
Les préceptes du développement asiatique

Christian Sautter¹

Dans un ouvrage remarquable par la précision des données et la finesse de l'analyse, les experts de la Banque mondiale ont décortiqué le miracle de l'Asie orientale et en ont tiré des préceptes applicables à tous les pays dont le développement est à la traîne (*East Asian Miracle, Economic Growth and Economic Policy*, Oxford University Press, New York, 1993).

■ Les huit champions asiatiques

Ils ont été sélectionnés selon le critère de la croissance la plus rapide du produit intérieur brut par tête entre 1960 et 1985. Ce sont, dans l'ordre Taiwan (n° 2 derrière le Botswana), l'Indonésie (n° 3), Hong Kong (n° 4), Singapour (n° 5), la Corée du sud (n° 6), le Japon (n° 7), la Malaisie (n° 17) et la Thaïlande (n° 20).

Ces huit pays asiatiques à haute performance (*High-Performing Asian Economies*, dites HPAE) se classent en trois groupes : le Japon, dont le décollage est antérieur à la Deuxième Guerre mondiale, les « quatre tigres » (Hong Kong, Corée, Singapour et Taiwan) et les trois nouvelles économies en cours d'industrialisation (Indonésie, Malaisie et Thaïlande).

Il y a deux absents de marque : la Chine d'abord, qui figure pourtant au 19^e rang avant la Thaïlande ; la sélection a été implicitement restreinte aux économies de

1. Christian Sautter est directeur d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).

marché. L'autre absent est le sixième membre de l'Association des nations du sud-est asiatique (ANSEA), les Philippines, qui croissent trop lentement pour être retenues.

■ Une croissance rapide, « équitable » et équilibrée

La croissance de ces huit pays a été deux fois plus rapide que celle des pays développés de l'OCDE ou celles, un peu en retrait, des nations d'Amérique latine ou d'Asie du sud, et incomparable avec la quasi-stagnation du niveau de vie de l'Afrique sub-saharienne.

Mieux encore, cette croissance a été relativement équitable, si l'on regarde les inégalités de revenus déclarés. Mais quand on découvre la masse de comptes bancaires anonymes qu'a révélée récemment le gouvernement coréen, on se permettra une pointe de scepticisme. Les auteurs avancent d'ailleurs une thèse audacieuse : la croissance doit être partagée pour donner une légitimité à des régimes forts, pour persuader les élites qu'elles ne sont pas menacées et pour rendre patiente la population qui doit consentir des sacrifices dans la phase initiale.

Cette croissance rapide et équitable s'est faite sans déséquilibres insupportables d'inflation ou de dette extérieure. Le rapport affirme que « le déficit budgétaire supportable croît avec le taux de croissance et la capacité d'épargne interne. » (p. 107).

■ La priorité à l'exportation

Quelques paragraphes ne peuvent résumer les explications de ce qui n'est pas un « miracle », mais le fruit de stratégies intelligentes de développement. On distinguera par ordre décroissant le marché, l'Etat et la culture.

Les huit pays ont laissé jouer les règles du marché ou plutôt des marchés, même si, on le verra bientôt, les Etats n'ont pas été passifs.

Sur le marché des biens, a agi l'influence vivifiante du grand large. Tous ces pays ont axé leur développement sur l'exportation manufacturière, après s'être vite repentis, écrit la Banque mondiale, d'avoir suivi des stratégies de substitution à l'importation. Il est clair que l'analyse vaut pour les trois cadets et pour les quatre tigres davantage que pour le Japon, qui a su mener de front les deux stratégies simultanément. Le rapport insiste aussi sur les politiques actives de soutien à

l'agriculture (réforme agraire, scolarisation et électrification rurales, fiscalité et prix encourageants).

L'atout-maître de ces pays étant une main-d'œuvre éduquée, motivée et encadrée, le jeu du marché n'a pas été déformé par l'instauration de salaires minimums ou de charges sociales. En clair, la pression du surplus d'offre de travail a contenu les salaires. Seuls les travailleurs qualifiés ont pu suivre, et avec retard, la hausse de la productivité.

Et sur les marchés des capitaux, l'épargne intérieure a été favorisée (et même parfois forcée comme à Singapour ou en Malaisie), le recours aux capitaux étrangers (prêts, investissements directs, aide) n'a pas été dédaigné.

L'Etat développeur

Malgré cette tendresse pour les marchés, l'étude très honnête de la Banque n'a pas éludé le rôle de l'Etat. Elle a cherché, avec une obstination touchante, à montrer que l'Etat soit corrigeait des imperfections du marché, soit anticipait sur les marchés futurs (*market friendly*).

Partout, l'Etat s'est converti à la priorité à l'exportation, pour laquelle il a mobilisé toutes les forces du pays. Ainsi, le Président coréen a réuni depuis 1962 une conférence mensuelle des bureaucrates et des industriels en vue de ce seul objectif. L'allocation des crédits, la sous-évaluation de la monnaie, la détaxation des importations utiles aux exportations, l'attrait des investissements directs dans des zones libres de toute contrainte ont poussé dans cette direction.

Afin de disposer d'une main-d'œuvre de qualité, l'Etat a scolarisé massivement les garçons et les filles, à la ville comme à la campagne, d'abord dans l'enseignement primaire, puis dans le secondaire court. L'enseignement professionnel a été privilégié, tandis que le développement de l'enseignement supérieur n'a pas été poussé par des crédits publics importants.

Sur le marché des capitaux, l'Etat a pesé sur la rémunération de l'épargne des particuliers de façon à orienter des capitaux peu coûteux vers les industries prioritaires, mais il l'a fait avec modération (*mild repression*) de façon à ne pas décourager l'épargne par des taux d'intérêt réels négatifs. L'Etat a contrôlé étroitement le secteur financier, qui tenait dans sa dépendance des entreprises très endettées. L'Etat a garanti la sécurité juridique pour attirer les capitaux étrangers.

La Banque mondiale rend hommage aux technocrates intègres et distants des pressions politiques (!) et considère que les comités consultatifs, où travaillent ensemble fonctionnaires et hommes d'affaires sont des institutions proto-démocra-

tiques (!). Elle pousse même la bonne volonté jusqu'à admettre que les appels d'offre concertés entre l'administration et les grandes entreprises (*contests*) sont une approximation pardonnable du jeu du marché. Le Japon, qui a été à l'origine de cette étude, a dû apprécier.

La culture est démystifiée. Certes « la géographie et la culture ont été clairement importantes mais elles n'expliquent pas tout, comme le prouve l'échec de pays de la région » (p. 9). La Chine confucéenne ne s'est pas développée entre 1912 et 1949 ; ni la Corée du sud entre 1953 et 1960. La Corée du nord et la Birmanie sont en panne. Les Philippines et le Vietnam sont à la traîne. C'est là une réponse forte aux simplismes que l'on entend si souvent : les Japonais se développent parce qu'ils sont japonais ; et inversement, les Africains stagnent parce qu'ils sont africains.

■ Quelques règles simples pour réussir

Ni l'Afrique, ni l'Europe de l'est n'auraient donc de handicaps irréversibles. Telle est la conclusion optimiste : il n'y a pas de miracle asiatique dû au climat ou à la culture mais le respect de quelques préceptes devrait conduire au succès. On s'est permis de les présenter sous la forme quelque peu impertinente de dix commandements :

- l'exportation, tu privilégieras ;
- les investissements étrangers, tu appelleras ;
- le taux de change, tu ajusteras ;
- l'agriculture, tu conforteras ;
- une bonne éducation primaire, aux garçons et filles tu donneras
- l'enseignement professionnel, tu favoriseras ;
- l'épargne, modérément tu rémunéreras ;
- l'élite technocratique, tu protégeras ;
- le déficit public, tu limiteras ;
- à l'imprévu ou à l'erreur, vite tu répondras.

Ainsi peut être résumée une étude admirable, qui conclut trente ans de travail patient de la Banque mondiale dont des pionniers tel Bela Balassa, ont tôt cru à l'Asie et ont vite accepté que les règles d'ajustement structurel à court terme soient complétées par des stratégies actives à long terme menées par des Etats développeurs.

La technologie, résidu ou ressort du développement ?

On mentionnera pour conclure trois faiblesses de ce travail brillant.

La première est le traitement de la technologie. Dans le cadre néo-classique adopté, la technologie est un résidu, ce qui subsiste du taux de croissance quand on a pris en compte le travail et le capital (les équipements). Ce résidu, appelé productivité totale des facteurs, représente la moitié de la croissance des pays développés et un tiers pour les huit pays asiatiques étudiés, ce que les rédacteurs estiment un pourcentage élevé. Au sein du groupe des huit, il y a ceux qui vont plus vite que la moyenne et rattrapent donc les pays plus avancés (Taiwan, Hong Kong, Japon, Corée et Thaïlande par ordre décroissant) et ceux qui apparemment accentuent leur retard (Singapour, Malaisie et Indonésie). Cet ordre de classement est curieux, qui place la Thaïlande devant Singapour. Et ce résultat « boîte noire » ne donne aucune information sur la dynamique de diffusion des technologies des pays avancés vers les pays retardataires qu'ont étudiée des auteurs tels que Raymond Vernon ou Kaname Akamatsu. Le rapport contribue ainsi à entretenir l'illusion que les pays en voie de développement ont à leur disposition un étalage infini de technologies où ils peuvent librement puiser, sans tenir compte ni du comportement des détenteurs de ces technologies, ni de leur capacité d'absorption.

Les firmes multinationales ignorées

La deuxième faiblesse est liée à la première : le rapport ne sort pas de la macro-économie et ignore l'activité décisive des firmes multinationales auxquelles l'ONU, les Etats-Unis et le Japon ont consacré de très importants investissements statistiques. Or les investissements directs dans les enclaves d'exportations sont la clé de l'essor de la troisième génération étudiée (les trois économies nouvellement industrialisées) et ils ont joué un rôle important pour Singapour et pour Taiwan. Seuls le Japon et la Corée (dans une moindre mesure) sont parvenus à échapper à leur emprise. Si les chiffres de croissance sont les mêmes, la perspective à long terme peut être complètement différente selon que les nouvelles méthodes de fabrication et de gestion restent cantonnées à des zones entièrement tournées vers l'extérieur ou diffusent dans l'ensemble des entreprises du pays en développement.

■ Une Asie-Pacifique en fait hiérarchisée

La troisième faiblesse est d'ignorer les effets de taille et donc la structure hiérarchique des économies de l'Asie orientale. Le Japon est traité par la Banque mondiale comme un des huit pays de l'échantillon. Or, le Japon n'a pas seulement le PIB par tête le plus élevé de la zone, il est, après la Chine, le pays le plus peuplé. Entre le Japon et le pays suivant, la Corée, il y a une différence de PIB de 12 à 1, avec Taiwan de 18 à 1. Une économie (ou une réunion d'économies) de grande taille permet d'atteindre la masse critique pour effectuer les investissements immensément coûteux de recherche et développement et pour offrir une assise locale suffisamment forte à des groupes d'envergure mondiale.

Le Japon, par sa puissance économique et technologique et par ses réseaux industriels, bancaires et commerciaux, structure toute l'Asie-Pacifique en une pyramide dont il occupe le sommet avec autant de discrétion que d'obstination.

■ Les modèles sont au nord comme au sud

Si la Banque avait voulu faire un pronostic sur l'évolution à long terme de l'Asie orientale, ces trois insuffisances auraient été gênantes. Mais, tel n'est pas son propos. Son but est de dégager des principes et de proposer des exemples.

Elle privilégie les trois économies nouvellement industrialisées d'Asie du sud-est (Indonésie, Malaisie et Thaïlande) qui ont décollé les dernières et se sont donc trouvées dans des conditions assez comparables à celles que vivent les pays sous-développés d'aujourd'hui. Démarrant plus tard, elles se sont trouvées dans un monde beaucoup plus ouvert aux flux de capitaux et d'informations et qui laisse moins de marge d'autonomie aux politiques publiques des Etats. C'est un monde où producteurs et consommateurs sont davantage soumis à l'influence des grands groupes mondiaux.

Un développement dépendant vaut certes mieux que pas de développement du tout, mais ceux qui aspirent à la croissance dans l'interdépendance devraient aussi étudier les économies asiatiques du nord-est (Japon, Corée et Taiwan) sur lesquelles le rapport de la Banque mondiale apporte de précieuses analyses.