



CORÉE, MEXIQUE : deux expériences de développement face à la crise

	Pages
Présentation	3
par Michel Fouquin	
La Corée du Sud ou l'industrialisation planifiée	13
par Roland Bénabou	
L'industrie mexicaine : les limites de l'atout pétrolier	157
par Denis Besnainou	
Annexes communes	255
Résumés - Abstracts	263

ADDENDUM

Dans son numéro 9, Economie Prospective Internationale a publié une partie des actes du colloque : « l'Economie américaine : enjeux et politiques » qui s'est tenu en 1981 à Paris. Cette manifestation s'est déroulée grâce au concours important que lui a apporté le German Marshall Fund.

Présentation

par Michel Fouquin

Mexique, Corée du Sud, deux des pays qui symbolisent l'émergence d'une industrialisation des pays du Sud, connaissent aujourd'hui des difficultés sérieuses. Cela n'a certes rien d'extraordinaire dans une économie mondiale en crise dont la croissance est de plus en plus ralentie. Cela peut paraître logique, car le développement de ces pays est étroitement lié à celui des pays développés, que ce soit pour leur acheter les équipements et la technologie indispensables, pour leur emprunter les moyens financiers nécessaires au paiement de ces achats ou pour leur vendre les produits qui permettent d'assurer le service de la dette et de rembourser les emprunts. Or, pour ces trois facteurs de dépendance, les conditions de l'échange se sont fortement détériorées : hausse des prix relatifs des biens d'équipement, hausse des taux d'intérêt et du dollar, baisse des achats des pays développés.

S'interroger sur les causes des difficultés que rencontrent le Mexique et la Corée c'est, au-delà du cas de ces pays, s'interroger sur les forces et les faiblesses d'un mode de développement, sur le devenir d'expériences exemplaires, non seulement pour les nouveaux pays industrialisés, mais aussi pour les pays en développement.

La réflexion économique sur le développement a besoin de l'observation méthodique d'exemples réels pour sortir de l'impasse dans laquelle beaucoup reconnaissent qu'elle se trouve. Cela n'était pas aisé tant que les expériences étaient trop courtes ; après deux « décennies du développement », il est urgent de fonder les analyses sur les faits.

La naissance du phénomène des nouveaux pays industrialisés

Au début des années soixante, les entreprises américaines, pour faire face à la concurrence du Japon sur les produits du textile et de l'électronique grand public, se lancent dans des opérations de délocali-

sation de leur production vers certains pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique Latine, où le prix de la main-d'œuvre est peu élevé. L'opération s'effectue soit sous forme d'investissements directs ou de prêts, soit en mettant à profit la création de zones franches. Dans ce dernier cas, les biens sont produits à partir d'inputs fournis par les producteurs américains et à cette condition bénéficient d'un régime de faveur à l'importation aux Etats-Unis.

En réplique à la stratégie américaine qui menace son industrie, le Japon tente d'organiser, sous son contrôle, une certaine division verticale du travail, en utilisant les pays d'Asie comme relais vers le marché américain. Quant aux Européens, ils paraissent partagés entre l'imitation de la stratégie américaine de délocalisation et l'importation de main-d'œuvre immigrée pour maintenir certaines industries sur leur territoire. Dans de nombreux cas, cette vision des Pays du Sud comme zones à bas salaires exploitées par les firmes multinationales (industrielles ou bancaires) correspond à la réalité, et les retombées en matière de développement sont faibles. Dans d'autres cas par contre, on assiste à l'émergence de pays qui démontrent une réelle capacité de développement industriel. Ce sont les nouveaux pays industrialisés, les NPI.

En fait, l'industrialisation des NPI est née de la combinaison ou de la confrontation de stratégies de développement nationales, souvent très nationalistes, des intérêts particuliers des firmes multinationales industrielles ou bancaires et des difficultés économiques rencontrées dans certains pays industrialisés face à la montée des coûts sociaux et à la concurrence à laquelle ils se livraient.

Le rôle moteur de l'Etat et du capitalisme d'Etat

Dans une économie faiblement développée, il semble qu'une des premières conditions pour assurer le développement économique soit l'existence d'un Etat et d'une administration solides (1), seuls capables de mobiliser les moyens financiers nécessaires, de réaliser les réformes institutionnelles et sociales indispensables, de définir une stratégie de développement à long terme et de la mettre en pratique. A ces fonctions s'ajoute dans presque tous les NPI et plus particulièrement au Mexique

(1) Hong-Kong paraît être une exception. Cela dit, la stabilité politique, la souplesse de la gestion britannique et la position géographique y assurent des conditions particulièrement favorables aux affaires.

et en Corée du Sud une fonction d'entrepreneur industriel qui est décisive et rationnelle à plusieurs points de vue.

Au départ les entrepreneurs privés hésitent à prendre le risque d'investir, à moins d'être subventionnés par l'Etat. Par ailleurs, ce dernier est seul en mesure de coordonner la mise en place des infrastructures nécessaires, d'assurer l'échelonnement dans le temps des grands projets industriels et de canaliser les activités des entreprises multinationales en fonction des objectifs du pays.

Une différence importante existe de ce point de vue entre la Corée et le Mexique : tandis qu'en Corée la maîtrise industrielle est assurée par l'Etat ou des groupes coréens proches des pouvoirs publics, il n'en est pas de même au Mexique, et ceci malgré la décision prise en 1973 de « nationaliser » les entreprises. Ainsi, moins de 5% du capital industriel coréen était en 1970 détenu par les transnationales (2), contre 36% au Mexique, concentré dans les secteurs les plus dynamiques. Cette présence importante de filiales de transnationales sur le sol du Mexique traduit objectivement une moindre maîtrise nationale de l'appareil industriel.

Par ailleurs, les pouvoirs publics coréens ont la maîtrise complète de l'appareil financier qui leur permet de contrôler étroitement l'activité du secteur privé. Un tel contrôle est pratiquement inexistant dans le cas du Mexique, où la perméabilité du système monétaire vis-à-vis du dollar est très poussée, le contrôle des changes étant inexistant et les résidents mexicains pouvant posséder des comptes en dollars.

Décisif dans la définition des projets industriels, le rôle de l'Etat l'est également pour fixer les rapports de l'industrie et de l'agriculture, car il cherche à la fois à atteindre l'autosuffisance alimentaire, à limiter l'exode rural, à assurer la subsistance des plus pauvres, à maintenir la stabilité sociale du pays et à éviter la hausse des prix et des coûts salariaux. En Corée comme au Mexique, la fixation des prix de certains produits agricoles, les subventions et les soutiens divers représentent une charge élevée pour les finances publiques.

Coordination des efforts au niveau de la nation

La planification coréenne est depuis les années soixante une réalité concrète ; les quatre plans quinquennaux, par leurs objectifs

(2) En moyenne sur la période 1962-1981, le rapport de la FBCF étrangère à la FBCF nationale dans le secteur manufacturier a été de 4% en Corée.

stables et précisément quantifiés, ont permis d'inscrire la stratégie de développement dans le long terme. Un autre intérêt de la planification est de donner une vision d'ensemble de la stratégie de développement à laquelle chaque acteur peut se référer.

A l'inverse de la Corée, le Mexique a conçu son développement en termes de grands projets, sans faire apparaître la cohérence d'ensemble des différentes actions sectorielles. Ainsi jusqu'à une époque récente, aucun plan de développement n'avait été promulgué. Devant l'ampleur des désarticulations qui menacent son économie, le Mexique tente aujourd'hui un effort de planification qui devrait permettre de mieux coordonner les projets de redéploiement géographiques et sectoriels.

Quoique décisive à plus d'un titre, l'action des pouvoirs publics n'est cependant pas en mesure de résoudre tous les problèmes, le relais par le secteur privé jouant également un rôle très important. En Corée comme au Mexique, ce rôle est dominant dans les branches peu soumises à la concurrence internationale. Le secteur privé bénéficie des retombées de la croissance industrielle impulsée par les pouvoirs publics.

La nécessité d'une stratégie internationale

Parmi les choix économiques qui doivent être faits par la puissance publique, il en est peu sans doute qui soient aussi décisifs et nécessaires que celui d'une stratégie internationale, toute forme d'industrialisation passant par une certaine forme d'internationalisation (ne serait-ce que technologique) ; l'échec d'une expérience se mesure en dernier ressort par l'incapacité d'un pays à faire face à ces engagements extérieurs.

En simplifiant à l'extrême, le rythme de croissance d'une économie détermine celui de ses besoins d'importations. Plus une économie croît vite, plus elle tend à importer (toutes choses égales d'ailleurs). Ceci est encore plus vrai pour les économies en développement qui subissent une double contrainte :

- une croissance qui doit être d'autant plus élevée que la pression démographique est forte ;
- des besoins d'importations très larges puisque par définition ces économies ne produisent que peu de biens industriels.

Ainsi, les effets mécaniques de la croissance tendent-ils à peser très fortement sur la balance de tout pays en voie d'industrialisation. C'est

à la résolution de ce problème que doit s'attaquer toute stratégie internationale.

Le Mexique et la Corée sont deux exemples de pays qui ont réussi sur plus de 20 ans à assurer une croissance rapide de leurs économies, tout en choisissant des stratégies complètement opposées, au moins dans un premier temps.

Croissance tirée par l'exportation ou substitution d'importation : un faux dilemme

Souvent présentée à tort comme point de départ d'une stratégie d'industrialisation et de croissance tirée par l'exportation, la création de zones franches n'apparaît pas décisive, ni dans le cas de la Corée du Sud ni dans celui du Mexique.

La Corée n'a pas permis dans l'ensemble à la pénétration du capital étranger de se développer sur une grande échelle, ce qui lui a évité de se voir imposer de manière définitive ses fournisseurs et ses circuits de distribution et, si elle a dû recourir à l'endettement vis-à-vis de l'étranger, aux technologies importées et aux circuits de distribution américains et japonais, elle n'en a pas moins conservé les mains libres pour l'avenir.

Par contre, les choix industriels de la Corée font apparaître clairement, au départ, la primauté de l'international sur le national : les secteurs prioritaires sont ceux pour lesquels la Corée est en mesure d'acquérir à court terme un avantage absolu vis-à-vis des pays développés (secteurs de l'industrie légère à fort input en main-d'œuvre). La Corée du Sud s'est ensuite servie de ces branches comme d'un moyen de développer des secteurs amont plus capitalistiques et technologiques (fils et tissus, fibres chimiques puis chimie) pour lesquels elle n'a pas d'avantage comparatif évident mais dispose de marchés aval dynamiques et captifs. L'import-substitution apparaît dans ce cas comme un complément de la stratégie de croissance tirée par l'exportation, elle obéit à une stratégie de filière particulièrement efficace. Cette remontée n'était possible que si elle gardait le contrôle des approvisionnements des secteurs exportateurs, ce qui ne pouvait être réalisé dans le cadre d'une zone franche.

En première approximation, on peut dire que cette stratégie, centrée sur la filière chimie-textile, a pleinement réussi et qu'elle a atteint sa pleine maturité au milieu des années soixante-dix.

De son côté, le Mexique a choisi une stratégie de développement prioritaire du marché intérieur et d'« import-substitution » : le moteur de l'industrialisation est ici le développement d'un marché intérieur dynamique (grâce à la progression des revenus) et protégé. Mais cette protection n'empêche pas, bien au contraire, la pénétration du marché par l'implantation de filiales de multinationales principalement nord-américaines. Dans ce sens, on peut parler d'une large ouverture au capital étranger. Nettement plus anciennes (1961) que pour la Corée du Sud, les zones franches ne sont dans cette perspective qu'un moyen de se procurer des ressources en devises. Elles se développent sans interférence avec la stratégie nationale, dans la mesure où les liens avec l'économie interne sont presque nuls. Pour les Mexicains, l'exportation apparaît ainsi plus comme un résidu que comme un objectif en soi. C'est une logique de surplus exportables qui s'appuie sur des secteurs qui ont un avantage « naturel » — le secteur agro-alimentaire pour l'essentiel — avec les inconvénients de ce type d'exportation : de fortes fluctuations conjoncturelles des productions et des prix (en particulier pour le sucre et le café), et donc des recettes d'exportation.

Le tournant des années soixante-dix : priorité aux industries lourdes

Il peut paraître surprenant que deux pays aussi différents l'un de l'autre que le sont le Mexique et la Corée du Sud aient choisi de donner la priorité au développement des industries lourdes dans une période de crise mondiale.

Sur le fond, il est cependant logique que des grands pays en plein développement cherchent à s'assurer la maîtrise de secteurs aussi importants. L'objectif étant de satisfaire, au moins dans un premier temps, le marché intérieur, la crise mondiale peut être en partie ignorée.

Dans le cas de la Corée du Sud, cette stratégie fait partie d'une politique globale de long terme, dont les trois axes sont : le maintien des secteurs exportateurs traditionnels, le développement d'une seconde génération de secteurs exportateurs (électronique grand public, construction navale, etc.) qui fournissent les bases du financement de la conquête des secteurs amont (sidérurgie, pétrochimie). On assiste ainsi à l'extension de la stratégie de remontée de filière à d'autres secteurs.

La stratégie mexicaine s'appuie, quant à elle, sur le pétrole et cela au moins de trois façons : tout d'abord comme recette d'exportation

permettant de financer l'importation de biens d'équipement, comme subvention implicite par le biais d'un bas prix intérieur du pétrole et de l'énergie et enfin comme tête d'une filière de production pétrochimique. Grâce à cette stratégie, un grand nombre de secteurs nouveaux se sont développés très rapidement (automobile, acier, pétrochimie). Mais cette croissance a été accompagnée de désajustements sectoriels importants, tandis que l'absence de développement de nouveaux secteurs exportateurs et la chute des excédents agro-alimentaires ont conduit le Mexique à s'endetter massivement.

Les crises coréenne et mexicaine

Un certain nombre de déséquilibres structurels qui se sont accumulés au cours des années 70 ont débouché sur une crise au Mexique comme en Corée. Le second choc pétrolier en 1979 pour la Corée du Sud, la baisse du prix et de la demande de pétrole en 1981 et 1982 pour le Mexique n'ont fait qu'accélérer une crise latente dans ces deux pays.

Dans l'un et l'autre cas, la tendance à la dégradation de la répartition des revenus dans un sens plus inégalitaire constatée au cours des années soixante-dix est probablement un signe inquiétant, aussi bien au Mexique, où cette répartition est depuis toujours fortement déséquilibrée et marque l'échec des politiques de lutttes contre la pauvreté, qu'en Corée du Sud où l'égalité remarquable qui prévalait constituait une des bases du consensus social.

Dans l'un et l'autre pays, un certain nombre d'erreurs dans les choix industriels a pu être constaté :

— La Corée du Sud, par excès de volontarisme, a maintenu après le premier choc pétrolier des projets dans certaines industries lourdes (pétrochimie, métaux non-ferreux) dont la matière première est importée aux prix mondiaux ; ces branches fragiles, coûteuses et peu compétitives ont pesé très lourdement dans les finances du pays.

— Le Mexique par excès de protectionnisme a découragé les exportations jusques et y compris dans les secteurs traditionnels (3), et par souci de nationalisme (éviter le gaspillage des ressources naturelles) continue de procéder à des investissements massifs dans la pétrochimie,

(3) Le maintien d'une parité fixe et l'existence d'une inflation intérieure très forte a étranglé les exportations mexicaines.

alors même qu'une concurrence nouvelle apparaît au Proche Orient et que les perspectives de demande mondiale sont défavorables.

Face à cette crise, la Corée du Sud entreprend d'ores et déjà un certain nombre d'actions correctrices qui ne remettent pas en cause ses choix fondamentaux mais reposent sur une atténuation du volontarisme d'Etat et un plus grand discernement dans les choix industriels en vue :

— de se maintenir dans les industries légères et dans les secteurs de l'industrie lourde pour lesquels la Corée est compétitive ;

— de se dégager en partie de certains secteurs qui ne sont pas adaptés aux ressources de la Corée (pétrochimie, métaux non ferreux) ;

— de s'allier davantage encore avec des firmes étrangères lorsque cela se révèle nécessaire pour bénéficier des transferts de technologie et pour substituer partiellement l'investissement direct étranger à un endettement aujourd'hui excessif.

Enfin, le rythme de croissance de l'économie devra s'adapter dans une certaine mesure au ralentissement de la croissance mondiale.

Plus récente, la crise mexicaine ne trouvera de réelles réponses que lors de l'entrée en fonction du nouveau Président qui risque de devoir maintenir une politique déflationniste au début de son mandat, contrairement à la tradition. Cette conjoncture particulière rendra difficile la mise en œuvre d'actions correctives. A plus long terme, l'engagement massif sur la pétrochimie et la politique de bas prix de l'énergie apparaissent coûteuses et aléatoires.

Industrialisation du Sud = désindustrialisation du Nord ?

Si l'on admet en fin de compte que la Corée du Sud et le Mexique, et d'une manière plus générale les NPI, ont réellement progressé dans l'industrialisation de leur économie, il reste cependant à juger des effets de cette industrialisation sur l'économie mondiale. Certaines analyses tendent à assimiler l'industrialisation du Sud au déclin industriel du Nord. Les tenants de la société post-industrielle s'en réjouissent, mais à tort, car on sait aujourd'hui que ce mirage ne faisait que camoufler une certaine incapacité — en particulier des Etats-Unis — à résoudre les problèmes industriels.

A l'inverse, d'autres s'en alarment et préconisent des mesures protectionnistes plus ou moins permanentes sous couvert de gagner du

temps pour se restructurer (accord multifibre). Ce second point de vue qui gagne en force aujourd'hui apparaît en partie erroné :

— d'une part, le schéma de croissance tirée par l'exportation tend à partir d'un certain niveau de développement à être relayé par un schéma plus « autocentré » (cas de la Corée à partir de 1973) et donc plus équilibré globalement vis-à-vis de l'extérieur ;

— d'autre part, la concurrence que livrent certains pays industrialisés apparaît autrement redoutable par son ampleur (Japon pour la filière métallique et Italie sur le textile par exemple) que celle des NPI.

De plus en plus, il apparaît que les pays industrialisés et en premier les Etats-Unis qui sont le principal client des NPI d'Asie et d'Amérique Latine vont être incités à exiger une plus grande ouverture de ces économies là où elles se protègent en échange de l'accès à leur marché. Les Etats-Unis ont entamé une campagne de contestation de la politique de bas prix intérieur de l'énergie pratiquée par le Mexique et les pays pétroliers, présentée comme une concurrence déloyale vis-à-vis de leur industrie, de même qu'ils critiquent l'ensemble des mesures de soutien ou de subvention prises par leurs partenaires qu'ils soient européens, japonais ou autres. De ce point de vue, la faible diversification géographique des échanges de ces pays demeure un handicap pour l'avenir, car elle les soumet directement aux aléas de la politique économique et commerciale américaine.

Le jeu des rapports de force entre Nord et Sud pourrait déboucher, grâce à des concessions de part et d'autre, sur une intégration plus équilibrée et plus équitable du Sud à l'économie mondiale sous la forme d'échanges croisés de produits manufacturés. Les progrès industriels qui ont été réalisés dans les NPI sont la base d'une telle évolution qui ne peut que contribuer à la sortie de la crise de l'économie mondiale.

(4) Il ne faut tout de même pas négliger le fait que l'endettement du Sud vis-à-vis du Nord contraint celui-ci à laisser au Sud les moyens d'assurer le service de sa dette.

