

CONSIDERATIONS ECONOMIQUES POUR UN REGAIN DE NATIONALISME

Jomo K. S., Professeur,
Faculté d'Economie et d'Administration
Université de Malaisie,
Kuala Lumpur, Malaisie

Le Pan-africanisme anti-colonial de l'après-guerre et l'initiative de Nehru en faveur des Relations Asiatiques en 1947 se sont joints au mouvement de solidarité Afro-Asiatique, l'esprit de Bandung devenant simultanément le fondement de l'anticolonialisme, du non-alignement, du tiers-mondisme, du Groupe des 77, des tentatives de création d'un Nouvel Ordre Economique International (NOEI) et de ses divers équivalents (par exemple pour l'information et les communications à travers la Commission MacBride). On pouvait s'accommoder partiellement de cela pendant l'Age d'or de l'après-guerre et jusque dans les années soixante.

Cependant, après avoir accusé entre autres l'OPEP et ceux qui cherchaient à être les émules du cartel des exportateurs de pétrole de la stagflation des années soixante-dix, l'empire a répondu au coup avec la déflation induite par Volcker et la crise de l'endettement au début des années 1980, d'où un pas de pris pour la subordination économique néo-libérale du Sud, souvent par le biais de programmes de stabilisation imposés par le FMI et d'ajustement structurel conçus par la Banque mondiale depuis lors. La fin de l'Age d'Or a aussi sonné le glas du Keynésianisme qui était rendu responsable de la stagflation record des années 1970. Cela s'accompagnait de ce que l'on a appelé la 'contre-révolution' de l'économie du développement, qui a rejeté l'intervention de l'Etat inspirée du keynésianisme et les projets économiques nationalistes, au profit d'un regain de confiance en la suprématie favorable de la coordination des intérêts commerciaux privés par le marché.

L'alternative nationaliste

Bon nombre de cercles affichent des attitudes nettement différentes à l'égard du nationalisme. Lorsqu'il s'agit d'un capitalisme plus développé ou avancé, le nationalisme est généralement associé au chauvinisme, au chauvinisme réactionnaire, au racisme et même au fascisme, pour des raisons historiques évidentes. Certains dissidents de cette opinion prédominante (ex: Hobsbawm) ont cherché à affirmer le potentiel et les possibilités progressistes du patriotisme, en soutenant que la gauche a concédé à tort ce domaine à la droite.

Toutefois, la situation du tiers-monde est assez différente, la présomption générale étant que le nationalisme était en lui-même et par lui-même essentiellement progressiste, bien qu'on ait pu faire à regret quelques concessions. Le nationalisme était d'abord considéré comme une réponse légitime, en fait forcément progressiste, à l'impérialisme, qu'il s'agisse ou non d'un régime colonial classique. Cela fut, à son tour, formulé en termes d'un programme d'action en deux étapes pour les transformations sociales, la première étant habituellement définie par rapport à la tâche qui consiste à instaurer une véritable indépendance nationale et démocratisation politique. Au plan économique, cela était généralement conçu en termes d'une économie mixte planifiée, comprenant en général une réforme foncière, un secteur public important, et un peu de planification centrale coexistant avec des entreprises nationales protégées, qui produisent pour l'économie nationale.

Cependant, ils sont apparemment nombreux aujourd'hui dans les pays du Sud à rejeter une alternative nationaliste progressiste ou radicale pour diverses raisons, parfois avant même de l'envisager sérieusement. Cela est en partie dû à des préjugés idéologiques de diverses sortes, mais également à l'échec et à la trahison apparentes de nombre de projets nationalistes. De même, on prétend souvent aujourd'hui que la croissance économique rapide ailleurs dans le monde, par exemple en Asie de l'Est, a été rendue possible par une croissance libérale, ouverte et à vocation exportatrice. Il semble donc

important de reconsidérer l' " alternative Nationaliste " pour le Sud à la fin du vingtième siècle, c'est-à-dire plusieurs décennies après que la plupart des pays africains et asiatiques eurent obtenu l'indépendance du régime colonial européen. En tant qu'entreprise indépendante et préliminaire, elle peut être considérée comme étant partielle, hérétique et provocatrice, ce que rien ne saurait excuser. Plutôt, on espère que cela va favoriser un retour d'information critique et constructif pour mieux élaborer et raffiner ce qui devrait finalement être une entreprise collective nécessaire, par un débat honnête et libre.

Nombre des nouvelles nations qui ont surgi du colonialisme après la Seconde Guerre Mondiale étaient principalement formées par l'impérialisme. Dans certaines circonstances post-coloniales, on pourrait parler en toute légitimité d'une nation qui se forme en opposition au colonialisme, mais tel n'était pas toujours le cas, bien qu'il y ait eu presque partout tendance à conserver les frontières coloniales. Il y a eu plusieurs élans qui ont favorisé les mouvements anti-coloniaux qui donnaient forme à l'émergence finale du monde post-colonial, y compris les tendances apparemment contradictoires telles que le pan-islamisme, le pan-arabisme, le pan-africanisme, le libéralisme, le socialisme, le communisme, etc.. Avec les mouvements nationalistes des Philippines, de la Chine et de l'Inde inspirant également l'anti-colonialisme par delà leurs `nations' respectives, l'organisation ouvrière indépendante qui émergeait (Gellner 1983), l'alphabétisation croissante (Anderson 1983), l'occidentalisation et la modernisation ont eu beaucoup de conséquences non voulues.

Devant l'échec apparent, si ce n'est la trahison associée au nationalisme, on pourrait légitimement mettre en doute l'utilité, la pertinence et le potentiel progressiste d'un programme nationaliste à la fin du vingtième siècle, bien des décennies après l'indépendance de la plupart des états-nations de l'Afrique et de l'Asie, ainsi que de projets économiques nationalistes dans ces pays comme ailleurs dans le Sud. De tels doutes sont mis en vedette par la croissance économique rapide attribuée aux stratégies de développement économique ouvertes aux investissements étrangers et au commerce international.

Lorsque l'on propose des éléments à prendre en considération dans la formulation d'un programme d'action nationaliste contemporain, qui soit sensible et pertinent par rapport à l'époque dans laquelle nous vivons, on doit garder à l'esprit les échecs apparents des tous premiers projets économiques nationalistes. Il serait également utopique, irresponsable et anti-démocratique d'articuler un programme pour le changement, qui ne soit ni faisable, ni acceptable pour la majorité des citoyens. Finalement, un tel programme devrait naître bien évidemment d'un processus de consultation populaire et d'un débat bien informé. En conséquence, le présent article doit être considéré comme une contribution modeste dans ce contexte, plutôt que comme une déclaration finale concluante.

La Classe

A ce qu'il semble, les états jouissent, à des degrés divers, d'une autonomie généralement considérable par rapport à la classe dominante, ce qui exclurait une vision purement instrumentaliste de l'Etat (Miliband 1969; Hua 1983). Toutefois, cela ne veut pas dire que les forces de la société, y compris la classe et les intérêts fractionnels de classe n'ont pas influencé et contraint l'Etat. En l'absence d'une forte bourgeoisie, bon nombre d'Etats post-coloniaux ont été dirigés par des `régimes intermédiaires' Kaléckiens, dominés par une petite bourgeoisie de cols blancs et de petits entrepreneurs qui ont tendance à être populistes, nationalistes et hostiles aux capitaux étrangers.

C'est en jouant le rôle de dirigeant des masses populistes, nationalistes, dans la plupart des luttes pour l'indépendance nationale que la petite bourgeoisie instruite a assuré sa suprématie dans les régimes intermédiaires post-coloniaux. De plus, les chances restreintes d'éducation pendant la période coloniale ont permis à la petite bourgeoisie instruite de s'emparer de l'appareil d'Etat après l'indépendance, du fait de la rareté du personnel 'qualifié'. Il ne faut pas les considérer comme étant l'avant-garde d'une petite bourgeoisie aspirant à devenir une bourgeoisie d'Etat, ou même comme l'instrument d'une bourgeoisie ascendante naissante. Leurs leaders ont très bien pu être influencés par les idéologies nationalistes

social-démocratiques et économiques de l'Occident, et ont également pu mépriser ou douter de leurs propres communautés d'entreprises et des investissements étrangers pour diverses raisons.

On peut soutenir que la présomption de l'existence d'une bourgeoisie d'Etat est problématique parce qu'il y a peu d'éléments prouvant l'existence d'une stratégie de reproduction de classe et de défense d'intérêts de classe. Plutôt, les soi-disant bourgeoisies d'Etat se caractérisent par une mobilité considérable, étant donné que leurs richesses et leurs pouvoirs ne leur appartiennent pas en propre, et ne font donc pas l'objet de simples transferts entre générations, par exemple. Cependant, les privilèges de classe découlant du pouvoir ou de l'influence politique peuvent certainement être conservés et étendus par divers autres moyens, par exemple en s'appropriant des avantages pécuniaires et autres par des moyens officiels d'affectation des ressources. Toutefois, dans la mesure où les membres de la bourgeoisie d'Etat ne peuvent pas réellement conserver leurs privilèges d'une génération à l'autre, ils ne cherchent pas à se reproduire en tant que classe. Cela est différent du fait qu'un individu conserve les privilèges de classe pendant l'exercice de ses fonctions, ce qui peut garantir l'inertie et donc la conservation de privilèges sur une longue période. En conséquence, tout en cherchant à conserver des privilèges personnels - ce qui peut également garantir la conservation de tels privilèges pendant une période plus longue - la bourgeoisie d'Etat est en général également engagée dans le processus d'accaparement de ressources qui peuvent être développées pour le transfert entre générations de privilèges et avantages, par exemple des bourses pour leurs enfants et d'autres membres de leurs familles, pour s'approprier personnellement de ressources pour l'accumulation personnelle de 'capital humain'.

La petite bourgeoisie au pouvoir a tendance à se servir de l'Etat et des entreprises publiques pour promouvoir ses propres intérêts (de classe), y compris l'accumulation de biens privés, se définissant ainsi comme une bourgeoisie étatiste - plutôt qu'une bourgeoisie d'Etat (Jomo 1986). De ce point de vue donc, il n'y a pas d'opposition réelle entre les secteurs public et privé. Ainsi, étant donné que l'Etat est également engagé à créer des conditions favorables à l'accumulation de capitaux indigènes privés, son désengagement subséquent de l'intervention directe, avec la réduction du secteur des entreprises publiques, peut être souhaitable pour développer davantage la petite bourgeoisie indigène locale dominante, plutôt que d'être considéré comme hostile à ses intérêts.

En conséquence, les pressions internationales récentes pour et les orientations vers la privatisation, encouragées par diverses institutions multilatérales, peuvent effectivement servir d'aubaine accélérant un processus souhaité par de telles petites bourgeoisies qui veulent se transformer en bourgeoisies, bien que rentières, plutôt que d'entrepreneurs. Ainsi, alors qu'une bourgeoisie d'Etat - qui identifie entièrement ses intérêts au sort du secteur public - peut être menacée par des changements qui sapent le pouvoir et les prérogatives de l'Etat, une bourgeoisie étatiste ou une petite bourgeoisie qui se sert de l'Etat pour une accumulation future de richesses privées est tout à fait capable d'utiliser à son profit les changements de politique de l'Etat, y compris la privatisation.

Il a été suggéré que ce processus de libéralisation économique a été soutenu par l'échec de l'intervention de l'Etat - plutôt que par des intérêts de classe en évolution - étant donné que la petite bourgeoisie n'a pas réellement besoin des entreprises publiques pour faire avancer ses intérêts et que l'Etat n'est pas plus clairvoyant que les acteurs privés au nom desquels il gouverne. Toutefois, il n'est pas nécessaire de prêter une telle clairvoyance à l'Etat pour une perspective de classe; par ailleurs, elle s'inscrit en faux contre un grand nombre de critiques inspirées par la classe qui mettent l'accent sur la courte durée des institutions publiques et la nature souvent contre-productive des interventions de l'Etat pour l'accumulation privée. Il y a Etat et Etat. Ce n'est pas simplement parce que certains Etats ne peuvent pas ou négligent de développer de véritables secteurs privés, que tous les états sont institutionnellement incapables de le faire.

Sans vouloir nier que les problèmes d'intervention de l'Etat, en particulier pour l'accumulation par la petite bourgeoisie ambitieuse au pouvoir, ont été d'une très grande importance et avaient tendance à encourager le passage à plus d'accumulation privée, la dépendance préalable à l'égard de l'intervention

de l'Etat doit être considérée dans le contexte du besoin de légitimation de l'Etat et de mobilisation de ressources pour mieux accélérer l'accumulation de capital par l'expansion du secteur public. L'appropriation privée flagrante des avoirs publics et des ressources de l'Etat rendrait illégitime le régime intermédiaire et ses prétentions populistes, nationalistes, le réduisant à un Etat prédateur. En conséquence, l'imitation des mécanismes de marchés, par exemple la privatisation, ainsi que l'échange et la transformation des actifs qui en découle, deviennent des options importantes pour légitimer et protéger la conversion de biens publics en bien privés.

Le développement de tels mécanismes peut, dans certaines circonstances, servir effectivement à réduire certaines formes de maximisation de la rente ou de corruption, mais ne change rien au fait que ceux qui sont politiquement influents s'approprient ou accaparent les rentes.

L'etat

Les perspectives en compétition au sujet de la nature et du rôle de l'Etat dans le développement économique contiennent implicitement des visions différentes de l'Etat. Il y a eu une vieille division de ces visions de l'Etat entre ceux qui voient l'Etat comme étant avant tout l'instrument d'intérêts sociaux particuliers, et ceux qui soulignent que l'Etat est largement indépendant de ces intérêts. Ces différentes approches ont des conséquences diverses pour la logique présumée des actions de l'Etat, avec des implications pour les déterminants, la nature, la portée, le degré du rôle et les bénéficiaires de l'intervention de l'Etat.

L'idée d'un Etat bienveillant actuellement très critiquée - implicite dans une grande partie des réflexions pour soutenir la planification, l'entreprise publique et autres interventions de l'Etat - est que l'Etat est peuplé d'individus altruistes, compétents et clairvoyants qui mobiliseraient et développeraient des ressources économiques rares aussi bien qu'ils conceptualiseraient et mettraient en œuvre des politiques destinées à réaliser une croissance durable et à améliorer le bien-être général. Un problème crucial est, bien évidemment, l'hypothèse de la continuité de l'existence d'agents publics désintéressés, dévoués, et éclairés, qui résistent aux occasions d'abuser des pouvoirs découlant de leur contrôle sur l'intervention de l'Etat et sur le secteur public. Un autre problème fut l'incapacité de concevoir et d'appliquer de manière efficace-et équitable - des stratégies et modes d'intervention de l'Etat et de croissance du secteur public.

L'idée d'un Etat malveillant ('prédateur'), récemment rendue populaire par la théorie des choix publics, la nouvelle économie politique et quelques variétés du nouvel institutionnalisme - considère l'Etat comme étant essentiellement un rassemblement ('mafia') d'individus ayant des intérêts personnels qui se préoccupent avant tout d'extraire des rentes sous forme de ressources économiques. Pour légitimer une telle extraction de ressources ('petits bénéfices', 'pillage'), l'Etat est obligé de perpétuer certains mythes pour justifier sa raison d'être et ses actions.

L'idée d'un Etat autonome-malveillant soutient donc que le pouvoir d'accumulation d'appareils d'Etat vastes et puissants aura pour résultat final d'abuser de l'intérêt public, l'Etat exploitant ses pouvoirs pour tirer davantage de ressources du public désorganisé, tout en récompensant les groupes d'intérêts organisés - 'coalitions de distribution' (Olson 1982) - alliés aux cadres dirigeants de l'Etat. Les droits et titres de propriétés sont donc conçus pour maximiser le pouvoir et l'opulence d'individus et de groupes d'intérêts puissants, et récompenser les fidèles pour leur loyauté et leur soutien. L'iddéréglementation en Malaisie garantirait que les fonds pouvant être investis seraient davantage attirés par l'industrie ou l'agriculture, plutôt que par les finances, l'immobilier ou la construction, comme ce fut le cas.

Le comportement de maximisation de la rente est donc un sous-ensemble du concept analytique plus général d'activité directement improductive de maximisation de la rente, impliquant toutes les sortes de rentes et pas simplement celles qui sont dues à l'intervention de l'Etat. En conséquence, le fait que l'Etat

possède des monopoles naturels ou des ressources naturelles peut en fait empêcher, plutôt que d'encourager le comportement de maximisation de la rente dans de tels cas.

Néanmoins, l'attention analytique la plus récente s'est polarisée sur les rentes attribuées à l'intervention de l'Etat, les ressources économiques étant dépensées pour gagner des privilèges dus à la politique publique, par exemple les licences, permis, tarifs, crédit escompté, etc.. Si une telle offre est pleinement concurrentielle, les gains tirés des privilèges devraient être entièrement compensés par les dépenses liées à l'offre, sans aucun profit net pour l'économie. Les Etats interventionnistes sont donc supposés avoir tendance à encourager la maximisation de la rente. En conséquence, les meilleurs talents d'entrepreneurs et de gestionnaires, ainsi que la déréglementation en Malaisie garantirait que les fonds pouvant être investis seraient davantage attirés par l'industrie ou l'agriculture, plutôt que par les finances, l'immobilier ou la construction, comme ce fut le cas.

Les ressources économiques qu'ils sont en mesure de mobiliser et de développer, peuvent être détournés d'activités directement productives pour la recherche de l'avantage personnel. Et après avoir assuré leurs droits privilégiés aux rentes, ceux qui cherchent l'avantage personnel sont susceptibles de s'opposer aux tentatives de suppression des règlements qui les créent.

Les organismes gouvernementaux ont tendance à poursuivre leurs propres intérêts purement expansionnistes, même au détriment de leurs autres homologues, les planificateurs économiques de l'Etat faisant office de médiateurs entre divers lobbies. Etant donné qu'ils ont tendance à être mobiles au sein de l'appareil d'Etat et à circuler entre différents organismes, les gestionnaires des ressources publiques ont tendance à favoriser les dépenses courantes à futures, groupées au début de programmes de dépenses graduellement échelonnés; les projets à forte intensité de capital plutôt que les projets à forte intensité de main-d'œuvre; et les horizons de planification à court terme.

Dans bon nombre de sociétés, il n'y a pas eu de classes ou de fractions de classe ayant une force et une cohérence économique et politique suffisante pour subordonner effectivement l'Etat à leurs intérêts. Ainsi, l'Etat a bénéficié d'une autonomie considérable. La concentration de pouvoirs et de discrétions aux mains des dirigeants politiques - au détriment de la bureaucratie, du pouvoir législatif, de la magistrature et des monarques constitutionnels - a renforcé la signification de cette autonomie en termes opérationnels, permettant à l'exécutif de prendre des initiatives hardies sans chercher préalablement d'aval ou d'appui même au sein de l'Etat encore moins de la société au sens large.

Cependant, l'autonomie de l'Etat, en elle-même, n'est pas une garantie de progrès économique. Les relations patron-agent peuvent être structurées de telle sorte qu'elles servent effectivement à saper plutôt qu'à améliorer la performance des entreprises publiques. Les membres du conseil des entreprises publiques sont souvent des politiciens, des personnes nommées à des postes politiques, ou des agents de l'Etat ayant des connaissances et conceptions diverses, quoique généralement limitées, de l'entreprise. Tout en représentant nommément le propriétaire (l'Etat), ils n'ont aucun enjeu personnel dans la performance ou la rentabilité de l'entreprise. Nombre d'entre eux peuvent être inspirés par une sorte d'impératif bureaucratique qui consiste à démontrer leurs pouvoirs en essayant de prouver qu'ils peuvent exercer le contrôle. Les directeurs d'entreprises peuvent donc considérer les représentants de l'Etat comme des personnes qui interviennent inopportunément dans leurs affaires, ou pire. Les points de vue exprimés par les représentants du propriétaire sont souvent perçus par les autres comme étant le reflet de décisions politiques prises ailleurs pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'entreprise.

Les dogmatistes économiques des deux côtés du spectre politique ont tendance à établir un lien d'égalité entre le fait de posséder l'Etat, et donc le secteur public, et le socialisme. Une vision aussi simpliste réfute la diversité des formes de propriété et de contrôle socialisés et collectifs des ressources économiques, tout en sous-estimant les possibilités d'intervention de l'Etat et d'activité du secteur public pour l'accumulation privée et le pouvoir. Toute tentative sérieuse pour développer une démocratie politique participative doit traiter la question afférente de démocratisation de l'économie. Il faut explorer diverses formes collectives de propriété et de contrôle pour faire progresser la démocratie économique

de manière significative, afin de remplacer l'organisation coercitive, autoritaire et hiérarchique de l'entreprise moderne, ainsi que d'autres systèmes d'exploitation existants.

La démocratisation économique aura pour effets une redistribution progressive sans dépendre excessivement de transferts directs de l'Etat.

Une telle démocratisation économique peut survenir dans le contexte d'une économie mixte, impliquant un secteur socialisé ou public, et un secteur capitaliste privé, ainsi qu'une planification dans l'intérêt national pour compléter les forces compétitives du marché. En conséquence, le processus de planification doit être nécessairement pluraliste et décentralisé, plutôt que monolithique et centralisé, et l'intervention de l'Etat doit être en général un 'accroissement du marché' plutôt qu'une 'neutralisation du marché'.

Ainsi, les stimulants initiaux aux nouveaux investissements viendraient d'abord de l'expansion du marché intérieur, essentiellement par le biais de mesures de redistribution qui ne soient pas étrangères aux augmentations de la productivité.

Evidemment, une stratégie viable d'expansion du marché local doit nécessairement comporter des mesures de redistribution équitables. Il ressort des études existantes qu'en Malaisie, les augmentations marginales des revenus les plus faibles sont plus susceptibles d'être dépensées que d'être économisées, et il est plus probable que ces dépenses supplémentaires concernent des produits ou services localement fournis. Il y a beaucoup d'éléments qui prouvent que, dans le passé, les gains de productivité considérables n'ont pas profité aux salariés. De la même manière, un programme complet de réforme agraire, qui augmenterait les terres et autres ressources productives disponibles pour les paysans les plus pauvres (par l'aménagement de nouvelles terres et d'autres systèmes de ce genre, gérés de manière beaucoup moins coûteuse que ceux qui existent), améliorerait largement la production et les revenus ruraux, et partant le marché intérieur.

Le développement d'une économie nationale plus étroitement liée serait décisif pour réduire la dépendance vis-à-vis des importations, et garantir des effets multiplicateurs plus efficaces (keynésiens). Dans cette optique, le développement sélectif d'industries lourdes appropriées peut faire un grand bien, comme le laissent supposer les expériences récentes de la Corée du Sud et de Taiwan. De tels investissements ont tendance à avoir des périodes de gestation assez longues, mais s'ils sont bien planifiés et intégrés, ils peuvent être les pierres angulaires d'une stratégie nationale d'industrialisation.

Autre ingrédient vital de tout programme sérieux d'industrialisation, le facteur technologique. Des tendances récentes dans la législation sur le droit d'auteur imposée par les Etats-Unis en Asie du Sud-Est et de l'Est laissent supposer que les options naguère disponibles pour les 'quatre petits dragons' de l'Asie de l'Est ne le seront peut-être plus pour la future génération de pays aspirants à obtenir le statut de NPI (nouveau pays industriel), y compris la Malaisie. En cédant à de telles pressions américaines, les gouvernements se sont apparemment résignés à emprunter l'échelle plus haute, plus glissante et plus coûteuse que jamais du 'transfert de technologie', au lieu de prendre les raccourcis qu'offre le 'piratage' technologique, domaine dans lequel les japonais, les premiers, s'étaient si brillamment distingués il y a encore peu de temps.

Certains nationalistes dépassés évoquaient une vision souhaitable de quasi-autarcie nationale. C'est là une position erronée, identifiée à tort au nationalisme économique. Il est vrai, cependant, que nombre de gouvernements nationalistes ont été entraînés dans des situations d'autarcie virtuelle ou partielle par des gouvernements étrangers (généralement les Etats Unis), qui sont hostiles à leurs aspirations nationalistes et autres. Toutefois, ce serait une erreur de traiter une telle situation imposée de l'extérieur comme une vertu souhaitable en elle-même et pour elle-même, comme le font apparemment certains nationalistes. Dans une économie mondiale de plus en plus fragmentée avec la spécialisation internationale croissante, on ne doit pas identifier les tentatives d'intégration économique nationale plus grande et même

d'autonomie à un désir d'autarcie. Une approche dynamique pourrait signifier l'abandon de la prééminence dans certains secteurs en faveur d'autres secteurs, mais la production de biens de consommation pour les marchés internationaux restera probablement le cadre principal de production et d'échange pour un proche avenir. Ici encore, il est utile de se rappeler la distinction entre la production de denrées pour le marché et les relations entre le salaire et la main-d'œuvre qu'implique la production capitaliste ; ces deux éléments ne veulent pas dire la même chose.

Il y a peu d'éléments qui prouvent que le changement de statut légal d'anciens départements et organes officiels de l'Etat - qui est la conséquence de la corporatisation et de la privatisation - a, en lui-même, considérablement amélioré la performance des entreprises. Les principaux directeurs d'entreprises continuent d'être nommés par les dirigeants de l'Etat, même lorsque le nombre d'actions du gouvernement est réduit à une petite minorité. Répondre aux actionnaires plutôt qu'aux politiciens n'a apparemment pas eu jusqu'ici de conséquence profonde sur la gestion, peut-être parce que les dirigeants des grandes entreprises sont largement isolés des petits actionnaires qui ne bénéficient pas de l'influence de l'Etat.

Certains ont soutenu que si les entreprises publiques sont gérées comme des actifs privés avec des contraintes budgétaires sévères et la possibilité de sortie dans des marchés des facteurs compétitifs, alors il n'y a aucun avantage économique à retenir de tels actifs sous contrôle étatique. Cependant, toutes choses étant égales par ailleurs, il faudrait également souligner qu'il n'y a pas non plus d'inconvénient à agir de la sorte. Dans la mesure où les entreprises publiques sont en général également créées avec des objectifs de redistribution, le défi majeur est de faire en sorte que cet engagement à la redistribution ne compromette pas l'efficacité et la gestion macro-économique de l'entreprise.

Bon nombre de régimes nationalistes 'intermédiaires' de l'Afro-Asie post-coloniale et les alliances populistes qui dominaient la majeure partie de l'Amérique latine à partir des années trente ont favorisé l'industrialisation par l'intermédiaire direct des entreprises publiques. Par opposition, certains régimes de l'Asie du Nord-Est se sont servi de la protection de et du soutien à de telles industries réductrices d'importations pour les obliger à produire pour les exportations (augmentant ainsi la qualité et l'efficacité pour atteindre la compétitivité internationale). On a cité la bonne organisation politique et la bonne compétence administrative de l'Etat comme étant la seule variable (explicative) la plus importante pour expliquer les performances économiques différentes au cours des deux derniers siècles (Reynolds 1983). Pour les économies de l'Asie du Nord-Est récemment industrialisées que sont le Japon, la Corée du Sud et Taiwan, on a suggéré que 'l'autonomie intégrée' - dans laquelle ce sont les politiciens qui règnent, mais les technocrates qui dirigent (Johnson 1982), et où les organes publics sont relativement tenus à l'écart des pressions de la société - a été un facteur clé.

Bien qu'il y ait peu de consensus autour du rôle de l'Etat dans l'industrialisation récente, très peu contesteraient le fait qu'il est souhaitable d'améliorer la capacité de l'Etat même s'il faut réduire son rôle. Malgré un certain cynisme contenu dans le prétendu intérêt personnel des politiciens et bureaucrates en général, on continue d'apprécier les performances de bureaucrates compétents et engagés.

Malheureusement, les secteurs publics en général ont payé un lourd tribut aux attaques lancées contre l'administration depuis les années 1980, 'jetant parfois les bébés avec l'eau du bain', avec une démoralisation considérable du personnel concerné. Cela a souvent été exacerbé par le rôle et les pouvoirs accrus des politiciens et des cadres dirigeants, ainsi que la célébration des valeurs des entreprises privées, sapant sans le vouloir l'altruisme, le moral, la discipline et le sens du devoir dans la fonction publique.

La coordination par l'Etat et son soutien aux investissements simultanés dans des industries différentes, mais liées, peuvent très bien être décisifs pour assurer que l'effort d'industrialisation prenne un bon départ, étant donné que de telles industries s'apporteront mutuellement les ressources nécessaires et des débouchés. Alors que le nombre d'interventions de l'Etat ont été mal utilisées ou sinon sont allées de

travers, et que les entreprises publiques ont été mal gérées, il n'est pas certain que les solutions se trouvent dans la privatisation, la déréglementation et l'arrêt de la croissance du secteur public. Des contraintes budgétaires plus sévères et des réformes de la gestion sont quelques-unes des réformes de l'entreprise les plus désespérément souhaitées; par exemple, la flexibilité de l'organisation et la réforme des incitations ont joué un rôle important pour assurer une bonne performance des entreprises publiques à Singapour et ailleurs, mais la privatisation comme traitement de choc est rarement nécessaire et peut même être indésirable. Dans les cas de la Chine et de Taiwan, les secteurs publics n'ont pas été considérablement privatisés; au contraire, leurs secteurs privés se sont développés pour prendre la tête de l'économie nationale, réduisant au fil du temps le rôle des entreprises publiques.

Alors qu'il ne faut pas mal interpréter, non seulement à cause du poids de l'inertie, mais aussi à cause de l'importance de la dépendance du chemin ainsi que de la culture, en plus d'évaluer les contributions relatives des processus de marché et des politiques gouvernementales spécifiques dans la création et le maintien des capacités de développement.

En plus de tirer des leçons de l'expérience de l'Asie de l'Est, la question clé que je voudrais poser est la suivante: les stratégies de développement que poursuit la deuxième catégorie de nouveaux pays industriels (NPI) de l'Asie du Sud-Est offrent-elles une meilleure alternative à celles que poursuit la première catégorie de nouvelles économies industrielles de l'Asie de l'Est, comme l'affirme la banque mondiale? Ces deux groupes sont mis ensemble avec le Japon en tant qu'économies asiatiques à haute performance (EAHP) dans l'étude très influente de la banque mondiale (1993) sur le Miracle de l'Asie de l'Est. Une telle perspective de l'expérience de l'Asie du Sud-Est pourrait décevoir ceux qui voient une troisième orientation dans la région, ainsi que les néo-libéraux tout comme les étatistes ou interventionnistes dépassés. L'histoire de l'industrialisation récente en Asie de l'Est offre des leçons diverses et importantes aux pays en développement.

Conjoncture historique ?

Un facteur conjoncturel dont on pense qu'il a été décisif pour l'industrialisation récente de la première catégorie de NEI de l'Asie du Sud-Est a trait aux conditions économiques favorables de l'Age d'Or qui a suivi l'après-guerre et de la Guerre Froide. Une demande mondiale soutenue pendant le premier quart de siècle suivant la fin de la guerre et des règles commerciales ainsi qu'une application beaucoup plus permissives au plan international ont ouvert une fenêtre importante sur des opportunités saisies avec succès par le Japon ainsi que la première catégorie de NEI de l'Asie de l'Est pour développer des capacités de fabrication de produits manufacturés compétitives au plan international, à partir d'industries réductrices d'importations temporairement protégées. Cependant, quoique moins spectaculaire, l'émergence plus récente de la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est semble défier les prédictions issues de tels revendications d'exceptionnalisme, mais à y regarder de plus près, on peut penser qu'il y a toujours des latitudes pour des initiatives en vue de l'industrialisation nouvelle, bien qu'elles diminuent à coup sûr, en particulier les initiatives qui concernent les investissements étrangers, et qui sont donc moins menaçantes pour les intérêts commerciaux transnationaux toujours ascendants.

Bien que la croissance économique mondiale se soit ralentie depuis les années 1970, et en particulier dans les années 1980, les conditions moins favorables n'ont pas entièrement bloqué les efforts d'industrialisation récente consentis ailleurs. Les tendances sont probablement plus contradictoires et ambiguës qu'on ne les présente souvent, et il y a toujours de nombreuses opportunités au sein de l'environnement économique nouveau, plus mondialisé et libéralisé. Après les récessions survenues au milieu des années 1980 en Asie du Sud-Est, des reprises fortes et remarquablement durables ont été initialement soutenues par l'amélioration des prix des produits primaires et, plus important, par des investissements étrangers en provenance du Japon et de la première catégorie de NEI de l'Asie de l'Est, encouragés par des réglementations plus souples en matière d'investissements et les dévalorisations sévères de la monnaie dans la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est. Ainsi, des politiques plus favorables et permissives ont réussi à attirer des investissements étrangers, notamment dans le domaine

des industries manufacturières à vocation exportatrice qui ont permis de démarrer puis de soutenir la reprise économique à partir de la fin des années 1980.

Comme nous y reviendrons plus en détail, certains ont soutenu que la résurgence récente du protectionnisme et de la libéralisation conditionnelle dans les pays du Nord se traduiront par des conditions moins favorables, comme le laissent supposer les évolutions récentes du commerce international et des politiques et pratiques y afférent, dans les économies industrielles avancées. L'extension récente de la juridiction du GATT aux investissements étrangers, au commerce international des invisibles (services) et aux droits de propriété intellectuelle, ainsi que la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) vont probablement renforcer aussi l'hégémonie des sociétés transnationales et imposer des obstacles et coûts supplémentaires aux nouveaux efforts d'industrialisation récente, en particulier lorsque c'est sous les auspices de capitaux nationaux, par exemple tel que cela se reflète dans la prohibition imminente des exigences de contenu local. Par ailleurs, la croissance plus récente de grandes économies telles que la Chine, l'Inde, et une multitude d'autres économies, liée aux exportations, doit sûrement limiter les options pour tous les autres qui cherchent à se développer et à s'industrialiser sur des bases similaires.

Les ressources: un bienfait ou une malédiction?

A l'instar de la majeure partie de l'Afrique, l'Asie du Sud-Est a eu le bonheur de posséder beaucoup plus de richesses sous forme de ressources que l'essentiel du reste de l'Asie, de l'Amérique Latine et de l'Europe. Cependant, la disponibilité limitée de telles ressources a, selon certains, renforcé l'impératif d'industrialisation de la première catégorie de NPI de l'Asie de l'Est, bien que cela se fasse souvent à un coût humain très élevé, notamment pour les travailleurs de l'industrie, surtout pendant les premières phases de tentatives d'atteindre la compétitivité en matière d'exportations basée sur de faibles coûts de la main-d'œuvre. En Asie du Sud-Est, par contre, le besoin d'industrialisation était probablement moins impérieux, étant donné qu'il y a souvent eu davantage de ressources sous forme de rentes à saisir par la production primaire en développement. Ces dernières décennies, l'agriculture, les ressources minières, les ressources forestières et la fabrication basée sur les ressources ont représenté l'essentiel de la croissance des économies de l'Asie du Sud-Est, et en particulier de leurs exportations.

Etant donné que la contribution de la production manufacturière non basée sur les ressources et à vocation exportatrice s'est rapidement accrue ces dernières années, notamment dans les pays tels que la Malaisie qui vendent leur destination en tant que plates-formes attractives de production destinée à l'exportation en offrant des réductions d'impôts, etc. cette contribution des ressources est souvent sous-estimée par ceux qui citent l'Asie du Sud-Est comme un modèle alternatif de croissance pour la première catégorie de NEI de l'Asie du Nord-Est. On ne saurait surestimer la contribution des ressources en Asie du Sud-Est, malgré le grand nombre de populations concernées. Les ressources n'ont pas seulement contribué de manière considérable à la croissance globale de l'économie aussi bien que des exportations, mais ont été également essentielles pour la viabilité fiscale et la légitimité politique des états, en plus d'apporter une base pour une plus grande accumulation de capital.

Contrairement au gaspillage ou à l'extraction de tels surplus ailleurs dans le monde, les ressources rentières saisies par les gouvernements de l'Asie du Sud-Est ont permis l'essentiel du développement des infrastructures physiques si importantes pour l'accumulation de capital et pour assurer le soutien politique, en plus de financer les services sociaux de première importance (éducation, formation, santé), et les efforts pour augmenter la légitimité (redistribution, consolidation de la nation) et renforcer les capacités (bureaucratie, entreprises publiques, services de sécurité) des régimes.

Par ailleurs, le fait que les NEI de l'Asie de l'Est n'ont pas été dotées de ressources naturelles a été largement compensé par la richesse des ressources humaines créées par des politiques délibérées de l'Etat, dont on dit souvent qu'elles ont été favorisées par des valeurs culturelles propices. A ce sujet également, les réalisations de la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est ont été plus modestes

que celles de la première catégorie de NEI de l'Asie de l'Est, comme cela se reflète par exemple dans les taux d'alphabétisation comparatifs, l'accès différentiel à l'enseignement supérieur, et l'efficacité du développement des ressources officielles destinées à l'éducation et à la formation. On reconnaît de plus en plus que les contraintes liées aux ressources humaines constituent une entrave majeure à une industrialisation plus rapide et une sophistication technologique croissante dans la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est.

La dynamique régionale

Il est évident qu'il existe une dimension pan-Asie de l'Est importante dans l'essentiel de la croissance économique récente et des relations sous-jacentes impliquées. Il n'est pas surprenant de constater que cela coïncide pour la plupart avec la Plus Grande Sphère de Co-Prospérité de l'Asie de l'Est du Japon à l'époque de la Guerre et la sphère d'influence perçue de l'après-guerre. L'intérêt des japonais en Asie de l'Est, y compris du Sud-Est, a favorisé des séjours prolongés de japonais dans la région à partir de la fin du dix neuvième siècle et par la suite, l'augmentation des importations et, chaque fois que possible, du contrôle de la production de matières premières (en particulier des minéraux) dans la région. Pour compenser les déficits commerciaux conséquents, l'Asie de l'Est aussi a fini par être considérée comme le marché extérieur évident des produits japonais, alors que l'industrie devenait plus sophistiquée et plus compétitive au plan international. Les barrières commerciales érigées par la suite par les puissances coloniales européennes dans la région ont dû, sans le vouloir, encourager l'expansion militaire subséquente.

Après la guerre, la reprise économique japonaise a finalement entraîné la recherche de marchés extérieurs dans la région, et avec la vague de décolonisations de l'après-guerre, les entreprises japonaises ont cherché à étendre leurs parts de marché dans la région, en profitant des stratégies d'industrialisation réductrice d'importations adoptées par la plupart des régimes post-coloniaux de la région, notamment à partir des années 1960. Le transfert subséquent (des opérations industrielles) à l'étranger par les firmes japonaises pour réduire les coûts de production fut accéléré par l'augmentation de la valeur du yen à partir du milieu des années 1980. Ainsi, les firmes japonaises ont de plus en plus fait partie des stratégies d'industrialisation à vocation exportatrice de l'Asie de l'Est, notamment du Sud Est, surtout après l'augmentation de la valeur du yen ou endaka survenue au milieu des années 1980.

L'augmentation de la valeur de la devise des autres NEI de l'Asie de l'Est depuis lors, à l'exception de celle de Hongkong (qui a été rattachée au dollar des EU depuis le début des années 1980) a également favorisé le transfert des infrastructures manufacturières sur des sites de l'Asie du Sud-Est, de la Chine et d'ailleurs, où les coûts sont plus faibles, résultant en une intégration économique régionale apparente comportant un grand nombre de caractéristiques nouvelles. Les économies de l'Asie du Sud-Est ont donc été bien placées pour profiter de tels investissements ainsi que des politiques industrielles nationales qui ont cherché à coordonner ce transfert.

Cependant, les flux d'investissements taiwanais vers l'Afrique du Sud et d'investissements singapouriens vers Bangalore au cours de cette période laissent penser combien de telles décisions d'investir ont été et peuvent être politiques, et comment d'autres gouvernements hôtes peuvent créer les conditions nécessaires pour attirer de tels investissements.

L'investissement extérieur direct

Alors que l'une des grandes préoccupations de la Banque mondiale est que les économies restent ouvertes aux investissements étrangers, il est surprenant de noter que son étude du Miracle de l'Asie de l'Est ne s'intéresse pas à la signification, aux modèles et aux conséquences réels des investissements étrangers dans les EAHP.

Sur les huit EAHP, seuls Singapour et la Malaisie ont dépendu beaucoup plus que d'autres pays en développement de l'investissement extérieur direct (IED). De même, l'utilisation accrue de l'IED peut être un phénomène temporaire observé à un stade relativement précoce du développement, où l'accumulation de capitaux nationaux, les capacités technologiques et l'accès aux marchés extérieurs sont très faibles ; ainsi, par exemple, la Corée du Sud a affiché une plus grande dépendance à l'égard de l'IED seulement jusqu'au début des années 1970 (Chang 1995b).

Par ailleurs, l'importance de l'IED à un moment historique donné peut être en grande partie due à un intérêt puissant des investisseurs étrangers, par exemple lorsque l'industrialisation commence réellement. A titre d'exemple, les tentatives de l'Indonésie pour s'adapter à la chute des prix du pétrole en 1986 sont intervenues juste au moment où le Japon et la première catégorie de NEI étaient confrontés à une perte de compétitivité internationale face à l'augmentation de valeur de leurs devises, aux augmentations des salaires et autres coûts de production, à l'instabilité politique croissante, de plus fortes pressions pour le contrôle de la pollution industrielle, et caetera, et cherchaient à transférer leurs plus grosses industries de main-d'oeuvre et les moins acceptables au plan écologique. Un tel transfert industriel à l'intérieur de la région de l'Asie de l'Est peut être considéré comme étant conforme aux explications produit-cycle de l'IED, ainsi qu'à la théorie de l'oie volante d'Akamatsu. Toutefois, comme nous y reviendrons plus en détail, le modèle et le rythme de la restructuration industrielle régionale en Asie de l'est n'ont pas été simplement induits par le marché, mais ont été également fortement affectés par les politiques industrielles nationales tout comme celles des pays hôtes qui ont encouragé le transfert de telles industries à l'étranger, par exemple en Asie du Sud-Est et en Chine.

Politique industrielle

Bien qu'il continue d'y avoir un débat sur l'efficacité et le succès de la politique industrielle en Asie du Nord-Est, il est largement admis aujourd'hui que l'élaboration d'une telle politique n'était pas fortement déterminée par des intérêts commerciaux existants. Cela a abouti à des formulations analytiques diverses concernant l'autonomie relative de l'Etat et les variations y afférent. On a, à des degrés divers, crédité les états de l'Asie du Nord-Est d'une capacité de gouvernance, d'une cohérence et d'une compétence supérieures, en particulier pour ce qui concerne leur capacité à coordonner et à discipliner le comportement des entreprises privées ou alors à intervenir dans le fonctionnement du marché sans engendrer d'échecs graves pour l'Etat. On affirme souvent que leur succès à cet égard est dû à leur capacité d'éviter l'accaparement ou la diversion par des intérêts liés à la rente. Cette capacité des Etats de faire des politiques économiques en toute autonomie leur a permis de créer et d'affecter des rentes de sorte à induire des investissements dans des domaines de priorité désignés par l'Etat. Ainsi, la perspectives d'obtenir davantage de rentes a fait en sorte que les rentes ainsi acaparées ont été investies conformément aux objectifs industriels fixés par l'Etat.

Il ne suffit pas d'avoir de bonnes intentions concernant des interventions sélectives et dirigées dans la politique industrielle pour garantir leur efficacité et leur succès, et il faut concéder qu'il est possible que la politique industrielle soit faussée. La question n'est pas réellement qu'il y ait plus ou moins de politique industrielle étant donné que les instruments de politique industrielle ont été plus largement développés en Asie du Sud-Est, comparé à la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est. Plus important peut-être, l'intervention de l'Etat en Asie du Sud-Est a été pour l'essentiel au profit de ou acaparé par des intérêts commerciaux politiquement influents (et pour la redistribution inter-ethnique en Malaisie), alors qu'au Japon et dans les NEI de l'Asie de l'Est, les ambitions plus réalisables des interventions dans la politique industrielle ont en général engendré moins de gaspillage. Le népotisme et le clientélisme ont constitué des problèmes plus importants dans la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est, bien qu'il faille souligner que la structure de la corruption a une portée considérable sur ses conséquences, y compris sur le gaspillage provoqué par les interventions de l'Etat.

Alors que les mesures politiques compromises, ou capturées qui en résultent peuvent être considérées comme injustes, inefficaces, dénaturalisantes et autrement nuisibles à l'accumulation dynamique de

capital, elles engendrent rarement suffisamment d'activités liées à la maximisation de la rente pour gaspiller la plupart, encore moins la totalité des rentes créées par de telles distorsions. Si l'on peut décrire certains motifs de l'intervention étatique comme étant de nature liés à la maximisation de la rente, la capture de rentes implique essentiellement des transferts qu'on peut considérer comme injustes, mais qui ne sont pas forcément du gaspillage au sens où la rente est entièrement gaspillée par le comportement de maximisation de la rente, comme le suggère l'analyse économique néo-classique (exemple Krueger 1974). L'expérience de Singapour porte à croire que les décideurs disciplinés, compétents, efficaces et axés sur l'avenir consolideraient à l'évidence les capacités de l'Etat et la qualité de la formulation et de la mise en oeuvre de la politique industrielle, ce qui contribuera largement à structurer les rentes plus efficacement pour atteindre les objectifs souhaités en plus de minimiser les activités de rentiers inutiles et non souhaitées ainsi que le gaspillage des rentes dû à la maximisation de la rente. Bien entendu, la qualité de la gouvernance bénéficiera également d'un renforcement adéquat des institutions ainsi que de capacités de flexibilité dans la réponse aux nouveaux défis.

Les transferts de rentes peuvent très bien favoriser, plutôt que de saper, un plus grand nombre d'investissements dans l'économie nationale puisque les rentiers peuvent habituellement compter sur des avantages supplémentaires en faisant de tels investissements (Voir Chang 1994). Si on décourage ainsi la fuite des capitaux, la plus grande concentration de richesses associée à une telle activité rentière peut avoir effectivement pour conséquence l'augmentation de l'épargne des sociétés, accélérant ainsi l'accumulation de capital, la croissance et le changement structurel. Dans la mesure où la déréglementation et d'autres aspects de la libéralisation économique peuvent affaiblir les incitations à investir davantage dans l'économie nationale, comme ce fut récemment le cas en Indonésie, elle peut affaiblir l'accumulation de capital au sein de l'économie nationale étant donné que rien ne garantit que les mesures de libéralisation assureront logiquement de plus grands flux nets d'investissements. Les investissements sont également susceptibles d'être séduits par la perspective de capturer des rentes qui peuvent être officiellement décrites comme étant des incitations à l'investissement.

Il y a eu également des exemples récents importants de politiques industrielles presque capricieuses et sélectives faites par des cadres supérieurs nationaux, sans que la technocratie ait eu grand chose à dire dans l'élaboration de ces politiques (par exemple la lourde industrialisation en Malaisie au début et au milieu des années 1980, et l'industrialisation high-tech lourde de Habibie en Indonésie, notamment dans les années 1990) qui apparemment ne cherchent même pas à atteindre finalement une compétitivité internationale ou à apporter un soutien vital aux autres industries qui cherchent à atteindre la compétitivité internationale. De telles interventions ont généralement fait une mauvaise réputation à la politique industrielle en Asie du Sud-Est, et ont occulté d'autres interventions dans la politique industrielle qui ont été conçues et parfois appliquées sur une base plus réfléchie, par exemple les initiatives corporatistes du régime thaïlandais pour intégrer les intérêts des entreprises dans la formulation de politiques industrielles à partir de la période de Prem au milieu des années 1980, et le premier Plan Directeur Industriel de la Malaisie pour la période 1986-1995 ou la politique de développement de la technologie industrielle, adoptée par le gouvernement malaysien.

On reconnaît maintenant partout le rôle de l'Etat dans l'industrialisation récente de l'Asie de l'Est, et des changements considérables de rôle, nature et portée de l'intervention de l'Etat, ainsi que la manière dont tout cela a changé au fil du temps (voir par exemple Deyo, 1987; White, 1988; Amsden, 1989; Wade, 1991). Bien que l'intervention de l'Etat ait été également très importante dans la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est, la nature et les objectifs de l'intervention de l'Etat ont été parfois quelque peu différents. En Malaisie et en Indonésie, depuis l'indépendance, les régimes se sont souvent préoccupés de limiter l'expansion des richesses de la Chine et d'augmenter l'accumulation par des rentiers indigènes (non chinois) politiquement influents. La stabilité du régime en Malaisie comme en Indonésie a également augmenté les opportunités d'accumulation de richesses en général, y compris par les personnes qui ont de bonnes relations politiques dans les deux économies. En Thaïlande, les régimes militaires aussi bien qu'élus ont été caractérisés par des degrés et types divers d'activités rentières, parfois qualifiés de patrimonialisme clientéliste. Ces circonstances ont influencé les priorités politiques,

ce qui a souvent compromis la contribution qu'aurait pu avoir sinon l'intervention de l'Etat, notamment la politique industrielle, dans l'industrialisation récente.

Bien que souvent problématiques, le rôle et la contribution des instruments de politique industrielle dans le développement des trois pays appartenant à la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est, notamment ces trente dernières années, sont indéniables. Le rôle des gouvernements dans la promotion de l'industrialisation au delà de ce qui aurait été possible et probable sans intervention est suggéré par les contrastes entre les anciennes économies coloniales de la Malaisie et de l'Indonésie, et ces économies nationales aujourd'hui. Malgré toutes les imperfections et les abus qu'elles comportent, il y a actuellement peu de doute que la transformation structurelle et l'industrialisation de ces économies sont allées bien au delà de ce que l'on aurait réalisé en se fiant exclusivement aux forces du marché et aux initiatives du secteur privé. Il est maintenant presque certain que ces dernières auraient eu pour seul résultat le développement des industries de transformation qui bénéficiaient d'une protection naturelle, bien que, à l'évidence, la catégorie de ces industries aurait probablement changé avec les nouvelles conditions, par exemple le changement des infrastructures et coûts des transports et communications.

L'expérience de la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est porte également à croire que, si d'autres objectifs politiques contradictoires ou rivaux sont susceptibles de saper l'engagement pour et l'efficacité de la politique industrielle, les politiques particulières ont des conséquences spécifiques, dont certaines peuvent être plus compatibles avec la politique industrielle. Par exemple, les investissements lourds du gouvernement malaysien dans les années 1970 pour améliorer la qualité des ressources humaines de l'ethnie malaysienne ont été beaucoup plus compatibles avec les objectifs politiques que, par exemple, l'exigence de la Loi sur la Coordination Industrielle de 1975 que les entreprises dépassant une certaine envergure appartiennent à 30 pour cent au moins à l'ethnie malaysienne. Une telle découverte serait particulièrement importante pour d'autres économies en développement qui cherchent à réconcilier les politiques de redistribution avec les objectifs de croissance, par exemple, l'Afrique du Sud de l'après apartheid.

Avant les années 1980, les expériences réussies en matière de politique industrielle en Asie du Nord-Est et à Singapour ont été occultées à l'attention internationale par leur alignement politique avec l'Occident (en particulier les EU) et leur statut conséquent de parias politiques dans d'autres cercles, leur dépendance continue vis-à-vis des signaux du marché (y compris les marchés internationaux), leur vocation exportatrice croissante, le rôle ou profil limité des entreprises publiques (les entreprises publiques ont été particulièrement importantes à Singapour et Taiwan), et la tolérance accrue pour, si ce n'est l'appréciation de l'intervention de l'Etat avant la résurgence des idéologies économiques néo-libérales des années 1980.

Malheureusement, la reconnaissance initiale de ces contrefaits à certaines des prémisses les plus importantes de la contre-révolution néo-libérale à l'économie du développement a engendré une réaction presque euphorique qui se reflète dans des slogans tels que fausser les prix (par opposition à l'insistance néo-libérale d'ajuster les prix) et une tendance simpliste à considérer que les économies de l'Asie de l'Est récemment industrialisées suivent un sentier battu ouvert par le Japon, ou une variation de cela. Tout en mettant en exergue les politiques couramment pratiquées, le rapport de la Banque mondiale refuse de reconnaître l'interconnectivité, comme si la géographie, l'emplacement, la proximité, les modèles d'investissements et les partenaires commerciaux ne comptent pas. Par ailleurs, l'étude n'a pas suffisamment admis la diversité des expériences et politiques des EAHP (voir Perkins 1994) afin de tirer ses conclusions et recommandations politiques.

Tout en admettant qu'il n'y a pas un seul modèle de développement est-asiatique, la suggestion du rapport de la banque mondiale selon laquelle la politique industrielle n'a pas été profitable pour la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est est erronée. Bien que les conséquences

de l'intervention de l'Etat dans la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est aient été diverses, cela est largement dû au fait que l'intervention de l'Etat qui en est responsable a été essentiellement motivée par des considérations autres que l'accélération de l'industrialisation récente. De telles interventions étatiques doivent être jugées selon leurs propres termes, et leurs conséquences néfastes ne doivent pas être présentées comme une incrimination de toute l'intervention de l'Etat, encore moins de la faisabilité et de l'attrait de la politique industrielle.

L'expérience de la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est en matière de politique industrielle offre de nombreuses leçons importantes aux autres pays en développement qui cherchent à s'industrialiser. Nombre de ces tentatives peuvent être entravées par la petite taille initiale des marchés locaux, les faiblesses de la communauté nationale d'entrepreneurs industriels, des experts en matière de gestion, des capacités technologiques et des réseaux internationaux de commercialisation, ainsi que les pressions internes et externes pour la libéralisation, par exemple dues aux programmes d'ajustement structurel. Les investissements étrangers et l'utilisation temporaire des ressources humaines étrangères (par exemple les consultants) ont permis à la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est de compenser ses propres insuffisances de ressources. Tout en faisant des efforts pour attirer les investissements étrangers, les gouvernements hôtes peuvent également influencer ces investissements de sorte à maximiser les gains pour l'économie nationale, notamment sous forme de revenus plus élevés et de transfert de technologie ; la force de levier des gouvernements hôtes peut parfois être augmentée par la présence d'un plus grand nombre d'investisseurs étrangers de provenances diverses, dans des activités tant diverses que compétitives.

Il est important de noter que, dans la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est, les industries manufacturières à vocation exportatrice et à forte intensité de main-d'oeuvre implantées par des investisseurs étrangers se sont parfois développées spontanément en présence d'une main-d'oeuvre bon marché, d'un libre échange et en l'absence de contrôle des capitaux. En plus de l'apport d'infrastructures et d'enseignement primaire, d'autres conditions favorables, telles que les affinités culturelles et linguistiques, l'ordre public ainsi que les politiques, par exemple des incitations comprenant des réductions d'impôts et des subventions, la formation et l'éducation, la promotion des investissements et des exportations, ont souvent été décisives dans la modification de l'environnement des investissements d'un pays pour attirer les capitaux étrangers souhaités. Il ressort des expériences de la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est, ainsi que de leurs théories relatives aux limitations des marchés, que l'intervention est plus susceptible d'être nécessaire dans les domaines du commerce international, des finances, du développement des ressources humaines et de la technologie.

L'Etat doit continuer de jouer son rôle favorisant, et non pas se limiter uniquement à faire démarrer le processus d'industrialisation; cependant, la poursuite de ce rôle doit s'adapter aux conditions nouvelles et changer avec elles, notamment pour traiter les nouveaux problèmes de mauvais fonctionnement du marché tout comme des états, et des conditions internationales constamment changeantes. Les défaillances du marché sont généralement comprises dans un sens néoclassique statique, mais l'incapacité des marchés à apporter spontanément des transformations structurelles souhaitées, par exemple créer des avantages comparatifs dynamiques, est une autre raison importante d'adopter une politique industrielle. Alors qu'une intervention étatique particulière peut ne pas être forcément une solution suprême à un échec spécifique du marché, le meilleur moyen de traiter une défaillance de l'Etat est peut être des interventions étatiques différentes plutôt que de s'en remettre au marché.

Les réponses couronnées de succès des gouvernements de la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est à un intérêt accru de l'Asie du Nord-Est pour investir dans la région après le milieu des années 1980, comportaient des réponses par des politiques industrielles nationales appropriées en Asie du Sud-Est aux implications internationales des nouvelles politiques industrielles en Asie du Nord-Est. Cette capacité de l'Asie du Sud-Est de répondre par des politiques industrielles aux conditions régionales changeantes en Asie de l'Est et aux réformes de la politique industrielle en Asie du Nord-Est était probablement plus décisive que les mesures prétendument neutres de libéralisation de l'économie prises pour attirer dans la région des investissements industriels massifs de l'Asie du Nord-Est. La libéralisation à elle seule ne saurait expliquer la hausse sensible des investissements industriels provenant de l'Asie du Nord-Est dans cette région plutôt que dans d'autres endroits du monde où on pratique la libéralisation, par exemple l'Amérique Latine ou l'Europe de l'Est.

De la même manière, la prolifération récente de triangles de croissance en Asie du Sud-Est laisse penser que de telles initiatives coordonnées de politique industrielle reconnaissent et cherchent à tirer profit des économies de proximité et d'agglomération, ainsi que de la division internationale du travail dans les environnements régionaux locaux. Les entreprises pourraient alors répondre aux nouvelles opportunités offertes par des économies régionales d'agglomération et peut-être d'échelle, ainsi que par des avantages comparatifs nationaux, en localisant des opérations différentes dans des pays voisins. Une telle intégration régionale serait également attrayante pour les entreprises qui anticipent sur la coopération économique régionale, par exemple sous la forme de la Zone de Libre-Echange de l'ANASE. Les petits pays peuvent aussi en tirer profit en coordonnant leurs efforts de politique industrielle de sorte à ne pas ruiner mutuellement leurs efforts et à ne pas réduire leur force d'appui vis-à-vis des investisseurs.

Comme nous l'avons noté plus haut, la politique industrielle doit favoriser et valoriser les ressources nationales, notamment humaines. Nombre d'investissements sociaux, par exemple l'éducation, le logement, les transports, la santé, augmentent la productivité du travail et contribuent au développement industriel en socialisant les coûts et en favorisant la stabilité sociale et politique. Par ailleurs, il faut inciter le patronat à contribuer à l'amélioration des qualifications des travailleurs et des conditions de travail ainsi que de la rémunération. Les capacités technologiques nationales d'absorption peuvent être renforcées par des efforts gouvernementaux dans le domaine de l'éducation et de la formation. Autre institution digne de faire des émules, le nouveau Fonds de Développement des Ressources Humaines (FDRH) de la Malaisie, financé par les cotisations patronales et devant être débloqué pour la formation des employés. Le plan d'épargne obligatoire des employés de la Malaisie, le Fonds de Prévoyance des Employés (FPE), n'a pas seulement augmenté le taux national d'épargne, mais a également réduit les demandes sociales faites au gouvernement pour apporter des infrastructures sociales aux travailleurs à la retraite en plus de se doter d'une source de fonds relativement bon marché avec lesquels financer des projets publics de développement. Ainsi, avec les flux des IED en sus, les besoins de financement des secteurs public comme privé ont été largement couverts.

Le fait d'avoir défendu ci-dessus la contribution de la politique industrielle à l'industrialisation récente de la seconde catégorie de NPI de l'Asie du Sud-Est ne signifie pas que toute politique industrielle dans la région a été la meilleure de ou accaparées (abusivement utilisées) par les individus politiquement influents. Les politiques industrielles ont été également mal conçues lorsqu'elles ont présenté les caractéristiques suivantes: pas basées sur une analyse saine des défaillances du marché auxquelles elles étaient censées remédier, pas sélectives pour traiter

Les défaillances spécifiques du marché et maximiser les effets externes positifs d'industries stratégiques en développement, n'ont pas tenu compte des signaux du marché dans leurs tentatives pour atteindre l'efficacité, ont été suffisamment responsables et limités par les ressources fiscales et autres ressources financières pour avoir besoin d'éviter les échecs héroïques. Avec le bénéfice de la sagesse à posteriori, il est évident que beaucoup d'erreurs ont été commises, alors que nombre d'interventions en matière de politique industrielle ont eu des objectifs autres que la promotion industrielle; en effet, certaines interventions ont été clairement dans l'intérêt de ou accaparées (abusivement utilisées) par les individus politiquement influents. Les politiques industrielles ont été également mal conçues lorsqu'elles ont présenté les caractéristiques suivantes: pas basées sur une analyse saine des défaillances du marché auxquelles elles étaient censées remédier, pas sélectives pour traiter les défaillances spécifiques du marché et maximiser les effets externes positifs d'industries stratégiques en développement, n'ont pas tenu compte des signaux du marché dans leurs tentatives pour atteindre l'efficacité, ont sous-estimé les besoins d'information nécessaires pour des interventions efficaces, ont négligé les capacités, compétences et possibilités limitées des gouvernements, ont surestimé les ressources humaines et autres disponibles pour bâtir des industries efficaces, autrement, n'ont pas tenu compte des considérations liées à l'efficacité, à l'échelle, et autres.

Les interventions de l'Etat doivent être non seulement générales, mais également sélectives et concentrées pour traiter les problèmes spécifiques du mauvais fonctionnement du marché en conformité avec des plans industriels réalistes, à long terme. Une analyse approfondie, par exemple évaluations détaillées coûts- avantages des stimulants industriels, est une condition préalable à la formulation de politiques industrielles efficaces et effectives. Ce qu'il faut, ce ne sont pas seulement des études des niveaux effectifs de protection, mais de ce qui se passe derrière les barrières protectrices en termes de coûts et bénéfices. L'analyse détaillée est essentielle parce que l'intervention de l'Etat est une condition nécessaire, mais pas suffisante, de la croissance industrielle rapide.

Du GATT a L'OMC

A cause des changements récents survenus dans l'environnement économique international, qui sont de plus en plus hostiles à toute forme de nationalisme économique, en particulier à la politique industrielle, nous allons maintenant étudier le nouvel instrument majeur des réformes néo-libérales au niveau mondial en plus des institutions de Bretton Wood (la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International), en analysant certaines conclusions des négociations de l'Uruguay Round pour l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L'Uruguay Round a donné naissance à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui, bien vite, est apparue comme étant la nouvelle arène des luttes économiques entre le Nord et le Sud, non seulement en matière de commerce international, mais aussi d'autres questions y afférent, comme l'a montré la conférence inter-ministérielle de Singapour de l'OMC, tenue à Singapour en décembre 1996.

Après la seconde guerre mondiale, on a élaboré des plans pour une Organisation Internationale du Commerce (OIC) chargée de fixer les règles du commerce international. Cinquante trois gouvernements ont élaboré et signé une charte à la Havane, à Cuba pour créer cette organisation, qui serait l'équivalent en matière de commerce international du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (Banque mondiale). Ce trio était considéré comme vital pour une croissance soutenue de l'économie mondiale.

Cependant, alors que le FMI et la BIRD étaient créés par la conférence de Bretton Woods de 1944, la charte de l'OIC se heurtait à une forte opposition. Lorsque le Congrès américain refusa d'approuver l'OIC, elle fut retirée. Toutefois, la fin de l'OIC n'a pas supprimé le besoin d'une organisation internationale chargée des négociations pour la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce international (Akhtar, 1994). Vingt trois nations ont convenu de poursuivre plus largement les négociations pour obtenir des concessions commerciales et tarifaires à Genève. Celles-ci furent incorporées dans un accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), signé en octobre 1947, qui est entré en vigueur en janvier 1948. A partir de ces débuts invraisemblables, le GATT est apparu comme un équivalent moins ambitieux du FMI et de la BIRD. Jusqu'ici, 117 nations ont signé le traité multilatéral du GATT en tant que parties contractantes. Le GATT a apporté une plate-forme permanente pour la réduction des barrières douanières. Son objectif fondamental était de réaliser des échanges plus libres en réduisant les obstacles tarifaires et non tarifaires sur la base de la non-discrimination, de la réciprocité et du traitement national. Il a également apporté des garanties contre des situations imprévues, en liant les niveaux tarifaires des pays membres et en créant un cadre de résolution des conflits entre ses membres relatifs à ses règles, par exemple sur le dumping, etc. Dans l'ensemble, le GATT a réussi à faciliter une plus grande liberté des échanges, même si ce n'est que progressivement. Depuis les premières négociations commerciales de 1947, les taux tarifaires autour du monde ont baissé. Les niveaux de tarifs moyens pondérés ont été ramenés en-deça de 5 pour cent dans les plus grands pays industrialisés (Lawrence 1983). Le GATT a brillamment conclu sept séries de négociations commerciales avant l'Uruguay Round:

- Genève en 1947: les vingt trois pays fondateurs du GATT ont décidé d'échanger 45.000 concessions tarifaires, d'une valeur de 10 milliards de dollars des EU.
- Annecy (France) en 1949: les 13 pays participant à ce round ont proposé 5.000 réductions supplémentaires de tarifs.
- Torquay (Grande Bretagne) en 1950-51: Les 38 pays participants ont adopté 8.700 réductions tarifaires, équivalant à 25 pour cent du niveau de 1948.
- Genève 1955-56: Les 26 pays participants ont décidé de réduire davantage les tarifs douaniers pour une valeur de 2,5 milliards de dollars des EU.
- Le Dillon Round tenu à Genève en 1960-62: Les 26 pays participants ont décidé de réduire les tarifs douaniers sur 4.000 articles, équivalant à 4,9 milliards de dollars des EU.
- Le Kennedy Round à Genève en 1964-67: Signé par 50 pays participants représentant 75 pour cent du commerce mondial, pour la première fois, il a réduit les tarifs par secteurs entiers, plutôt que par produit. Visant l'objectif de réductions tarifaires de 50 pour cent, il a obtenu des réductions de près de 40 milliards de dollars des EU.
- Le Tokyo Round commença en 1973 à Tokyo et se termina en 1979 à Genève. Les 99 pays participants (comprenant un grand nombre de nouveaux pays indépendants développés) ont décidé de réductions tarifaires avoisinant les 20 à 30 pour cent, couvrant 300 milliards de dollars des EU d'échanges, et signé des accords sur les subventions, les obstacles techniques au commerce, la passation des marchés publics, la viande, les

produits laitiers, et l'aviation civile. Ils ont également signé l'Arrangement Multifibres (AMF) en 1974 pour la libéralisation des importations et exportations textiles.

L'Uruguay Round (UR) fut la huitième, la plus tortueuse et la plus complète des séries de négociations commerciales multilatérales du GATT. Réunissant 125 pays, il a commencé en 1986 à Punta del Este en Uruguay, et s'est achevé le 15 décembre 1993 à Genève. En plus de resserrer les règles concernant le règlement des conflits, les règlements anti-dumping, de clarifier les subventions et d'introduire de nouvelles mesures de sécurité, de nouveaux accords ont été également conclus. L'accord général sur le commerce de services (GATS) contient des dispositions qui garantissent le traitement de la nation la plus favorisée (le même traitement à accorder à tous les pays membres), le traitement national (pas de discrimination à l'encontre des services des autres pays), et l'abolition des restrictions sur l'accès au marché (ne pas adopter des mesures telles que celles qui limitent le nombre de prestataires de services). On a également conclu des accords sur les droits de propriété intellectuelle liée au commerce (TRIP), et les mesures d'investissements liés au commerce (TRIM); par exemple les exigences de contenu local (CL) - précisant que les entreprises étrangères doivent se procurer localement un certain pourcentage de leurs pièces détachées - sont maintenant prohibées.

Parmi les principales évolutions concernant l'accès au marché, (i) les pays développés ont convenu de réduire les taux tarifaires moyens appliqués aux produits industriels d'environ 40 pour cent; (ii) dans le domaine agricole, les parties contractantes ont accepté de remplacer plusieurs taxes frontalières par des tarifs douaniers (soi-disant tarification), de réduire les tarifs et de réduire les subventions intérieures et des exportations; (iii) dans le domaine du textile et de l'habillement, les parties contractantes ont convenu d'intégrer l'AMF dans l'OMC dans une dizaine d'années.

L'Arrangement obligera les économies des pays en développement à s'ouvrir davantage aux pays industriels pour le commerce, les capitaux/investissements et la technologie. Ces pays seront obligés d'accepter la domination accrue de compagnies étrangères avec les nouvelles règles relatives à la propriété intellectuelle, aux services et aux investissements liés au commerce. Ils sont également confrontés à des mesures de répression et des réglementations plus sévères, telles que les règles nationales d'exigence des origines pour éviter les accusations de dumping. Dans l'ensemble, la souveraineté des gouvernements des pays en développement sera largement érodée. Les pays en développement risquent de perdre le traitement préférentiel que leur accordent les pays industrialisés dans le cadre du Système Généralisé de Préférences (SGP). Ce traitement sera progressivement supprimé ou sera conditionné à l'obligation d'appliquer les TRIM, les TRIP, l'accès accru des étrangers au secteur tertiaire, et peut-être des normes environnementales et de travail. Cet article apporte une évaluation préliminaire de quelques implications de l'Uruguay Round pour le Sud, en analysant l'impact probable des dispositions de l'accord concernant l'économie.

La libéralisation du commerce

L'Uruguay Round promet de veiller à ce que les mesures non-tarifaires (MNT) ne puissent pas être utilisées comme des formes déguisées de protection. Les MNT de l'OCDE touchent une part nettement plus élevée des importations des pays en développement que des importations d'autres pays industrialisés. A peu près 18 pour cent des exportations autres que pétrolières des pays en développement se heurtent aux MNT des pays de l'OCDE. Cependant, le protectionnisme sous forme de MNT et la progressivité des droits peuvent se prolonger même

après la date convenue de leur terme (2005); et même pendant qu'on supprime progressivement les MNT et la progressivité des droits, les lois anti-dumping, les droits compensateurs (DC), et les clauses de sauvegarde peuvent être utilisés de façon encore plus arbitraire que ce n'est le cas actuellement (Smeets,1995). A la longue, en particulier après la suppression des MNT, les pays industrialisés seront confrontés à une forte concurrence des pays en développement, menaçant leurs industries et provoquant même l'instabilité macro-économique. Dans l'avenir immédiat, les compagnies qui cherchent la protection essayeront d'utiliser beaucoup plus largement les lois anti-dumping et les DC. Cette protection s'est considérablement accrue ces dernières années, et la tendance risque de s'accélérer. La passation des marchés publics peut continuer d'exclure les fournisseurs étrangers. Par delà tout cela, et à la longue, les gouvernements inventeront probablement de nouvelles mesures (Kreinen,1995). Les niveaux de tarifs libéralisés apporteront davantage d'importations et élargiront l'accès des produits étrangers au marché intérieur. Une compétition plus serrée devrait surgir entre producteurs locaux et étrangers, imposant le bien-être des consommateurs mais aussi érodant l'expansion des capacités industrielles indigènes. L'économie sera également plus sensible aux chocs extérieurs, ce qui aura des effets adverses sur la stabilité économique du pays. Tandis que les exportations seront améliorées davantage, les paiements des importations augmenteront également. Si les termes de l'échange d'un pays se détériorent, un plus grand volume d'échanges favorisera davantage et de manière disproportionnée ses partenaires commerciaux. La détérioration des termes de l'échange peut donner les deux résultats suivants:

(a) une baisse importante des termes de l'échange signifierait de grosses pertes pour le pays, que ce soit en termes de baisse du volume des importations, ou d'un taux plus faible de la croissance des importations, si la balance commerciale est maintenue;

(b) alternativement, si les importations du pays affichent un taux de croissance égal au ou proche du taux des exportations malgré la baisse importante des termes de l'échange, il subira alors une détérioration profonde de sa balance commerciale. Dans l'un ou l'autre cas, la diminution des termes de l'échange réduit fortement les capacités d'acquisition de produits d'importation dérivées des exportations du pays (c'est-à-dire le pouvoir d'achat des exportations) et donc réduit fortement la quantité des importations dans l'économie.

Ces faits ont été apparemment exacerbés par:

(a) la baisse séculaire des termes de l'échange des produits primaires dans les années 1980;

(b) la baisse relative apparente des prix des exportations de produits manufacturés provenant du Sud, par rapport aux importations de produits manufacturés dans le Sud, notamment en provenance du Nord; et

(c) des politiques de libéralisation des échanges démantelant les restrictions commerciales, en particulier à partir du milieu des années 1980.

Comme convenu dans le cadre de l'Uruguay Round, les pays déve ce processus. C'est là une source de préoccupations pour les exportateurs de certains pays en développement, qui craignent que ce régime puisse s'avérer être plus restrictif que l'AMF qu'il va remplacer (Hamilton & Whalley,1995).

La libéralisation des investissements

Une autre proposition faite par l'Union Européenne récemment consiste à libéraliser très largement les Mesures d'Investissements Liés au Commerce (TRIM). L'investissement était le seul item nouveau important pour les pays de l'OMC, et les pays industrialisés groupés au sein de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) ont convenu qu'il fallait soumettre la question à l'OMC. Il a été proposé de créer au sein de l'OMC un accord multilatéral sur les investissements qui donnerait aux compagnies étrangères le droit de pénétrer et de s'implanter dans n'importe quel secteur économique dans tous les pays membres de l'OMC. Les firmes étrangères doivent bénéficier d'un traitement national, ce qui veut dire qu'il ne saurait y avoir de mesures favorisant les compagnies locales ou discriminatoires à l'encontre des compagnies étrangères, par exemple en ouvrant des succursales, achetant de l'immobilier, ou en limitant la part d'actions et le rapatriement des bénéfices. L'OMC ne serait plus une simple organisation commerciale, mais une organisation régle ce processus. C'est là une source de préoccupations pour les exportateurs de certains pays en développement, qui craignent que ce régime puisse s'avérer être plus restrictif que l'AMF qu'il va remplacer (Hamilton & Whalley, 1995).

La libéralisation des investissements

Une autre proposition faite par l'Union Européenne récemment consiste à libéraliser très largement les Mesures d'Investissements Liés au Commerce (TRIM). L'investissement était le seul item nouveau important pour les pays de l'OMC, et les pays industrialisés groupés au sein de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) ont convenu qu'il fallait soumettre la question à l'OMC. Il a été proposé de créer au sein de l'OMC un accord multilatéral sur les investissements qui donnerait aux compagnies étrangères le droit de pénétrer et de s'implanter dans n'importe quel secteur économique dans tous les pays membres de l'OMC. Les firmes étrangères doivent bénéficier d'un traitement national, ce qui veut dire qu'il ne saurait y avoir de mesures favorisant les compagnies locales ou discriminatoires à l'encontre des compagnies étrangères, par exemple en ouvrant des succursales, achetant de l'immobilier, ou en limitant la part d'actions et le rapatriement des bénéfices. L'OMC ne serait plus une simple organisation commerciale, mais une organisation réglementant aussi bien les investissements. Cela serait bien entendu un élargissement très important des pouvoirs de l'OMC, et signifierait aussi l'élargissement et l'application des principes de l'OMC et de son système de règlement des conflits (y compris l'utilisation de sanctions commerciales et de représailles commerciales) à la politique d'investissement.

Les propositions ci-dessus affecteraient le plus profondément les comportements, opérations et effets des investissements étrangers dans le monde entier, et sur chaque pays. Les sociétés transnationales jouiraient d'une liberté et de droits accrus pour faire des affaires partout dans le monde, en étant libérés des nombreuses réglementations gouvernementales auxquelles elles sont actuellement confrontées. Les gouvernements n'auraient plus le droit ou le pouvoir de concevoir et de mettre en oeuvre leurs propres politiques fondamentales ou lois régissant l'entrée, le comportement et les opérations des entreprises étrangères dans leurs économies.

Les lois et politiques nationales existantes, qui imposent actuellement des restrictions aux étrangers, devront être supprimées ou modifiées pour s'adapter au nouveau traité multilatéral sur les investissements. Bien entendu, cela aurait des implications sérieuses, étant donné que la plupart des pays en voie de développement ont aujourd'hui des politiques qui cherchent à

promouvoir les sociétés nationales et à empêcher le contrôle excessif de l'économie nationale par des compagnies étrangères.

Les pays en développement doivent accorder une plus grande attention aux manoeuvres des pays industrialisés sur cette question pour empêcher l'instauration du traité. Il ne s'agit pas simplement d'une question commerciale technique qu'il faut laisser aux hauts fonctionnaires chargés du commerce le soin de négocier. Elle a d'abord une signification politique, puisqu'elle aura une très grande portée sur la souveraineté économique, les modèles de propriété, la survie des entreprises, commerces et exploitations locaux; les perspectives d'emploi, ainsi que la vie sociale et culturelle (Khor,1996).

Concernant l'accès au marché, l'Union Européenne a entamé des discussions sur des plans destinés à réaliser d'ici l'an 2020 un commerce mondial sans tarifs, et fait des pressions pour un nouveau round de négociations commerciales dès 1999 (Islam,1996). Cela mettra certainement à l'épreuve la solidarité du Sud, étant donné que certains exportateurs et négociateurs commerciaux asiatiques savourent la perspective de libre-échange mondial. Cependant, sans protection tarifaire, la plupart des secteurs manufacturiers, agricoles et des services s'écrouleront face à la concurrence étrangère.

Consolider les droits de propriété intellectuelle transnationaux

Un autre domaine vital soumis au GATT pour la première fois dans le cadre de l'Uruguay Round est la réglementation et la mise en oeuvre des droits de propriété intellectuelle - droit d'auteur, marque commerciale et autres revendications exclusives de rentes monopolistiques de ce genre. Pour l'ensemble des pays du Sud, la plus grosse perte collective dans l'Uruguay Round est probablement due aux Droits de Propriété Intellectuelle ayant trait au Commerce (TRIP). La plupart des pays ont exempté de leurs lois respectives sur les brevets l'agriculture, les médicaments et autres produits ainsi que les procédés, mais avec le passage des TRIP, presque tout sera soumis à une stricte protection internationale de la propriété intellectuelle, à moins d'être explicitement exempté dans l'accord. Dans les pays du tiers monde qui possèdent maintenant des industries pharmaceutiques nationales, on s'attend à une hausse sensible des prix des médicaments, et à des incursions profondes des produits pharmaceutiques étrangers. De nouveaux progrès dans le domaine de la bio-technologie signifieront que de nouveaux types de semences seront brevetés par l'agro-industrie internationale, de sorte qu'à l'avenir, les petits exploitants devront peut être acheter de nouvelles semences chaque année au lieu d'utiliser leurs propres graines. Actuellement, la protection de brevet existe peu dans la majorité des pays pauvres, où souvent les gens ne sont pas en mesure de payer les redevances qui sont onéreuses. Les gouvernements du tiers monde vont maintenant devoir introduire des lois pour protéger les brevets internationaux et leurs détenteurs, notamment les sociétés transnationales étrangères.

Beaucoup craignent que les pays en développement vont souffrir avec le durcissement des règles, étant donné que les entreprises des pays riches détiennent la majorité des brevets enregistrés. Néanmoins, depuis que l'accord a été rédigé, les Etats Unis ont pressé les pays en développement de se conformer à l'accord sur les TRIP plus vite qu'il n'avait été convenu dans l'Uruguay Round (Business Times, 29 août 1994). Les Etats Unis sont tout à fait capables d'imposer leur volonté. Chaque année, ils publient une liste des pays qu'ils accusent de ne pas protéger les droits de propriété intellectuelle des sociétés américaines. La liste atteint actuellement le chiffre de 37 pays, au nombre desquels figurent l'UE et le Japon, ainsi que des

pays plus pauvres. Si ces pays ne procèdent pas à des réformes, ils encourent des sanctions commerciales de la part des Etats Unis. En tête de liste figure la Chine, que les Etats Unis ont réussi à empêcher de devenir membre fondateur de l'OMC.

Les possibilités d'être breveté ont été nettement élargies sous le nouveau système de brevets. Les brevets seront disponibles pour toute invention, qu'il s'agisse de produits ou de procédés, dans tous les domaines de technologies industrielles. La protection s'étendra des produits manufacturés et pharmaceutiques aux micro-organismes, aux procédés non-biologiques et micro-biologiques et aux variétés végétales. En d'autres termes, l'ensemble des secteurs industriels et agricoles, et dans une certaine mesure le secteur bio-technologique, seront couverts. La philosophie du système de brevet a également été modifiée. Auparavant, on considérait que les importations n'exploitaient pas de brevet. Les détenteurs de brevets étaient tenus de l'exploiter dans le pays qui a accordé les droits de brevet. Le nouveau système de brevets dispose que les produits d'importation et les produits de fabrication locale obtiendront des droits de brevet sans discrimination. Cela signifie que les brevets seront considérés non seulement pour établir un monopole sur les produits manufacturés, mais également pour créer un monopole sur les importations. Le détenteur de brevet n'aura donc aucune obligation en tant que telle vis-à-vis des gouvernements nationaux qui octroient les droits de brevet. Il n'y aura aucun contrôle sur les exportations des détenteurs de brevets, et ceux-ci peuvent être vendus à des coûts élevés de transfert. On ne peut leur appliquer aucun contrôle des prix.

Il est évident que les pays industrialisés, sous la houlette des Etats Unis, ont inscrit les TRIP à l'ordre du jour du GATT pour resserrer le monopole de leurs entreprises sur la technologie, bloquant, frustrant et augmentant ainsi les coûts du transfert de technologie vers le Sud. Alors que le GATT et l'Uruguay Round étaient censés promouvoir la libéralisation et le libre flux des échanges, l'accord sur les TRIP est à l'évidence protectionniste contre le Sud et entrave le libre flux de la technologie, pour consolider l'avantage technologique du Nord et empêcher l'émergence de nouveaux rivaux dans le domaine industriel. Les pays en développement risquent de perdre leurs richesses en adoptant les normes établies par les dispositions des TRIP de l'OMC. Les avantages d'une meilleure protection des droits de propriété intellectuelle des étrangers aux termes de l'accord sur les TRIPS de l'OMC (Business Times, 29 août 1994).

Le principal impact des TRIP sur l'industrie pharmaceutique concernera les prix des médicaments, qui pourraient grimper à un point tel qu'il serait extrêmement difficile pour les personnes démunies de se les payer (Keayla, 1994). Un second impact toucherait leur disponibilité (Keayla, 1994). On peut difficilement affirmer que de nouveaux produits pharmaceutiques/remèdes sont disponibles auprès de sources indigènes. La plupart des produits pharmaceutiques sont importés, et la dépendance vis-à-vis des produits pharmaceutiques importés ira croissant. Par ailleurs, les TRIP auront un impact sur la recherche locale et les activités liées au développement. A cause de la rareté des fonds, surtout dans le domaine des produits pharmaceutiques, la recherche dans les secteurs public et privé s'est principalement concentrée sur les technologies de transformation. Les efforts de recherche seront sévèrement touchés puisqu'il n'y aura pas de preneur pour les technologies de transformation dans le nouveau système de brevet. Pour la recherche fondamentale, la plupart des pays en développement n'ont pas les fonds ou les infrastructures nécessaires pour être à la hauteur des sociétés transnationales. Les TRIP permettront aux entreprises étrangères de pénétrer sur et de dominer plus facilement les marchés mondiaux.

Puisque les investissements extérieurs directs seront plus mobiles pour être transférés librement dans les pays développés, et bénéficieront de protection dans le cadre des TRIP, le transfert de technologie vers le pays hôte pourrait être réduit. La plupart des sociétés transnationales sont peu disposées à faire du transfert de technologie. Par ailleurs, le rôle de l'Etat dans la promotion du développement technologique est minimal.

La libéralisation du commerce de services

A l'instar du GATT, l'Accord général sur le commerce de services (GATS) fournit une base juridique sur laquelle négocier la suppression multilatérale des obstacles qui défavorisent les prestataires de services étrangers et autrement les empêchent d'accéder au marché. Le GATS diffère du GATT à plus d'un titre. La différence la plus importante, c'est probablement que les principes du traitement national (c'est-à-dire la non discrimination) et de l'accès au marché (c'est-à-dire la liberté d'entrée et de sortie) sont automatiquement accordés dans le cadre du GATT, mais sont des droits et obligations négociés dans le cadre du GATS. Les négociations concernant le traitement national et l'accès au marché pour les services dans le cadre du GATS sont comparables aux négociations douanières pour les produits de consommation dans le cadre du GATT. Comme on le sait, les restrictions sur les transactions internationales relatives aux services sont contenues dans les lois, règlements et autres mesures nationales des pays. Aux termes du GATT, ces restrictions seront libéralisées, créant ainsi pour les services un régime comparable à un régime hors-taxe pour les produits de consommation.

Le GATT posera de nouveaux défis pour l'industrie des services. L'inclusion des services dans l'accord traduit leur importance croissante dans l'économie mondiale. Pendant la période 1982-1992, les exportations mondiales de services ont affiché un taux moyen de croissance annuelle de 9,5 pour cent, face aux exportations de marchandises de 7,1 pour cent seulement (Harmsen 1995). L'essentiel du commerce mondial de services est dominé par les principaux pays industrialisés. Il est évident que la libéralisation financière continuera d'être l'élan principal de l'accord du GATS. Les négociations de la Commission du GATS chargée du commerce de services financiers se sont achevées le 28 juillet 1995. Vingt neuf membres de l'Organisation Mondiale du Commerce ont convenu de commencer à appliquer les nouveaux calendriers des engagements dès le 30 juillet 1996. L'accord représente près de 90 pour cent du commerce mondial de services financiers. Selon ses termes, les pays signataires étendront le traitement de Nation la Plus Favorisée, l'accès au marché et le traitement national à tous les pays sur la base des engagements pris dans le Calendrier national des engagements. Le traitement national se réfère aux traitements accordés aux fournisseurs étrangers qui ne sont pas moins favorables que pour les fournisseurs nationaux.

L'organisation Mondiale du Commerce

Tous les membres du GATT ont ratifié la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) le 6 septembre 1994, pour remplacer le 1 janvier 1995 l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Les membres de l'OMC ont convenu de nommer Renato Ruggiero, ancien ministre italien du Commerce, au poste de premier Directeur Général de l'organisation. L'OMC est consacrée aux structures institutionnelles et procédurières qui faciliteront et dans certains cas sont nécessaires pour la mise en oeuvre effective des règles substantives qui ont été négociées dans l'Uruguay Round. Deuxièmement, l'OMC poursuivra essentiellement les idées institutionnelles du GATT et un grand nombre de ses pratiques sous une forme mieux comprise par le public, les médias, les pouvoirs publics et les hommes de loi. Troisièmement, la structure de l'OMC offre quelques changements importants pour aider à la mise en oeuvre effective de l'Uruguay Round (Jackson, 1995).

Un autre aspect important de la structure de l'OMC, c'est qu'il facilite l'élargissement de la structure institutionnelle aux nouvelles questions négociées dans l'Uruguay Round, en particulier les services et la propriété intellectuelle. Sans une sorte de mécanisme juridique

comme l'OMC, cela aurait été assez difficile à faire, étant donné que le GATT lui-même ne s'applique qu'aux biens de consommation. La Charte de l'OMC fournit des opportunités nettement meilleures pour l'évolution et le développement futurs de la structure institutionnelle pour la coopération en matière de commerce international (Jackson, 1995). Cette structure est complétée par un mécanisme de mise en oeuvre effective pour créer un ordre économique international en vue de garantir une plus grande liberté d'opération pour les sociétés transnationales, et aux termes duquel l'intervention de l'Etat, en particulier dans les pays du tiers monde, sera progressivement minimisée.

Bien entendu, cela soulève inévitablement la question du rôle de l'OMC en tant que composante du nouveau système de Bretton Woods, en tant que partenaire du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BIRD). Cependant, contrairement au FMI et à la Banque mondiale, dans l'OMC, chaque pays aura une voix. Mais puisqu'elle dépendra des Etats Unis et des autres pays du G-7 pour l'ensemble de ses finances, et étant donné que ces pays dominent le commerce mondial, dont ils représentent les deux-tiers, cet avantage sera probablement perdu (Sen, 1994). Les grandes puissances essayeront probablement d'abuser de l'OMC pour leurs propres intérêts. En conséquence, les pays en développement ont peur que les gros commerçants qui dominent le système seront toujours libres d'exercer le pouvoir par des mesures anti-dumping et autres pour veiller à ce qu'il fonctionne à leur profit.

Plusieurs pays européens et asiatiques ont également prévenu contre certaines puissances qui se servent de mesures unilatérales pour résoudre des conflits commerciaux bilatéraux, référence évidente à l'utilisation par les Etats Unis de leur Super loi 301 contre le Japon en février 1994, après la clôture de l'Uruguay Round en décembre 1993. Cela s'est également manifesté depuis la fin de l'année 1994, lorsque les Etats Unis ont orchestré le rejet de la demande de la Chine - qui avait quitté le GATT (en le dénonçant comme un cartel capitaliste) après la prise de possession du pouvoir par les communistes en 1949 - de se joindre à l'OMC. Washington a également menacé d'appliquer des tarifs punitifs sur des importations d'une valeur de 2,8 milliards de dollars des EU provenant de la Chine, arguant que Beijing n'a pas fait assez pour freiner le piratage très répandu de droits d'auteurs, marques commerciales et brevets américains (Business Times, 2 janvier 1995). Ce genre de représailles et de sanctions commerciales constitue des mesures auxquelles Washington a souvent recouru pour régler ses conflits commerciaux avec d'autres pays. De telles actions - parfois considérées comme faisant partie d'une stratégie de 'commerce dirigé' - constituent à l'évidence une menace pour l'accord de l'Uruguay Round, mais ni le GATT, ni l'OMC n'ont condamné les actes de Washington.

La plupart des membres trouvent déjà très contraignant de s'adapter aux accords de l'Uruguay Round qui exigent d'apporter des changements majeurs à un grand nombre de lois et politiques nationales. Certains de ces changements au moins auront des effets sociaux et économiques négatifs. Néanmoins, les pays industrialisés introduisent de nouvelles questions à inscrire à l'ordre du jour des négociations, parmi lesquelles les investissements étrangers, les normes du travail, l'environnement et la politique de concurrence.

La première question à laquelle les pays en développement se sont farouchement opposés est l'inclusion de clauses sociales - telles que les taux de salaires minimums, les questions des droits de l'homme, les mesures environnementales et la politique de concurrence - dans le cadre de l'OMC. Bien que les Etats Unis aient déclaré qu'un salaire minimum universel ne fait pas

partie de l'ordre du jour de la clause sociale, ils se sont soudain empressés d'introduire certaines normes internationales du travail à l'ordre du jour. Cette proposition a rencontré l'opposition farouche de la plupart des porte-parole officiels du monde en développement qui affirment que les pays en développement sont déjà sérieusement défavorisés. Le plus gros avantage que possèdent les pays en développement, c'est leurs coûts de main-d'oeuvre relativement bon marché. La manoeuvre qui consiste à rattacher les normes internationales du travail au commerce, soutiennent-ils, reviendra à saper le seul avantage comparatif que possèdent les pays en développement.

L'OMC sera plus puissante que le GATT pour superviser le nouvel ordre économique international, couvrant le commerce de produits manufacturés, agricoles, de services, et la réglementation de la propriété intellectuelle ainsi que des investissements. L'OMC sera dotée d'un système intégré de règlement des conflits, ce qui signifie effectivement que lorsqu'un pays manque à ses obligations dans un domaine, (par exemple, l'application des droits de propriété intellectuelle), il est passible de sanctions dans un autre domaine qui est le plus sensible (par exemple ses exportations de produits primaires) (Khor, 1994). L'OMC pourrait également coordonner ses programmes et politiques avec la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International, et le résultat pourrait être 'une conditionnalité réciproque inter-institutionnelle'. Cela pourrait aboutir à ce que les prêts de la Banque mondiale ne soient débloqués que si l'OMC atteste que les emprunteurs ont adhéré aux règles de l'OMC. L'OMC va probablement discipliner les gouvernements du Sud en se basant sur les lignes directrices fixées par les grandes puissances économiques. Cependant, des expériences récentes laissent penser qu'il est peu probable qu'elle puisse faire appliquer ses règles lorsque ses membres les plus puissants en font fi. Ainsi, les Etats Unis et l'Europe peuvent et ont utilisé l'OMC pour poursuivre leurs propres intérêts. En conséquence, l'OMC est une menace pour la souveraineté des pays en développement, tant au plan politique qu'économique; il n'est donc pas surprenant que la conclusion de l'Uruguay Round du GATT et la création de l'OMC aient été identifiées à l'aube d'une nouvelle ère de colonisation. Le combat actuel pour la dignité de l'homme doit tenir compte des temps difficiles dans lesquels nous vivons, et de la nécessité de traiter les défis contemporains d'une manière novatrice à mesure que nous apprenons des leçons précieuses du passé. Cet effort doit reconnaître la nécessité de forger l'unité sur la base de certaines valeurs universelles communes puisées dans toutes les civilisations et cultures. Les dialogues pour le nouveau siècle et millénaire doivent accorder à nos différences le respect qui leur est dû, tout en misant sur l'essence éthique commune que nous chérissons tous. Ils doivent reconnaître et respecter la dignité, les droits et responsabilités de l'être humain, en particulier par rapport à la collectivité humaine ainsi qu'à l'autorité morale transcendante. Notre avenir dépendra donc de manière cruciale de notre sens du respect mutuel, de la responsabilité et de la responsabilité partagée pour la condition humaine. Je crains que nous n'ayons sans le savoir perdu les tribunes et moyens de progression de l'humanité, laissant aux marchés et entreprises le soin de combler ce vide, généralement dans leurs propres intérêts. Même les mouvements sociaux des générations précédentes ont été largement évincés par les mandataires des organisations non gouvernementales, qui travaillent souvent pour leur compte, pour des intérêts personnels sous forme d'intérêt public. Le défi pour le Sud consistera à répondre de manière adéquate et créative aux conditions nouvelles difficiles de notre époque, en rejetant, - entre autres - la pertinence actuelle du nationalisme, étant donné le rôle continu des états, en particulier leur potentiel face à la montée apparemment irrésistible des intérêts commerciaux transnationaux.

REFERENCES

- Akhtar Hasan Khan, 'The Impact of Uruguay Round on World Economy', paper presented at the Tenth Annual General Meeting, Pakistan Society of Development Economists, 2-5 April 1994, Islamabad, Pakistan.
- Akyuz, Y. and C. Gore, "Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialisation", UNCTAD discussion paper no. 91 (October).
- Amsden, A.H., 1990, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York.
- Amsden, A.H., 1995, "Like The Rest: Southeast Asia's Late Industrialisation", *Journal of International Development*, September.
- Bhagwati, Jagdish, "Export-promoting strategy: Issues and evidence", *World Bank Research Observer*, 3(1), Jan.: 27-57.
- Bowie, Alasdair, 1991, *Crossing the Industrial Divide: State, Society, and the Politics of Economic Transformation in Malaysia*, Columbia University Press, New York.
- Chang Ha-Joon, 1994, *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan, London.
- Chang Ha-Joon, 1995b, 'Transnational Corporations and Strategic Industrial Policy', paper presented at the WIDER conference on 'Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications', King's College, Cambridge, 21-23 Sept.
- Chang Ha-Joon, 1995c, "Key issues in Industrial Development — Some Lessons for Viet Nam" (draft).
- Chang Ha-Joon, 1995d, "The Evolution of the Perspectives on Regulation in the Postwar Era", paper presented at the World Bank Regional Workshop on 'Managing Regulatory Policies and Reforms in East Asia: The Changed Role and Rules of the State', Kuala Lumpur, 3-7 July.
- Correa, Carlos M., 'The Uruguay Round: The Social Costs of New Patent Rules', *Third World*