# LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ASIE DE L'EST

JEAN-RAPHAËL CHAPONNIÈRE *
MARC LAUTIER **

***Du « Tokyo Planning » de l'administration coréenne à la « Look East Policy » de la Malaisie, les modèles de développement de l'Asie de l'Est s'appuient sur l'intervention de l'État, suivant des modalités spécifiques s'inscrivant dans la continuité de la longue expérience historique de l'industrialisation tardive. Les Nouveaux pays industriels (NPI), la Corée du Sud et Taiwan, en offrent la configuration la plus complète.***
***Après avoir souligné la rupture du « Tiers monde » qu'engendre le décollage rapide, et inattendu, des pays en développement d'Asie à partir des années 1960, et rappelé les débats sur les explications de ces « miracles », ce texte analyse les spécificités institutionnelles des États développeurs d'Asie, puis présente les instruments de politique industrielle utilisés pour accélérer l'industrialisation et la croissance.***

L'Asie des indépendances apparaissait comme une région instable et fragmentée où les populations subissent de multiples menaces, dont la moindre n'est pas celle de gouvernements inefficaces et manquant de légitimité politique. Après la révolution chinoise, puis la guerre de Corée, les rivalités de la guerre froide vont embraser une grande partie de l'Asie du Sud-Est à partir de la guerre du Vietnam. Pourtant, c'est justement à cette période qu'une grande partie de l'Asie en développement se lance sur les traces du Japon et accélère sa croissance en utilisant des méthodes similaires. Du « Tokyo Planning » de l'administration coréenne à la « Look East Policy » de la Malaisie, ces modèles de développement s'appuient sur l'intervention de l'État, suivant des modalités spécifiques mais qui s'inscrivent dans la continuité de la longue expérience historique de l'industrialisation tardive. Les Nouveaux pays industriels (NPI), la Corée du Sud et Taiwan, en offrent

* ÉCONOMISTE, CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'ASIA CENTRE (SCIENCES PO)
** MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ DE PARIS 13-NORD

*Recherches internationales*, n° 98, janvier-mars 2014, pp. 121-146

la configuration la plus complète, à côté des variantes mises en œuvre en Asie du Sud-Est. Ce modèle historique de rattrapage structure les stratégies de développement et domine en Asie de l'Est des années 1960 jusqu'aux années 1990. Il sera bousculé par la crise financière de 1998 sans pour autant se dissoudre dans les plans d'ajustement qui suivront. Actuellement, la Chine en déploie les principales composantes à une échelle inhabituelle.

Après avoir souligné la rupture du « Tiers monde » qu'engendre le décollage rapide, et inattendu des pays en développement d'Asie à partir des années 1960, et rappelé les débats sur les explications de ces « miracles », ce texte analyse les spécificités institutionnelles des États développeurs d'Asie puis présente les instruments de politique industrielle utilisés pour accélérer l'industrialisation et la croissance.



## Un décollage déconcertant

En 1960, la Corée du Sud était plus pauvre que le Ghana ainsi que de nombreux pays d'Afrique ; le revenu par habitant à Taiwan était inférieur à celui du Brésil et quatre fois plus faible qu'en Argentine ; Hong Kong et Singapour, proches de la moyenne latino-américaine, étaient déjà un peu plus riches. Au cours de cette décennie, ces quatre économies entrent progressivement dans une dynamique de croissance sans précédent : en moins d'une génération (1960-1980), le revenu par habitant est multiplié par quatre (tableau 1). Plus spectaculaire encore que celle du Japon, la croissance des NPI s'accélère au cours des années 1980, considérées en Amérique latine et en Afrique comme une décennie perdue. À l'aube des années 1990, Taiwan et la Corée du Sud ont réalisé le développement économique le plus compressé de l'histoire.

La diffusion de la croissance a été progressive mais assez générale en Asie dans les pays qui ne pratiquaient pas l'isolement. Le décollage des NPI est suivi dans les années 1980 par l'émergence de l'Indonésie, de la Malaisie, de la Thaïlande, puis, au cours des deux décennies suivantes, par la croissance de la Chine, du Vietnam et de l'Inde. Même un pays marqué par la destruction et la corruption comme le Cambodge bénéficie d'une croissance très forte à partir du milieu des années 1990, tirée par un environnement régional stable et dynamique. Cette croissance économique s'est accompagnée d'une amélioration des indicateurs de développement humain des pays d'Asie, qui se situent désormais aux premiers rangs du monde en développement.

Le dynamisme de la région a longtemps surpris. Il n'était pas prévu par les experts et contredisait la plupart de leurs prévisions. Dans les années 1960, l'Asie pessimisme faisait l'unanimité. Ensuite, le Tiers monde, globalement, est considéré « dans l'impasse »[1] car, d'une part, il serait submergé par la marée démographique et, d'autre part, il serait incapable de suivre l'accélération du progrès technique. À Séoul, les conseillers américains désespéraient de l'avenir de la Corée du Sud. Taiwan apparaît très fragile. Singapour, qui se sépare en 1965 de la Fédération de Malaisie, est considéré comme non-viable ; la Ville-État importe jusqu'à son eau. Lorsque Rosenstein Rodan publie en 1961 ses projections pour 66 pays à l'horizon 1976, il annonce qu'en Asie, l'Inde, la Birmanie et le Pakistan connaîtront une forte augmentation du revenu par habitant, deux à trois fois supérieure à celle de la Corée du Sud, de Taiwan ou de Singapour. Parmi les pays en développement, les champions annoncés du rattrapage se trouvent surtout en Amérique latine (Argentine, Colombie, Uruguay) et en Afrique (Angola, Ghana, Kenya, Nigeria…). Pourtant l'Asie de l'Est décolle. Irrespectueuse de la théorie, cette croissance décontenance les paradigmes traditionnels du développement, marxiste (l'inconcevable développement de la périphérie) comme orthodoxe (qui prévoit un avenir brillant aux grands pays abondant en matières premières). Cet embarras explique l'insistance sur la singularité, le caractère exceptionnel et non transférable des expériences de croissance rapide en Asie, qui est illustré par l'usage du terme de « miracle ». Après le « miracle » japonais, on évoque en effet les « miracles » de la Corée, de Taiwan, de Singapour, puis celui de l'Asie de l'Est en général, dans un ouvrage éponyme de la Banque mondiale (1993), qui n'intègre pourtant pas encore le décollage de la Chine ! Rare et, surtout, inexplicable, un miracle n'est pas reproductible et il est difficile d'en tirer des leçons, de politique économique par exemple. Chaque expérience ne relève que de sa propre histoire. Pour I. Sachs (1987) par exemple, « il n'y a pas de place pour de nouveaux Japon, ni pour une nouvelle bande des quatre, tellement est grande la vulnérabilité à laquelle s'exposent des pays fortement dépendants de l'accès aux marchés de pays industrialisés. Il est irresponsable de projeter la performance passée des nouveaux pays industriels […] et de la présenter comme modèle à suivre par d'autres pays





[1] *Le Tiers-Monde dans l'impasse*, de Paul Bairoch. Le titre ne change pas entre la première édition de 1971 et la dernière de 1992 (Gallimard éd).

en développement »[2]. Pour Wade (1990), le succès des NPI ne semble pas reproductible car il a bénéficié d'une expansion du commerce mondial qui est terminée. Pourtant, actuellement, la petite Malaisie (25 millions d'habitants) exporte deux fois plus que l'ensemble de l'Afrique du Nord et la Chine, entrée à l'OMC en 2001, réalise plus de 10 % du commerce mondial.

Ainsi, les « miracles » se prolongent et se renouvellent en Asie. Ils contrastent avec les croissances plus lentes des autres régions en développement. Au cours des trois dernières décennies, la croissance a été près de trois fois plus rapide en Asie de l'Est qu'en Amérique latine ou en Afrique sub-saharienne[3]. Ces dynamiques s'appuient sur l'expansion des investissements et des exportations manufacturières. À partir des NPI, l'orientation exportatrice de l'industrie se diffuse en Asie du Sud-Est dans les années 1980, puis en Chine. L'exportation exerce un puissant effet de levier sur la croissance, car elle permet de dépasser la contrainte de la taille du marché intérieur. Dès 1995, la production industrielle de la Thaïlande avait dépassé celle de l'Argentine et celle de la Corée dépasse désormais celle du Brésil ou de la France. L'essor des pays pauvres d'Asie de l'Est démontre qu'une trajectoire de rattrapage peut être amorcée, puis entretenue sur une longue durée, à partir de conditions initiales diverses. Il n'y a pas de fatalité du sous-développement, le Tiers monde n'est pas dans l'impasse ! (Judet 2005).





[2] Dans L. Emmerij, *Les politiques de développement et la crise des années 1980*, OCDE 1987. Pour B. Cumings (1987) « Les succès de développement de Taiwan et de la Corée sont historiquement et régionalement spécifiques, et donc ne fournissent aucun modèle réellement adaptable pour d'autres pays en développement intéressés par une émulation » !

[3] Croissance moyenne 1981-2012 : Asie de l'Est et Pacifique + 8,3 % ; Amérique latine + 2 ,7 % ; Afrique sub-saharienne + 3,1 % (données Banque mondiale).

*Tableau 1 : La croissance en Asie 1960-2012*

| | PIB par habitant 1960 ($) | Multiplication du PIB/h* 1960-1980 | Multiplication du PIB/h* 1980-2012 | Croissance du PIB, % 1961-2012 |
|---|---|---|---|---|
| Corée | 155 | 3,4 | 5,9 | 6,8 |
| Taiwan | 164 | 4,7 | 4,6 | 7,4 (1) |
| Hong Kong | 429 | 4 | 3,2 | 5,8 (2) |
| Singapour | 395 | 4,2 | 3,6 | 7,8 |
| Chine | 92 | 1,8 | 15,2 | 8,3 |
| Thaïlande | 101 | 2,4 | 3,6 | 6,3 |
| Malaisie | 299 | 2,3 | 2,9 | 6,8 |
| Indonésie | 51 | 1,9 | 3,2 | 5,7 |
| Philippines | 254 | 1,6 | 1,3 | 4,1 |
| Vietnam | ns | ns | 4,9 | ns |
| Cambodge | 111 | ns | 3,4 | ns |

Source : World Development Indicators Banque Mondiale, CHELEM-CEPII ; DGBAS pour Taiwan.
* dollars constants de 1985 ; (1)1951-2011 ; (2) 1966- ; (3) 1985-2012 ; (4) 1994-2012 ; (5) fin en 2006



Les organisations internationales seront les premières à fournir une explication à vocation générique des politiques économiques et du cadre institutionnel à l'œuvre, en forgeant le modèle NPI. Selon ces institutions, le succès des NPI serait largement dû aux mesures de libéralisation économique prises au début des années 1960, qui auraient supprimé l'arbitraire de l'administration, laissé aux entreprises la liberté de choix d'investissement et neutralisé les incitations fiscales et douanières à la substitution aux importations. Dans cette interprétation, la croissance des NPI repose ainsi sur : (a) au niveau extérieur, sur un quasi libre-échange, comme le soutiennent entre autres Little ou Westphal[4] ; (b) au niveau intérieur, sur le respect des forces du marché, comme le résume Belassa : « L'expérience indique que les pays qui n'ont pas planifié ont eu de bien meilleures performances économiques que ceux qui ont compté sur des méthodes de planification. Les pays qui n'ont pas planifié incluent Taïwan, la Corée du Sud, Israël et le Brésil ; l'Inde

[4] « La Corée offre un exemple presque classique d'une économie se conformant à son avantage comparatif et empochant les bénéfices prévus par la théorie économique » (Westphal 1982).

a planifié »[5]. Cette interprétation conforme aux canons de la théorie néoclassique et au paradigme libéral connaît une large diffusion via les canaux de prescription intellectuelle des grandes organisations internationales et les manuels de référence. C'est par exemple le cas de la présentation du succès des NPI dans le *Handbook of Development Economics* (1991), mais également de l'interprétation tres ambiguë proposée dans le manuel de référence en économie internationale de Krugman et Obsfeld[6]. À une période où les débats sur les politiques de développement se durcissent, comme l'observe Hirschman, cette lecture permet à l'argumentaire néoclassique d'acquérir « une force de persuasion qu'il n'avait pas connue au même degré depuis de longues années »[7]. Les NPI sont érigés en modèles de développement et les préceptes néoclassiques retrouvent une forte crédibité en diffusant vigoureusement l'idée que ces expériences sont reproductibles et qu'il s'agit de modèles pour les autres pays. Légitimées par le différentiel de croissance des NPI avec les autres pays du Sud, les politiques libérales de développement redeviennent dominantes. Elles s'imposent comme la recette incontournable du passage à l'économie de marché lorsque l'Europe de l'Est bascule dans la transition à partir de la fin des années 1980. Le « consensus de Washington » intègre et redéploie ce néolibéralisme pour le développement.

Cette interprétation de la réalité est tout à la fois superficielle et caricaturale. Les expériences de développement des NPI sont instrumentalisées pour s'insérer correctement dans le cadre théorique choisi. En longue période, la continuité et la domination des canons du libéralisme s'appuient sur cette tranquille assurance dogmatique qui se traduit par une relecture et une réinterprétation de l'histoire qui lui est favorable. On trouvait en effet au XIX^e siècle, sous la plume de Say ou de Smith par exemple, des lectures aussi partielles des expériences de développement de l'époque[8]. Toutefois, au fur et à mesure que

[5] B.Belassa, « The Export of Manufactures in Mexico and its Promotion Policies », *World Bank working paper* n° 113, 1979.

[6] Voir par exemple, la 6^e éd. (2003) de leur *International Economics* p. 688-689, ou la 7^e éd. (2006) de la version française, *Économie internationale*, p. 677-679.

[7] A.O.Hirschman, *L'économie comme science morale et politique*, p. 61.

[8] List observait par exemple : « L'opinion de Say sur la toute-puissance des individus et sur l'impuissance de l'État est exagérée jusqu'au ridicule. Ne pouvant se défendre d'admirer les efforts de Colbert pour

la Corée ou Taiwan en se développant deviennent des enjeux commerciaux, leurs pratiques protectionnistes apparaissent au grand jour, et les frictions commerciales entre ces pays et les États-Unis se multiplient. Simultanément, les fondements de l'élémentaire présentation libérale[9] sont sapés par plusieurs études qui analysent en profondeur le contenu des politiques mises en œuvre : Gold (1986) et Wade (1990) pour Taiwan, Luedde Neurath (1986) et Amsden (1989) pour la Corée. Ces travaux montrent que non seulement ces marchés ont été protégés, mais aussi que la protection commerciale n'est qu'un des domaines d'intervention des États, et que ceux-ci mènent des politiques industrielles et financières actives et précises, n'hésitant pas à manipuler les prix pour orienter les investissements et à cibler tant les produits à fabriquer que les entrepreneurs responsables de ces productions (à l'exception de Hong Kong).

Aujourd'hui, plus personne ne nie l'intervention de l'État dans l'industrialisation et le développement des NPI. Étonnante pirouette en forme d'hara-kiri, ceux qui avaient ignoré ce rôle suggèrent maintenant que les NPI, de même que le Japon, auraient réalisé des performances économiques supérieures si l'État n'était pas intervenu[10]. Ainsi la croissance ne serait plus due à l'absence d'État, suivant la présentation des années 1970-1980, mais se serait réalisée en dépit de son intervention ! Il n'existe cependant pas d'exemple réel qui conforterait cette ligne désespérée d'arguments contre-factuels ; aucun pays n'ayant connu dans l'histoire une croissance forte aussi durable que les NPI, à part… la Chine, qui s'est inspirée des NPI ! Le rôle de l'État ne pouvant pas sérieusement être ignoré, la sauvegarde



l'éducation industrielle de la nation, il s'écrie : "À peine eut-on pu espérer autant de la sagesse et de l'intérêt personnel des particuliers eux-mêmes". » (List, *Le système national d'économie politique*, Capelle, Paris, 1857, p 480).

[9] Produite par des experts qui ne séjournaient que pendant un temps très limité. Car, comme le reconnaissait l'un deux, « au-delà de trois jours, les choses deviennent confuses » (cité dans Wade 1990).

[10] « On n'a jamais pu trancher la question de savoir si c'est grâce à ces interventions ou malgré elles que des pays comme la Corée, dont la politique commerciale ne favorise pas plus les activités de substitution aux importations que les activités d'exportation, et qui intervient dans certaines branches spécifiques, ont réussi » (Banque mondiale 1987). Dans la même perspective, voir : Banque mondiale, *The Growth Report, Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, 2008.

du message libéral à sa confrontation avec le développement asiatique passe désormais par le scénario des politiques « *market-friendly* », construit par la Banque mondiale à l'occasion de la publication de son rapport sur le miracle de l'Asie de l'Est[11]. Selon cette thèse, si l'État est intervenu, c'est dans le sens du soutien aux mécanismes du marché, raison qui explique que ces politiques aient réussi. Cette thèse cataplasme souffre cependant d'incohérences majeures[12].

Surtout, éluder ainsi le débat conduit à escamoter la principale question que posent les expériences de ces pays aux politiques de développement : en quoi le rôle de l'État en Asie est-il distinct, par ses objectifs et ses modalités d'intervention, de celui constaté ailleurs dans le monde en développement et comment se différencie-t-il à l'intérieur de l'Asie ?



## L'État développeur en Asie

Kuznets (1988) fut l'un des premiers à souligner le paradoxe asiatique, où un niveau élevé d'intervention de l'État s'accompagne d'un niveau de dépenses publiques assez bas. En effet, le poids de l'État est modeste dans la plupart des économies de la région. Les entreprises publiques sont peu nombreuses et jouent un rôle modéré, à l'exception du monde chinois (dont Taiwan initialement) et du Vietnam. Les dépenses budgétaires sont restées contenues. Cependant, ces indicateurs ne donnent pas une vision réaliste du rôle des États dans ces économies, qui envoient des instructions sur les productions à réaliser, manipulent les prix et créent des incitations en fonction d'objectifs précis. Les États disposent en Asie d'une large capacité d'intervention. Pour clarifier le rôle de l'État en Asie et expliquer ce paradoxe – la coexistence entre une économie de marché et un État interventionniste –, Chalmers Johnson (1982) a proposé la notion d'État développeur, le

---

[11] *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press 1993.

[12] Dès l'avant-propos de l'ouvrage, le président de la Banque mondiale annonce : « Les huit économies étudiées ont utilisé des combinaisons de politiques très différentes [...]. Donc *il n'y a pas un modèle* de développement est-asiatique. » Il poursuit, un peu plus loin, « Les auteurs concluent que la croissance rapide dans chaque économie est due premièrement à la mise en œuvre *d'un ensemble commun de politiques* économiques *market-friendly* [...]. » C'est nous qui soulignons.

« Capitalist Development State », qu'il a élaborée en s'inspirant de l'expérience japonaise de 1952 à 1975. Il a ensuite lui-même appliqué cette notion féconde aux cas de la Corée et de Taiwan et il a été étendu à d'autres pays d'Asie, voire au-delà.

**Les propriétés des États développeurs d'Asie**

La première caractéristique commune aux États développeurs est leur autonomie vis-à-vis du secteur privé. Ce sont des États « forts » au sens de Myrdal (1976), c'est-à-dire capables de définir des choix stratégiques et de réaliser les mesures correspondantes, résistant aux lobbies menacés ou opposés à ces changements. Cette capacité de mise en œuvre des décisions constitue l'une des grandes différences entre les États interventionnistes des NPI et ceux d'Amérique latine ou d'Afrique. Elle conditionne la croissance rapide, car celle-ci commande d'impulser un changement accéléré des structures économiques, qui peut avoir des conséquences douloureuses pour les secteurs en déclin. L'indépendance et l'autorité de l'État sont en partie le résultat de circonstances historiques particulières. Au Japon, à Taiwan, comme en Corée, les réformes agraires ont détruit l'influence des anciennes élites de propriétaires fonciers et l'appui américain a consolidé le pouvoir des nouveaux gouvernements. Au Japon et en Corée, la guerre et la reconstruction ont renforcé le rôle de l'État dans l'orientation des investissements. À Singapour, le gouvernement apparaît dès la création de la ville-État comme le seul garant de la cohésion économique et sociale. Plus récemment, le rôle directeur de l'État en Chine ou au Vietnam ne peut pas être contesté par un secteur privé qui est coincé entre un vaste secteur public et une pléthore d'entreprises étrangères, dans un contexte de monopole politique. Dans les économies « libérales », l'autorité de l'État s'accompagne également souvent de pouvoirs stables. Le régime Park en Corée (1961-1979), celui du Kuomintang à Taiwan, l'administration Mahatir en Malaisie (1981-2003) ou celle de Suharto en Indonésie (1965-1997) ont concentré les pouvoirs pendant une longue période. Si cette stabilité a consolidé la position de l'État vis-à-vis du secteur privé, et explique qu'il ait pu œuvrer pour l'intérêt général, sa légitimité ne provient pas des urnes mais de sa capacité à promouvoir la prospérité économique. La compétence économique doit suppléer l'absence d'adhésion politique.

Cette combinaison d'autorité et d'intervention est exercée par une bureaucratie professionnelle, souvent compétente et assez indépendante. On observe une séparation entre direction politique

et gestion économique, dont les modalités précises (répartition des rôles) varient, mais qui n'est pas fondamentalement différente entre les pays socialistes (Chine, Vietnam) et capitalistes de la région. La bureaucratie économique constitue en général une élite, recrutée et promue sur des critères méritocratiques, qui bénéficient de salaires comparables à ceux du secteur privé, mais qui dispose d'un pouvoir et d'un prestige supérieurs. Bien qu'elle soit instable et rarement complète, la dissociation entre la direction politique et l'administration de l'économie permet d'inscrire la politique économique dans le long terme. Ces systèmes administratifs ne sont pas parfaits et il existe de nombreux exemples de corruption. Mais ils disposent d'un pouvoir effectif d'orientation du secteur privé qui passe par l'imposition de critères de performance stricts.

La troisième caractéristique de l'État développeur est de fixer des objectifs économiques précis, et généralement ambitieux, inscrits dans une démarche planifiée, mais qui doivent être atteints par le secteur privé. Les États developpeurs d'Asie dépendent à un degré élevé de la coopération public/privé entre «*les gestionnaires de l'État et les gestionnaires des entreprises* » (Johnson). L'une des principales force de ce modèle institutionnel réside dans cette collaboration entre la bureaucratie et les entreprises. Les fonctionnaires n'essaient pas d'obtenir un contrôle absolu sur les entreprises, mais cherchent à guider l'économie en les utilisant comme des relais et des antennes. L'État ne donne pas des ordres, mais il influence les entreprises à travers des recommandations et des incitations. Ces recommandations sont informelles, rarement écrites et parfois équivoques. Elles ne sont ni de nature coercitive ni de nature législative, mais au contraire informelles, rarement écrites et parfois équivoques. Les entreprises qui répondent à ces signaux de l'administration obtiennent divers avantages, essentiels pour leur croissance. Ce fonctionnement exige que des contacts réguliers soient maintenus entre l'administration et les entreprises. Si les relations sont partout étroites, les modalités de coopération et les rapports de force État/secteur privé sont spécifiques à chaque pays.

Une politique macro-économique relativement conservatrice, sans pour autant être orthodoxe, constitue une quatrième caractéristique fréquente en Asie. Une gestion budgétaire prudente, un endettement public mesuré dans la plupart des cas et une inflation modérée en sont les traits principaux. Cette solidité du cadre macro-économique diminue la vulnérabilité aux changements de conjoncture et le caractère cyclique de la croissance. Un faible niveau de dette publique renforce la capacité

d'absorbtion des chocs et constitue une forme de bien public car les dépenses publiques peuvent facilement être augmentées si nécessaire. La prudence budgétaire s'accompagne de politiques de change offensives et d'une généralisation des sous-évaluations compétitives ; actuellement en Chine, comme auparavant au Japon, en Corée ou même à Taiwan.

**La matrice du modèle**

Les principaux éléments constitutifs de ces modèles de développement proviennent d'une matrice commune. La Chine et la Malaisie contemporaine s'inspirent explicitement des expériences de Taiwan et de la Corée du Sud, qui eux-mêmes avaient pour modèle le Japon, pays qui avait copié sa stratégie de développement et certaines institutions économiques sur celles de l'Allemagne du XIX^e^ siècle. Ce modèle de rattrapage est donc aussi ancien que la question de l'industrialisation tardive, apparue aussitôt que le leadership de l'Angleterre devient contesté au milieu du XIX^e^ siècle. Ses antécédents et les continuités historiques sont exposés en détail dans les travaux d'Amsden (2001), de Chang (2002) ou de Studwell (2013). L'État développeur asiatique est historiquement enraciné dans le succès de l'expérience allemande de la fin du XIX^e^ siècle, via son adaptation par le Japon de Meiji, qui le diffusera ensuite dans la région. À partir de cette matrice allemande, ce modèle de rattrapage s'est modifié. S'il a été adapté aux changements de l'environnement économique et aux chocs de différentes natures, il a surtout été modifié par les expériences et observations accumulées qui ont alimenté un processus d'apprentissage institutionnel dont bénéficient les États Développeurs les plus tardifs. Actuellement par exemple, la farouche résistance de la Chine à réévaluer son taux de change se fonde en partie sur le constat des conséquences de la réévaluation du yen (« endaka ») au Japon et des deux décennies de stagnation qui ont suivi ; la prudence chinoise dans l'ouverture financière repose également sur l'observation des dégâts des libéralisations hasardeuses des balances des capitaux en Asie du Sud-Est et en Corée il y a vingt ans qui ont conduit à la crise financière de 1997.

Par ailleurs, l'État en Asie n'est pas monolithique et les différentes caractéristiques présentées ci-dessus sont plus ou moins marquées selon les pays. Une distinction fréquente s'appuie sur les différents degrés d'indépendance et la qualité variable de la bureaucratie économique. Elle suggère de distinguer un modèle « Asie du Nord-Est », où dominent des mécanismes

de décisions économiques autonomes, d'un modèle « Asie du Sud-Est » où l'administration est plus soumise aux infuences ; Singapour, le Vietnam et la Chine appartiennent alors au modèle « Nord-Est ». Les pratiques sont en effet contrastées. En Thaïlande par exemple, la fragmentation bureaucratique et l'instabilité politique réduisent l'influence du gouvernement face aux groupes locaux et aux filiales d'entreprises étrangères. Disposant d'une capacité de planification limitée, l'État thaïlandais n'apparaît pas comme particulièrement fort. Cependant, dans ce pays, comme dans le reste de l'Asie du Sud-Est à l'exception des Philippines, les gouvernements sont intervenus de plusieurs manières pour faciliter et accélérer la croissance de l'industrie et des exportations. En Malaisie, en Thaïlande et en Indonésie, ils ont été capables de définir et de mettre en œuvre des politiques économiques suffisamment cohérentes dans la durée et de prendre des mesures adaptées lors des chocs exogènes. Par la qualité de leur gestion macro-économique et les arrangements institutionnels destinés à la promotion de l'industrie, les États de ces pays d'Asie du Sud-Est ressemblent donc plus aux État sDéveloppeurs de la Corée ou de Taiwan qu'à ceux des autres pays en développement.

## Le carré magique de la politique industrielle

Si elles n'ont pas partout connu le même succès, les politiques industrielles ont été plus cohérentes et ont eu un meilleur rendement en Asie de l'Est que dans les autres régions en développement, notamment qu'en Amérique latine. Cette meilleure efficacité de la politique industrielle est la conséquence de configurations institutionnelles particulières - l'existence d'administrations autonomes et d'États « forts » - et de l'intégration de la politique commerciale et de la politique industrielle. Dans ce modèle de rattrapage, le soutien et la protection des entreprises nationales s'accompagnent de leur orientation, plus ou moins impérative, à l'exportation. Cette combinaison caractérise le modèle d'industrialisation en Asie et le distingue des stratégies suivies ailleurs. Il est mis en œuvre en s'appuyant sur des dispositifs institutionnels qui, bien que propres à chaque pays et d'efficacité variable, comprennent quatre types d'instruments :

– Une agence ou institution centrale en charge de la définition des objectifs (ciblage) ;

– Le contrôle du système financier ou une influence sur l'allocation des financements ;

– Une incitation et/ou une contrainte d'exportation ;

– Des mesures de protection commerciale et d'appui au développement technique.

**Agences de développement et pilotage économique**

L'État « gouverne » le marché, de manière spécifique dans chaque pays, par le biais d'une ou plusieurs administrations clés qui assurent des fonctions de pilotage de l'industrialisation et du développement. De la position hiérarchique dans l'appareil d'État et du pouvoir de ces agences de pilotage dépendent le niveau de cohérence de la politique industrielle ainsi que le degré d'intervention, qui varie de la planification impérative à un soutien plus horizontal. Ce pouvoir est souvent lié à leur proximité avec l'administration du budget, qui contrôle l'usage des moyens financiers de l'État. Le ciblage industriel s'organise à ce niveau ; il s'appuie de manière forte sur des échanges et une coopération entre l'administration et le secteur privé.

Le rôle du ministère du Commerce international et de l'industrie, le célèbre MITI, dans la politique industrielle et la mise en œuvre de la coopération public-privé au Japon a été abondamment décrit, notamment par C. Johnson (1982), dans son ouvrage éponyme [13]. Après guerre, son rôle central d'impulsion et de coordination est constaté par tous les observateurs : « Le ministère met en œuvre un montant extraordinaire de consultations, de conseils, de persuasions et de menaces. Dans les bureaux du MITI prolifèrent les cibles sectorielles et les plans, ils débattent, réfléchissent, exhortent […] Les entreprises prennent peu de décisions sans consulter l'autorité appropriée ; c'est le cas également dans l'autre sens. Le ministère dispose de 300 comités de consultation pour cela. » (Allen 1980, p 116). Le modèle japonais sera une source d'inspiration régionale. Cependant, c'est en Corée que le pouvoir de la bureaucratie économique sur le marché a été le plus puissant et le plus concentré pendant la phase de rattrapage. Le ministère du Plan, l'*Economic Planning Board* ou EPB, va concentrer l'essentiel du pouvoir économique de l'État à partir de 1963. Ses fonctions couvrent les statistiques, l'élaboration du plan et le contrôle du budget, de l'aide et des investissements étrangers ; activités qui d'habitude sont sous la tutelle du ministère des Finances, pas sous celle du Plan. Le



[13] Dont le titre complet est tout un programme *: MITI and the Japanese Miracle. The growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1982.

ministre de l'EPB devient *deputy Prime Minister* ; il coiffe tous les ministres sectoriels et l'EPB recrute les jeunes diplomés les plus brillants, attirés par des salaires assez élevés et, surtout, par le prestige et le pouvoir de cette puissante administration. L'EPB sera donc en charge simultanément de la planification du développement et de la mise en œuvre des plans.

Alors qu'en Corée, l'intervention de l'État se déroule suivant un principe hiérarchique qui part de l'EPB vers l'industrie, via notamment le rôle prédominant des grands groupes privés, à Taiwan, la politique industrielle a un rôle de support autant que d'orientation et est de nature plus systémique. L'agence de pilotage économique est le *Council for Economic Planning and Developement* (CEPD). Il est directement lié au Cabinet du Premier ministre, mais ne dispose d'aucune autorité administrative. Cependant, l'expertise de ces 300 fonctionnaires est reconnue et leurs avis font autorité. Ils sont chargés du suivi de la conjoncture, de l'élaboration du plan et de l'évaluation des grands projets des entreprises d'État. Le dispositif s'appuie sur une deuxième institution clé, l'Industrial Development Bureau (IDB), au sein du ministère de l'Économie, qui est plus directement responsable de la politique industrielle. Plus proche des milieux industriels, ses attributions couvrent non seulement la politique industrielle ,mais également la politique commerciale et la promotion des investissements. De la même manière qu'en Corée le ministère du Commerce et de l'Industrie (MTI) est plus protectionniste que l'EPB, à Taiwan, l'IDB est plus interventionniste et nationaliste que le CEPD et moins libéral que le ministère des Finances. Des divergences et des tensions existent entre les éléments du dispositif de promotion industrielle, ce qui, dans ces deux pays contribue plutôt à favoriser le pragmatisme. Si l'articulation et la coordination entre l'administration et le secteur privé utilisent des canaux spécifiques, hiérarchie industrielle d'abord en Corée et associations professionnelles surtout à Taiwan, cette coopération est particulièrement effective dans les deux pays.

Comparativement, en Asie du Sud-Est, l'administration du pilotage économique apparaît plus fragmentée et moins coordonnée ; la coopération avec le secteur privé, en particulier, est moins efficace. En Thaïlande, le *National Economic Social Development Board* (NESDB) et la Banque de Thaïlande (BOT) sont les principaux lieux de l'administration économique depuis 1945. Le NESDB, qui a le même rang hiérarchique que les autres ministères, a une fonction d'expertise et de régulation plutôt que d'intervention ; il évalue les projets déposés par les autres ministères. Le *Board of Investment* (BOI) du ministère de l'Industrie

est plus directement en charge du développement industriel, mais les incitations qu'il propose combinent des objectifs de politique industrielle et d'aménagement du territoire parfois divergents. Institution indépendante et prestigieuse, la Banque de Thaïlande, dont le statut est inspiré de celui de la Banque d'Angleterre, est un acteur structurant du développement économique du pays. Dans la Malaisie multi-ethnique, la politique de développement est conditionnée à partir de 1969 par l'objectif de restructuration de la société, la New Economic Policy (NEP), qui organise une discrimination positive au profit des Bumiputras, les Malais d'origine, et leur promotion économique. Les grandes mesures de politique industrielle sont indissociables de cet axe.

Si la Chine planifie son développement depuis le premier plan quinquennal de 1953, elle ne pratique une politique industrielle inspirée de ses voisins, le Japon et la Corée, que depuis le début des années 1990. Les objectifs et les principaux instruments sont similaires (ciblage sectoriel, choix des entreprises et promotion des « champions » nationaux, ouverture sélective, subventions) et la principale différence est l'ouverture aux firmes étrangères. Les critères et les secteurs stratégiques sont définis par la *National Development and Reform Commission* (NDRC), qui a succédé au Ministère du Plan. Le ciblage industriel constitue l'une des principales raisons d'être de ces agences de pilotage. La Chine le pratique désormais à grande échelle en « choisissant des vainqueurs » parmi les entreprises d'État. Le 9e plan (1996-2001) a donné la priorité aux « industries piliers » – matériaux de construction, secteur pétrolier et construction automobile – et à l'ajustement du textile, de la sidérurgie et de l'industrie du charbon pour réduire les surcapacités. C'est au cours de ce plan que les « high tech » sont devenus prioritaires. En Corée, le ciblage a été particulièrement explicite. Le régime du Genéral Park Chung Hee était convaincu des vertus de la planification dans la tradition japonaise. Ancien officier dans l'armée impériale, il avait vécu en Mandchourie la mise en œuvre d'un plan quinquennal donnant la priorité à l'industrie et à la valorisation des ressources. Le textile, la sidérurgie, l'industrie des machines, la construction navale, la construction automobile, la pétrochimie, l'électronique ont été successivement des industries prioritaires. L'État a systématiquement privilégié les économies d'échelle en incitant la construction de sites qui se situent de par leur taille parmi les plus grands dans le monde (sidérurgie, grosse construction mécanique, construction navale). Ce ciblage a concerné non seulement les secteurs, mais également les entreprises. La politique industrielle a choisi et même « fabriqué » des vainqueurs

en soutenant et en stimulant la croissance d'un petit nombre d'entreprises qui sont devenues des groupes diversifiés géants, les *chæbols*.

À Taiwan, si le ciblage a été moins systématique, le schéma directeur était qu'à chaque étape du développement correspond une industrie motrice susceptible d'avoir des effets d'entraînement sur l'ensemble de l'économie. L'État a commencé par la promotion de l'industrie textile en confiant à certains entrepreneurs la transformation de la matière première qu'il leur vendait et qu'il leur rachetait une fois transformée, à l'instar du système du « putting out » de l'Angleterre du XIX^e siècle. Ainsi, plusieurs grandes entreprises de filature et de tissage taiwanaises n'ont pas eu à se soucier de maîtriser les segments en amont et en aval de la production. Ces entreprises ont ensuite acquis une autonomie de gestion et ce n'est que plus tard qu'elles ont été confrontées à la concurrence internationale. Cette approche de nurseries d'entreprises sera déclinée ensuite sous la forme de fourniture d'inputs technologiques aux industriels confrontés à des barrières techniques (ordinateurs portables ; machines-outils à commande numérique). En Thaïlande, par contre, l'État a toujours hésité à s'engager dans des pratiques de ciblage industriel, même s'il dispose d'une capacité d'intervention à travers le BOI. La Malaisie a mené une politique plus cohérente de promotion sectorielle, notamment dans le secteur automobile. Mais le ciblage ne s'est pas traduit par de l'efficacité en raison de la faiblesse des critères de performances (cf. infra). L'Indonésie, fugace constructeur aéronautique dans les années 1980, a connu la même combinaison néfaste de plans sectoriels directifs sans contrainte suffisante de performances.

**Le contrôle du système financier**

La puissance du modèle de développement asiatique repose sur la capacité de mobilisation par l'État, directe (Corée, Chine, Malaisie, Singapour) ou indirecte (Japon, Hongkong), de ressources financières rares vers le financement de l'industrialisation, c'est-à-dire le financement de projets d'investissements industriels au rendement faible, en tout cas à court terme. La canalisation de ces financements a été la plus efficace lorsque l'État contrôlait le système bancaire, en Chine et au Vietnam, bien sûr, et également en Corée. Dans ces pays ,l'orientation du crédit bancaire vers les secteurs et les projets ciblés par l'État a représenté un puissant outil de mise en œuvre de la politique industrielle. Cet instrument était d'autant plus

puissant que les sources de financement alternatives étaient rares ou inexistantes. À l'exception de Hong Kong et de Singapour, les marchés financiers intérieurs sont restés longtemps sous-développés et l'accès au financement extérieur était restreint, en raison du peu d'attractivité financière de pays qui apparaissaient instables et qui menaient des politiques généralisées de fermeture ou de filtrage des investissement étrangers. Le système bancaire a ainsi joué le rôle de courroie de transmission de la politique industrielle, en canalisant l'épargne intérieure, et parfois étrangère, vers l'investissement privé. Le recours à l'endettement a financé l'essor de l'investissement et la croissance industrielle. En l'orientant ou en choisissant les projets, l'État assumait en partie la décision stratégique d'investissement. En contrepartie, parce que les projets sont financés par le recours au crédit, le risque d'investissement est partiellement socialisé. Ce pilotage de la finance vers l'investissement industriel a permis d'accélérer l'industrialisation et l'expansion des groupes industriels. Ce dispositif s'accompagne d'une répression financière des ménages sous la forme d'une rémunération de leur épargne très faible voire négative. Deuxième corollaire, chez les champions de l'industrialisation rapide, le secteur financier reste archaïque et déconnecté de la finance moderne ; leur talon d'Achille. En effet, l'allocation du crédit n'exige pas de compétences particulières en termes d'évaluation de projets ou de gestion des risques, lorsque les projets sont pilotés et implicitement garantis par les États.

En Corée et à Taiwan la finance était au service de l'économie. Ces deux pays ont étroitement surveillé leur système bancaire et les mouvements de capitaux. À Taiwan, le système bancaire était directement sous le contrôle de l'État et, en dépit d'un surplus courant structurel et de réserves de change considérables, le gouvernement a pratiqué le contrôle des changes jusqu'à la fin des années 1980 et a continué ensuite à limiter l'entrée des investissements de portefeuille. En Corée, le régime Park Chung Hee a placé la banque centrale (Bank of Korea) sous la tutelle du ministère des Finances et a pris une participation majoritaire dans le capital des grandes banques commerciales au début des années 1960. L'allocation du crédit bancaire, souvent à taux préférentiels, est dès lors devenue l'instrument privilégié de conduite de la politique industrielle. Pendant la période d'industrialisation lourde, une entreprise qui s'engageait dans un secteur prioritaire finançait seulement 20 % du projet sur ses fonds propres et obtenait le complément de l'État, directement ou par l'intermédiaire des banques. Ce processus de financement a permis de faire décoller le taux d'investissement

du pays et aux chæbols d'élargir rapidement leurs activités sans diluer leur capital, mais au prix d'une fragilisation de leur structure financière : le rapport des dettes aux fonds propres pour la moyenne des dix principaux chæbols passe de 3,4 en 1970 à 5,4 en 1983. La recette avait précédemment été suivie au Japon, où le levier de la dette avait permis d'accélérer le rattrapage dans l'industrie automobile ; le ratio d'endettement de Nissan ou Honda était respectivement de 4,5 et 7,8 au milieu des années 1960. En comparaison, en Asie du Sud-Est les systèmes bancaires ont moins été soumis aux objectifs de développement. L'allocation du crédit n'y est pas liée à la politique industrielle et aux performances à l'exportation. La séparation entre le secteur industriel et commercial, d'une part, et les activités financières, d'autre part, est moins systématique et certains groupes pouvaient financer leur investissement avec l'épargne collectée par leurs propres banques ; ce qui a conduit à plusieurs faillites bancaires, aux Philippines par exemple. De manière générale, les banques commerciales étaient plus indépendantes et offraient souvent de meilleurs rendements financiers dans les pays où, par ailleurs, le processus de développement était moins performant, comme les Philippines, l'Indonésie ou la Thaïlande. La pratique chinoise s'inspire par contre du Japon et des NPI. En effet, en Chine, les banques d'État sont des instruments de la politique industrielle.

En Asie du Nord-Est, l'orientation par l'État des crédits bancaires vers des acteurs ou des projets spécifiques n'a pas été une pratique exempte de défauts. En Corée, au Japon, en Chine, au Vietnam… de nombreux dérapages et gaspillages ont eu lieu, liés à la corruption, au népotisme ou, plus simplement, à l'incompétence et ils se sont traduits par le financement de projets irréalistes. Si ces pays n'ont pas totalement échappé à la construction d'éléphants blancs, ils ont été plus rares qu'ailleurs car le ciblage et le soutien public se sont accompagnés de mesures correctives. Dans la plupart des cas, plusieurs entreprises en concurrence étaient soutenues, ce qui limitait les pratiques de rentes. Surtout, en Asie du Nord-Est, les entreprises étaient soumises à des critères de performance assez strict, en priorité à l'exportation, dont le respect conditionnait leur financement. La « discipline des exportations » était en comparaison beaucoup plus douce en Asie du Sud-Est.

**La discipline des exportations**

Habituellement, plus un secteur est protégé, moins il est performant à l'exportation. En Corée, on constate pourtant une

absence de corrélation entre le taux nominal de protection et la croissance des exportations. Ce résultat paradoxal s'explique car il n'y avait pas un marché, mais des marchés, aux conditions de concurrence et de rentabilité très différentes. L'État a favorisé cette dissociation pour permettre aux entreprises de compenser leurs pertes sur les marchés extérieurs par des surprofits sur le marché intérieur. Dans le cas de l'électronique, la Banque mondiale avait par exemple calculé au début des années 1970 que le coût en won, la monnaie coréenne, d'un dollar gagné à l'exportation était quatre fois supérieur à celui d'un dollar obtenu par substitution aux importations. Avec de tels prix relatifs, pourquoi exporter ? En fait, les entreprises n'avaient pas le choix. En Corée, l'orientation à l'exportation était particulièrement impérative ; l'exportation conditionnait l'accès aux ressources financières et aux importations.

Les NPI ont combiné la promotion des exportations à la substitution aux importations pour accélérer la croissance industrielle et le rattrapage dès la fin des années 1960. Si elle s'inspirait de l'exemple japonais, cette stratégie était particulièrement originale dans un monde en développement qui ne jurait alors que par l'appui sur le marché intérieur. Depuis, cette orientation exportatrice est devenue la règle. Elle permet d'accélérer l'engagement de l'industrie dans la production de masse de produits plus sophistiqués, sans être contrainte ou ralentie par la petite taille du marché national. La Corée deviendra un grand producteur automobile dès les années 1980, alors que les ménages coréens sont encore peu nombreux à pouvoir acquérir une voiture, en exportant en Amérique du Nord. De même, Taiwan devient un des principaux producteurs mondiaux de machines-outils au début des années 1990 ; son marché intérieur est déjà saturé, mais les deux tiers de la production sont destinés à l'export. À la même période, son industrie électronique conquiert la première place mondiale pour les ordinateurs portables, en suivant la même recette. En second lieu, l'orientation à l'exportation révèle objectivement les performances des entreprises et des secteurs, car sur les marchés extérieurs, ils sont confrontés à une concurrence intense, quels que soient le confort et les protections dont ils bénéficient sur le marché intérieur. Le critère d'exportation distingue ainsi, de fait, les entreprises les plus efficaces et, lorsqu'il conditionne le soutien de l'État, il permet de cibler les meilleures entreprises et de sanctionner celles qui ne sont pas performantes. Un des principaux risques des politiques de ciblage industriel – celui de soutenir des secteurs ou des entreprises inefficaces – est ainsi

atténué. Quand ce mécanisme fonctionne bien, il produit une convergence entre la réduction de la contrainte extérieure, au niveau macro, et l'amélioration de la compétitivité des producteurs nationaux, au niveau micro.

Dans le Japon d'après-guerre, le MITI incita les grandes entreprises à développer leurs exportations en utilisant différentes mesures, comme l'allocation de devises qui permettait d'importer des équipements (« export-import link ») ou des exemptions d'impôts sur les revenus des exportations. Contraire aux règles de l'accord GATT, cet avantage fiscal fut retiré en 1964 sous la pression extérieure et remplacé par un mécanisme d'amortissement indexé sur les exportations, qui avait le même effet. On retrouve actuellement une même capacité d'adaptation de la politique industrielle aux règles du commerce international en Chine. À Taiwan, la transition vers l'exportation a débuté dès la fin des années 1950 et en Corée, la promotion des exportations a commencé après les réformes de 1962-1964. Celles-ci ont placé les exportateurs en situation de libre-échange, mais elles n'ont pas été accompagnées d'une ouverture du marché intérieur ou de l'instauration d'un régime commercial neutre. Dans les deux pays, des dévaluations massives ont d'abord été réalisées, puis des mesures de soutien plus directes aux exportations furent prises. En Corée, les entreprises exportatrices bénéficiaient de crédits abondants et subventionnés. Alors que, pour favoriser l'épargne, le taux d'intérêt bancaire est relevé à 26 % en 1965, le taux d'intérêt pour les exportateurs tombe à 6,5 %. Les exportateurs étaient « payés » pour emprunter ! (Studwell). Le système coréen de promotion des exportations est structuré autour de cette relation organique entre exportation et crédit : le volume des exportations d'une entreprise détermine sa capacité d'endettement et l'expansion des exportations est elle-même fonction des investissements réalisés qui, dans un contexte de pénurie de capitaux propres, dépendent des crédits. Ce système est à la base du différentiel de croissance entre entreprises et de l'expansion des grands conglomérats coréens, les chæbols. En effet, la taille des entreprises exportatrices augmente rapidement alors que celles qui n'exportent pas ou peu ne disposent pas du financement nécessaire à leur expansion. À Taiwan, les entrepreneurs étaient plus opportunistes que leurs homologues coréens et ils ont mieux répondu à l'avantage de coût procuré par la dévaluation, notamment dans les secteurs agro-alimentaires et intensifs en travail. Ils ont également bénéficié d'incitations particulières comme les *export-import links*, des avantages fiscaux et administratifs, ainsi que des crédits spéciaux pour les exportateurs jusqu'en 1992 (OCDE 1993).

Comparativement, l'orientation exportatrice a été plus précoce en Asie du Sud-Est où les régimes coloniaux avaient favorisé les spécialisations primaires. À la fin des années 1950, le montant des exportations par tête au Vietnam était cinq fois celui de la Corée (1$ par habitant) et, respectivement, 12 et 15 fois plus élevé au Cambodge et en Thaïlande (Booth 1999). Ces exportations ont augmenté pendant les années 1960-1970, mais elles sont restées peu diversifiées et concentrées sur les produits primaires et agricoles. Par ailleurs, les mesures protectionnistes foisonnaient. En 1965, les exportations industrielles représentaient moins de 10 % du PIB en Malaisie et en Indonésie, et 14 % en Thaïlande, mais déjà 35 % du PIB à Taiwan. Pourtant les gouvernements de la région ont également mis en œuvre des plans de développement des exportations industrielles, qui comprenaient avantages fiscaux, mesures de soutien et interventions spécifiques. Mais ces politiques furent moins puissantes et moins efficaces que dans les NPI, notamment en raison d'une moindre capacité de mise en œuvre de l'administration. En particulier, la performance à l'exportation ne conditionnait pas l'accès au crédit : en Malaisie, le constructeur automobile national, Proton, s'est ainsi développé sans jamais percer sur les marchés extérieurs ; dans la plupart des pays, le contrôle de l'État sur la finance n'était pas suffisant pour véritablement contraindre l'accès des groupes au financement bancaire. Ces spécialisations primaires initiales ne perturberont pas l'expansion, à partir des années 1980, des investissements directs étrangers (IDE) dans l'industrie qui auront souvent une forte orientation exportatrice (textile et automobile en Thaïlande, électronique en Malaisie, etc.).

Si la Chine s'engage plus tardivement dans la promotion des exportations, ses pratiques ressemblent plus à celles des NPI et du Japon. La Chine pratique en particulier les subventions comme en Corée. Les règles (strictes !) de l'OMC les interdisent en théorie mais, de fait, elles n'ont pas vraiment représenté un obstacle aux mesures ciblées. Lors de son adhésion à l'OMC en 2001, l'État chinois a omis de déclarer ses programmes de subvention et cinq ans plus tard, il a notifié l'existence de 78 programmes sans fournir les éléments requis pour apprécier les montants en jeu. En outre, dans sa déclaration, il évoquait des subventions aux entreprises étrangères investissant dans les secteurs stratégiques en passant sous silence les subventions plus importantes au bénéfice des entreprises locales. En 2012, dans son rapport sur la politique commerciale chinoise, l'OMC écrivait « *Le recours aux subventions et autres aides publiques semble tenir une place importante dans l'élaboration des politiques commerciales de la Chine.* » (Haley 2013). Malgré le manque de transparence, des travaux ont également montré que l'État

chinois jouait sur les différentiels de taxation pour inciter à l'exportation, de manière très similaire aux pratiques japonaises des années 1960 et 1970.

La comparaison des différentes expériences en Asie témoigne de l'absence de déterminisme entre, d'une part, l'ouverture initiale et, d'autre part, le développement industriel et la croissance des exportations. Au milieu des années 1960, aux Philippines, les exportations manufacturières représentaient près de 20 % du PIB, une part bien supérieure au reste de l'Asie en développement. Cependant, la suite de l'histoire montre que la nature des incitations et la capacité à les mettre en œuvre sont déterminantes dans l'orientation sur les marchés extérieurs et la diversification des exportations. Dans les NPI, les réformes des années 1960 ont incité les entreprises à investir davantage qu'elles ne l'auraient fait si elles avaient pu choisir librement entre le marché intérieur, petit mais protégé et profitable, et les marchés d'exportation, vastes mais concurrentiels. L'investissement a décollé et on peut à juste titre se demander si l'essor des exportations n'a pas été la conséquence de cette expansion industrielle plutôt que sa cause.



## Protection commerciale et politique technologique

Dans son histoire longue de l'industrialisation tardive, Amsden (2001) estime qu'un seul pays s'est industrialisé en libre-échange, la Suisse[14]. Tous les autres ont eu recours à la protection pour développer l'industrie. Même la puissante Angleterre a recours, dès le XVI^e^ siècle, à des mesures de protection contre les importations pour soutenir ses fabriques de vêtements en laine. Les États-Unis indépendants, la France, puis la Prusse devenue l'Allemagne et, enfin, le Japon du Meiji puis de l'après-guerre élargissent et modernisent la panoplie du protectionnisme industriel, qui apparaît comme une condition nécessaire de l'industrialisation. À court terme, la protection engendre une baisse du revenu réel, dû au renchérissement des produits disponibles sur le marché intérieur. Mais seule la protection permet de développer les apprentissages et d'accumuler les compétences et les économies d'échelle qui, à long terme, permettent de transformer l'industrie « dans l'enfance » en une industrie compétitive. Cette condition a été abondamment

[14] Certains auteurs ajoutent Hong Kong, mais ce n'est pas un État.

soulignée par List, mais aussi par la plupart des économistes du développement, naturellement hétérodoxes.

Les stratégies des NPI se sont inscrites dans cette tradition. Elles peuvent être qualifiées de néomercantilisme, car la promotion des exportations s'est accompagnée d'une politique extrêmement protectionniste. Cette protection n'empêchait pas les importations, qui progresseront beaucoup, mais elle les filtrent ; dans les années 1980, plus de 90 % des importations coréennes sont ainsi des importations « productives : matières premières, demi-produits et composants, équipements. En Asie du Sud-Est, le niveau de protection est également élevé et augmente au cours des années 1970 (Thaïlande, Malaisie). En Thaïlande par exemple, la moyenne pondérée des droits de douanes effectivement appliqués est relativement faible (11,5 %), mais la dispersion des tarifs est très forte avec des « crêtes tarifaires » allant jusqu'à 231 %. Le degré de protection a considérablement diminué au cours des deux dernières décennies. Dans les NPI, la protection s'est également exercée vis-à-vis des investissements des multinationales. Contrairement à une idée répandue, la Corée et Taiwan n'ont pas été très ouverts aux investissements directs étrangers (IDE) et cette ouverture a été sélective. Les gouvernements ont contrôlé l'entrée des entreprises étrangères et les conditions d'investissement n'étaient pas libérales. Les IDE ont financé moins de 3 % des investissements industriels et, avant la crise financière asiatique, leurs montants cumulés dans le secteur manufacturier ne représentaient que 9 milliards de dollars en Corée (1962-1996) et 14 milliards de dollars à Taiwan (1952 à 1996). Les conditions d'investissement ont progressivement été assouplies au cours des années 1990 et sont devenues particulièrement libérales après la crise asiatique, en 1998. À Taiwan, même s'il n'a pas exigé une participation locale, le code des investissements a également donné la préférence aux joint-ventures et jusqu'en 1985, les investisseurs devaient respecter des clauses de performance. Comme en Corée, la libéralisation a commencé à la fin des années 1980 et s'est accélérée. L'Asie du Sud-Est, puis la Chine, sont plus ouvertes aux IDE, même si l'État intervient également pour réguler l'activité des filiales étrangères.

D'autres dispositifs et instruments ont été utilisés pour consolider la dynamique d'industrialisation. Ils comprennent notamment des mesures pour inciter les entreprises à accroître leur approvisionnement local (soutien aux PMI et aux sous-traitants), la fourniture d'inputs, d'énergie ou de matières premières à des conditions subventionnées. Complémentaire

des principaux instruments présentés plus haut, la politique technologique constitue un domaine clé dont l'importance stratégique augmente depuis la fin des années 1980, et pour laquelle le modèle régional pourrait être Taiwan. Pour pallier le manque de moyens en R&D de la plupart des entreprises, l'État taiwanais a établi plusieurs grands instituts de recherche sectoriels. Leurs deux principales fonctions sont de développer de nouveaux produits ou technologies clés, puis de les diffuser auprès du secteur privé. Ce modèle d'articulation public-privé a séduit certains pays de l'ASEAN (corridor multimédia en Malaisie) et surtout la Chine, qui s'en est inspiré pour développer une politique technologique ambitieuse.

## Conclusion : transition et adaptation

Le modèle de l'État développeur est bousculé à partir de la fin des années 1980 par trois transitions. En premier lieu, la croissance des entreprises, qui témoigne de son succès, leur permet de s'affranchir de certaines contraintes et modifie les rapports de force. Simultanément, la mondialisation réduit la souveraineté des politiques économiques alors que la progression, inégale, de la démocratie affaiblit l'autonomie bureaucratique. En Corée, le chiffre d'affaires de Samsung dépasse le budget de l'État dès 1985 et celui-ci perd progressivement le contrôle sur les investissements privés, au fur et à mesure de l'internationalisation des groupes et de leur financement. À Taiwan, l'État ne peut empêcher la progression spectaculaire des investissements industriels des PMI en Chine continentale, malgré la vulnérabilité économique qu'ils entraînent. En Thaïlande, les entrepreneurs entrent, avec succès, en politique et déstabilisent l'ordre institutionnel ancien. En Malaisie, le long magistère politique de Mahatir et de son parti est de plus en plus contesté. La crise financière qui se déclenche en Asie en juillet 1997 expose, et même surexpose, les discordances entre les modèles asiatiques et les nouvelles contraintes de l'intégration internationale. Ce choc ne provoquera pourtant pas la dissolution de ce modèle de rattrapage, ni son alignement sur les standards de gouvernance anglo-saxons, mais il imposera sa réforme et son renouvellement dans des formes plus adaptées ; une adaptation et une modernisation que la Chine poursuit actuellement.

## Références

– Allen GC. (1980), *Japan's Economic Policy*, MacMillan.
– Amsden A. (1989), *Asia's Next Giant : South* Korea *and Late Industrialization*, Oxford University Press.
– Booth A. (1999), "Initial Conditions and Miraculous Growth : Why is South East Asia Different From Taiwan and South Korea ?", *World Development*, vol. 27, n° 2.
– Chang, H. J. (2002), *Kicking Away the Ladder : Development Strategy in Historical Perspective : Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, Anthem Studies in Development and Globalization.
– Cumings B. (1987), "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy : Industrial Sectors, product cycles and Political consequences", in Deyo 1987
– Deyo F.C (1987), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press.
– Doner R.F. (2009), *The Politics of Uneven Development*, Cambridge University Press.
– Gold T. B. (1986), *The* Taiwan *Miracle*, Armonk, NY : me Sharpe.
– Haley U et G Haley (2013), *Subsidies to Chinese Industry : State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy.* Oxford University Press, Londres 180 p.
– Kuznets P.W. (1988), « An East Asian Model of Economic Development : Japan, Taiwan, and South Korea », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, n° 3.
– Myrdal G. (1976), *Le drame asiatique. Une enquête sur la pauvreté des nations*, Paris, Seuil.
– OECD (1993), « Tendances récentes et mesures de politique industrielle dans les nouvelles économies industrielles d'Asie », in *Politiques industrielles dans les pays de l'OCDE*, OECD.
– Studwell J.(2013), *How Asia Works : Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*, Grove Press.
– Wade R. (1990), *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.