseiller spécial du Premier ministre), qui est allé rencontrer le président Erdogan semble avoir pesé en faveur du Japon[39]. Le succès japonais a également bénéficié de l'engagement politique de Shinzo Abe, qui s'est rendu en Turquie deux fois en l'espace de six mois (mai et octobre 2013).

L'exemple turc montre comment le Japon a intégré son offre nucléaire à un effort de coopération économique, technologique et scientifique plus vaste. En octobre, Shinzo Abe avait ainsi participé à l'inauguration du tunnel sous-marin de Marmaray, pour le métro qui reliera par le Bosphore les continents asiatiques et européens. Une entreprise japonaise (Taisei corp.) a participé à sa construction, et JICA l'a financé à hauteur de 40 %[40]. En Turquie, le Japon a investi dans la formation professionnelle, que ce soit dans le domaine ferroviaire (des employés turcs ont été invités au Japon pour apprendre à superviser le trafic des trains), ou le domaine nucléaire : le Japon s'est engagé à former le personnel qui opérera la centrale de Sinop. Lors de sa visite de mai 2013, le Premier ministre nippon a annoncé le financement d'une université des sciences et technologies, à ces fins. Une autre dimension de l'accord global entre Tokyo et Ankara concerne la coopération industrielle de défense, une nouveauté pour le Japon. L'établissement d'une joint venture entre MHI et une entreprise turque pour produire des moteurs de tanks est en discussion[41]. Au-delà, des négociations doivent s'ouvrir pour un accord de coopération économique.

Inde – des projets de grande envergure

L'exportation d'infrastructures en Inde s'effectue principalement au sein des programmes d'aide au développement. Le Japon est pour l'Inde son plus grand donateur d'APD depuis 2003. 50 % de l'APD japonaise

[39] Michiyo Nakamoto, "JBIC to help companies with foreign deals", *Financial Times*, 8 février 2011

[40] "Japan, Turkey ink N-plant accord", *The Associated Press*, 31 octobre 2013.

[41] "Japan's Energy pact with turkey raises nuclear weapons concerns", *The Asahi Shimbun*, 7 janvier 2014.

© Ifri

est aujourd'hui dirigé vers le secteur des transports, 20 % vers l'énergie et 21 % vers des projets liés à l'eau[42]. En 2014, l'Inde a ainsi reçu du Japon 2,32 milliards de dollars d'aide pour des projets d'infrastructures. 753 millions de dollars ont été attribués en sus à la construction du métro de Mumbai (JICA avait financé 60 % du métro de Delhi, terminé en 2005)[43]. Le projet phare de la coopération nippo-indienne est le développement du Corridor industrielle Delhi-Mumbai, qui a pour objectif d'améliorer la connectivité en développant les lignes ferroviaires, et des parcs industriels favorisant l'établissement d'entreprises étrangères (1 500 km de long, 200 km de large, 7 villes nouvelles, 90 milliards de dollars d'investissements envisagés). Dans le cadre d'un partenariat intergouvernemental (accord de coopération économique global signé en 2011), le Japon, à travers JICA, finance 80 % du projet, en particulier la mise en place d'infrastructures routières et ferroviaires, et du réseau électrique (il s'agit du plus gros projet jamais financé par JICA). Les prêts accordés à l'Inde pour 40 ans, avec un moratoire de 10 ans, ont un taux d'intérêt particulièrement bas (0,1 %). En contrepartie, 30 % des montants des travaux doivent être assurés par des entreprises japonaises (ou des joint-ventures)[44]. Au-delà de la fourniture des wagons et du système d'exploitation, Tokyo a proposé de former les gestionnaires et le personnel de manutention des lignes ferroviaires[45]. Plus largement, JICA a un programme d'assistance financière, technologique et scientifique avec l'Institut de technologie d'Hyderabad afin de former les cadres dans le domaine des sciences et ingéniérie. Le JETRO contribuera pour sa part à attirer des entreprises japonaises pour s'installer dans ces parcs industriels.

JICA s'apprête à s'engager sur un second corridor industriel, reliant Chennai et Bangalore (à réaliser d'ici 2033), en donnant la priorité à l'engagement en amont de firmes japonaises46. Le partenariat avec l'Inde s'élargit également à la coopération politico-militaire et la vente, à l'étude, d'engins amphibies japonais à Delhi. La visite officielle du couple impérial en décembre 2013 et la présence du Premier ministre Abe comme invité d'honneur au défilé de la fête nationale en janvier 2014 témoigne de la force des liens politiques et économiques qu'ont construits les deux pays et de leur ambition pour le développement de la relation.

Par ailleurs, le Japon est en discussion depuis 2008 avec l'Inde pour la conclusion d'un accord de coopération sur le nucléaire civil, compliqué par le statut particulier de New Delhi en la matière.

---

[42] Jyoti Mukul, "Chennai-Bangalore corridor is different from Delhi-Mumbai one: JICA", *Business Standard*, 4 novembre 2013.
[43] Krista Mahr, "Japan and India bolster trade and defense ties", *TIME*, 27 janvier 2014.
[44] "Delhi-Mumbai corridor funding gets nod", *The Times of India*, 21 janvier 2014.
[45] "Japan, Turkey ink N-plant accord", *The Associated Press*, 31 octobre 2013
[46] T. E. Narasimhan, "We learnt lessons from Delhi-Mumbai industrial corridor: JICA", *Business Standard*, 14 février 2014.

© Ifri

Le Moyen-Orient et la péninsule arabique – sécuriser les approvisionnements énergétiques et développer les marchés d'infrastructures

Au Moyen-Orient, l'objectif du Japon est de sortir d'une coopération essentiellement énergétique (Tokyo dépend de la région pour 80 % de ses importations de pétrole) pour construire des partenariats systémiques et gagnant-gagnant (« from energy to synergy »). Cela doit permettre à Tokyo de contribuer à la demande en infrastructures de ces marchés mais aussi construire une relation politique solide, à même de sécuriser des approvisionnements énergétiques pérennes[47].

En 2013, Shinzo Abe a visité 5 des 6 États du Conseil de Coopération du Golfe (CCG). Il a promis de contribuer au développement de leur programme de diversification énergétique (renouvelables et nucléaire), et d'infrastructures sociales, afin de créer des liens de partenariat forts et durables[48]. À Oman, Sumitomo a récemment remporté un contrat de 285 millions de dollars (avec l'appui de JBIC) pour la construction d'une usine de désalinisation. Il est aussi question de faciliter l'accès des entreprises japonaises à l'exploitation des champs d'hydrocarbures.

Par ailleurs, en février dernier, l'Arabie Saoudite et le Japon ont annoncé qu'ils accéléraient les négociations vers la conclusion d'un accord de coopération nucléaire civil. Les entreprises japonaises se positionnent également sur des projets liés au traitement de l'eau ou encore la construction de lignes de métro dans le pays.

Dans la région, la coopération en matière de sécurité est également un élément nouvellement proposé par le Japon. Tokyo a ainsi suggéré au Sultanat d'Oman de renforcer la coopération en matière de lutte contre la piraterie. Le Japon peut ainsi valoriser sa base militaire sise à Djibouti, d'où opèrent des bâtiments participant aux opérations multilatérales dans le Golfe d'Aden. Des dialogues stratégiques vont également être ouverts avec les pays de la région, dans le contexte de la crise syrienne et des négociations avec l'Iran.

Succès et défis

Selon des sources gouvernementales, le Japon a remporté pour 5,04 mille milliards de yens de contrats d'infrastructures de janvier à

[47] *Japan's Ties with the Middle East in a New Age of Synergy, Mutual Prosperity, and Cooperation*, Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, King Abdulaziz University, Jeddah, Kingdom of Saudi Arabia, 1er mai 2013.

[48] Taro Saito, Yusuke Murayama, "Abe pushes national security, energy during Middle East trip", *The Asahi Shimbun*, 28 août 2013.

© Ifri

septembre 2013, un chiffre en hausse par rapport aux 3,20 mille milliards remportés en 2012[49].

La JBIC a accordé un montant de prêts et autres aides en 2013, évalué à 2 mille milliards de yens (19,5 milliards de dollars) pour l'année fiscale se terminant en mars 2014. C'est équivalent à la moitié des aides accordées en 2012, quand le yen fort avait favorisé un montant record d'aide pour soutenir les mouvements de fusions-acquisition à l'étranger, mais cela reste un montant important[50]. Revers de la médaille de cette dynamique, certains officiels se plaignent du manque d'agressivité commerciale des entreprises japonaises qui ont désormais tendance à attendre du gouvernement un soutien indéfectible avant de se lancer sur de nouveaux marchés[51].

Stratégies d'alliances internationales et partenariats publics-privés pour relever les défis

La JBIC propose des solutions aux trois défis majeurs qu'elle identifie pour mettre en place les projets d'infrastructures à l'étranger, à savoir 1/ une faible compétitivité-prix, 2/ le manque d'opérateurs multicartes, 3/ le manque de mesures prises pour assurer la faisabilité du projet du côté du partenaire en développement[52].

Le Japon est peu compétitif sur les prix, ce qui explique que ses commandes diminuent légèrement, alors que celles de la Chine et de la Corée augmentent : en 2012, le montant des commandes pour la Chine est six fois plus élevé que celui du Japon, celui de la Corée est 3 fois plus élevé[53]. La JBIC propose de diversifier les acteurs engagés : les projets portés par le Japon devraient être d'« initiative japonaise » et intégrer d'autres acteurs, notamment locaux, afin de baisser les coûts.

Le deuxième point est lié au secteur ferroviaire et à la filière eau, dans lesquels peu d'entreprises nippones maîtrisent à la fois les opérations amont et aval, ce qui limite la capacité des Japonais à fournir des solutions intégrées. À nouveau, une stratégie d'alliance à l'international ou de partenariats avec d'autres entreprises permettraient de pallier ce manque.

Enfin, le problème de faisabilité concerne avant tout les projets d'infrastructures dans les PED, qui font porter des risques conséquents

[49] Mitsuru Obe, « Japan seeks new export markets", *The Asahi Shimbun*, 31 octobre 2013.
[50] Kosaku Narioka, "JBIC CEO says Japan demand still strong for overseas projects", *The Wall Street Journal*, 30 janvier 2014.
[51] Mitsuru Obe, « Japan seeks new export markets", *The Asahi Shimbun*, 31 octobre 2013.
[52] JBIC Infrastructure Finance Group, JBIC Website, http://www.jbic.go.jp/en/about/surrounding/infra
[53] JBIC Infrastructure Finance Group, JBIC Website, http://www.jbic.go.jp/en/about/surrounding/infra

© Ifri

au pilote du projet. Cette fois, le partenariat public privé doit être renforcé, dès la formulation du projet.

Les limites liées aux spécificités de la coopération nucléaire

La coopération nucléaire du Japon est limitée par les normes de non-prolifération qui encadrent ces activités et sont très respectées par l'archipel. Ceci explique les longues négociations toujours en cours avec l'Inde, pays ami, mais non partie au Traité de Non-Prolifération.

JBIC applique également des normes d'encadrement des activités énergétiques, et nucléaires en particulier, qui requièrent le devoir d'information de la population locale quant aux conséquences environnementales du projet. En cas de rejet manifeste par la population du projet de centrale, ce dernier ne peut recevoir le financement de JBIC (cas de Hitachi en Lituanie)[54.]

Par ailleurs, le Japon manque aujourd'hui d'une agence qui garantit que le pays vers lequel le Japon exporte sa technologie nucléaire respecte bien les normes internationales de sûreté en la matière. C'est l'ancienne Agence de sûreté japonaise (NISA) qui était en charge de ce dossier. Après Fukushima, elle a été supprimée et sa remplaçante, l'Autorité de Régulation Nucléaire (NRA) n'a pas ce mandat[55].

Enfin, les grandes entreprises nucléaires japonaises rencontrent des difficultés à remporter des contrats à l'étranger de construction de centrale en l'absence d'une implication en matière de production d'électricité nucléaire. Leur partenaire naturel, TEPCO, devait fournir les services liés à l'exploitation des réacteurs. Après la catastrophe de Fukushima, TEPCO, lourdement endetté, doit se concentrer sur la décontamination de la zone et la gestion de ses autres centrales, et n'est plus en mesure de s'impliquer à l'international. Cette absence entrave la politique d'exportation intégrée du Japon[56]. TEPCO s'est par exemple retiré d'un projet de centrale au Texas négocié avec Toshiba en 2008 (South Texas Project – Lone Star State). TEPCO n'a pas non plus joué un rôle important dans le JINED pour accéder au marché vietnamien.

Les nouvelles frontières de la diplomatie économique japonaise

L'Afrique semble avoir été identifiée par Tokyo comme l'un de ses grandes frontières en termes de coopération économique et

[54] "Comment: Hitachi should expect no state backing from Japan for reactor project in Lithuania", *The Bellona Foundation*, 1er février 2013, http://bellona.org/news/nuclear-issues/2013-02-comment-hitachi-should-expect-no-state-backing-from-japan-for-reactor-project-in-lithuania

[55] "Japan slow to realize nuclear plant export to Vietnam", *Kyodo News International*, 12 octobre 2013.

[56] Yasuaki Oshika, "Without TEPCO, nuclear plant builders left with export risks", *The Asahi Shimbun*, 25 décembre 2013.

© Ifri

industrielle, notamment en matière d'infrastructures. À la conférence TICAD (Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique) de juin 2013, Shinzo Abe a promis d'accorder 1,4 mille milliards de yens d'APD à l'Afrique, dont la moitié sera consacrée à des projets d'infrastructures. Si l'on additionne les investissements privés, ce sont 3, 2 mille milliards de yens que le Japon doit investir en Afrique durant les cinq prochaines années[57].

Le Japon a en effet pris du retard dans les années 2000 face à l'active diplomatie économique chinoise, que ce soit en Asie du Sud-est ou en Afrique (Pékin a investi 75 milliards de dollars en Afrique entre 2000 et 2011) [58]. Le Japon ne représente que 2,7 % des échanges commerciaux du continent africain, contre 13,5 % pour la Chine[59]. L'objectif des visites d'Abe en Afrique en janvier 2014 est ainsi clairement identifié comme « contrer la Chine » sur ces terrains.

En janvier 2014, le Premier ministre nippon se rend en Afrique (la première visite africaine d'un Premier ministre japonais depuis huit ans) pour une tournée qui vise d'abord à sécuriser l'accès à des ressources naturelles stratégiques en Côte d'Ivoire, Mozambique et Éthiopie. Ces visites illustrent bien la nouvelle diplomatie des affaires japonaise où se mêlent les rencontres politiques de haut niveau, la synergie entre financements publics et investissements privés, l'accent mis sur les ressources naturelles et les infrastructures, avec une offre plus globale incluant la formation scientifique et technologique et désormais, une contribution au maintien de la paix et stabilité dans la région (surtout après la prise d'otage d'In Amenas), avec le versement de 320 millions de dollars d'aide à l'Union Africaine dédiée aux questions de sécurité. Shinzo Abe a notamment cherché à se différencier de l'approche chinoise sur le continent en soulignant l'apport du Japon pour le développement des ressources humaines en Afrique[60].

Conclusion

La promotion des exportations d'infrastructures se situe à l'intersection de différentes priorités du gouvernement japonais (stratégie de croissance, diplomatie économique, revitalisation industrielle, développement durable). Cela suggère que cette stratégie bénéficie d'un large consensus, qui transcende les clivages partisans, et qui devrait continuer d'être soutenue, non seulement par les bureaucrates, les politiques, mais aussi le secteur privé.

---

[57] Kyoko Hasegawa, "Now is the time to invest in Africa: Japan's PM", *AFP*, 3 juin 2013.
[58] « Abe pitches 'business diplomacy' in Africa to counter China », *The Asahi Shimbun*, 13 janvier 2014.
[59] « Le Japon s'intéresse aux ressources énergétiques du Mozambique », *La Croix*, 13 janvier 2014.
[60] Iori Kawate, "Abe visiting Middle East, Africa to lead push by Japan firms", *Nikkei Asian Review*, 10 janvier 2014.

© Ifri

Pour cette raison, on peut dire qu'il s'agit là d'une orientation fondamentale de la stratégie nationale japonaise actuelle, qui s'enracine dans des pratiques anciennes d'un État interventionniste, d'une coopération économique d'approche mercantiliste et d'un savoir faire en termes d'infrastructures et de hautes technologies, notamment dans le secteur énergétique et dans le domaine de l'efficacité énergétique qui reste l'un des meilleurs au monde. Ces exportations sont considérées également comme un outil essentiel pour renforcer la sécurité nationale du Japon entendue au sens large : une croissance économique dynamique et pérenne, un accès sécurisé aux matières premières stratégiques et aux ressources énergétiques indispensables au pays, et l'établissement de relations diplomatiques cordiales avec des partenaires importants sur la scène internationale. Le gouvernement cherche aujourd'hui à abattre les cloisons entre financements privés et publics, aide au développement et soutien public à l'investissement privé, ainsi qu'entre les différents Ministères et agences en charge afin de créer une synergie entre les différents acteurs et outils pour renforcer la force de frappe japonaise (« All-Japan Policy »).

© Ifri

Le cas de la Corée

Tout comme au Japon , la crise économique globale de 2008-2009, qui n'a pas épargné la Corée, a déclenché une réflexion sur la nécessité de modifier le modèle de croissance du pays, très dépendant du commerce extérieur, et d'identifier de nouveaux moteurs de croissance.

En août 2008, le Président Lee Myung-bak récemment arrivé au pouvoir a énoncé les principes de sa « vision » de long terme pour le développement de la Corée, qui consiste à transformer le modèle fondé sur une production quantitative très intensive en énergie, en un modèle tourné vers une production plus qualitative s'appuyant sur des ressources renouvelables. Cette vision faisait le pari que les nouvelles technologies vertes seraient les moteurs de la croissance de demain. Par ailleurs, le Président Lee a poursuivi le développement de la diplomatie des matières premières lancée par son prédécesseur[61] (Kalinowski et Cho 2012) et lancé sa stratégie dite « Global Korea ». La politique d'aide au développement s'inscrit dans cette vision d'une Corée cherchant à accroître son influence internationale.

Cinq ans plus tard, la Présidente Park Geun-hye met l'accent sur les industries « créatives » pour assurer la transition de la Corée vers un nouveau modèle de croissance. Comme par le passé la stratégie passe par un soutien public aux secteurs d'avenir identifiés comme des relais de croissance potentiel à travers un programme d'investissement public-privé et par des incitations à la R&D. En décembre 2013, dans le sixième plan de développement industriel coréen, le Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie, a désigné quatorze filières industrielles d'avenir que le gouvernement souhaite développer. Bien que ce plan s'inscrive officiellement en rupture avec le pilotage administratif traditionnellement suivi en Corée, il s'inscrit en réalité dans la grande tradition des plans de filières industrielles mises sur pied depuis 1963.[62]

Le secteur de la construction et de l'ingénierie, ou plus globalement des infrastructures, compte au nombre des secteurs

---

Françoise Nicolas *est directeur du Centre Asie de l'Ifri*.

[61] Le président Roh Moo-yoon (2003-2008) a été le premier à utiliser cette expression

[62] Direction Générale du Trésor, « Les 14 filières industrielles d'avenir identifiées dans le 6e plan de développement industriel coréen », janvier 2014. http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/396140

© Ifri

activement soutenus par les pouvoirs publics coréens. L'objectif de cette section est d'expliquer pourquoi et comment la Corée en est venue à encourager de manière particulièrement résolue les exportations d'infrastructures dans leur ensemble et plus particulièrement celles concernant le secteur énergétique (y compris le secteur nucléaire).

L'État-stratège et l'évolution de la stratégie économique coréenne

La stratégie de développement coréenne

État développeur et politique industrielle

La Corée est généralement qualifiée d'État développeur ou État stratège.[63] En effet, la politique industrielle a joué un rôle essentiel dans le développement économique du pays, les pouvoirs publics sélectionnant certaines industries pour les aider à se développer et notamment à accroître leurs exportations. Cette politique de promotion des exportations est allée de pair avec la protection des entreprises locales contre la concurrence étrangère et une fermeture partielle du marché domestique. L'État développeur est responsable dans un premier temps d'identifier de manière active les industries qui deviendront de futurs moteurs de croissance avant de mettre en place les conditions nécessaires pour les rendre internationalement compétitives.

Dans ces conditions, l'une des caractéristiques du modèle économique coréen tient à la relation très étroite qui existe entre les pouvoirs publics et le monde des affaires. Au fil du temps, les priorités sectorielles ont évolué, glissant des industries légères à forte intensité de main-d'œuvre (habillement notamment) vers les industries lourdes (sidérurgie et chantiers navals), puis vers des activités à plus fort contenu technologique et à plus forte valeur ajoutée (électronique en particulier). Les entreprises appartenant aux secteurs encouragés ont bénéficié de crédits accordés à des taux préférentiels, mais aussi de dépenses publiques en R&D, ou encore d'exemptions de droits sur des biens importés destinés à la production de biens pour l'exportation (Berthélémy & Lévêque 2012).

À compter des années 1980, le processus de rattrapage économique est passé d'une logique d'imitation (c'est la grande période des instituts de recherche soutenus par les pouvoirs publics – Government-sponsored research institutes) à une logique d'innovation (avec la montée en puissance du secteur privé et des grands groupes en tant que producteurs d'innovation, de recherche et développement ;

[63] La référence classique sur ce point est Amsden, Alice (1992), *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Oxford.

© Ifri

l'État se contente de garantir un bon environnement des affaires et des infrastructures adéquates), puis depuis le début du XXIe siècle, c'est le passage à une logique d'innovation propre (avec la promotion de l'économie de la connaissance et de l'innovation).

La spécialisation du pays à la production et à l'exportation a évolué en conséquence, comme le reflète le graphique 1.

Une politique systématique de promotion des exportations

Compte tenu de l'étroitesse du marché domestique coréen, les pouvoirs publics ont très tôt compris l'importance des activités exportatrices pour alimenter la croissance économique, ce qui les a conduits à développer des mécanismes spécifiques de soutien aux exportations, qui ont essentiellement pris la forme de crédits à des conditions particulièrement favorables. La mainmise de l'État sur le secteur financier jusqu'au milieu des années 1990 a grandement facilité la mise en œuvre de cette stratégie.[64]

Cette politique de soutien à l'exportation explique l'émergence des grands groupes industriels (chaebols). En effet, les aides étant octroyées sur la base des résultats à l'exportation, seuls les groupes capables de maintenir leur compétitivité ont bénéficié du soutien de l'État mais la poursuite de ces soutiens a favorisé leur croissance jusqu'à leur donner un poids disproportionné, par ailleurs cette pratique a également fait naître des liens très étroits entre ces groupes et les pouvoirs publics.

En termes d'instrument de soutien aux exportations, la Corée est passée d'un système de subventions explicites à l'exportation à un système de soutien indirect, notamment le soutien aux activités de R&D censées faciliter les activités exportatrices (Mah 2010). Compte tenu de l'évolution de l'environnement réglementaire international, et notamment de l'interdiction par l'OMC du recours aux subventions à l'exportation, les instruments indirects sont désormais privilégiés (notamment les dispositifs d'assurance des exportations).

La stratégie d'orientation à l'exportation a également été soutenue par la Banque d'Import-Export coréenne (KEXIM), agence officielle de crédit à l'exportation créée en 1976. La promotion des exportations est une constante de la politique économique coréenne mais les instruments sur lesquels elle s'est appuyée ont évolué avec le temps, parallèlement à l'évolution des secteurs encouragés. À compter des années 1990, le soutien aux exportations s'est progressivement doublé d'une aide à l'expansion des entreprises étrangères à l'étranger par le biais des IDE, dans le cadre de la stratégie de mondialisation (seghyewa).

---

[64] Nicolas, F., A Case of Government-led Integration into the World Economy », in Sachwald, F. (ed.), *Going Multinational - The Korean Experience of Direct Investment*, Routledge, London, 2001.

© Ifri

L'émergence du secteur des infrastructures comme secteur stratégique

Le secteur de l'ingénierie et de la construction, toujours plus compétitif

En termes d'orientation sectorielle, la Corée est progressivement passée du soutien aux exportations de l'industrie légère, à l'industrie lourde (dans les années 1970), puis aux produits de haute technologie, notamment les produits électroniques. Progressivement plus que des secteurs, ce sont des fonctions qui ont été encouragées (R&D par exemple). À la fin des années 1990, les efforts de promotion porteront sur des secteurs de plus haute technologie et à plus forte valeur ajoutée, mais les exportations de biens d'équipement (usines notamment) occupent également une place importante.

C'est en fait dès la mise en œuvre du Premier plan de développement économique dans les années 1960 (sous le Président Park Chung-hee) que les entreprises coréennes ont commencé à développer un savoir-faire dans le secteur des infrastructures. Pour atteindre l'objectif de reconstruction de l'économie, les pouvoirs publics ont encouragé la participation des entreprises privées à la construction des infrastructures contrôlées par l'État. C'est ce qui explique qu'au fil du temps, les entreprises coréennes soient parvenues à asseoir leur savoir-faire et leur compétitivité en matière de construction d'infrastructures, et à s'orienter au cours de la période récente vers des marchés étrangers.

Le modèle de développement économique fondé sur la production manufacturière a en outre encouragé le développement du secteur de la construction d'infrastructures industrielles. De fait, les entreprises coréennes ont acquis une compétitivité reconnue sur le plan international dans ce secteur, ce qui leur a permis de mettre progressivement l'accent non plus seulement sur le marché local mais également sur le marché mondial dans le courant des années 2000.[65] Les groupes d'ingénierie et de construction coréens se sont imposés à l'export dans le secteur de la construction depuis les années 1980.

En plus des « exportations » d'infrastructures, les entreprises coréennes cherchent également à exporter leur savoir faire technique, principalement dans les projets industriels du secteur pétrolier (raffinage, stockage), gazier et pétrochimique, de la génération électrique et du traitement et de dessalement de l'eau, notamment au Moyen-Orient.

En conséquence après s'être longtemps appuyée sur la production manufacturière, la dynamique d'exportation coréenne a progressivement glissé vers les exportations d'infrastructures (notamment la construction d'usines clé en mains). La Corée a

[65] "Industrial plant exports emerge as new growth engine", Seo Jee-yeon, *Korea Herald,* 23 juillet 2013.

© Ifri

commencé par vendre des installations énergétiques comme des centrales thermiques dans nombre de pays en développement (EAU, Arabie Saoudite, Malaisie, Chine, Jordanie).[66] Le volume des contrats obtenus par des entreprises coréennes à l'étranger a passé la barre des 10 milliards de dollars en 2006 et demeure depuis 2010 supérieur à 50 milliards de dollars. Le secteur de l'ingénierie et de la construction est aujourd'hui le quatrième poste des exportations coréennes, derrière les semi-conducteurs, l'automobile et les télécommunications, mais devant les chantiers navals.[67]

La réussite des groupes coréens à l'international dans ce secteur repose incontestablement sur un excellent rapport qualité prix par rapport à la concurrence occidentale (sans doute favorisé par la fermeture à la concurrence étrangère du marché coréen et donc à la protection dont ils ont bénéficié), mais aussi sur le soutien des pouvoirs publics à l'exportation. En encourageant les exportations de tels « produits-systèmes » (installations industrielles, infrastructures), les autorités coréennes cherchent aussi à atteindre d'autres objectifs, et notamment l'accès aux ressources des pays dans lesquels ces entreprises investissent.

En 2011, parmi les vingt premières entreprises mondiales du secteur de l'ingénierie et de la construction, six étaient coréennes. Les dix premières du secteur en Corée réalisent 90 % des contrats remportés à l'export. Ces entreprises sont adossées aux grands conglomérats familiaux tels que Hyundai et Samsung et se caractérisent par un rapport qualité - coût et des délais de réalisation très compétitifs, une capacité à présenter des offres clés – en - main, du design à la construction et incluant le financement. L'essentiel des contrats remportés par ces groupes correspond à des projets clé en main intégrés.[68]

Sécurisation des approvisionnements énergétiques et diplomatie des matières premières

En raison de l'absence de ressources naturelles sur son territoire, la Corée a très tôt été contrainte de développer une stratégie de sécurisation de ses approvisionnements en ressources énergétiques, qui passe par des appuis financiers aux investissements étrangers des entreprises coréennes dans le secteur des ressources.

[66] Berthélémy, Michel and François Lévêque (2011), "Korea nuclear exports: Why did the Koreans win the UAE tender? Will Korea achieve its goal of exporting 80 nuclear reactors by 2030?", *CERNA working papers*, April 2011.
[67] Direction générale du Trésor, *Lettre économique Japon, Corée, Australie et Nouvelle Zélande*, n°45, 12 juillet 2013, p. 23.
[68] Direction générale du Trésor (2013), op. cit. p. 22.

© Ifri

C'est dans cette perspective que doit être comprise la mise en place d'une ***diplomatie des matières premières***[69] (expression utilisée pour la première fois en 2004 par le président Roh Moo-yoon). Avec le Président Lee Myung-bak, l'implication directe des autorités coréennes dans la stratégie d'accès aux ressources s'est renforcée. L'accent est toutefois mis, dans cette diplomatie des matières premières, sur le rôle du secteur privé, qui doit bénéficier de l'appui de fonds de développement des ressources constitué par les ministères concernés et les banques d'investissement publiques stratégiques (*policy banks*). Les contrats d'approvisionnement en matières premières visés s'accompagnent en général d'investissements industriels dans d'autres domaines (comme la construction de centrales thermiques par exemple).[70]

Cette diplomatie est progressivement passée d'une logique défensive (dont l'objectif était essentiellement d'assurer l'approvisionnement en ressources énergétiques du pays) à une logique offensive (dont l'objectif est de renforcer l'avantage compétitif du pays dans la course mondiale aux ressources). Ce changement est particulièrement visible dans le secteur de l'énergie nucléaire. Convaincues que la Corée possède un avantage comparatif dans ce secteur, les autorités coréennes cherchent à faire de la Corée un exportateur d'énergie nucléaire de premier plan.[71]

La diplomatie coréenne des matières premières s'apparente donc de plus en plus à une politique industrielle dont l'objectif est d'appuyer des entreprises locales opérant à l'étranger plutôt que de les protéger de la concurrence étrangère sur le marché local. Il s'agit aussi, bien évidemment, de permettre à ces entreprises de trouver de nouveaux relais de croissance du fait de l'étroitesse et du degré de saturation du marché coréen. La persistance des connexions entre l'État et les grands groupes est ici patente.

Cette stratégie s'articule autour de trois axes : i) des investissements de plus en plus importants dans les pays détenteurs de ressources, ii) une coordination étroite entre les entreprises publiques et privées pour la prospection et le contrôle des gisements, et iii) le déploiement d'une « diplomatie des contrats » mise en œuvre au plus haut niveau de l'État.

---

[69] Lee Ho-young (2011), "Korea's Policies on Africa: Development of Energy and Resources Diplomacy", *Journal of International Politics,* Vol. 16-2, No. 188, pp. 138-63.

[70] C'est le cas au Kazakhstan où les droits d'exploration-production du champ de pétrole de Zhambil par un consortium coréen mené par KNOC ont été obtenus en échange de la construction d'une centrale thermique au charbon par KEPCO et Samsung C&T (DG Trésor, »La Corée renforce sa politique de sécurisation des approvisionnements énergétique et minière », novembre 2012).

[71] Kalinowski, Thomas and Hyekyung Cho, (2012), "Korea's search for a global role between hard economic interests and soft power", *European Journal of Development Research*, 24(2). http://dx.doi.org/10.1057/ejdr.2012.7

© Ifri

L'aide au développement, nouvel instrument de la politique industrielle ?

Les liens étroits observés entre diplomatie des matières premières et politique industrielle sont également manifestes lorsque l'on examine la politique coréenne d'aide au développement.[72]

Passée en l'espace d'à peine plus de deux décennies du statut de pays récipiendaire à celui de pays donneur d'aide (en 2009), la Corée appartient depuis le 1er janvier 2010 au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Toutefois, la mise en place d'une politique d'aide au développement est bien antérieure. À la fin des années 1970, la Corée a commencé à s'engager dans des activités d'assistance technique, en cherchant à tirer parti de sa propre expérience de développement, puis des mesures plus concrètes sont ensuite prises pour élargir les efforts d'aide au développement, notamment avec la création du Fonds de Coopération et de Développement Economique (Economic Development and Cooperation Fund – EDCF) en 1987 et de l'Agence coréenne de Coopération Internationale (Korea International Co-operation Agency - KOICA) en 1991.

Bien qu'elle semble largement inspirée de celle du Japon, la politique coréenne d'aide au développement s'en démarque sur plusieurs points. Tout d'abord, contrairement à ce que l'on observe au Japon, en Corée l'aide au développement n'est pas entre les mains d'une seule et même entité (qui serait l'équivalent de la JICA). La politique de prêts concessionnels, qui est de la responsabilité du Ministère des Finances, est mise en œuvre par le Fonds EDCF géré par la KEXIM. La politique de dons est définie par le Ministère des Affaires étrangères (MoFA) puis mise en œuvre par la KOICA. Pas moins de 30 autres ministères ou agences publiques sont par ailleurs impliquées dans la politique d'aide au développement, essentiellement à travers le versement de faibles montants ou d'opérations de coopération technique (OECD, 2008).

D'autre part, la politique d'aide au développement de la Corée se démarque de celle du Japon en ce qu'elle ne met pas l'accent sur le développement à long terme mais privilégie des projets de moindre envergure pouvant être menés en peu de temps et dont les résultats peuvent être perçus rapidement.[73]

L'expérience récente de la Corée en matière de développement est clairement perçue comme un atout à faire valoir auprès de partenaires potentiels en développement, d'où la volonté du pays d'exporter son savoir-faire en la matière. Il en résulte une conception originale de l'aide au développement, selon laquelle la Corée constitue un modèle capable de « montrer la voie ». C'est cette logique qui a présidé à la mise en place en 2004 du programme de partage de

[72] Kalinowski et Cho (2012), op. cit.
[73] La logique et les principes de l'aide publique au développement coréenne sont expliqués sur le site http://www.odakorea.go.kr

© Ifri

l'expérience du développement économique (Knowledge-Sharing Program).

Mais l'aide au développement coréenne s'inscrit aussi dans la logique de la diplomatie des matières premières décrite plus haut. C'est la visite du Président Roh Moo-yoon en Afrique (Algérie, Egypte et Nigéria) en 2006 qui a marqué le lancement de cette diplomatie qui associe projets financés par l'APD et concessions minières ou marchés d'infrastructures de grande ampleur.

Dans la foulée de cette visite a été par ailleurs mis en place le Forum de Coopération économique Corée-Afrique (Korean-African Economic Corporation - KOAFEC) dont l'objectif est de soutenir la croissance économique africaine dans le domaine des infrastructures, des technologies de l'information et de la communication (TIC), du renforcement des capacités humaines, du partage des connaissances en matière de développement, du développement rural et de la « croissance verte ».

De fait, une proportion non négligeable de l'APD est consacrée à des prêts concessionnels associés à des projets portant sur des infrastructures ou de la construction. De plus, bien que l'essentiel de l'APD coréenne continue d'être destinée à l'Asie, l'accroissement de la part de l'Afrique et du Moyen Orient confirme l'importance de la diplomatie des ressources.

Enfin, l'essentiel de l'aide au développement coréenne passe par le canal bilatéral (et non pas multilatéral), ce qui suggère que la défense d'intérêts commerciaux nationaux est une motivation essentielle. D'ailleurs, bien que l'importance de l'aide liée ait été réduite, elle représentait encore plus de 60 % du total en 2010.

La mise en œuvre de la stratégie de soutien aux exportations d'infrastructures

La mise en place d'infrastructures apparaît comme un secteur prometteur pour les entreprises coréennes qui ont fait leur preuve dans le secteur du génie civil en particulier ; en outre de telles exportations peuvent soit s'inscrire dans une logique d'aide au développement soit servir de monnaie d'échange contre des ressources énergétiques dont la Corée est totalement dénuée, voire les deux à la fois.

Les acteurs et leurs instruments

Les différents ministères concernés

Comme cela a été expliqué précédemment, le rôle de l'État va bien au-delà des instruments classiques de soutien (via les canaux financiers notamment) puisque c'est l'ensemble de la stratégie économique qui influence la compétitivité des groupes coréens et donc leur capacité à

© Ifri

gagner des marchés à l'étranger. Le soutien de la part de l'État est donc diffus/multiforme et intervient très en amont des exportations. Le soutien consiste avant tout à faciliter le développement des entreprises et à créer les conditions nécessaires pour qu'elles deviennent compétitives et puissent présenter des offres intégrées financièrement attractives sur les marchés étrangers. Plusieurs ministères interviennent dans la mise en œuvre de cette stratégie.

Le Ministère des Finances et de la Stratégie (Ministry of Strategy and Finance - MSF) est un acteur essentiel puisqu'il est notamment en charge des dotations du Fonds de coopération pour le développement économique géré par la KEXIM, mais aussi de la KEXIM dans son ensemble.

Le Ministère de l'Economie de la Connaissance (Ministry of Knowledge Economy) constituait également une pièce importante du dispositif. Ainsi il fournissait tous les trois ans un plan de développement des ressources à l'étranger qui arrêtait les modalités de soutien à diverses entités sous contrôle d'État, comme la Korean National Oil Company (KNOC) ou encore la Korea Resources Corporation (KORES) dans le but d'en renforcer la compétitivité à l'échelle mondiale. Depuis la réorganisation des ministères intervenue en 2013, le MKE a été remplacé par le Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie (Ministry of Trade, Industry and Energy (MOTIE) qui est désormais en charge de la définition de la politique de promotion des exportations.

Le Ministère du Territoire, des Infrastructures et des Transports (Ministry of Land, Infrastructure and Transport - MOLIT) peut également être appelé à apporter son appui. Le MOLIT aide certains partenaires en développement dans l'élaboration de leurs plans de développement d'infrastructures. C'est par exemple le cas au Sud Soudan, au Nigéria et au Myanmar. Ces infrastructures s'inscrivent dans une logique d'aide intégrée où la Corée fournit dans un premier temps l'infrastructure « soft » (sous forme d'aide au développement de projets) puis l'infrastructure « dure » (sous forme d'installations).

Le Ministère des Affaires Etrangères (Ministry of Foreign Affairs) et du Commerce (Ministry of Foreign Affairs and Trade - MOFAT)[74], qui intervient dans la politique d'aide au développement, n'a qu'un rôle très marginal dans la mesure où ses interventions se limitent aux dons aux PED. Elle n'intervient que pour des montants relativement faibles et n'est donc pas en mesure de jouer un rôle déterminant pour le financement d'infrastructures. Cela étant, la

[74] En 1998, l'appellation du Ministère des Affaires Etrangères (Ministry of Foreign Affairs - MoFA) a changé avec l'ajout à son portefeuille d'activités de la gestion du commerce international, il est alors devenu le Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT). En 2013, l'appellation initiale est rétablie, la responsabilité des questions commerciales étant confiée au Ministère de l'Economie de la Connaissance (Ministry of Knowledge Economy – MKE), qui devient le Ministère du Commerce, de l'Indutrie et de l'Energie (Ministry of Trade, Industry and Energy - MOTIE).

© Ifri

KOICA intervient parfois en amont de la réalisation de projets d'infrastructure auprès de partenaires en développement en assurant par exemple la formation d'ingénieurs ou techniciens. C'est en particulier le cas pour des ingénieurs en énergie nucléaire.

L'acteur opérationnel principal : la KEXIM (Korea Export-Import Bank)

La KEXIM est au centre du dispositif de soutien aux exportations et aux investissements à l'étranger des entreprises coréennes. La KEXIM est l'agence coréenne de crédit à l'exportation ; c'est une banque publique sous tutelle du ministère des finances, dédiée au financement du commerce extérieur de la Corée à travers des prêts à l'export et des garanties. Depuis sa création (1976), elle a fortement contribué à soutenir l'économie coréenne, dont la stratégie de développement est résolument extravertie, et a facilité la coopération économique avec les autres pays. La KEXIM accorde des prêts aux exportateurs coréens (*export loans*) ou aux importateurs étrangers achetant à des producteurs coréens (*loans to foreign buyers*).

Outre son rôle d'agence de crédit-export, la KEXIM est en charge de gérer deux fonds au nom de l'État : le fonds de coopération inter-coréen (Inter Korean Cooperation Fund – IKCF - créé en 1987) et le Fonds de Coopération pour le Développement Economique (Economic Development Cooperation Fund – EDCF - créé en 1991). La KEXIM intervient donc également en tant qu'administrateur de l'aide au développement sous forme de prêts concessionnels par le biais de l'EDCF.

Les exportations d'infrastructures figurent explicitement au nombre des activités soutenues par la KEXIM, que ce soit dans son rôle d'agence de crédit à l'export (soutien aux exportations de biens d'équipement et soutien aux investissements dans le secteur du développement des ressources) ou dans celui d'opérateur d'aide au développement.[75] Elle apporte son soutien propre aux exportateurs et investisseurs coréens et intervient également en collaboration avec d'autres financeurs auprès de certaines économies en développement ou émergentes.

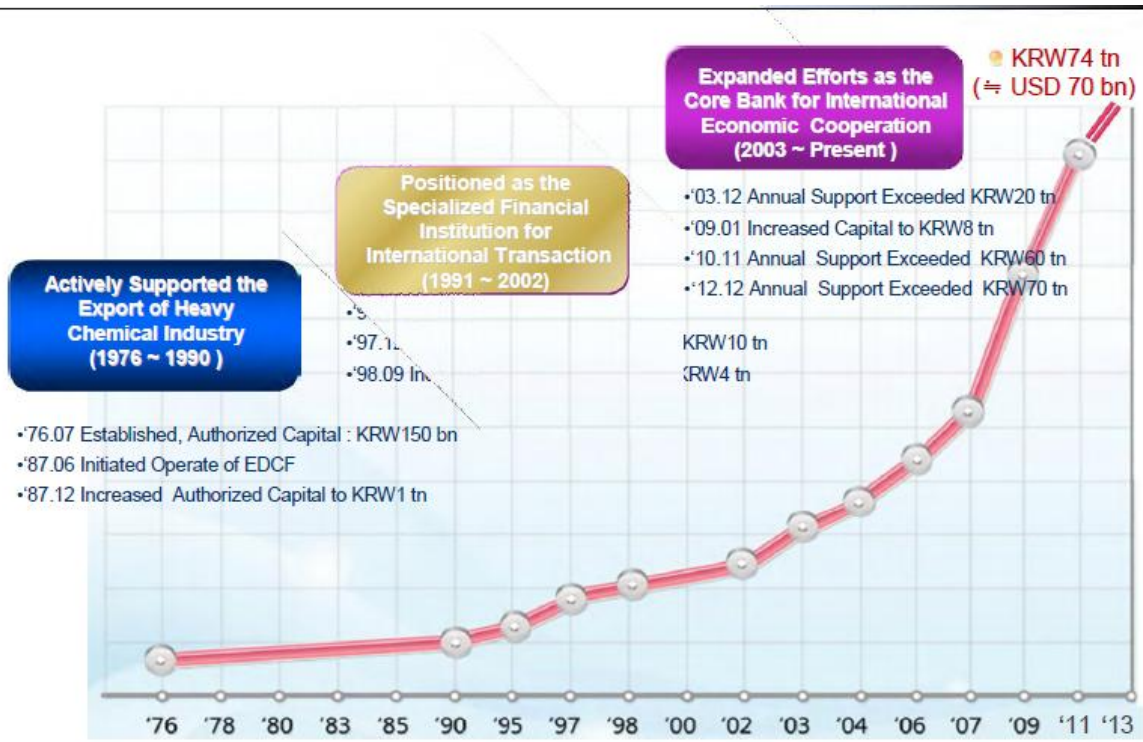
[75] Ainsi dans le cadre de la KOAFEC l'objectif est d'appliquer la stratégie de développement utilisée par la Corée notamment dans des secteurs comme les infrastructures.

© Ifri

Les interventions de la KEXIM

Source : KEXIM

Interventions de la KEXIM (1976 – 2013)



Source : KEXIM

© Ifri

Comme le montre le graphique ci-dessus, les efforts de la KEXIM n'ont cessé de s'intensifier depuis le début des années 2000, avec une nette accélération au cours des toutes dernières années, le seuil des 60 milliards de dollars étant franchi fin 2010. Les déboursements de la KEXIM en financement de projets (*project finance*) se sont élevés à près de 2 milliards de dollars en 2012 (soit une hausse de 72 %) dans les secteurs des infrastructures, technologies vertes et ressources naturelles, qualifiés de stratégiques par la KEXIM compte tenu de leur impact sur l'économie coréenne.

Début 2013, la KEXIM a renforcé son soutien au financement de projets d'exportations à forte valeur ajoutée en relevant le plafond de financement de la banque en tant que prêteur unique de 300 à 500 milliards de dollars, de manière à alléger les contraintes liées au cofinancement. Parallèlement, toutefois, la banque a décidé d'accroître son soutien en cofinancement avec des institutions multilatérales telles que la Banque Asiatique de Développement pour les projets de grande ampleur.

Début 2014, la KEXIM a arrêté ses priorités sectorielles qui portent sur les industries jugées stratégiques : construction à l'étranger, chantiers navals, développement des ressources. En 2014, la KEXIM a prévu de fournir plus de 70 milliards de dollars d'appui financier aux entreprises coréennes, 48 milliards sous forme de prêts et les 22 milliards restants sous forme de garantie.[76] Un tel objectif avait déjà été fixé en 2013 sans pouvoir être atteint.

La finance "verte" constitue un nouveau domaine d'action pour la KEXIM. Ainsi le fonds KEXIM-EDCF s'est fixé pour objectif de consacrer 30 % des ressources financières à des projets « verts » (approvisionnement en eau, gestion des déchets, énergies renouvelables) pour intégrer la politique de croissance verte menée par le gouvernement coréen. Sur l'ensemble de ses activités, la KEXIM s'est fixé pour objectif de porter la part de ses opérations de prêts à des projets verts de 11 % (2011) à 50 % d'ici 2020.[77]

Afin d'accroître l'efficacité de ses interventions, la KEXIM prévoit en outre d'offrir un guichet unique d'assistance financière auprès duquel pourront être obtenues toutes les informations qui relèvent de ses compétences (conseil financier, arrangements de soutiens financiers, etc). Ce dispositif utilisera le Centre Stratégique de Soutien Financier pour les Constructions et usines à l'étranger (Strategic Financial Support Center for Overseas Construction and Plants) qui a été créé en juillet 2013.

[76] 40 milliards de dollars seront destinés aux seules industries dites « stratégiques ».
[77] Trade finance magazine online :
http://www.tradefinancemagazine.com/Article/2860679/
Search/Results/Kexim-to-increase-green lending.html?Keywords=KEXIM++increase

© Ifri

K-Sure, l'agence coréenne d'assurance crédit

La Société coréenne d'assurance à l'exportation (Korea Trade Insurance Corporation, devenue K-Sure en 2010) est l'organisme d'assurance-crédit sous tutelle du MOTIE. Le total de ses encours d'assurance toutes entreprises confondues s'élevait à 187 milliards de dollars en 2010, soit 40 % de la valeur totale des exportations coréennes.

Au nombre des projets ayant récemment bénéficié du soutien de K-Sure, on retiendra par exemple le projet de construction du tunnel sous-marin Eurasia en Turquie, qui relie les deux rives du Bosphore, le projet de construction d'une aciérie au Bahrein, le projet de centrale thermique Turkey Enerjisa, le projet de centrale thermique Rabigh 6 en Arabie Saoudite, ou encore le projet de développement du champ gazier Surgil en Ouzbékistan.

Les acteurs industriels

Les acteurs privés peuvent éventuellement être associés aux efforts de promotion des exportations de certaines catégories d'infrastructures. Ainsi, en réaction à l'échec de l'offre coréenne sur les projets de centrale nucléaire en Turquie en mai 2013, le gouvernement a créé une structure de pilotage des exportations stratégiques qui associe l'État (MSF et MOTIE), le secteur privé et les opérateurs publics concernés (l'électricien public KEPCO, la Korea Nuclear Energy Export Industry Association), afin d'identifier les marchés favorables à l'offre nucléaire coréenne.[78]

Le rôle clé du Président

Le soutien de l'État passe par l'intervention directe du Président dans la négociation de certains contrats et par l'association entre une offre industrielle et une offre d'aide sous diverses formes. En tant qu'ancien PDG de Hyundai Engineering and Construction, le Président Lee Myung-bak n'a cessé de souligner à quel point il était important de renforcer les capacités des entreprises coréennes pour garantir l'approvisionnement en ressources du pays et il s'est engagé très activement de manière personnelle dans le soutien de cette stratégie tout au long de son mandat (2007 – 12).

Les visites d'État et ministérielles, les négociations d'accords de libre - échange (ALE), la mobilisation de l'aide au développement et le relais au plus haut niveau politique des offres sur les projets visés constituent autant d'instruments privilégiés. Les visites répétées des responsables coréens au plus haut niveau en Arabie Saoudite, aux Émirats Arabes Unis, au Qatar, au Kazakhstan, en Ouzbékistan, ou encore plus récemment au Vietnam et au Myanmar sont autant de preuves du dynamisme de la stratégie suivie.

[78] Direction générale du trésor (2013), op. cit. p. 23.

© Ifri

Des moyens diversifiés au service d'un objectif unique

Une stratégie marquée par la continuité

Le soutien aux exportations d'infrastructure figure au nombre des objectifs officiels de la stratégie économique du pays. Un plan de soutien gouvernemental est en place depuis 2009, qui vise un objectif de 100 milliards de dollars de contrats remportés annuellement dans quatre secteurs prioritaires (traitement des eaux, transports, développement urbain et énergies renouvelables, y compris nucléaire).[79] Pour ce faire, le gouvernement s'engage à soutenir l'effort en R&D, notamment dans des technologies innovantes, mais il est également prévu d'améliorer la connaissance des marchés en mutualisant les informations entre le secteur privé et les opérateurs publics chargés de soutenir l'offre coréenne (KEXIM en particulier).

Sur ce point le gouvernement actuel ne se démarque pas des précédents, même si aucun slogan officiel n'a été affiché pour faire suite à la stratégie « Global Korea » prônée par le Président Lee Myung-bak. La poursuite de la stratégie de sécurisation des approvisionnements énergétiques est en revanche clairement affichée, notamment à travers la stratégie « eurasienne » de la Présidente Park, qui vise, outre les deux Corées, la Chine la Russie et la Mongolie.

Enfin, pour ce qui est précisément du soutien aux exportations de l'industrie nucléaire, l'engagement du gouvernement Lee Myung-bak en ce sens était clair[80] et celui de la Présidente Park l'est tout autant. C'est ainsi qu'elle a conclu un accord dans le nucléaire à l'occasion d'une visite à Hanoï en septembre 2013, plaçant a priori la Corée en bonne position pour obtenir la construction du prochain réacteur vietnamien.[81]

L'Asie, partenaire « naturel »

L'Asie du Sud-Est est une destination privilégiée pour la KEXIM qui y intervient à la fois en tant qu'agence de crédit-export et en tant qu'opérateur d'aide au développement. De nombreuses opérations ont été réalisées notamment au Vietnam et en Indonésie dans le secteur de l'énergie. À titre d'exemple la KEXIM, aux côtés de JBIC, a soutenu le financement de la centrale thermoélectrique de Binh Thuan dont le démarrage est prévu en 2017. L'entreprise coréenne Doosan Heavy Industries est au nombre des contractants. La KEXIM a également contribué au financement de l'achat et de l'installation d'équipements

[79] Direction générale du Trésor (2013), op. cit, p. 24.

[80] Selon un rapport du MKE de 2009, "Nuclear power-related business will be the most profitable market after automobiles, semiconductors and shipbuilding. We will promote the industry as a major export business.", cité dans "South Korea Seeks to Boost Reactor Exports." *World Nuclear News*, 13 Jan. 2010. <http://www.world-nuclear-news.org/newsarticle.aspx?id=26865&terms=south%20korea>.

[81] Falletti, Sébastien, « La Corée à l'assaut du Vietnam et de l'Indonésie », *Le Figaro*, 8/10/2013.

© Ifri

pour la centrale thermoélectrique de Thai Binh 2. En Indonésie, les opérateurs coréen et japonais assurent conjointement le financement de la centrale au charbon de Cirebon (Java).

Le Vietnam est également, de loin, le premier bénéficiaire des interventions du fonds KEXIM-EDCF (avec plus de 20 % sur la période 1987 – 2013), devant le Bangladesh, les Philippines, l'Indonésie et le Sri Lanka. Ces interventions se concentrent sur le secteur des transports et du traitement des eaux.

La KEXIM est également active dans ses deux rôles en Asie du Sud. Ainsi elle a récemment octroyé un prêt de 78 millions de dollars au Pakistan pour la construction du tunnel de Malakand dans le Nord-ouest du pays. Ce prêt est le plus important jamais accordé par la KEXIM-EDCF au Pakistan. Les deux pays ont également signé d'autres accords bilatéraux, pour aider la modernisation du réseau ferré pakistanais ou encore la construction d'autres infrastructures telles que des barrages.

Afin de faciliter l'entrée d'entreprises coréennes sur le marché indien des infrastructures, la KEXIM a récemment conclu un MOU avec India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL), une institution financière contrôlée par l'État spécialisée dans le financement des infrastructures.

Dans le secteur du nucléaire civil, depuis le début des années 1990 la Corée du Sud soutient de diverses manières les programmes de développement nucléaire en Asie du Sud-est. Ce soutien passe notamment par les financements de la KOICA, [82] mais peut également prendre la forme d'assistance technique ou encore de prêts concessionnels. L'Indonésie est le principal interlocuteur de la Corée, mais les Philippines, le Vietnam, la Malaisie, la Thaïlande et le Myanmar sont également concernés. La politique de soutien de la part de la Corée s'inscrit dans sa volonté de faire de l'industrie nucléaire coréenne une source majeure d'exportations (voir plus bas).

Les pays du Golfe et la diplomatie des matières premières

L'Asie est la principale région de destination des financements de la KEXIM (avec près de 40 %), mais le Moyen-Orient constitue une autre zone de prédilection pour la banque et pour les exportateurs coréens d'infrastructures (avec près de 21 % des interventions de la KEXIM).

Le fait que le Moyen-Orient, qui est la principale source d'approvisionnement en pétrole de la Corée[83], soit une destination relativement marginale des exportations coréennes dans leur

[82] He, Lisa (2011), "South Korea's Nuclear Development Assistance in Southeast Asia: The Implications and Challenges of the Security Environment in the 21st Century", Korea Economic Institute "Emerging Voices", *Joint US-Korea Academic Studies*, volume 22.
[83] Près de 75% des ressources pétrolières coréennes proviennent de cette région.

© Ifri

ensemble mais pas des exportations coréennes dans le secteur de l'ingénierie et de la construction, suggère que les motivations des exportations sont liées aux besoins d'approvisionnement en pétrole.

L'importance des ressources financières des pays pétroliers du Golfe explique aussi pour partie cet état de fait. Dans le domaine des exportations d'installations nucléaires en particulier, il semble que la Corée cherche à privilégier les pays « qui ont les moyens » financiers plutôt que ceux qui ont une capacité financière limitée et pour lesquels le critère premier de choix est la capacité du fournisseur de doubler son offre d'un financement approprié.[84]

Les Émirats Arabes Unis apparaissent comme une destination de choix car la Corée peut y développer des projets de développement dans les secteurs de l'énergie, de la construction et des énergies renouvelables (y compris nucléaire – voir plus bas).

La KEXIM est également active en Arabie Saoudite où elle s'est essentiellement concentrée sur des opérations dans le secteur énergétique. Ainsi elle a accordé un prêt d'un montant d'1,23 milliard de dollars pour la construction de la centrale thermique de Jeddah en Arabie Saoudite qui sera réalisée par Hyundai Heavy Industries. Il s'agit du deuxième financement d'importance accordé par la KEXIM à la Saudi Electricity Company (SEC). En 2012, la KEXIM avait accordé un prêt de 945 millions de dollars à la SEC pour la construction par Doosan Heavy Industries de la centrale thermique Saudi Rabigh 6.

La KEXIM a également contribué au financement de la construction de l'usine de traitement des eaux de Muharraq au Bahrein (dans laquelle est impliqué Samsung).

La caractéristique première de ces prêts accordés par la KEXIM est de ne pas être liés à des opérations d'exportation mais de répondre à la volonté des autorités coréennes d'assurer l'approvisionnement énergétique du pays.

Amorce de diversification géographique

Depuis deux ans toutefois, en raison d'une situation politique toujours plus incertaine au Moyen Orient, la Corée cherche à diversifier ses débouchés.

De plus en plus d'entreprises coréennes (comme Daewoo dans les infrastructures ou Samsung dans les télécommunications) étant présentes en Afrique, la KEXIM souhaite accompagner leurs opérations sur le continent. En juillet 2013, la banque a signé un accord de prêt de 50 millions de dollars avec la Banque de développement de l'Afrique australe afin de financer les prêts accordés par celle-ci aux

[84] Sonal Patel, "South Korea ramps up nuclear exports", *Powermag, 11/01/2013,* http://www.powermag.com/south-korea-ramps-up-nuclear-exports/

© Ifri

firmes coréennes qui opèrent dans les pays d'Afrique australe ou aux firmes locales s'approvisionnant auprès d'entreprises coréennes.[85]

Les dernières années ont également vu une réorientation des efforts de la KEXIM vers l'Asie centrale.[86] Ainsi la KEXIM Kexim a par exemple apporté un soutien financier à hauteur d'un milliard de dollars en 2012 au projet de développement de gaz naturel de Surgil en Ouzbékistan sur lequel un consortium coréen est impliqué à 50 %. L'agence d'assurance-crédit KSure pour sa part couvre, outre les garanties export, l'importation de matières premières et de produits de base. Le Kazakhstan est également un partenaire potentiel précieux car il est non seulement détenteur de pétrole mais également d'uranium, d'où l'intérêt manifesté par la KEXIM pour y soutenir le financement d'un complexe chimique.

La KEXIM et la banque nationale russe Sberbank augmenteront leurs soutiens financiers à hauteur d'un total de 1,5 milliard de dollars pour des projets liés aux infrastructures, à l'énergie et au développement des ressources naturelles dans la région eurasienne.

Le contrat nucléaire aux E.A.U. (2009), un exploit sans lendemain ?

Comme le Japon, la Corée a un ambitieux plan d'exportation de technologie nucléaire, basé sur une réputation de haut niveau technique et de sûreté dans son industrie nucléaire. Fort de ces atouts, un consortium coréen piloté par KEPCO (à travers sa filiale Korean Hydro and Nuclear Power – KHNP) remporte en 2009 un contrat de construction intégrale de centrales nucléaires aux Émirats arabes unis. La Corée est ainsi devenue l'un des grands exportateurs mondiaux en ce domaine, aux côtés des États-Unis, de la France et du Japon. Le consortium est chargé de concevoir et construire quatre réacteurs de 1 400 MW d'ici 2020. Au cours des dix années à venir, le consortium empochera 10 milliards de dollars pour la seule construction des installations, soit l'équivalent d'un million d'automobiles de taille moyenne ou 180 pétroliers de 300 000 tonnes.[87]

---

[85] *Jeune Afrique*, 6/11/2013.

[86] Ces investissements sont en cohérence avec les déclarations officielles au plus haut niveau : le Président Lee Myung-bak avait évoqué « la route de la soie de l'énergie » alors que la présidente Park Geun-hye fait référence à une stratégie « eurasienne ». Sur ce point voir Calder, Kent et Viktoriya Kim (2008), "Korea, the United states and Central Asia: Far-flung Partners in a Globalizing World", *KEIA academic papers*, vol. 3, n°9.

[87] *"KEPCO Clinches Mega Nuclear Plant Deal with UAE",* The Chosun Ilbo, *28/12/2009.*

© Ifri

Un cas de figure très exceptionnel

Ce succès a suscité un tel choc qu'il a été étudié très attentivement. Il ressort de ces diverses analyses que ce succès est dû à une combinaison de facteurs politiques, techniques et financiers.[88]

Tout d'abord, le projet coréen a bénéficié du soutien personnel sans faille du Président Lee Myung-bak, qui a effectué de nombreux déplacements sur place pour défendre le dossier de KEPCO.[89] Le consortium coréen était constitué de l'électricien KEPCO, et des groupes Hyundai Engineering and Construction, Samsung C&T Corp. et Doosan Heavy Industries. Le fait que le Président Lee ait été PDG de Hyundai Engineering and Construction n'est certainement pas étranger à l'implication active dont il fait montre dans ce projet. Par ailleurs, l'existence de projets antérieurs de coopération entre les deux pays dans des secteurs aussi divers que la production pétrolière, la santé, le commerce ou les infrastructures avait permis de créer un climat de confiance particulièrement favorable.

Du point de vue technique, l'offre coréenne l'a emporté sans doute en raison non seulement de la fiabilité du matériel proposé mais aussi de la rapidité d'exécution du projet. Sur le plan financier, le gouvernement coréen offrait un ensemble de conditions extrêmement attrayantes appuyées par la KEXIM et garanties par K-Sure. Enfin, les liens étroits existant entre la Corée et les États-Unis et la participation Westinghouse au consortium coréen ont encore renforcé l'attractivité de l'offre.

Par ailleurs, le caractère « intégré » de l'offre coréenne a sans doute également contribué à faire la différence. Tout d'abord l'offre était accompagnée d'un engagement de la part du partenaire coréen d'assurer le développement des ressources humaines au niveau local. Mais elle s'inscrit aussi dans le cadre d'un partenariat beaucoup plus large, incluant une coopération dans de nombreux autres secteurs (énergie renouvelable, éducation, technologies de l'information et de la communication, etc), ainsi que dans le domaine militaire (avec la conduite d'exercices militaires conjoints, des échanges de technologies et de responsables militaires de haut rang).

---

[88] Park, Ki-Chan et Françoise Chevalier (2010), "The Winning Strategy of the Late-Comer: How Korea was awarded the UAE Nuclear Power Contract", *International Review of Business Research Papers*, vol. 6, No 2, July, pp. 225-34; Kane, Chen and Miles Pomper (2013), "Reactor Race: South Korea's Nuclear Export Successes and Challenges", *Academic Paper Series,* KEI, Washington, D.C., May. Kane, Chen, Stephanie Lieggi and Miles Pomper (2011), "Going Global: Issues Facing South Korea as an Emerging Nuclear Exporter", in Korea Economic Institute "Tomorrow's North-East Asia", Joint US-Korea Academic Studies, vol. 21.

[89] Woo Jaeyeon, "Seoul's U.A.E. Deal Caps Big Sales Push", *Wall Street Journal*, 29/12/2009.

© Ifri

Des perspectives plutôt sombres

Dans la foulée du contrat avec les E.A.U., la Corée du Sud comptait faire du nucléaire un nouveau secteur privilégié d'exportations. Son objectif est de contrôler environ 20 % du marché mondial dans les 20 années à venir, ce qui représente environ 80 réacteurs, sur la base des estimations actuelles (400 réacteurs envisagés) pour une valeur de 400 milliards de dollars.[90] Si cet objectif paraissait réalisable immédiatement après le succès remporté aux E.A.U., les perspectives paraissent aujourd'hui moins prometteuses.

Une année plus tard (2010) la Corée n'a pas renouvelé son exploit en Turquie et le marché pour la construction de quatre réacteurs nucléaires y a été remporté par le consortium MHI-Areva. Depuis, l'horizon n'a cessé de s'assombrir, du fait de catastrophe de Fukushima, qui a entraîné le ralentissement, voire l'interruption, de divers programmes nucléaires, mais aussi suite à divers incidents intervenus dans le secteur nucléaire coréen. Un scandale a éclaté en avril 2012 lorsque quatre dirigeants de KHNP ainsi qu'un lobbyiste de l'industrie ont été accusés de corruption, portant un coup à la réputation de fiabilité et de transparence de l'industrie nucléaire coréenne.

En fait, depuis la crise de 2009, le modèle coréen est soumis à des contraintes de plus en plus fortes qui pourraient l'affaiblir à terme. La crise du Moyen - Orient a rendu inaccessible une grande partie des marchés cibles de l'offre coréenne tels que la Libye, l'Égypte ou encore la Syrie, que les nouveaux émergents n'ont pas compensée, en outre les difficultés de financement du contrat nucléaire émirati révèlent les limites des capacités de financement des acteurs publics coréens. Surtout, si les industriels coréens enregistrent toujours des commandes importantes, la rentabilité de ces contrats est remise en question, tandis que la solvabilité des groupes, fortement endettés, se dégrade encore du fait de la crise de la construction sur le marché domestique et des risques excessifs pris sur les contrats remportés entre 2009 et 2011 à l'international.[91] (DG Trésor 2013). Suite à divers échecs enregistrés face aux concurrents japonais (notamment au Vietnam), le gouvernement coréen a cherché à renforcer sa force de frappe et ses dispositifs financiers pour faciliter les exportations d'usines.

Les nombreux projets de centrales nucléaires en Asie du Sud-Est sont pourtant autant d'opportunités pour la Corée qui a déjà une riche expérience de coopération avec ces pays. En Indonésie par exemple, les entreprises coréennes ont déjà décroché plusieurs chantiers de centrales hydrauliques. Compte tenu du potentiel que représente le développement du secteur de l'énergie en Indonésie et

[90] Holt, Mark (2013), "US and South Korean cooperation in the world nuclear energy market: Major policy considerations", *CRS Report*, Washington, D.C., June.
[91] Direction Générale du trésor (2013), op. cit.

© Ifri

au Vietnam ces deux pays apparaissent aujourd'hui comme les cibles prioritaires de la diplomatie économique coréenne.

Conclusion : les exportations d'infrastructures au croisement de diverses priorités stratégiques

Partant du constat que les entreprises locales ont acquis un savoir-faire suffisant dans le secteur de la construction d'infrastructures pour être compétitives sur le plan international et que de telles exportations constituent un moteur de croissance potentiel important qui viendrait compenser l'essoufflement du moteur exportateur traditionnel, les pouvoirs publics sont favorables au soutien de telles activités. L'expérience de la Corée en matière de développement a mis en évidence l'importance de telles infrastructures, or l'objectif de la politique d'aide au développement étant de permettre aux PED de développer leur degré d'autosuffisance, la mise en place d'infrastructures est censée permettre de les y aider. En outre, ces exportations de « produits-systèmes » méritent aussi d'être soutenues parce qu'elles peuvent constituer une monnaie d'échange intéressante permettant d'assurer des approvisionnements réguliers en énergie (ce qui constitue une priorité pour le pays), et peuvent aussi aisément s'inscrire dans le cadre d'une politique d'aide au développement.

Dans ces conditions, les pouvoirs publics multiplient les initiatives politiques au profit des entreprises de construction et d'ingénierie coréennes, associant l'accès aux ressources naturelles au développement des infrastructures assuré par les entreprises coréennes (« *packaged resources development* »). La croissance très régulière des activités de la KEXIM ne tient pas seulement à l'accroissement du poids économique et commercial de la Corée mais elle s'explique aussi par la volonté affirmée des autorités coréennes d'utiliser cet instrument pour pousser des intérêts nationaux précis.[92]

La stratégie économique actuelle de la Corée s'appuie sur l'héritage de l'état développeur mercantiliste. En résumé, la stratégie mercantiliste de croissance a pris un tour nouveau, passant de la protection des entreprises coréennes sur le marché local au soutien de la compétitivité de ces entreprises sur le marché international. L'alliance traditionnelle entre pouvoirs publics et monde des affaires demeure cependant une constante de la stratégie de croissance coréenne (Kalinowski et Cho 2012) Ce soutien au secteur industriel s'inscrit aussi désormais dans le cadre d'une diplomatie des matières premières dont l'objectif est double, sécuriser l'approvisionnement énergétique du pays et permettre à ses entreprises du secteur de la construction et de l'ingénierie de trouver des débouchés à l'étranger et notamment dans le monde en développement.

[92] EFIC (Export Finance and Industry Corporation) (2013), "Export Credit Agencies in the Asian Century", Australian Government, Canberra.

© Ifri

Le cas de la Chine

La dernière décennie a vu l'expansion spectaculaire des engagements économiques de la Chine à l'étranger, et notamment sa participation importante dans des projets d'infrastructure. Qu'il s'agisse de projets liés aux matières premières, aux centrales électriques, aux transports, ou même aux télécommunications, la Chine est devenue une force majeure dans le développement des infrastructures. Forte d'une expérience de plus de trente ans de développement massif de ses propres infrastructures économiques, et riche en épargne et réserves de change, qu'elle peut convertir en crédits à l'étranger, la Chine prend position dans presque toutes les régions du monde. Cas le plus étudié, l'engagement chinois en Afrique au cours des dernières années est emblématique du poids de la Chine dans le secteur, où elle remplace même la Banque mondiale comme premier financeur des infrastructures sur le continent.[93] Les exemples abondent et se multiplient ces dernières années.

Bien que la définition du secteur des « infrastructures » soit large et difficilement repérable dans les statistiques,[94] on peut toutefois identifier plusieurs points saillants de l'activité chinoise. Derrière ce foisonnement d'activité, l'État chinois joue le rôle de grand stratège et coordinateur, adossé à la force de frappe de ses deux grandes banques stratégiques, la China Development Bank et la China ExIm Bank. L'objectif privilégié dans le choix de projets d'infrastructures à l'étranger depuis le début du grand mouvement d'expansion internationale en 1999 est la facilitation, directe ou indirecte, de l'accès aux ressources énergétiques et minières. Toutefois, la volonté politique de soutenir le développement des industries à plus forte valeur ajoutée, dites des « nouvelles industries stratégiques », et par ailleurs moins gourmand en ressources naturelles, annonce une participation chinoise plus active dans des infrastructures de plus haute technologie.

Dans l'industrie du nucléaire civil, désormais qualifiée de « stratégique », la Chine commence à prendre ses marques, derrière

---

John Seaman *est chercheur au Centre Asie de l'Ifri.*

[93] OCDE, *Mapping Support for Africa's Infrastructure Development*, 2012 http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/MappingReportWeb.pdf

[94] Une définition des « infrastructures » n'existe pas dans les statistiques officielles, et les chiffres des institutions comme le China Development Bank, un financeur principal de projets d'infrastructures en dehors du pays, entre autre, ne sont pas listés.

© Ifri

plusieurs pays plus avancés dans le domaine, notamment le Japon ou encore la France. Bien qu'elle exporte des pièces détachées et composants lourds qui alimentent l'industrie nucléaire à travers le monde, le seul pays dans lequel elle a réussi à s'implanter de manière significative est le Pakistan, où elle a déjà construit deux centrales, et en construit actuellement deux autres. Le rythme du développement de l'industrie nucléaire en Chine – de loin le plus dynamique au monde, comptant seulement 14 gigawatts (GW) de capacité électrique installée en 2010, elle vise 40GW en 2015 et 58GW en 2020[95] – motive le développement d'une expertise renforcée dans le domaine à travers une réelle expansion du nucléaire chinois à l'international dans les années à venir. Néanmoins, plusieurs défis subsistent, à savoir l'acceptation de la participation directe des entreprises chinoises dans des secteurs stratégiques comme le nucléaire civil compte tenu du lien parfois étroit entre l'État chinois et les grands acteurs commerciaux. En outre, des questions liées à la sûreté et la sécurité des installations à l'étranger méritent d'être posées.

La Chine et les projets d'infrastructure à l'étranger – État des lieux et stratégie

De 14 milliards de dollars en 2005, le montant annuel des investissements directs à l'étranger (IDE) globaux (hors financiers) et des contrats de services effectués par des entreprises chinoises en dehors du territoire a atteint 135 milliards en 2013, avec un montant cumulé de plus de 781 milliards en 9 ans.[96] Parmi ces investissements et contrats, 638 milliards de dollars (soit 81 %) concernent des projets liés à l'énergie (47 %), aux métaux (15 %), aux transports (14 %) et au BTP (5 %).[97] Étant donné la nature des secteurs concernés, une prise de participation importante dans le développement des infrastructures à l'étranger est vraisemblable. Corroborant cette tendance, une étude menée par la Rand Corporation montre que les engagements affichés par la Chine concernant des dons et des prêts concessionnels accordés à l'étranger entre 2001 et 2011, d'un montant total de 671 milliards de dollars concernent pour 42 % des projets de ressources naturelles (pétrole, gaz, charbon, minerais et métaux, etc. et les infrastructures directement liées) et 40 % des projets

[95] Hui Zhang, Shangui Zhao, "China moves cautiously ahead on nuclear energy", Bulletin of the Atomic Scientists, 22 April 2013, http://thebulletin.org/china-moves-cautiously-ahead-nuclear-energy

[96] Le cumul des investissements directs étranger monte à 479 milliards de dollars, tandis que les contrats de service comptent pour 303 milliards entre 2005 et2013.

[97] Chiffres tirés du *China Global Investment Tracker, 2013* http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map et travaillés par l'auteur.

© Ifri

« d'infrastructures » tels des routes, des ports, des centrales électriques ou des écoles.[98]

L'élément déclencheur de cette multiplication d'activités chinoises à l'étranger est le lancement de la politique d'expansion internationale (*zouchuqu*, ou *going out*) par l'ancien président Jiang Zemin en 1999, inaugurée par le 10e plan quinquennal (2001-2005). Suite à la politique d'ouverture amorcée sous Deng Xiaoping à partir de 1979, l'accession du pays à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001 s'annonçait comme un nouveau défi, mais aussi une opportunité pour l'économie chinoise. L'accès aux marchés étrangers se présentait alors comme une source importante de croissance et de modernisation économique pour servir les intérêts de l'économie chinoise. Néanmoins, de vieilles habitudes prises durant le régime d'autarcie rendaient les entreprises chinoises mal adaptées à la concurrence internationale.

Une expansion en priorité dans les pays délaissés ou en voie de développement

Incapable de répondre de prime abord aux besoins des marchés développés, les premières poussées des entreprises chinoises ont visé en priorité les pays en voie de développement. Le choix des partenaires a notamment privilégié ceux dans lesquels une concurrence étrangère était moindre pour des raisons liées à la nature des régimes en place (par exemple en Birmanie, en Libye, etc.), une instabilité politique forte, voire des conflits ouverts (par exemple en Angola ou au Soudan), ou encore des pays où les grandes entreprises multinationales ne voyaient que peu d'opportunités. C'est à cette époque, au début des années 2000, que les relations avec les pays d'Afrique subsaharienne et plusieurs pays de l'Asie ont pu s'épanouir. Cette stratégie avait pour avantage de bénéficier de la synergie entre les besoins en infrastructures des pays demandeurs et le savoir-faire chinois. Ce que les entreprises chinoises gagnaient en expérience à l'étranger, les populations locales gagnaient en financements et infrastructures – l'amorce d'une approche « gagnant-gagnant ».

C'est aussi dans ces conditions que la Chine a pu faire ses premiers pas vers l'internationalisation de son industrie nucléaire en s'implantant au Pakistan. Ce dernier n'étant pas signataire du traité de non-prolifération (TNP), et identifié comme un risque important dans la prolifération des technologies à caractère militaire, son marché a été formellement délaissé par la concurrence des pays plus avancés dans le secteur. La Chine gagne alors une expérience importante sur laquelle elle peut s'appuyer pour répondre à d'autres projets à

[98] Charles Wolf, Xiao Wang et Eric Werner, *Chinese Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities: Scale, content, destinations and implications*, Rand Corporation, 2013, p.21-22.

© Ifri

l'étranger. Le Pakistan gagne, pour sa part, des financements, des technologies et des expertises nécessaires pour répondre à ses besoins énergétiques qui se renforceront à l'avenir. Début janvier 2014, la Chine a annoncé un prêt de 6,5 milliards de dollars de la China ExIm Bank à rembourser sous 20 ans pour le développement du parc nucléaire de Karachi, qui augmentera de 15 % la capacité électrique du pays.[99] L'accession de la Chine au Groupe des fournisseurs nucléaire (GFN) en 2004, qui contraint ses pays membres à renoncer à toute coopération nucléaire avec des pays non-signataires du TNP n'arrêtera pas ses activités au Pakistan. Pékin avance en effet que le développement des nouveaux projets s'inscrit dans un accord de coopération bilatérale antérieur à l'accession chinoise au GFN.

L'accès aux ressources naturelles, une cible directe et indirecte des infrastructures

L'objectif principal du *going out* chinois étant de répondre aux besoins de l'économie chinoise en priorité, il est naturel qu'une grande partie des projets servent à renforcer la sécurité énergétique chinoise et l'accès aux matières premières. Devenue importateur net de pétrole en 1993, la Chine est aujourd'hui le premier importateur de pétrole brut dans le monde avec 280 millions tonnes en 2013. Le gaz naturel devient aussi une composante importante du mix énergétique chinois. Les premières importations de gaz sont arrivées sur le marché chinois en 2006, elles s'élevaient à 53 milliards mètres cubes en 2013 et pourraient atteindre 200 milliards ou plus en 2020.[100] Pour les minerais et les métaux, la tendance est similaire. La Chine est fortement dépendante des sources étrangères pour des métaux de base tels que le fer, le cuivre, l'aluminium ou le nickel, ainsi que d'autres métaux à usage plus spécifique comme l'uranium pour l'industrie nucléaire.

Comme l'ont montré les chiffres cités plus haut, c'est effectivement l'accès à ces ressources qui domine les projets chinois à l'étranger. En plus du développement lié directement aux infrastructures d'extraction, les projets comprennent aussi ceux liés aux transports des ressources – gazoducs, oléoducs, voies ferrées, routes et ports – ainsi que d'autres installations nécessaires, telles que des centrales électriques. Afin d'assurer la pérennité de leurs investissements, certaines entreprises chinoises commencent également à financer la construction d'écoles ou d'hôpitaux, conjointement aux

[99] Farhan Bokhari, "China strengthens Pakistan ties with $6.5 billion loan for nuclear power", *The Financial Times*, 1 January 2014.
[100] John Seaman, "China's Growing Natural Gas Insecurity and the Potential of Chinese Shale Gas", *Asie.Visions 64*, avril 2013 http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=7743&id_provenance=103&provenance_context_id=4

© Ifri

projets principaux, dans l'espoir de « gagner les cœurs » des populations locales.[101]

Au bénéfice de son industrie nucléaire, la Chine soutient aussi le développement des mines d'uranium à l'étranger, comme au Kazakhstan (la plus importante), au Niger, en Namibie, au Canada et en Australie. Ces mines sont actuellement la deuxième source d'uranium pour la Chine (derrière l'approvisionnement via le marché international) et le resteront vraisemblablement pour la décennie à venir.[102] D'autres projets sont aussi à l'étude en Mongolie, Kirghizistan, Russie, Jordanie, Tanzanie, Botswana, Zambie et Zimbabwe. Outre l'extraction d'uranium, la Chine investit aussi dans les infrastructures locales permettant de convertir le minerai en concentré avant de le rapatrier.[103]

La dimension géopolitique de certains projets d'infrastructures

Le facteur géopolitique est également un élément important dans plusieurs grands projets d'infrastructures chinois à l'étranger. Compte tenu de sa forte dépendance en ressources vis-à-vis de l'étranger, la Chine ne peut qu'être méfiante face à la stratégie suivie par l'hyperpuissance américaine, qui est souvent interprétée par les stratèges chinois comme une approche d'encerclement sur le plan régional et d'isolement au niveau mondial. Selon des analystes chinois, la politique américaine de « rééquilibrage » vers l'Asie-Pacifique, lancée fin 2009, qui vise à renforcer l'engagement américain en Asie sur le plan diplomatique, économique et militaire, serait emblématique de cette stratégie d'encerclement.

Les projets d'infrastructures deviennent alors un élément central dans une stratégie de réduction des risques liés à la conjoncture géopolitique. Cette approche vise à multiplier et approfondir les partenariats diplomatiques, diversifier les sources d'approvisionnement en matières premières, et réduire la vulnérabilité à l'égard des passages stratégiques tels que le détroit d'Ormuz ou le détroit de Malacca. Parmi les projets phares, on citera le financement et le

[101] En Birmanie, par exemple, un oléoduc et un gazoduc reliant le port de Sitwe à Kunming, la capitale de la province de Yunnan, ont été construits par le China National Petroleum Corporation (CNPC). Ce dernier à en outre offert 20 millions de dollars pour la construction de 43 écoles, 2 écoles primaires, 3 hôpitaux, 21 cliniques, un réservoir et un réseau électrique. Bien que l'accueil de la population ciblée a été a été mitigé, cela témoigne néanmoins d'une prise-en-compte progressive de leur image par les entreprises chinoises. Li Yi, « Myanmar oil and gas pipelines : A $5billion problem », Chinadialogue.net, 5 juillet 2013 https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6183-China-Myanmar-oil-and-gas-pipelines-a-5-billion-problem-

[102] Tamara Patton Schell, *Governing Uranium in China*, DIIS Report 2014:03, Danish Institute for International Studies, p.45 http://en.diis.dk/files/publications/Reports2014/RP2014-03_Uranium-China_Patton-Schell_cve_1703_web.pdf

[103] Ibid.

© Ifri

développement d'une série de ports en eau profonde qui correspond à la stratégie dite du « collier de perles » dans la mer de Chine méridionale et l'océan Indien – de Sanya (Hainan) à Port-Soudan en passant par le Sri Lanka, le Bangladesh, la Birmanie et le Pakistan. Bien que le premier usage de ces infrastructures soit certainement commercial, bien des analystes voient dans ces projets la projection d'une éventuelle puissance navale chinoise qui serait capable d'intervenir et assurer la protection des intérêts chinois le long des routes maritimes vitales.[104]

Mise en œuvre de la politique de soutien aux projets d'infrastructure

Depuis le début de la politique de *going-out*, les entreprises chinoises bénéficient d'un soutien indéniable de l'État. La Chine ne cesse de développer ses dispositifs de soutien, prioritairement par le biais de leviers financiers et diplomatiques.

Les acteurs et leurs instruments

Le rôle central (et parfois complexe) de l'État

Les différents organes de l'État jouent un rôle important dans la direction des activités des grandes entreprises chinoises à l'étranger à travers la formulation de stratégies globales ainsi que des orientations pour le développement d'industries stratégiques particulières. Un ensemble de documents officiels, à commencer par des circulaires et livres blancs du Conseil d'État en passant par les plans quinquennaux et les orientations spécifiques pour chaque industrie, formulent des recommandations pour guider les activités des entreprises, y compris à l'étranger. En outre, le Ministère du commerce (MOFCOM), conjointement avec la National Development and Reform Commission (NDRC), publie régulièrement une liste des secteurs privilégiés pour l'investissement à l'étranger ainsi que des orientations spécifiques concernant les investissements chinois dans 115 pays.[105] Le même ministère publie également une liste de plus de 3 500 entreprises

[104] Cf. Shee Poon Kim, "An Anatomy of China's 'String of Pearls' Strategy", The Hikone Ronso, No. 387, Spring 2011 http://www.biwako.shiga-u.ac.jp/eml/Ronso/387/Kim.pdf Christopher J. Pehrson, « Strong of Pearls : Meeting the Challenges of China's Rising Power Across the Asian Littoral", US Army Strategic Studies Institute, July 2006 http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB721.pdf

[105] Ding Qingfeng, Tang Zhihao, Wei Tian, "More Chinese ODI Urged", *China Daily*, 8 septembre 2011, http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-09/08/content_13646098.htm

© Ifri

identifiées comme des « qualified overseas contractors » pour les activités de services.[106]

Officiellement, tout investissement d'une société chinoise à l'étranger, ou tout recours au financement de banques chinoises doit faire l'objet d'une autorisation. Pour des projets qui dépassent les 200 millions de dollars, ce sont les plus hautes instances politiques au Conseil d'État qui donnent leur autorisation, ce qui garantit un soutien politique certain au financement du projet et un appui diplomatique nécessaire vis-à-vis du pays d'accueil. En dessous de cette somme, c'est le MOFCOM et la NDRC qui sont appelés à valider les projets. D'autres acteurs étatiques, en dehors des entreprises elles-mêmes, sont également présents dans le processus, notamment les banques d'investissement (principalement la China Development Bank et la China Exlm Bank), des assureurs (essentiellement Sinosur pour l'assurance-export – voir plus bas) et la puissante State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC), qui est chargée de coordonner les 113 entreprises d'État. Pour toute transaction nécessitant des devises étrangères, on compte aussi la State Administration of Foreign Exchange (SAFE).

Bien que l'État central soit un acteur incontournable dans l'identification des secteurs clés et la conception d'une stratégie sur le terrain, la mise-en-œuvre est parfois plus complexe. En pratique chaque acteur, les sociétés individuelles comme les ministères et les institutions financières chinoises, en passant par les dirigeants d'entreprises et les décideurs politiques eux-mêmes, défendent souvent leurs propres intérêts commerciaux et politiques. La formulation de la politique industrielle en Chine est avant tout un processus *top-down*, mais qui connaît également de fortes pressions *bottom-up* et horizontales en fonction des intérêts des entreprises particulières et de leurs poids politiques respectifs.[107] Avec les activités des sociétés chinoises en forte augmentation à l'étranger, un défi majeur des instances gouvernantes est le maintien du contrôle et de la surveillance du processus.[108]

Alors qu'une vision de la politique de *going-out* favorise l'émergence de champions nationaux, les entreprises chinoises se retrouvent néanmoins souvent en concurrence. Dans le domaine du nucléaire, les deux principales entreprises d'État, China National Nuclear Corporation (CNNC) et China General Nuclear Power Group (CGN),[109] sont des concurrents féroces sur le marché national. Bien que des tentatives de coordination soient entreprises par les instances

[106] Ministry of Commerce, PRC, "List of China's Qualified Overseas Contractors" http://wszw.hzs.mofcom.gov.cn/fecp/zsma/corp/corp_ml_list_en.jsp

[107] Nathaniel Ahrens, *China's Industrial Policymaking Process*, Hills Program on Governance, Center for Strategic and International Studies, January 2013, http://csis.org/files/publication/130124_Ahrens_ChinaPolicymaking_Web.pdf

[108] Duncan Freeman, "China's Outward Direct Investment", *Asia Paper* Vol. 7, No. 4, Brussels Institute of Contemporary China Studies, 12 May 2013, p.11.

[109] Anciennement le China Guangdong Nuclear Power Holding Group

© Ifri

étatiques (par exemple, l'encouragement du développement conjoint du réacteur Hualong 1 000 pour le marché étranger), on ne peut pas nier la présence d'un esprit de rivalité et de concurrence intrachinoise, même à l'étranger.[110]

L'atout de la puissance financière chinoise

Le levier financier chinois contribue largement à la force de frappe des entreprises chinoises à l'étranger. Avec une épargne nationale qui s'élève à près de 50 % du PIB[111] et des réserves de changes cumulées depuis les années 1990 à un rythme annuel de 200 à 350 milliards de dollars, les institutions chinoises disposent d'une source sûre pour financer des projets à l'international, ce qui leur donne un avantage considérable face à la concurrence étrangère. Deux banques publiques se trouvent au premier plan : la China Development Bank (CDB) et la China ExIm Bank (CHEXIM), souvent qualifiées de banques « stratégiques » ou « *policy banks* »,[112] qui bénéficient de l'appui de la société d'assurance à l'export, Sinosur.

China Development Bank (CDB) : Etablie en 1994, la CDB est la seule banque, avec la banque centrale (Banque populaire de Chine) à avoir le rang de ministère. Elle joue ainsi un rôle central dans le financement des projets d'infrastructure liés au développement de l'économie chinoise, et la mise-en-œuvre de la stratégie nationale à l'étranger.[113] Depuis une vingtaine d'années, elle finance à travers des crédits à long terme le développement de projets stratégiques sur le territoire national, comme les grands axes routiers, les oléoducs et gazoducs, le barrage de Trois Gorges, l'aéroport de Pudong (Shanghai) ou encore le South-North Water Transfer Project. Dès l'annonce de la politique de *going-out*, la CDB a joué un rôle stratégique de soutien aux entreprises chinoises à l'étranger, notamment pour le financement de projets liés aux matières premières et aux infrastructures sous-jacentes. Fin 2011 elle affiche officiellement des activités d'investissements dans 90 pays et des partenariats dans 140 pays.[114] Témoignage de sa force de frappe, elle a contribué pour 82 % des 75 milliards de dollars de crédits accordés par la Chine à l'Amérique latine entre 2005 et 2010 (plus que l'ensemble des crédits versés par la Banque Mondiale, la Banque de développement intra-

[110] « Chinese nuclear firms seek shift from competition to cooperation », Want China Times, 12 March 2014, http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?id=20140312000041&cid=1206
[111] Claude Meyer, La Chine : banquier du monde, Fayard, 2014, p. 173
[112] Claude Meyer, *op. cit.*, p. 40
[113] Erica Downs, *Inside China, Inc : China Development Bank's Cross-Border Energy Deals*, John L. Thorton China Center Monograph Series, Number 3, Brookings Institution, March 2011, http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2011/3/21%20china%20energy%20downs/0321_china_energy_downs.pdf
[114] http://www.cdb.com.cn/english/index.asp

© Ifri

américaine et la US ExIm Bank pendant la même période).[115] De ces crédits, plus de 73 % concernent des projets de centrales électriques, routes, voies ferrées, pétrole, charbon, pétrochimie, télécommunications, agriculture, et infrastructures publiques.[116] En Afrique, c'est aussi elle qui gère la China-Africa Development Fund (CAD Fund), établi en 2006.

Parmi ses produits les plus notables figurent le financement des acquisitions réalisées par des entreprises chinoises à l'étranger (par exemple, l'acquisition de 9 % du géant minier Rio Tinto par Chinalco en 2009) et les crédits remboursables en nature, souvent sous la forme de « resource-backed loans ». Ces derniers sont des crédits non concessionnels accordés en échange d'une participation des entreprises chinoises aux projets d'infrastructure, ainsi qu'aux droits d'extraction ou d'achat des ressources. Les crédits sont remboursés en droits et/ou par la rente acquise du projet. Contrairement aux idées reçues, les ressources produites sont vendues aux entreprises chinoises aux prix du marché (et non à des tarifs préférentiels).[117] Ces dernières ne sont pas non plus conditionnées par le rapatriement des ressources en Chine, et sont souvent vendues sur le marché international.[118] Entre 2009 et 2010, par exemple, la CDB aurait ouvert des lignes de crédit à hauteur de 65 milliards de dollars aux entreprises du secteur énergétique et aux gouvernements au Brésil, Équateur, Russie, Turkménistan et Venezuela en échange de l'achat de pétrole et de gaz par des sociétés d'État chinoises.[119] La CDB prend elle-même également des participations dans des projets à l'étranger à travers des mécanismes comme le CAD Fund ou la China Development Bank Capital Co., Ltd (CDB Capital).[120]

China ExIm Bank (CHEXIM) : Fondée aussi en 1994, et sous la supervision directe du Conseil d'État, la CHEXIM joue un rôle similaire aux banques de crédit à l'export coréenne et japonaise dans la mesure où elle gère des crédits à l'export, des crédits concessionnels et des garanties. Son mandat est de faciliter l'import et l'export des produits manufacturiers et de haute technologie, de promouvoir l'avantage comparé des entreprises chinoises à l'étranger, tant dans le secteur des contrats de services qu'au niveau des investissements.[121] À l'encontre de la CDB, la CHEXIM est la seule banque chinoise autorisée à accorder des crédits concessionnels, et c'est elle qui gère, sous l'égide du MOFCOM, le financement de l'aide publique au

[115] Kevin Gallagher, Amos Irwin, Katherine Koleski, "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America", Inter-American Dialogue, February 2012. http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GallagherChineseFinanceLatinAmericaBrief.pdf
[116] Ibid.
[117] Sauf dans le cas du gaz Turkmène, où le prix n'est pas affiché. Erica Downs, op. cit.
[118] OECD, "Mapping Support for Infrastructure Investment in Africa", 2012, p.48, http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/MappingReportWeb.pdf
[119] Erica Downs, *op. cit.*
[120] Friends of the Earth p.15.
[121] http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-TCN/index_617.html

© Ifri

développement. Toutefois, son rôle est parfois similaire à la CDB, dans la mesure où elle finance en grande partie des projets liés aux ressources naturelles et soutient directement les activités des entreprises chinoises à l'étranger à travers des crédits remboursables en nature.

Dans le domaine du nucléaire, la CHEXIM et la CDB se présentent comme des partenaires importants des entreprises chinoises. Outre le financement de centrales nucléaires – par exemple le crédit à hauteur de 6,5 milliards de dollars accordé par le CHEXIM au Pakistan pour le développement de son parc nucléaire début 2014 – ces banques accompagnent aussi les entreprises dans leur approvisionnement en uranium à l'étranger. À titre d'exemple, la CHEXIM accompagne la CNNC dans son projet de développement de la mine d'Azelik au Niger avec un crédit préférentiel de presque 100 millions de dollars pour le gouvernement nigérien.[122] La CDB, quant à elle, a soutenu le CGN par le biais de son CAD Fund dans l'acquisition à hauteur de 2,7 milliards de dollars de la compagnie australienne Extract Resources qui, avec sa filiale Kalahari Minerals, exploite une mine d'uranium en Namibie.[123]

Importance de l'encadrement diplomatique des entreprises chinoises

Outre la manne financière, l'outil diplomatique est aussi un élément important dans la promotion de l'activité des entreprises à l'étranger, notamment lorsque les investissements comme les contrats d'infrastructures s'effectuent sur le long terme et prennent un caractère stratégique. La démarche diplomatique sert avant tout à encadrer et rationaliser les liens avec des partenaires économiques. Les initiatives liant diplomatie et économie sont essentielles pour le maintien des relations économiques stables et progressives, en particulier dans le contexte de relations diplomatiques tendues, comme c'est le cas avec certains pays d'Asie du Sud-est, où des conflits territoriaux peuvent brouiller les relations économiques ; ou encore dans le cadre de relations avec des puissances régionales comme l'Inde, rival potentiel de la Chine sur le plan géostratégique.

Un dispositif important dans cette démarche diplomatique est la négociation d'accords de partenariat qui fixent la direction des relations économiques. Depuis le lancement de sa politique de *going out* et son accession à l'OMC, paralysée par le blocage du cycle de Doha, la Chine multiplie et approfondit ses partenariats commerciaux préférentiels et autres accords d'investissements. En 2013 la Chine

---

[122] Reuters, "Niger secures $99 million China loan for uranium mine", 1 April 2011, http://www.reuters.com/article/2011/04/01/ozabs-niger-china-loan-idAFJOE7300M220110401

[123] Anthony Froggatt, "Chinese nuclear goes global: Areva, Westinghouse and uranium mining", ChinaDialogue.net, 6 June 2012, https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4957

© Ifri

avait signé 128 accords bilatéraux d'investissement[124] ; elle est actuellement en négociation avec les États-Unis et l'Union européenne. Début 2014, la Chine compte 8 accords de libre-échange signés, dont un avec l'ASEAN, et en négocie encore plusieurs autres.[125]

D'autres instruments diplomatiques, tels des partenariats stratégiques avec des pays individuels ou des instances régionales comme l'Union européenne, ainsi que des forums régionaux comme le Forum of China-Africa Cooperation (FOCAC) ou le forum 16+1 lancé en 2011 avec les pays d'Europe centrale et orientale, sont plus importants encore. Ils servent à encadrer les relations économiques, à identifier les points de convergence et à donner une impulsion vers des coopérations plus approfondies. Ils sont également l'occasion de multiplier les rencontres ministérielles et les activités annexes qui nourrissent les réseaux politico-professionnels.

Certaines approches diplomatiques, telles la coopération « Sud-Sud » et l'association, voire l'alignement de la Chine du côté des pays en voie de développement dans les grandes instances internationales, ont aussi aidé la Chine à gagner des parts de marché. Dans ce cadre, la Chine, vend son modèle économique, et notamment son expertise dans le développement des infrastructures auprès des dirigeants politiques et industriels des pays en développement.

Perspectives de l'expansion chinoise et défis

La poursuite de l'expansion chinoise dans le développement des infrastructures à travers le monde semble se confirmer. Si les secteurs de prédilection investis jusqu'alors par les sociétés chinoises, à savoir les infrastructures liées aux ressources et à l'énergie, restent prioritaires, la Chine affiche clairement son intérêt pour investir dans des projets à plus forte valeur ajoutée, y compris dans le domaine nucléaire. Sur le plan géographique, la politique étrangère chinoise démontre un intérêt fort dans le renforcement des liens économiques avec des partenaires en Asie, notamment à travers le développement des infrastructures. Les économies avancées qui manquent de moyens financiers et souhaitent revitaliser leurs infrastructures présentent aussi une opportunité pour les entreprises chinoises dans les années à venir. Toutefois, dans le domaine nucléaire en particulier, des défis persistent encore pour la Chine, comme pour ses partenaires.

[124] UNCTAD, "Full list of bilateral investment agreements concluded, 1 June 2013: China", http://unctad.org/Sections/dite_pcbb/docs/bits_china.pdf
[125] http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml

© Ifri

Vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée – les « nouvelles industries stratégiques »

Outre les infrastructures classiques, où elle a su vendre l'expérience de son propre développement, la Chine vise désormais à multiplier les projets d'infrastructure à plus forte valeur ajoutée – comme les télécommunications, les réseaux de trains à grande vitesse ou encore l'industrie nucléaire. Avec des coûts de production qui augmentent en Chine, notamment sous l'effet de la hausse des salaires, son avantage comparatif dans des industries manufacturières diminue. Les dirigeants chinois cherchent déjà depuis des années à transformer l'économie et à réorienter la production industrielle vers des activités à plus forte valeur ajoutée, mais les politiques et les initiatives se précisent aujourd'hui. En octobre 2010 le Conseil d'État chinois a identifié sept « nouvelles industries stratégiques » à favoriser, qui sont ensuite devenues les secteurs privilégiés du 12e plan quinquennal (2011-2015),[126] et vraisemblablement pour le 13e aussi. L'objectif fixé pour la part de ces industries dans l'économie nationale est de 8 % en 2015 et 15 % en 2020. Pour ce faire, le Conseil d'État précise qu'au-delà du développement du marché interne, il faut « également créer les conditions d'une meilleure compétitivité à l'international », afin de profiter d'opportunités à l'étranger pour stimuler le développement des secteurs identifiés.[127]

Parmi ces sept industries figurent en tête de liste les « nouvelles énergies » qui comprennent le développement actif de la « prochaine génération » de réacteurs nucléaires, ainsi que l'industrie nucléaire de manière plus large. Bien que les premières centrales opérationnelles de 3e génération dans le monde voient le jour en Chine – l'EPR d'Areva à Taishan et l'AP1000 de Westinghouse à Sanmen et Haiyang – la Chine manque encore d'une technologie indigène équivalente. Toutefois, en s'inspirant de l'EPR et de l'AP1000, les entreprises chinoises sont actuellement en train de développer leurs propres modèles, à savoir le CAP1400 du CNNC et le State Nuclear Power Technology Corporation (SNPTC), l'ACP1000 de CGN, ou encore le Hualong 1 000 qui est développé de manière conjointe entre CNNC et CGN.[128]

---

[126] Les domaines industriels désormais privilégiés sont la protection de l'environnement et l'efficacité énergétique, les technologies de l'information de nouvelle génération, les bio-industries, l'industrie de fabrication d'équipements haut de gamme, les nouvelles énergies, les nouveaux matériaux, l'automobile et les énergies nouvelles. Conseil des Affaires d'Etat, « Décisions concernant l'accélération du développement des nouvelles industries stratégiques », Document numéro 32, 10 octobre 2010, traduit en français par Scutum Security First http://www.lalettredechine.com/boutique/rapports-produits/Document%2032%20CAE%20FR.pdf

[127] Ibid

[128] World Nuclear Association, "Nuclear Power in China", mise à jour le 20 mars 2014, http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-A-F/China--Nuclear-Power/

© Ifri

Pour vendre cette expérience chinoise aux pays étrangers, les initiatives se multiplient. Déjà la Chine est présente sur le marché des composants et pièces détachées.[129] Au-delà de nouveaux projets de centrales proposés au Pakistan, des entreprises chinoises ont aussi signé des accords de principe pour participer au développement des centrales à Hinkley Point au Royaume-Uni et à Cernavoda en Roumanie, et renforcent leur coopération nucléaire avec d'autres pays comme la Biélorussie et l'Argentine. La Chine a aussi cherché à remporter le projet de la centrale nucléaire à Sinop en Turquie, mais a perdu la main face à la concurrence japonaise. Pour le moment, l'industrie nucléaire chinoise doit faire face à de nombreux défis dans le domaine nucléaire à l'étranger, à savoir une chaine d'approvisionnement incomplète, un manque d'expérience des marchés de l'énergie nucléaire, mais aussi un problème d'image lié aux incertitudes des pays d'accueil quant à l'agenda politique de la Chine.[130] Pour l'heure, l'expérience de Hinkley Point montre que les entreprises chinoises favorisent encore la création de partenariats à l'étranger pour faciliter l'accès aux marchés.

Vers un renforcement des projets en Asie

La nouvelle expansion diplomatique de la Chine sous Xi Jinping et Li Keqiang vise notamment à renforcer les liens avec les pays voisins à travers de nombreuses initiatives comme la création d'une « nouvelle route de la soie » vers l'Asie centrale (et le Moyen orient ?), une « route maritime de la soie » pour les pays de l'Asie du sud-est, et des corridors économiques Chine-Pakistan et Chine-Inde-Bangladesh-Birmanie. Outre sa puissance financière, la Chine détient un avantage comparatif par rapport au Japon et à la Corée : son positionnement à la fois continental et maritime qui lui donne une proximité certaine avec de nombreux pays et marchés potentiels. Un point central de la stratégie de croissance et de la politique étrangère des dirigeants actuels est de tirer profit de cette proximité géographique pour renforcer les liens entre l'économie chinoise – et surtout ses provinces intérieures, souvent sous-développées par rapport aux zones industrialisées de la côte est – avec les pays voisins. Ici, les infrastructures de toute sorte ont leur rôle à jouer, soit dans la création d'une plus grande interconnexion des pays de la zone, en passant par la Chine, soit dans le développement local des voisins eux-mêmes, qui serait la source d'un plus grand commerce potentiel.

Pour maintenir sa trajectoire de croissance, la Banque asiatique de développement (BAD) estime que 8 000 milliards de

---

[129] "China Increasing Role in Global Nuclear Power", China Daily USA, 7 novembre 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/world/2013-11/07/content_17086701.htm

[130] David Stanway, "Analysis: China needs Western help for nuclear export ambitions", Reuters, 17 décembre 2013, http://www.reuters.com/article/2013/12/17/us-nuclear-britain-china-analysis-idUSBRE9BG06B20131217

© Ifri

dollars doivent être investis dans les infrastructures nationales en Asie et 290 milliards dans les infrastructures régionales à l'horizon 2020.[131]

La Chine semble motivée pour répondre à cette demande. Lors de sa visite en Indonésie en octobre 2013 le président Xi Jinping a proposé la création d'une banque multilatérale d'investissement dans des infrastructures asiatiques. Le Ministère des finances chinois a par la suite évoqué la mise en place d'une banque dotée de 50 milliards de dollars de capital, qui travaillerait conjointement avec la BAD et la Banque mondiale, qui se focalisent davantage sur des projets plus directement liés à la lutte contre la pauvreté.[132] D'autres exemples de la volonté chinoise de développer davantage les infrastructures dans la région incluent l'offre faite par Pékin en février dernier de financer 300 milliards de dollars de projets d'infrastructure en Inde, ce qui représente 30 % du plan de développement des infrastructures indiennes entre 2012 et 2017.[133]

Vers les marchés développés

Une autre tendance qui pourrait se renforcer à l'avenir est la participation chinoise dans le développement des infrastructures des économies avancées, notamment les États-Unis et l'Union européenne. L'intérêt des entreprises et des fonds d'investissements chinois pour ces marchés est clair : par rapport aux régions investies depuis le début du *going-out*, ils offrent un climat d'investissement favorable, renforcé par une relative stabilité politique et un état de droit clair. En face, un réel besoin se présente au sein de ces économies, que ce soit pour la revitalisation des infrastructures existantes ou la mise en place d'infrastructures nouvelles permettant une modernisation économique. Le manque de capitaux financiers en Occident suite à la crise financière renforce encore la position chinoise. Ainsi en 2010 la société chinoise Cosco a pris le contrôle de la moitié du port du Pirée en Grèce, injectant ensuite 388 millions de dollars pour sa modernisation.[134] La Chine vise aussi à investir de manière significative dans les infrastructures des pays de l'Europe centrale et orientale dans les années à venir. Lors de sa visite en Pologne en avril 2012, le premier ministre de l'époque Wen Jiabao a annoncé l'ouverture d'une ligne de crédit de 10 milliards de dollars pour financer

[131] « Asian Infrastructure Bank : Only Connect », The Economist, 4 octobre 2013, http://www.economist.com/blogs/analects/2013/10/asian-infrastructure-bank-1

[132] « China starts work on $50 billion Asian infrastructure bank », Reuters, 7 mars 2014, http://uk.reuters.com/article/2014/03/07/uk-china-bank-idUKBREA260FX20140307

[133] Dalitha Seth & Yogima Seth Sharma, « China offers to finance 30 per cent of India's infrastructure development plan", The Economic Times, 20 février 2014, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-02-20/news/47527235_1_ india-s-infrastructure-development-plan-infrastructure-sector

[134] Liz Alderman, "Under Chinese, a Greek Port Thrives", The New York Times, 10 October 2012, http://www.nytimes.com/2012/10/11/business/global/chinese-company-sets-new-rhythm-in-port-of-piraeus.html?pagewanted=all&_r=0

© Ifri

des projets d'infrastructure dans la région.[135] Sur le continent nord américain la Chine poursuit aussi des investissements liés au développement des infrastructures des champs gaziers et pétroliers (notamment les gaz et pétroles de schiste) aux États-Unis et au Canada, ainsi que des infrastructures routières.

Au-delà des infrastructures plus classiques, la Chine espère que les économies occidentales deviendront des marchés importants pour soutenir le développement de ses nouvelles industries stratégiques. Déjà la société Huawei déploie son réseau de télécommunications 4G au Royaume-Uni, avec des ambitions plus larges sur le continent européen et l'espoir de voir le développement de la 5G dans les années à venir.[136] Dans le domaine du nucléaire, l'investissement chinois dans le projet de Hinkley Point présente une réelle opportunité pour les sociétés chinoises de montrer leur capacité à développer des infrastructures haut de gamme dans des pays développés.

Des défis encore considérables pour l'industrie nucléaire chinoise

De nombreux défis persistent à la fois pour les investisseurs chinois, les pays d'accueil et la communauté internationale de manière plus large quant à l'avenir de la participation chinoise aux projets d'infrastructure, en particulier dans le domaine nucléaire. Parmi ces défis on retiendra en particulier les méfiances politiques à l'égard de la Chine, des questions liées à la sûreté et la qualité des infrastructures, ainsi que le risque d'instabilité politique dans les pays investis.[137]

L'affichage politique et la perception d'une menace chinoise est un problème récurrent pour les entreprises chinoises, surtout en relation avec des infrastructures plus stratégiques comme les télécommunications ou les centrales et réseaux électriques. Le lien étroit entre les sociétés d'État chinoises, les institutions financières et l'État central peut être un atout pour le financement des projets, mais l'opacité du processus de décision, et parfois la nature même du régime politique, constituent souvent un facteur d'incertitude et d'inquiétude dans les pays d'accueil. Cette inquiétude est un frein à l'expansion financière chinoise dans des économies comme les États-Unis et l'Union européenne, mais aussi dans d'autres pays plus directement concernés par le facteur géopolitique de la montée en puissance de la Chine, comme l'Inde. Face à ce défi, les initiatives diplomatiques sont particulièrement importantes. En Asie, par

[135] Caille Millner, "Eyes on the Prize: Beijing sets sights on Central and Eastern Europe", Der Speigel, 18 May 2012, http://www.spiegel.de/international/europe/with-10-billion-dollar-credit-line-china-deepens-presence-in-central-europe-a-833811.html
[136] "5G for Europe: Huawei leads the way", Euractive Press Release, 10 February 2014, http://pr.euractiv.com/pr/5g-europe-huawei-leads-way-103899
[137] Un autre problème plus général tient au rôle de la Chine dans le surendettement des pays en voie de développement.

© Ifri

exemple, la proposition pour l'établissement d'une banque multilatérale pour financer des projets d'infrastructures pourrait adoucir cette tension politique, en liant certains financements chinois à une institution régionale. Toutefois, la question politique se pose toujours dans la mise en route des projets d'infrastructure comme des centrales nucléaires. Si une participation chinoise est permise, il est probable qu'elle le sera plutôt en tant que partenaire minoritaire – par exemple la participation à 30-40 % des entreprises chinoises dans le projet de centrale nucléaire de Hinkley Point au Royaume Uni – et/ou dans des projets à caractère stratégique faible. Pour améliorer la position des entreprises chinoises, au moins dans les pays occidentaux, une plus grande transparence, ainsi que des efforts de relations publiques considérables, seraient nécessaires.

Des questions se posent également à propos de la capacité de l'industrie nucléaire chinoise à exporter une culture de sûreté et de qualité. Certes, il n'y a jamais eu d'incident majeur en Chine et les normes de sûreté ont récemment été renforcées, notamment après la catastrophe de Fukushima.[138] Néanmoins, l'expansion ultrarapide du nucléaire en Chine laisse planer des doutes quant à sa capacité d'assurer des bonnes pratiques de sûreté sur son propre territoire,[139] un défi qui serait certainement amplifié à l'étranger. Au niveau du personnel on note un manque historique de personnel qualifié (bien que le nombre de formations se multiplie de manière exponentielle) et une culture de sûreté qui est appliquée mais pas nécessairement internalisée au sein des équipes (suivi des règles mais pas une compréhension de l'importance de toutes les procédures et risques).[140]

[138] Hui Zhang, Shangui Zhao, Op.cit. http://thebulletin.org/china-moves-cautiously-ahead-nuclear-energy

[139] He Zuoxiu, "Chinese nuclear disaster 'highly probable' by 2030", Chinadialogue.net, 19 mars 2013, https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/5808-Chinese-nuclear-disaster-highly-probable-by-2-3-

[140] Yun Zhou, Christhian Rengifo, Peipei Chen, Jonathan Hinze, « Is China ready for its nuclear expansion? », Energy Policy, No. 39, 2011, pp. 771-781.

© Ifri