Conglomérats familiaux et infrastructures essentielles. Le cas des Philippines.

Dominique Lorrain, Morgan Mouton

▶ **To cite this version:**

Dominique Lorrain, Morgan Mouton. Conglomérats familiaux et infrastructures essentielles. Le cas des Philippines.. Konstantinos Chatzis, Gilles Jeannot, Valérie November, Pascal Ughetto. Les métamorphoses des infrastructures, entre béton et numérique, Peter Lang, pp.123-144, 2017. hal-01696791

HAL Id: hal-01696791

https://enpc.hal.science/hal-01696791

Submitted on 26 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conglomérats familiaux et infrastructures essentielles

Le cas des Philippines

Dominique Lorrain
Morgan Mouton

Une certaine conception de l'action collective explique l'organisation des villes en Occident. Elle repose sur une hiérarchie entre les catégories du public et du privé. À la première s'attache la notion d'intérêt général, à la seconde celle d'intérêts particuliers. Il est considéré que certaines activités touchant à l'intérêt général ne peuvent être totalement prises en charge par des entreprises privées. La fabrique de la ville, dans ses différentes composantes, en constitue une illustration exemplaire. Cette conception s'incarne d'abord dans la forme urbaine par une différenciation morphologique et juridique entre des espaces publics (rues, places, équipements) et des bâtiments privés. On la retrouve aussi pour l'organisation de l'espace : la définition des usages est une mission de puissance publique et relève de la planification urbaine. Enfin, cette conception est active pour l'organisation des infrastructures : activités essentielles sous la responsabilité des institutions publiques qui doivent être particulièrement réglementées si elles font appel à des entreprises privées[1]. Cela se traduit par des entreprises de services publics (*utilities*) régulées qui ne peuvent s'étendre à discrétion, car elles s'exposeraient à plusieurs critiques. La première relève de la philosophie politique : ces organisations privées ne sont pas légitimes pour exprimer l'intérêt général. La seconde vient de l'économie de la régulation : leur diversification serait facilitée par leur position de monopole dans leur activité principale et cela risque d'introduire une distorsion de concurrence. La troisième critique vient des marchés eux-mêmes où les

[1] Services publics industriels et commerciaux, *universal service* (Matheu, 2002).

analystes préfèrent évaluer des firmes spécialisées – *pure players* − plutôt que des grandes firmes diversifiées et plus complexes. L'évolution des compagnies d'eau britanniques, de Veolia et de Suez en France, des électriciens allemands – Eon et RWE, depuis le milieu des années 1990 − témoigne de la force de ces principes.

Sur ces questions, l'Asie en pleine expansion nous donne à voir quelque chose de très différent. L'économie dans plusieurs pays s'y trouve dominée par quelques conglomérats familiaux ; la plupart d'entre eux ont développé des activités urbaines et quelques-uns interviennent principalement sur le marché de la fabrique urbaine. La puissance publique délègue globalement la réalisation de nouveaux morceaux de villes à ces grands conglomérats familiaux qui prennent en charge conception, financement, construction et gestion[2]. Les villes mélangent des espaces publics et privés à l'intérieur de complexes intégrés (*integrated resorts*) et de centres commerciaux géants. Ce sont ces espaces urbains particuliers qui nous intéressent, dans lesquels le bâti et les services en réseaux sont pensés comme des actifs (*fixed assets*) par les grands conglomérats familiaux des pays d'Asie qui les produisent.

Un conglomérat peut se définir comme une organisation souple dans laquelle des sociétés opérant dans des secteurs différents sont rattachées à une holding de tête. Ce type de firme ne tire pas sa force d'une intégration industrielle, mais d'une capacité à déceler des secteurs porteurs, d'y entrer, et d'en sortir lorsque les conditions ne sont plus remplies. Ainsi, Anthony Salim, président du groupe éponyme, plus puissant conglomérat d'Asie au milieu des années 1990, expliquait à un journaliste du *Asian Wall Street Journal* : « The group isn't driven by a particular product or technology […] we are opportuny driven[3]. » Dans cette partie du monde, les conglomérats ont des activités dans les matières premières, la banque, ils détiennent des franchises de distribution pour des groupes étrangers. Ils interviennent dans l'industrie, parfois, et surtout ils sont très présents dans tout ce qui concerne la fabrique urbaine : promotion, construction, hôtellerie et loisirs, infrastructures de transport, services publics (électricité, eaux, télécommunications). On les trouve à Hong Kong, en Malaisie, en Indonésie, aux Philippines, en Corée du Sud et dans une forme plus publique à Singapour et en Chine. Ces conglomérats sont puissants et

[2] Les contrats utilisés ne relèvent pas des concessions françaises, mais de schémas mis au point aux États-Unis de type DBFO (*design*, *build*, *finance*, *operate*).

[3] *Asian Wall Street Journal*, 28 février 1996, p. 6.

très connectés à la classe politique[4]. Ce qui serait dénoncé en Occident comme relevant de la corruption, de la « capture » et du conflit d'intérêts semble avoir peu d'écho dans cette partie du monde. Les universitaires, les oppositions politiques et la presse semblent majoritairement accepter ces situations. Dans ces conditions, quels sont les fondements intellectuels – religieux, philosophiques, politiques – qui rendent acceptable pour le plus grand nombre cette organisation des pouvoirs ?

Nous proposons d'explorer cette question sur les fondements de l'action publique urbaine déléguée en bloc, par une double démarche : une présentation des activités urbaines de ces conglomérats aux Philippines afin d'en démontrer l'importance[5] ; une réflexion sur les catégories de l'action et la conception des liens entre public et privé. En insistant sur l'histoire des Philippines et de ses élites, l'enjeu sera également de comprendre pourquoi la présence de ces conglomérats n'est pas remise en question.

Ce que font les conglomérats des Philippines dans la fabrique urbaine

Un rapide examen de la littérature, comme le suivi de la presse économique, permettent de constater la très grande concentration de l'activité économique autour de quelques conglomérats aux Philippines (Hutchcroft, 1991 ; Krinks, 2003 ; Bello, 2005). En partant de ce constat, il apparaît intéressant d'entrer dans l'économie politique du pays par les grandes familles qui tiennent ces conglomérats. C'est ce que propose notamment l'historien Alfred McCoy (1993). Certains de ces groupes sont « installés » et dirigés par une même famille depuis plusieurs générations. Leur histoire se confond avec celle de ce pays. Certains affirment même avoir une responsabilité ou une ambition plus grande que celle de simplement faire des affaires. Relèvent de ce premier ensemble de conglomérats historiques : Ayala Corp. (1834, famille Zobel de Ayala) ; Lopez Group (1903, famille Lopez) ; San Miguel (1891,

[4] Sur la question des liens avec la classe politique, voir, dans le cas des Philippines, Hutchcroft (1991), Kan (2002), McCoy (2009).

[5] Ce travail est pour une part documenté à partir de « portraits d'entreprises » : Ayala et Salim. Voir: http://chaire-ville.enpc.fr/les-portraits-dentreprises (consulté le 10 juillet 2017).

famille Soriana et Cojuangco, diversifié dans les infrastructures) ; Aboitiz Group (1901, famille Aboitiz). Depuis les années 1980, de nouveaux groupes ont émergé, souvent issus de la communauté chinoise. Ils peuvent être considérés comme des *challengers*, mais cette concurrence oligopolistique s'inscrit dans un marché en forte croissance et surtout ils reproduisent le modèle fondateur du conglomérat familial actif dans la fabrique urbaine. On peut citer notamment SM Prime Holdings (1985, Henry Sy le « roi » des malls) ; J.G. Summit (1957, John Gokongwei) qui contrôle Robinsons Land Corp., très actif dans les centres commerciaux, ainsi que la compagnie aérienne Cebu Pacific ; Filinvest Development Corp. (1973, famille Gotianun) ; Metro Pacific (1982, famille Salim, Indonésie) ; Megaworld Corp. qui a développé le CBD d'Eastwood.

Les principaux conglomérats aux Philippines

Nom	**Famille**	**Chiffre d'affaires (en 2013, en USD)**	**Secteurs d'activités**
San Miguel	Soriano puis Cojuancgo	16,6 G$	Pétrochimie ; agroalimentaire ; emballage et conditionnement ; énergie ; infrastructures de transport
Ayala Corp.	Zobel de Ayala	3,6 G$	Banque ; promotion immobilière ; eau et assainissement ; télécommunications ; transports urbains ; automobile ; BPO
JG Summit	Gokongwei	3,3 G$	Agroalimentaire ; transport aérien ; promotion immobilière ; banque ; pétrochimie
SM Investments	Sy	2,2 G$	Grande distribution ; promotion immobilière ; banque
Lopez Group (anciennement Benpres Group)	Lopez	2,1 G$	Énergie ; médias
Aboitiz Group	Aboitiz	2 G$	Énergie ; banque ; agroalimentaire ; promotion immobilière
Megaworld Corp.	Tan	0,8 G$	Promotion immobilière

Source : auteurs, d'après les rapports annuels des groupes pour l'année 2013.

L'activité des conglomérats aux Philippines a été durablement impactée par le développement du secteur immobilier dans les grandes villes. Cette manne de croissance a créé des opportunités pour les grands groupes : entre 1986 et 1996, les ventes immobilières augmentent en volume de 15 % par an en moyenne, tandis que les prix augmentent annuellement de 20 % en moyenne (Magno-Ballesteros, 2000). À Manille, l'index immobilier, qui pendant longtemps représentait 20 % de l'indice composite de la place, a crû vivement pour s'établir à 35 % à l'automne 1996, après les fortes hausses de l'immobilier commercial – centres commerciaux, bureaux[6]. Cet essor du secteur immobilier a été polarisé par des centres d'activité (*Central Business Districts*, CBD) qui donnent à voir un paysage urbain qui se démarque nettement du reste de la ville. Plusieurs des conglomérats cités se sont diversifiés pour intervenir dans toutes les composantes de la fabrique urbaine. Ainsi le groupe Salim, par ses filiales First Pacific (Hong Kong) et Metro Pacific Investment (Manille), gère aux Philippines plusieurs biens essentiels : l'électricité, le téléphone fixe et mobile, l'eau, les autoroutes à péage, les hôpitaux, plusieurs journaux et une chaîne de télévision (Tiglao, 2014 ; Lorrain, 2016). Il ne lui manque que les activités de développement urbain et de promotion pour être un groupe urbain total. Cette capacité « totale » est aujourd'hui la mieux représentée par le groupe Ayala et par son engagement dans les quartiers centraux de Manille (Lorrain et Mouton, 2017) ; si l'on traduit cela dans des codes français, ce serait comme si le baron Haussmann et la Compagnie Générale des Eaux avaient fusionné leurs intérêts et modelaient le centre de Paris. Le quartier de Makati, développé dès les années 1960 par la famille Zobel de Ayala, est un modèle du genre. C'est le premier quartier dans lequel des normes urbanistiques strictes sont imposées avec succès (hauteur des immeubles, zonage, etc.) et qui a fait l'objet d'une planification en amont, permettant d'anticiper les questions de densité urbaine, de circulation routière, etc. (Kishiue, 2000). Un tel modèle de développement repose entièrement sur le secteur privé : ici, Ayala Land, propriétaire du foncier, assure le ramassage des déchets, la desserte en eau ou encore la sécurité. Par la suite, le quartier d'Ortigas et plus récemment le quartier de Fort Bonifacio ont suivi un mode de développement similaire. Le contraste avec le reste du tissu urbain est saisissant : la propreté des rues et la verticalité du bâti rendent ces espaces reconnaissables. Ils

[6] *Financial Times*, 13 septembre 1996.

accueillent des entreprises étrangères (de BPO[7] notamment), des centres commerciaux gigantesques ou encore des commerces franchisés. Leur intensité capitalistique les rend distincts du reste de la ville.

Exemples de grandes opérations déléguées en bloc

Fort Bonifacio est à l'origine une ancienne base militaire américaine localisée dans Manille que l'État, représenté par Bases Conversion and Development Authority (BCDA), veut développer. Il s'agit d'un projet de grande ampleur : 214 ha dans le prolongement du quartier des affaires de Makati, en voie de saturation. Les mots utilisés pour le désigner témoignent de cette ambition : *the Global City*, *the city within the city*, *the first 21st century city*. Cet espace est conçu pour offrir une grande qualité de service. Comme dans les parcs industriels promus en Chine par la ville État de Singapour, un effort particulier est prévu dans les infrastructures qui précèdent les constructions et dans la planification spatiale : tracé des rues, qualité des réseaux d'environnement, interdiction des transports collectifs populaires (*jeepneys* et tricycles à moteurs) au profit de systèmes de transport locaux électriques.

À son lancement ce projet est prévu sur 25 ans (1995-2020). Une *joint-venture* est constituée – Fort Bonifacio Development Corporation – entre BCDA/le gouvernement (45 %) et un consortium privé « Bonifacio Land Corporation » (55 %). Un appel d'offres a lieu en janvier 1995 pour sélectionner le partenaire privé. En sort vainqueur le consortium dirigé par **Metro Pacific**, filiale de First Pacific, qui a fait une offre de 36 % supérieure à la seconde offre déposée par le groupe Ayala. Dans ce consortium, on trouve un poids lourd de l'immobilier commercial, Henry Sy, et sa société, **SM Prime Holdings**. En 1995, les anticipations sont totalement positives. Mais les marchés vont enregistrer deux chocs – la crise asiatique de l'été 1997, la crise des dotcom à la fin 2001 −, qui remettent en cause les épures. Le groupe Salim, maison mère de First Pacific qui commande Metro Pacific est touché de plein fouet. Il doit vendre des actifs pour éviter la banqueroute. Après différentes tractations qui impliquent le groupe J.G. Summit, c'est finalement le groupe **Ayala** qui reprend la participation de Metro Pacific dans Bonifacio Land.

Ce cas est instructif à un double titre. Il renseigne sur la manière dont se conçoit, se finance et se réalise l'urbanisation privée à grande échelle. Il nous donne à voir aussi la compétition et les arrangements entre les grands conglomérats pour accéder aux opérations stratégiques.

[7] L'acronyme désigne le secteur de la sous-traitance de services (*Business Process Outsourcing*).

L'aménagement et la poldérisation (*réclamation*) partielle de la **baie de Manille**, qui à terme fera émerger un CBD développé sur un espace de 600 ha. **SM Prime Holdings** y a installé un complexe comprenant l'un des plus grands *malls* du monde, ainsi qu'un centre des congrès (Guéguen, 2013). Ce conglomérat vient également de remporter un projet de poldérisation qui s'inscrit dans cette volonté de développer un nouveau centre économique sur la baie de Manille. SM Prime Holdings est intéressant à plus d'un titre. Il développe la plupart des *malls* importants dans le pays, et il est devenu un promoteur majeur dans la capitale. C'est aussi un conglomérat récent, créé par un membre de la communauté chinoise, M. Henry Sy, né en 1924 et aujourd'hui l'homme le plus riche des Philippines. Il diversifie graduellement ses activités autour de la fabrique urbaine : urbanisme commercial, promotion immobilière et casinos. C'est un modèle qui diffère un peu des conglomérats familiaux traditionnels plus éclectiques dans leur portefeuille. L'enjeu serait donc d'observer si des différences existent dans la façon dont ces deux types de conglomérats envisagent la production urbaine.

Ce que nous enseigne le détour par l'histoire en Occident

La question principale que pose une telle concentration de l'activité économique aux mains d'une poignée d'acteurs privés est celle de l'indépendance de la décision publique avec son revers de la corruption. Le problème est d'ailleurs au centre du débat politique aux Philippines puisque le président Benigno Aquino s'est fait élire en 2010 avec le slogan « Sans corruption et pas de pauvreté » (*Kung walang corrupt, walang mahirap*). L'un de ses premiers actes a été de former une commission (*truth commission*) chargée d'enquêter sur les multiples allégations de corruption mettant en cause les neuf années de mandat de son prédécesseur – Gloria Macapagal-Arroyo. Son successeur, le très populiste Rodrigo Dutertre, élu en mai 2016, a quant à lui mis en avant une image « anti-establishment »[8] et, dans le cadre de sa campagne, a désigné nommément un certain nombre d'administrations qu'il jugeait corrompues en promettant de les réformer. Pour éclairer ces réflexions contemporaines sur le positionnement de l'État philippin et de la société civile par rapport aux pratiques de corruption courantes

[8] Lors d'une allocution durant la campagne électorale, il s'est ainsi adressé à l'élite du pays avec les mots suivants : « When I become president, by the grace of God, *I serve the people, not you* » (*Daily Mail*, 30 juin 2016).

dans le pays, il n'est pas sans intérêt de faire un détour par les pays d'Europe occidentale où le problème se posa avec force. Comment s'y sont construites la notion d'intérêt général et, par là même, les normes de probité qui organisent les pratiques ?

Au départ, les sociétés occidentales s'organisent à partir d'une loi divine ou loi naturelle qui en surplomb guide les comportements (Chevallier, 1966 ; Spitz, 1994). Le grand mouvement des idées qui traverse les XVII[e] et XVIII[e] siècles se caractérise par un phénomène de sécularisation et d'affirmation des droits des individus. Ce fut une combinaison de questionnements portés par des penseurs dont quelques-uns sont passés à la postérité – Hobbes 1651, Locke 1689, Montesquieu 1748, Rousseau 1762 – et de moments révolutionnaires en Angleterre et en France. Cependant, en détachant les individus des liens qui les tenaient – Christopher Hill, qui étudie la révolution de Cromwell, parle de *masterless men* (Hill, 1972, p. 32-56) –, la société s'expose au risque du chaos, résumé par la formule « la guerre de tous contre tous » (Hobbes, 1983). La réponse à ce problème a conduit à concevoir un ordre supérieur aux individus, qui ne leur est plus extérieur et imposé, comme la loi naturelle/divine, mais le produit de leur consentement. Les citoyens définissent un intérêt général représenté par des institutions publiques au premier rang desquelles on trouve l'État. Celui-ci se constitue selon deux formes avec la figure autoritaire du Léviathan dessinée par Hobbes, ou l'autorité démocratique du Parlement dont discute Locke prolongé, par la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu. Au-delà des différences dans les solutions proposées, ces pensées partagent plusieurs principes : premièrement la reconnaissance d'un état de nature comme point de départ ; deuxièmement l'affirmation d'un pouvoir des individus qui, pour ne pas sombrer dans le chaos, délèguent à un pouvoir supérieur ; ce peut être le Parlement ou l'homme artificiel qu'est le Léviathan, pour reprendre l'expression de Jean-Jacques Chevallier (1966, p. 52) ; troisièmement cette opération de délégation de pouvoir des individus à un être collectif supérieur conduit à introduire une différence hiérarchisée entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Il y a une longue filiation intellectuelle et pratique qui débute avec la révolution anglaise de 1642-1653, court tout au long du XVIII[e] siècle avec les Lumières, culmine avec la Révolution française et l'indépendance des États-Unis et se poursuit pendant une partie du

XIX[e] siècle, pour que le principe de sécularisation soit définitivement installé dans les affaires publiques. Ce long travail d'invention de catégories politiques commence par détacher les individus du poids de la religion, se poursuit en affirmant la nécessité de les organiser à partir d'un projet collectif rationnel[9] qui dépasse les intérêts particuliers pour affirmer un intérêt général.

Poursuivons avec la corruption comme retour des intérêts particuliers et dévoiement de l'intérêt général. Et suivons un instant l'argumentation de Robert Neild[10] qui part d'un constat réaliste : « If you look at history and across the world today […] it is uncorrupt government that is exceptional » (Neild, 2002, p. 1), un constat partagé quelques années plus tard par North, Wallis et Weingart (2010). Au cœur de ces pratiques, on trouve les conceptions de l'intérêt général et des intérêts particuliers ; pendant longtemps ils se confondent. À partir de là, deux grandes interrogations peuvent être déployées. Qu'est-ce qui rend acceptable dans certains pays cette confusion de ces catégories du public et du privé ? Dans d'autres pays, comment s'est opérée la sortie de l'ordre existant, et quelles sont les raisons de la mise au point d'un nouveau régime d'action fondé sur une séparation entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ?

À la fin du XIX[e] siècle, quelques pays occidentaux mettent en cause les pratiques de corruption pour élaborer de nouvelles règles. Neild souligne en premier la concurrence militaire comme facteur puissant pour rechercher l'efficacité dans l'action de gouverner[11]. La conduite de la guerre nécessite des moyens importants et cela pousse les États à rechercher l'efficacité : ce sont les cas de la Grande-Bretagne, de la France, de la Prusse et des États-Unis. Il étudie comment les normes ont évolué dans ces pays aux XVIII[e] et XIX[e] siècles.

> « Military competition between nations has favoured the expansion of the less corrupt vis-à-vis the more corrupt: those nations that have developed efficient, relatively uncorrupt government have been able to mobilize their resources […] more effectively than the more corrupt […]. In short, war

[9] Pour une autre conception de la rationalité voir, pour la Chine, Jullien (1998).

[10] Robert Neild (2002) a occupé des fonctions universitaires – à Cambridge –, mais également des postes importants dans l'administration à Whitehall et à l'étranger – Inde, Nouvelle-Guinée, Nations unies.

[11] Voir les déductions à partir des travaux de Ruciman (Neild, 2002, p. 14).

> has been a significant, albeit brutal, test of government efficiency and has thereby been a selective force favouring the more efficient, which as a rule are the less corrupt » (Neild, 2002, p. 14). Dans le long mouvement qui va vers des règles impersonnelles et justes, il retient ensuite l'instauration d'une justice indépendante.

Une deuxième série de facteurs explicatifs peut se résumer dans la formule « trop c'est trop » : à un certain niveau, la corruption n'est plus acceptable, elle fait peser un fardeau trop lourd sur la société. Des scandales éclatent ; ils font ressortir des liens personnels entre industriels et hommes politiques qui conduisent à des surfacturations, à des hausses tarifaires injustifiées. On relèvera qu'au départ la dénonciation de ces pratiques vient rarement de ceux qui sont dans le système, mais d'acteurs en périphérie : des journalistes et quelques universitaires. Le cas emblématique est celui des États-Unis, où se développe à la fin du XIX[e] siècle une critique radicale des machines politiques, du clientélisme et de la corruption (Banfield et Wilson, 1966 ; Lowi, 1969 ; Tarr, 1989 ; Bonnet, 2010 ; Matheu, 2002). Elle débouchera sur la mise en place d'un ensemble de réformes qui font entrer l'action publique urbaine dans la modernité telle que nous la connaissons : professionnalisation des emplois (*city manager*), mise en place de la planification urbaine, création des *special district* pour gérer certaines activités et de commissions de régulation pour les *utilities*. Dans un registre plus monographique, l'histoire du scandale du gaz à Salford, rapportée par John Garrard (Garrard, 1992 ; Defeuilley, 2013 ; Lorrain 2000), rappelle que le versement de commissions au bénéfice personnel des acheteurs relevait au milieu du XIX[e] siècle des pratiques commerciales habituelles dans de nombreuses branches de l'industrie britannique et que ces pratiques s'étaient diffusées dans les gouvernements locaux. Ce cas est instructif également par l'éclairage fin qu'il porte sur les facteurs de possibilité ; ils tiennent en un constat : la faible structuration organisationnelle des gouvernements urbains. Les élus exerçaient leur mandat tout en poursuivant leur activité professionnelle ; pour la plupart d'entre eux, il s'agissait d'une « charge » au sens littéral du terme et dans l'esprit de l'époque il n'était pas anormal qu'elle soit assortie d'un dédommagement. Neild observe en écho : « It was normal practice for government ministers in England in the eighteenth century to lend out the public funds belonging to their departments and pocket the

interest » (Neild, 2002, p. 1). Les services municipaux eux-mêmes étaient peu structurés et leurs règles d'action imparfaitement élaborées ; l'ensemble reposait sur des relations interpersonnelles entre les élus, les chefs de services, les fournisseurs et la population. C'est dans ces jeux de services rendus et d'estime interpersonnelle que venaient se loger des pratiques de corruption, nommées ainsi si on les évalue à l'aune de règles fondées sur la probité. Pour les contemporains, tant que ces échanges ne franchissaient pas certaines limites, ils n'étaient pas répréhensibles.

Puisque ces règles de probité ne sont pas universelles, il convient de s'interroger sur les mécanismes de corruption dans les pays où elle perdure et sur les facteurs d'acceptation. À nouveau, le détour par le XIX^{e} siècle s'avère instructif, car il tend d'abord à montrer que ces pratiques sont acceptées, car tout le monde y trouve un intérêt : les pratiques de l'industrie en Grande-Bretagne au milieu du XIX^{e} siècle, ou le fonctionnement des « machines politiques » comme pourvoyeur d'emplois et de services. Évidemment, tout le monde n'en bénéficie pas dans les mêmes proportions. Si la corruption se perçoit comme un dispositif de prélèvement sur la richesse produite, ou à produire, alors il y a de gros tuyaux de dérivation et de plus petits. Mais ici, l'important tient moins à la taille qu'au partage d'une commission, d'un emploi ou d'une rente ; leur diffusion généralisée sape la légitimité de toute critique. Une autre explication du maintien de l'existant tient au comportement des élites privées qui rendent acceptables leurs pratiques malgré l'immensité de leurs pouvoirs. Neild nous livre le cas très intéressant de la Compagnie des Indes orientales britannique qui donne à comprendre, avant la mise en place de règles, les formes de la corruption et les ressorts d'un gouvernement vertueux si l'on se demande pourquoi les directeurs de la Compagnie n'abusaient pas de leur pouvoir à leur seul bénéfice personnel. Selon un auteur dont il rapporte le propos, le credo des politiciens de l'époque et des directeurs de la Compagnie était de faire une fortune confortable dans le service public et de placer ses proches en situation de profit. « But the results of this attitude were not as desintegrating as might have been expected. This was chiefly because the ambitions of such men were kept within the *bounds of moderation* by the dominance of a wealthy aristrocracy » (Sutherland, cité par Neild, 2002, p. 76). Cette modération trouvait ses racines dans la richesse établie de ce groupe social dirigeant et dans les buts supérieurs qu'il

se fixait en tant que classe dirigeante. « In the last resort [they] felt some responsibility for, and interest in, the maintenance of the king's government and in the prosperity and prestige of the country » (Neild, 2002, p. 76) La citation se poursuit en expliquant comment, au sein de la Compagnie et de l'État, fonctionne l'équilibre entre intérêts public et privé. « A man should if he survived[12] make a considerable fortune in the Company's service, but only if he had worked his twelve or fifteen years through the ranks and given the Company the benefits if his industry and acquired experience. » Au milieu du XVIII[e] siècle en Inde, la chute de l'Empire moghol, les victoires sur les Français et sur plusieurs royaumes indépendants conduisent à une dégradation des pratiques, car les possibilités d'enrichissement se trouvent démultipliées. « The opportunities for enrichment were so tempting that the company's servants cast aside restraint. […] The Company's servants having gained a suddent affluence, became "quite unmanageable" » (Neild, 2002, p. 76), propos venant d'un grand directeur de la Compagnie. Autre manière de dire avec la citation d'un autre auteur : « In the early days the Company had been content with trading privileges but, with the dissolution of the Mogul empire, it began to trade in kingdoms, seeking profit in tribute rather than in commerce » (Neild, 2002, p. 77).

Autrement dit, dans une configuration se caractérisant par de faibles règles formelles et par des pouvoirs importants des cadres de la Compagnie, doublés d'une grande liberté en ces territoires éloignés du centre de l'Empire, l'explication première de leurs comportements tient aux valeurs. La limitation informelle à la cupidité, ce qui maintient les comportements dans les limites de l'acceptable contrairement à ce qui pouvait être attendu, trouve ses causes dans la nature de l'élite et dans les principes supérieurs auxquels elle adhère. Mais ces équilibres sont fragiles. Les comportements ne suivent pas des règles accompagnées de sanctions, tout à l'inverse ils reposent sur l'adhésion des personnes et sur un subtil équilibre entre le service de la Compagnie et les intérêts privés. Dans ces conditions, les situations de crises mettent en péril ces équilibres : de nouvelles personnes font leur entrée sans nécessairement avoir intégré tous les principes informels. Les équilibres de pouvoir changent, le temps s'accélère et, lorsque des fortunes peuvent se faire très vite, les barrières morales sautent.

[12] Le taux de mortalité était alors élevé dans ces voyages aux Indes.

État faible et élites privées installées

L'un des éléments notables aux Philippines, et qui a sans doute facilité le développement d'un État rentier en proie à des pratiques très généralisées de corruption, tient au processus de constitution des élites. Ce pays a été dominé tour à tour par les Espagnols, puis les Américains. Depuis l'indépendance en 1946, il a connu la loi martiale de 1972 à 1986, date d'une révolution populaire pour démettre le président Marcos. Ensuite six présidents se sont succédé, l'un d'entre eux fut destitué en 2001 par une procédure d'*impeachment* pour fait de corruption. Une caractéristique de long terme semble donc être celle d'une faiblesse de la classe politique et des institutions publiques. A cette instabilité de l'État répond la grande continuité des dynasties privées, puissantes, qui se considèrent comme dépositaires des intérêts supérieurs de la Nation. Depuis la période de colonisation espagnole, de grandes familles de propriétaires terriens qui entretiennent de bonnes relations avec l'occupant se partagent le pouvoir économique. L'arrivée des Américains en 1898 ne modifie pas cette situation et permet même à ces acteurs économiques d'acquérir une dimension politique en introduisant un système de représentation qui favorise l'émergence de pratiques de patronage. Les élections de 1907 confirment le rôle des élites économiques à travers tout le pays (Hutchcoft, 2008). Après l'indépendance, un tel système n'est pas remis en question et on voit se développer des pratiques que l'on peut rapporter au modèle du patrimonialisme[13] construit par Max Weber : les affaires d'État sont gérées comme des affaires personnelles, et la politique est conduite en fonction des intérêts d'oligarques proches des décideurs politiques (Hutchcroft, 1991). On peut illustrer cette tendance avec la question de la réforme agraire toujours évoquée, car relevant de la nécessité économique pour le pays, et toujours reportée, car elle va à l'encontre des intérêts des grandes familles de l'élite. Ce refus de procéder à une

[13] « In the genuinely patrimonial office, the political administration... is treated as a purely personal affair of the ruler, and political power is considered part of his personal property » (Max Weber, *Economy and Society*, 1921, cité par Hutchcroft, 1991, p. 415). Par opposition à une administration « moderne » qui fonctionne sur des bases légales, l'administration patrimoniale repose sur des relations personnelles de subordination entre les agents.

réforme est une constante de la vie politique depuis l'indépendance du pays, chaque président promettant de s'y atteler sans pour autant, une fois élu, modifier la situation de manière significative (Bello, 2005).

Cette relation entre les élites économiques du pays et le pouvoir politique oriente ainsi l'action publique depuis longtemps. Certes, le degré d'influence et l'insertion des grandes familles dans l'appareil d'État sont variables[14], mais on peut généralement affirmer que les pratiques de prédation des ressources publiques ont eu un impact certain sur la trajectoire économique du pays. Si les pratiques de prédation et les divers avantages accordés aux grands conglomérats familiaux ont pu être critiqués (Hutchroft, 1991 ; World Bank, 1992 ; Bello, 2005), l'existence des grands groupes aux Philippines n'est pas elle-même remise en question. Comme le fait Kang (2002), dans son ouvrage qui se propose d'expliciter les liens entre pratiques rentières et développement sur la base d'une comparaison entre les Philippines et la Corée du Sud, on peut faire l'histoire des relations entre ces grandes familles et l'appareil étatique. L'auteur distingue plusieurs périodes. Suite à l'indépendance du pays, le rapport entre l'État et les élites économiques est très inégal, avec un État faible qui se fait phagocyter par les familles influentes du pays. Sous le régime de Marcos, un discours qui condamne les pratiques rentières et l'existence d'oligarques est mis en avant, mais plus qu'une remise en question du modèle patrimonial, c'est une centralisation qui s'opère ; il y a moins d'oligarques, mais qui ont chacun plus d'influence qu'auparavant). Kang voit cependant, après la chute du dictateur, les prémices d'un changement structurel plus favorable au développement du pays et l'émergence d'une économie qui ne repose plus sur le népotisme.

La faiblesse d'un État philippin en proie aux pratiques rentières des élites économiques du pays peut être attribuée aux expériences coloniales qu'a connues le pays (McCoy, 1993). L'Espagne puis les États-Unis ont tenté de mettre en place un appareil bureaucratique en transposant leurs propres lois et coutumes sur l'archipel. La population, se voyant imposer

[14] On observe des différences significatives dans l'implication des familles dans l'appareil d'État. On peut citer par exemple le cas de la famille Lopez, qui a très tôt investi l'administration publique et dont plusieurs membres ont occupé des fonctions au sommet de l'État, par opposition à la famille Zobel de Ayala, restée plus distante par rapport à la classe politique.

par le haut un ensemble d'institutions étrangères à ses propres traditions, a fait preuve de défiance et les autorités coloniales ont dû asseoir leur autorité par la coercition. La puissance américaine a très tôt identifié le risque que posaient les élites provinciales philippines – surnommées les *caciques* – et a mis en place une police politique (*Philippine Constabulary*) afin de contrôler leurs abus de pouvoir et leurs pratiques rentières. À la suite de l'indépendance du pays en 1946, l'administration doit à son tour œuvrer pour contenir l'appétit des élites provinciales et des oligarques du pays. Cependant, alors que le gouverneur qui dirigeait le pays était auparavant nommé par Washington, le président philippin est issu d'un scrutin qui l'oblige à gagner les faveurs des notables locaux pour remporter l'élection. On observe par ailleurs une dégradation du fonctionnement de l'administration publique, qui sous la tutelle américaine faisait preuve d'intégrité et d'efficacité. L'économiste et historien Onofre D. Corpuz dépeint l'administration d'après-guerre ainsi : « [It] was characterized mainly by low prestige, incompetence, meager resources, and a large measure of cynical corruption[15]. » Parallèlement, le poids de l'État philippin sur l'économie se fait de plus en plus important. Les fonds américains et japonais, en réparation des dommages causés par la Seconde Guerre mondiale, alimentent l'emprise du gouvernement central sur l'économie et attisent les convoitises des oligarques. L'État a une emprise sur l'économie qui se fait de plus en plus grande, mais il s'avère incapable de mener à bien une politique de développement. Cette combinaison de ressources économiques importantes et d'une faiblesse de son administration rend l'État particulièrement vulnérable aux pratiques rentières du personnel politique.

L'acceptabilité des missions publiques assurées par les conglomérats philippins

L'omniprésence de grands groupes privés dans des activités qui en Occident relèvent d'une maîtrise publique, même si elles sont déléguées ensuite, ne semble donc pas soulever d'oppositions franches dans le contexte philippin. Ainsi, lors d'un entretien avec le *Business Times* de

[15] Propos tirés de l'ouvrage de McCoy (1993, p. 12).

Singapour, l'un des dirigeants du groupe Ayala Land, Inc. insiste sur ce rôle de quasi-substitut à l'État que prend son entreprise lorsqu'elle développe des quartiers entiers :

> « The fact that there is nobody in the Philippines who regulates urban planning has been great for Ayala Land, because we are probably the only company there that has the scale financially to take on large plots of land. […] By developing big tracts of land, we become the government; we control and manage everything. We are the mayors and the governors of the communities that we develop and we do not relinquish this responsibility to the government. […] But because we develop all the roads, water and sewer systems, and provide infrastructure for power, we manage security, we do garbage collection, we paint every pedestrian crossing and change every light bulb in the streets – the effect of that is how property prices have moved[16]. »

Une autre illustration de ce positionnement aux franges du marché et de missions publiques nous est donnée avec la famille Lopez. C'est une des grandes familles de l'élite du pays dont les membres ont occupé des positions importantes dans l'appareil d'État[17]. Dans le monde des affaires, ils étaient connus par leur filiale cotée, Benpres, en charge de la distribution électrique dans la région métropolitaine de Manille et des eaux urbaines dans une moitié de ce territoire. En 2002, après la crise asiatique de 1997, puis le retournement du marché des dotcoms, la fête est finie. Le groupe Benpres et ses filiales accumulent les dettes. Des critiques s'élèvent et appellent à un changement de paradigme : le groupe doit se remettre en cause et ne plus se penser comme incarnant la Nation, mais tout simplement comme une entreprise de services. Lorsqu'il s'adresse à ses actionnaires en 2002, Oscar Lopez (*Chairman* et CEO) refuse un tel changement de paradigme : « When Benpres was formed in 1993[18] its mission was to preserve and continue the Lopez business philosophy, namely the provision of high-quality public services to the Filipino people » (FEER, 15 août 2002, p. 38-42, voir aussi Mouton, 2017, p. 124-151).

---

16 Entretien de Thomas Mirasol, président de la division en charge des ventes à l'international, accordé au *Business Times* (Singapour) en mai 2014 et repris aux Philippines par le quotidien *The Philippine Star* (20 juin 2014).

17 Fernando Lopez a notamment exercé un mandat de sénateur, il a été secrétaire d'État puis vice-président de la République des Philippines.

18 Introduction en bourse de la holding de tête.

On note également le caractère assumé de cette substitution à l'État de la part du groupe Ayala, mais également la justification avancée : avoir de telles prérogatives permet au promoteur de produire des quartiers qui fonctionnent, dans lesquels les réseaux techniques sont intégrés dès la planification. En d'autres termes, la firme vient combler un vide laissé par une puissance publique défaillante, incapable de mener à bien un travail de planification urbaine cohérent et de le faire respecter, et guère plus à même d'assurer le quotidien des services publics qui permettent le fonctionnement des villes. L'histoire de la région métropolitaine de Manille en est une illustration. Si l'on observe les plans d'urbanisme successivement adoptés dans la région capitale[19], on peut faire le constat d'une incapacité des institutions publiques à appliquer les décisions qui en découlent. Elles sont débordées par les acteurs privés. Plus précisément comme l'affirme Paulo Alcazaren (2013), si un facteur explicatif doit être mis en avant pour comprendre ce phénomène, ce doit être l'impossibilité des acteurs publics à accéder aux ressources foncières nécessaires. En effet, plus de dix *master plans* ont été dessinés et adoptés depuis le début du XX^{e} siècle sans être mis en œuvre, et les autorités publiques qui ne sont pas propriétaires du foncier, n'ont jamais été en mesure d'acquérir les terrains stratégiques. Ces derniers, dès la publication des plans, prennent de la valeur et font l'objet de spéculation de la part d'acteurs privés. Ils sont ainsi rendu hors d'atteinte des autorités publiques, qui ne peuvent rivaliser financièrement.

Cette légitimation de l'action privée par les acteurs concernés est d'autant plus recevable que leurs réalisations tiennent la comparaison. Ainsi, un commentateur philippin insiste sur la qualité des espaces produits par ces acteurs privés, par opposition au reste du tissu urbain : « Imagine if the late Col. Joseph McMicking didn't start Ayala's Makati developments or if his successors didn't follow through as well as they did, we wouldn't have this patch of sanity and modernity today. Metro Manila will be one big sea of haphazard urbanization typical of dysfunctional Third World cities[20]. »

---

[19] Les premiers plans ont principalement concerné la municipalité de Manille, puis la municipalité de Quezon City choisie comme capitale pour les Philippines de 1948 à 1976.

[20] *The Philippine Star*, 20 juin 2014. Le quartier de Makati est le CBD le plus important du pays.

La notion de « modernité » est de fait invoquée par les promoteurs immobiliers et reprise de manière presque systématique lorsque l'on évoque les grandes opérations de (re)développement localisées dans la région métropolitaine de Manille. Le discours n'est pas propre aux Philippines, comme l'ont montré Roy et Ong (2013) dans leur étude sur les grandes villes asiatiques avec l'expression de *worlding cities*. Les imaginaires convoqués par les promoteurs immobiliers sont ceux de Singapour ou de Dubaï, et les discours mettent l'accent sur le caractère « international » des espaces urbains. On notera à titre d'exemple que les transports collectifs populaires philippins (*jeepneys*, tricycles) sont bannis des CBD gérés par les groupes privés : seuls sont autorisés les taxis et les véhicules privés. La fiabilité des réseaux est également mise en avant, d'autant plus qu'elle est un facteur critique pour attirer des entreprises et notamment celles qui ont une activité liée au *Business Process Outsourcing* (BPO). Ce secteur qui regroupe les centres d'appel, les services de retranscription légale et médicale ou encore de comptabilité, requiert une continuité dans ses *process* de travail. Ainsi, une coupure d'électricité ou des services de télécommunication sont particulièrement dommageables, et les entreprises ont par exemple l'obligation contractuelle de s'implanter dans des zones qui présentent des garanties en matière d'approvisionnement en électricité[21]. Ainsi, les grands conglomérats apparaissent comme les seuls acteurs à même de pallier les déficiences de la puissance publique et affichent la volonté d'apparaître comme une force de la modernité, la seule capable d'emmener le pays sur la voie du développement.

Conclusion

Si la faiblesse de l'acteur public légitime aux yeux de la population la place qu'occupent les grands groupes philippins dans la production urbaine et la fourniture de services publics, ces derniers confortent leur position en développant une communication qui met en avant leur implication dans le récit national. Une telle implication n'est pas

[21] Entretien réalisé avec un cadre de l'organisation IBPAP, qui représente les intérêts des entreprises du secteur du BPO, Taguig City, mai 2014.

sans soulever des questions par rapport à la nature de l'espace urbain ainsi créé. L'exemple évoqué plus haut de New Makati, le quartier d'affaires historique de Manille, en est une illustration frappante. Dans son étude sur le développement de ce quartier, Marco Garrido (2013) montre que le projet porté par la famille Zobel de Ayala n'est pas uniquement motivé par le profit, et qu'il répond à une volonté de « moderniser » la capitale philippine, d'utiliser les outils de la planification urbaine pour créer un espace rationnel, qui servira de modèle pour la région capitale. Surtout, un tel projet n'est *a priori* pas synonyme d'exclusion des classes populaires :

> « Ayala planned for a socioeconomically diverse community, with separate subdivisions built to accommodate lower-middle to high income residents; it enacted prohibitive building and land use restrictions (protested as excessive at the time); and took pains to regulate lot sizes, amenities, and the width of roads, not purely in order to profit − why such a surplus of consideration otherwise? − but also to create a different kind of social space » (Garrido, 2013, p. 170).

Cependant, ce projet moderniste se confond rapidement avec un autre projet, porté par les classes supérieures de l'espace urbain : celui d'une sécession, d'un isolement vis-à-vis des classes sociales qui leur sont inférieures. De fait, le quartier de Makati développé par Ayala Land, Inc. est caractérisé par une grande homogénéité sociale. La délégation « en bloc » de la production urbaine à l'échelle de quartiers, voire de villes entières, à des groupes privés pose de manière frontale la question des usages de l'espace urbain. Même si leurs projets se veulent ancrés dans un récit national, les forces de marché dans lesquelles ils s'inscrivent ne vont pas dans le sens d'un intérêt général et favorisent plutôt les intérêts particuliers des populations les plus aisées. Ces espaces relèvent ainsi des pratiques de *cherry-picking* décrites par S. Graham et S. Marvin (2001), mais contrairement à la thèse des deux auteurs, la cause n'est pas tant la libéralisation des secteurs des *utilities* que l'économie politique de la fabrique urbaine locale. C'est le fait d'acteurs nationaux, ou éventuellement régionaux, qui prennent en charge des missions qui ailleurs auraient été du ressort de l'État.

Références

Alcazaren P. (2013), « Metro Manila's urban chaos. What now? », Conférence au Lopez Digital Media Series – ADMU, Quezon City, Philippines.

Banfield E. C., Wilson J. Q., (1966), *City Politics*, New York, Vintage Books, Random House.

Bello W. (2005), *The Anti-Development State: The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*, Londres, Zed Books, 360 p.

Bonnet F. (2010b), « Les machines politiques aux États-Unis. Clientélisme et immigration entre 1870 et 1950 », *Politix*, vol. 23, n° 92, p. 9-29.

Chevallier J.-J. (1966), *Les grandes œuvres politiques de Machiavel à nos jours*, Paris, Armand Colin.

Defeuilley C. (2013), « Portrait d'entreprise. La New River Company », *Flux*, n° 91, p. 56-65.

Garrard J. (1992), « Le scandale du gaz à Salford en 1887 », *Flux*, vol. 8, n° 10, p. 8-24.

Garrido M. (2013), « The Ideology of the Dual City: The Modernist Ethic in the Corporate Development of Makati City, Metro Manila: The modernist ethic in the dual city of Makati », IJURR.

Graham S., Marvin S. (2001), *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres, Routledge, 512 p.

Guéguen C. (2013), « Institutions, société civile et héritage de la Loi martiale dans l'aménagement de la baie de Manille (Metro-Manila, Philippines) », *Cybergeo*.

Hill C. (1972), *The World Turned Upside Down, Radical Ideas During the English Revolution*, Londres, Penguin Books.

Hobbes T. (1983 [1651]), *Léviathan*, Paris, Sirey.

Hutchcoft P. (2008), « The Arroyo Imbroglio in the Philippines », *Journal of Democracy*, vol. 19, n° 1, p. 141-155.

Hutchcroft P. (1991), « Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder », *World Politics*, vol. 43, n° 3, p. 414-450.

Kang D. C. (2002), *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge, Cambridge University Press, 222 p.

Kishiue A. (2000), The Concept of establishing integrated community in Makati City by Ayala, mémoire de master, University of the Philippines - School of Urban and Regional Planning.

Krinks P. (2003), *The Economy of the Philippines: Elites, Inequalities and Economic Restructuring*, Londres, Routledge, 423 p.

Lorrain D. (2000), « The construction of urban services models 2001 », dans Bagnasco A., Le Galès P. (éds), *Cities in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 153-177.

Lorrain D. (2016), « Les conglomérats familiaux (4). Salim Group », *Flux*, n° 106, p. 86-100.

Lorrain D., Mouton M. (2017) « Les conglomérats familiaux (5) : Ayala Corporation », *Flux*, n° 107, p. 91-103.

Lowi T. J. (1969), « Machines politiques ou bureaucraties administratives, le gouvernement des villes américaines », *Sociologie du travail*, n° 4.

Magno-Ballesteros M. (2000), « The urban land and real estate market in Metro Manila: a socio-economic analysis », mémoire de thèse, Radboud University Nijmegen.

Matheu M. (2002), « La régulation des services publics en réseaux, ou la lente émergence d'une innovation majeure », *Entreprises et histoire*, vol. 30, n 3, p. 115-135.

McCoy A. W. (1993/2009), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Madison, University of Wisconsin Press, 590 p.

Mouton M. (2017), « Changement urbain sous tension. Service électrique et modernité dans le Grand Manille (Philipines) », mémoire de thèse, Université Paris-Est, 320 p.

Neild R. (2002), *Public Corruption. The Dark Side of Social Evolution*, Londres, Anthem Press.

North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. (2010), *Violence et ordres sociaux*, Paris, Gallimard.

Roy A., Ong A. (2013), *Worlding cities: Asian experiments and the art of being global*, Chichester, Wiley Blackwell.

Spitz J.-F. (1994 [1689]), « Introduction » à John Locke, *Le second traité du gouvernement*, Paris, Presses universitaires de France, p. V-LXXX.

Tarr J. A. (1989), « Infrastructure and City-Building in the Nineteenth and Twentieth Centuries », dans Hays Samuel P. (éd.), *City at the Point: essays on the social history of Pittsburgh*, Pittsburgh (PA), University of Pittsburgh Press, p. 213-263.

Tiglao R. (2014), « How Salim Group skirted foreign ownership limits », *The Manila Times*, 3 mars, http://www.manilatimes.net/how-salim-group-skirted-foreign-ownership.

World Bank (1992), « Governance and development », rapport n° 10650, 69 p.