Du développement malaisien à la montée en puissance chinoise en Asie du Sud-Est

Elsa Lafaye de Micheaux

▶ **To cite this version:**

Elsa Lafaye de Micheaux. Du développement malaisien à la montée en puissance chinoise en Asie du Sud-Est. Sciences de l'Homme et Société. ED n°265 : Langues, littératures et sociétés du monde, 2021. ⟨tel-04030898⟩

HAL Id: tel-04030898

https://hal.science/tel-04030898v1

Submitted on 15 Mar 2023

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

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

Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Ecole Doctorale de l'INALCO, ED 265

Habilitation à diriger des recherches

Volume 3

Travaux

Du développement malaisien à la projection chinoise en Asie du Sud-Est.
Une économie institutionnaliste de terrain

PAR
ELSA LAFAYE DE MICHEAUX

Garant : Pr. Jean-François Huchet

Paris, Avril 2021

Volume 3

DU DÉVELOPPEMENT MALAISIEN À LA PROJECTION CHINOISE EN ASIE DU SUD-EST : UNE ÉCONOMIE INSTITUTIONNALISTE DE TERRAIN.

PARTIE 1 - POUR UNE ÉCONOMIE INSTITUTIONNALISTE DU DÉVELOPPEMENT MALAISIEN

Premières questions / premiers travaux

PARTIE 2 - ÉCONOMIE POLITIQUE DU CAPITALISME MALAISIEN

Principaux résultats

PARTIE 3 - L'ASIE DU SUD-EST DANS LA NOUVELLE CONSTELLATION CHINOISE

Nouvelles directions

TABLE DES MATIÈRES

SÉLECTION DE TRAVAUX ARTICLES ET CHAPITRES D'OUVRAGE REPUBLIÉS

PARTIE 1 : POUR UNE ÉCONOMIE INSTITUTIONNALISTE DU DÉVELOPPEMENT MALAISIEN

Premières questions / premiers travaux

(2001)
« *Chinois d'Insulinde. L'éducation chinoise dans le processus de construction nationale en Malaisie et à Singapour* ». Note de lecture. *Archipel, CNRS, vol. 61*, p.209-212.

(2002)
« Education et croissance en Malaisie, un lien fragile ». *Revue Internationale d'éducation, Sèvres*, n°29, p.57-164.

(2006)
« L'ouverture de l'éducation primaire rurale aux ONG, les enseignements du Maroc contemporain » (avec Nadia Lamarkbi), *Mondes en développemen*t, n°134, tome 34, 2006-2.

(2007)
Institutions et développement, E. Lafaye de Micheaux, E. Mulot, P. Ould Ahmed, Rennes, PUR.

- Table des matières
- « Introduction : les contours d'un projet institutionnaliste en économie du développement » (avec P. Ould-Ahmed), p. 9-37.

(2009)
« Penang's 'Illustrious Story' Revisited: Local Authorities, Labour Force and the Multinationals » in B. Ganne, Y. Lecler (eds.), *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness, and New Policy Initiatives*, Singapour, World Scientific, 2009, p. 507-553. Ouvrage classé dans le top ten du SSRN (Social Science Research Network) en 2009

(2009)
« *Les valeurs guident et accompagnent notre recherche. L'institutionnalisme de Myrdal* » (Cyrille Ferraton), ENS éditions, Lyon, 2009. Note de lecture. Revue de la régulation [En ligne], n°6 | 2e semestre 2009, URL : http://regulation.revues.org/index7663.html

(2012)
La Malaisie : un modèle de développement souverain ? Lyon, ENS Editions, 339p.

- Table des matières
- Introduction : Un tigre dans la mondialisation
- Chapitre 1 : 1874-1969, la marque de l'héritage britannique
- Chapitre 2 : Les années 1970 : l'essor donné par la Nouvelle politique économique

(2014)
« Aux origines de l'Émergence malaisienne : la Nouvelle Politique Economique, 1971-1990 », Les désillusions de l'émergence (P. Salama dir.), *Revue Tiers Monde*, n° 219, 2014, 97-118.

(2014)
« La Malaisie aux prises avec le middle-income trap ? 2003-2013 : incertitudes du présent et crispations politiques», L'Asie du Sud-Est : éclairages multiformes sur une « puissance » régionale montante (D. Delfolie dir.), *Dynamiques Internationales, vol. 9/4*, p. 3-22.

(2019)
« Despite Education. Malaysian Nationhood and Economic Development in Retrospect (1874-1970) », in *Southeast Asian Education in Modern History: Schools, Manipulation, and Contest,* Pia M. Joliffe and Thomas R. Bruce (eds), Singapour, Routledge, 2019, p. 139-157.

PARTIE 2 : ÉCONOMIE POLITIQUE DU CAPITALISME MALAISIEN

Principaux résultats

(2012)
« Faire la sourde oreille », *Communications*, *N° 90*, Les bruits de la ville (A. Pecqueux dir.), 2012, p. 109-130. (http://www.iiac.cnrs.fr/CentreEdgarMorin/spip.php?article589).

(2016)
« Malaisie 2015 : Drames aériens, désarroi et reprise en main politicienne », in *Asie du Sud-Est 2015*, A.Pesses et F. Robinne (éds), Bangkok-Paris, IRASEC-Indes Savantes, 2015.

(2016)
« Malaisie 2016 : Le fil du rasoir », *Asie du Sud-Est 2016*, A. Pesses et F. Robinne (éds), Bangkok-Paris, IRASEC-Indes Savantes, 2016.

(2017)
« Malaisie 2017 : Disgrâce », *Asie du Sud-Est 2017*, A. Pesses et C. Tran (éds), Bangkok-Paris, IRASEC-Indes Savantes, 2017.

(2016)
« La Malaisie de Najib Razak », *IFRI Visions, n° 85*, 2016.

(2017)
The Development of Malaysian capitalism, From British Rule to the Present Day, SIRD, Kuala Lumpur, 2017, 446p.

- Table des matières
- Chapter 5: A Political supervision of growth
- Chapitre 6: A Question of Style

(2017)
« Diversity of Southeast Asian Capitalisms: Evolving State-Business Relations in Malaysia», in *Journal of Contemporary Asia*, (with E. T. Gomez), 2017, Vol 47, 3 p.1-23.

PARTIE 3 : L'ASIE DU SUD-EST DANS LA NOUVELLE CONSTELLATION CHINOISE

Nouvelles directions

(2014)
« Malaysia as a rising donor in Asia? A long-lasting role in technical cooperation from a South-South perspective», in Asian emerging donors' approaches and strategy for development Cooperation in Asia, Paris, AFD, collection "Conférences & Séminaires", 2014. http://issuu.com/objectif-developpement/docs/11-va-conferences-seminaires.

(2014)
« Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ? », « Économie Politique de l'Asie » (II. Asie Orientale), opinion débat, Revue de la Régulation, Revue de la régulation [En ligne], 15 | 1er semestre / Spring 2014. http://regulation.revues.org/10760

(2015)
Capitalismes asiatiques et puissance chinoise, diversité des modèles, hégémonie de la Chine, avec P. Alary (dir.), Presses de Sciences Po, Paris (collection Economie politique), 2015, 298p.

- Table des matières
- Introduction (avec P. Alary)
- Chapitre 6 : « Capitalismes asiatiques et puissance chinoise : une approche institutionnaliste de la diversité des recompositions économiques régionales »
- Conclusion : les constellations de capitalismes asiatiques sous ascendant chinois (avec P. Alary)

(2016)
Malaisie-Chine : une précieuse relation, avec D. Delfolie et N. Fau, 272 p.
Carnet de l'Irasec / Irasec Discussion paper online, http://www.irasec.com/ouvrage135 2016.

- Table des matières
- Introduction
- Conclusion

(2018)
« *Malaysia Baru* : réaménager la nouvelle dépendance du capitalisme malaisien à la Chine. Une chronique des premières réformes économiques post-mai 2018, Dossier "Capitalismes dépendants", *Revue de la régulation* [En ligne], 24, Autumn.

(2019)
« Dépendance politique et exploitation économique : Alec Gordon et le surplus colonial. *Le détour rétrospectif d'un Britannique « marxiste et anticolonialiste* », *contemporain des dernières années de la colonisation dans l'Asie du Sud-Est des plantations ».* Entretien avec Alec Gordon. (avec J. Vercueil, V. Delteil, E. Magnin), [En ligne], 24 | 2nd semestre / Autumn 2018.

(2019)
« Investissements directs chinois en Asie du Sud-Est : une nouvelle dynamique au service d'une stratégie de puissance », *L'Information géographique, n°4* -2019, p.8-33.

(2019)
« Political Economy of China's Investment in Malaysia (2009–2018) », *Bandung Journal of Global South* (2019) 6:1.

(2020)
« La montée en puissance de la Chine et les normes sociales en Asie du Sud-Est : le rôle des investissements », *Hérodote*, *176*, p. 59-75.

(2020)
« Le modèle du travailleur chinois devient-il un produit d'exportation ? Les normes chinoises du travail favoriseront-elles l'émergence de l'Asie du Sud-Est (Malaisie, Cambodge, Vietnam) ? » (avec M. Périsse et C. Séhier), *Cahiers de l'Association Tiers-Monde, n°39*, p. 79-90.

(2021)
« Décliner la Déclaration des droits de l'homme en Asie du Sud-Est » in Histoire et postérité de la Déclaration universelle des droits de l'homme sous la direction d'A. Boza, E. Decaux et V. Zuber, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Partie 1

POUR UNE ÉCONOMIE INSTITUTIONNALISTE DU DÉVELOPPEMENT MALAISIEN

Études interdisciplinaires sur le monde insulindien
Sous le patronage de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales

ARCHIPEL 62

2001

Publiées avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique
et de l'Institut National des Langues et Civilisations Orientales, Paris

Archipel

Tan Liok Ee, *The Politics of Chinese Education in Malaya, 1945-1961* ; Ingrid Glad, *An Identity Dilemma. A comparative study of primary education for ethnic Chinese in the context of national identity and nation-building in Malaysia and Singapore*

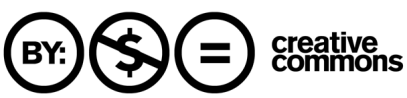
Elsa Lafaye de Micheaux

Citer ce document / Cite this document :

Lafaye de Micheaux Elsa. Tan Liok Ee, *The Politics of Chinese Education in Malaya, 1945-1961* ; Ingrid Glad, *An Identity Dilemma. A comparative study of primary education for ethnic Chinese in the context of national identity and nation-building in Malaysia and Singapore*. In: Archipel, volume 62, 2001. pp. 209-212;

https://www.persee.fr/doc/arch_0044-8613_2001_num_62_1_3672

Fichier pdf généré le 21/04/2018



COMPTES RENDUS

Chinois d'Insulinde

TAN Liok Ee, *The Politics of Chinese Education in Malaya, 1945-1961*. South-East Asian Historical Monographs, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1997, 384 p. (index, photographies d'époque).

Ingrid GLAD, *An Identity Dilemma. A comparative study of primary education for ethnic Chinese in the context of national identity and nation-building in Malaysia and Singapore*, Acta Humanitas, Scandinavian University Press, Oslo, 1998, 352 p.

Persée creative commons

L'étude des difficultés et contradictions de la construction de l'identité nationale dans une société multiculturelle et pluriethnique est un sujet devenu classique en Malaisie. Dans cette problématique, la question de l'éducation, instrument privilégié de transmission des valeurs communes, a toujours été cruciale. Deux ouvrages universitaires récents, *The Politics of Chinese Education in Malaya, 1945-1961* de Tan Liok Ee (1997) et *An Identity Dilemma* d'Ingrid Glad (1998), s'inscrivent de manière très différente, mais complémentaire dans cette perspective, en concentrant leurs analyses sur la communauté d'origine chinoise. La communauté sino-malaysienne est en effet la seule de la diaspora chinoise en Asie à bénéficier aujourd'hui d'écoles publiques d'enseignement en langue chinoise (dans le primaire).

La date même à laquelle ces deux auteurs sont publiés ne doit rien au hasard : en effet, une importante réforme de l'éducation a eu lieu en Malaisie au milieu de la décennie quatre-vingt-dix avec l'adoption de deux projets de loi (*Education Bill, 1995 ; Private Higher Educational Institutions Bill, 1996)* et les créations institutionnelles qui ont suivi. La monographie de Tan Liok Ee, issue d'une thèse d'histoire (1985, Université Malaya) augmentée et révisée pour l'édition de 1997, comprend en conclusion une mise en perspective de ces nouvelles lois au regard des résultats des combats politiques menés par les associations chinoises entre 1945 et 1961. En effet, la forme du système éducatif malaysien n'avait pas changé depuis 1961. Quant à la thèse de I. Glad, publiée par les éditions de la faculté des sciences humaines d'Oslo, elle a été préparée de 1994 à 1997 en bénéficiant du suivi à Penang de Tan Liok Ee et elle déploie donc ses analyses dans une période de singulière acuité de la question éducative. Le problème politique central est le suivant : quels choix faire en matière d'enseignement pour les élèves d'origine chinoise dans un jeune pays multiethnique qui aspire à forger son identité nationale ?

Répondre à cela revient à adopter un point de vue qui puisse résoudre tout un ensemble de questionnements : Quelle place les écoles chinoises ont-elles intérêt à occuper dans le système éducatif national ? Quelle langue et quelle culture enseigner en priorité ? Comment ne pas laisser diluer voire perdre l'héritage culturel chinois ? Et si le choix est fait de défendre et cultiver l'identité culturelle d'origine, comment ne pas apparaître comme un obstacle à la marche vers l'union nationale ?

La monographie de Tan Liok Ee revient dans un travail d'historien sur ces différentes questions en détaillant comment elles ont été posées et débattues par les parties en présence (les défenseurs de l'éducation chinoise contre l'administration britannique) au lendemain de l'Occupation japonaise, puis au moment de l'Indépendance lorsque les différentes organisations chinoises aboutissent à un compromis avec les leaders politiques malais sur la place des écoles de langue chinoise *au sein* du système éducatif national de la future Malaisie. L'auteur montre que ce compromis n'étant pas immédiatement suivi d'effet, il va se déliter rapidement et conduira à des conflits très durs en 1961 entre les membres du Mouvement Educatif Chinois, qui défendent la parité des langues de chaque communauté et l'égalité des droits civiques, et l'Alliance politique au pouvoir (coalition qui regroupe les principaux partis politiques du pays, y compris le parti MCA – Malayan Chinese Association) centrant la construction nationale sur la langue et l'identité culturelle malaise, et accordant des droits spéciaux aux Malais. On voit ici que si la question éducative est au centre du débat, ce sont tous les problèmes politiques majeurs de cette période de construction nationale, y compris les rapports de force entre communautés, qui sont en fait en jeu. L'importance du travail de Tan Liok Ee doit donc être appréciée à cette aune. Ensuite, on l'a dit, le choix de la période est d'autant plus pertinent que jusqu'aux réformes de 1995-1996, le système éducatif malaysien repose sur ces choix de politique éducative retenus en 1956 et 1961. Enfin, le livre commence par l'historique très précieux et bien problématisé du développement des écoles chinoises en Malaisie depuis 1849 (date de la première école connue de manière certaine). Outre des sources très sérieuses, cet ouvrage de référence offre au chercheur une bibliographie très importante en anglais, en malais et en chinois sur le sujet, ainsi qu'un glossaire des noms chinois et un index abondant.

Inscrit dans une problématique semblable, le travail de I. Glad n'a pas la même ambition, ni la même méthode, ni selon nous la même portée. Il s'agit là encore de se demander comment les écoles chinoises peuvent s'intégrer dans un projet de construction nationale en Malaisie (et à Singapour), mais cette étude comparative vise ici à repérer la manière dont concrètement cet apparent paradoxe (ou dilemme) est résolu, en étudiant les nouvelles valeurs nationales véhiculées par le système éducatif auprès des enfants appartenant à la communauté chinoise.

En effet, l'auteur vise « *à expliquer et documenter en détail quelle sorte d'identité nationale et d'identité culturelle ces pays cherchent à construire. En même temps, [elle] s'interroge sur la manière dont les enseignants chinois comprennent les concepts introduits dans les manuels, comment ils perçoivent leur propre identité et comment les normes et valeurs sont présentes dans les manuels* ». Pour mener à bien cette recherche qui comporte plusieurs dimensions (historique, politique, culturelle, sociologique et pédagogique) l'auteur mobilise différents types

d'observations issues d'étude de textes, d'observation participante en classe et d'entretiens semi-directifs auprès des instituteurs et de l'administration des écoles. Ces matériaux sont rassemblés au niveau du primaire pour deux raisons : d'abord cette première étape de la scolarisation constitue, selon l'auteur, la phase la plus importante pour développer un système de valeur de base chez l'enfant; ensuite les écoles primaires chinoises font partie du système public d'éducation et partagent les mêmes programmes que les autres écoles primaires, ce qui n'est plus le cas des écoles chinoises du secondaire. Elles sont donc un instrument concret pour le Ministère de l'Education au regard des objectifs de construction d'une culture commune. Le corpus retenu pour les analyses de texte comporte deux sortes de manuels scolaires : les manuels d'enseignement du chinois et ceux d'éducation morale. L'étude des manuels permet à l'auteur de répondre à la fois à la question : « quelles sont les valeurs transmises par ces manuels ? » et à celle, plus strictement pédagogique du comment. La conclusion principale est qu'en dépit de différences – notamment en ce qui concerne l'esprit de l'enseignement de la langue chinoise plus littéraire à Singapour, plus utilitaire en Malaisie –, les programmes d'éducation de Malaisie et Singapour cherchent à inculquer une morale universelle (à rebours des craintes d'un repli sur les dites « valeurs asiatiques », ou sur des valeurs malaises) qui permettrait d'unir harmonieusement la communauté nationale, et que les manuels fonctionnent à partir de modèles de comportement offerts en exemple aux élèves qui doivent s'y conformer, ce que l'auteur nomme une approche idéaliste et prescriptive.

Par rapport à la monographie de Tan, la comparaison entre la Malaisie et Singapour menée par I. Glad est pertinente, dans la mesure où entre 1945 et 1957, Singapour et la Malaisie ont partagé le même destin politique sous domination britannique. Le terrain d'observation retenu (quelques écoles primaires de Penang et de Singapour) est finalement assez homogène dans le sens où historiquement Penang et Singapour relevaient du même statut de Strait Settlements, et où Penang est l'État de Malaisie qui compte la plus forte proportion de Chinois, se rapprochant démographiquement de la situation de Singapour. Mais, à l'inverse, on pourrait penser que le dilemme de la construction de l'identité nationale se pose en des termes plus difficiles aux enseignants chinois du primaire dans les autres régions de Malaisie où la pression culturelle malaise est beaucoup plus forte qu'à Penang. Aussi, aurait-il été plus enrichissant du point de vue de l'étude de ces difficultés de se concentrer sur les écoles d'un autre État. Par ailleurs, Penang dont les caractéristiques culturelles, économiques, historiques et démographiques sont si singulières, peut être vu comme un laboratoire, mais en aucun cas comme un lieu représentatif de la Malaisie dans son ensemble.

Cette recherche qui permet au lecteur de se plonger dans les manuels d'éducation morale et d'entrer dans les détails de la pédagogie de l'enseignement du chinois au niveau des écoles primaires chinoises, souffre, selon nous, de l'ambiguïté de son projet et de la trop grande diversité des dimensions abordées. Le texte n'est pas toujours clair sur le point de vue adopté, et la citation donnée ci-dessus nous semble en être révélatrice : on en vient à se demander de quelles valeurs il s'agit, qui cherche à les identifier et pour les inculquer à qui : les sujets de cette quête étant tour à tour : la Nation toute entière, le Ministère de l'Éducation pour ses programmes, les

professeurs chinois ou Ingrid Glad… Enfin, on a vraiment le sentiment qu'à vouloir placer l'analyse à la fois sur l'enseignement de la langue, sur le contenu de l'éducation morale et sur les interactions culturelles entre communautés, tout en l'inscrivant dans le contexte social et au sein des politiques éducatives pour deux pays en même temps, l'auteur se condamne à ne pas apporter beaucoup sur chacune de ces questions.

Elsa LAFAYE DE MICHEAUX

REVUE
INTERNATIONALE
D'ÉDUCATION
SÈVRES
n° 29, mars 2002

DOSSIER

l'élève aujourd'hui : façons d'apprendre

CIEP

Revue internationale d'éducation de Sèvres

Revue internationale d'éducation de Sèvres

29 | avril 2002
L'élève aujourd'hui : façons d'apprendre

Éducation et croissance

Malaisie : un lien fragile

Elsa Lafaye de Micheaux

OpenEdition Journals

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/ries/1941
DOI : 10.4000/ries.1941
ISSN : 2261-4265

Éditeur
Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée
Date de publication : 1 avril 2002
Pagination : 157-164
ISBN : 2-84520-553-8
ISSN : 1254-4590

Référence électronique
Elsa Lafaye de Micheaux, « Éducation et croissance », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 29 | avril 2002, mis en ligne le 25 novembre 2011, consulté le 30 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/ries/1941 ; DOI : 10.4000/ries.1941

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

© Tous droits réservés

Éducation et croissance

Malaisie : un lien fragile

Elsa Lafaye de Micheaux

1 L'idée, dominante dans la science économique, qu'il existe une relation forte et solide entre éducation et croissance économique est satisfaisante pour un esprit humaniste : non seulement l'éducation émancipe l'individu mais elle contribuerait au bonheur collectif à travers la croissance économique qu'elle engendre. Dans cet article, nous souhaitons apporter une contribution critique à ce discours en étudiant, dans le cas d'un pays particulier, la Malaisie, choisi pour sa vive croissance économique, le lien qu'entretiennent l'éducation au sens large et cette croissance [1]. Mais comment peut-on démontrer que le rôle de l'éducation dans la croissance malaysienne est fragile, quand les théories récentes de la croissance font intervenir l'éducation comme facteur explicatif déterminant et sachant que les données dont on dispose ne sont ni abondantes, ni fiables ?

2 Ce petit pays du Sud-Est asiatique connaît une économie à forte croissance entre 1970 et la crise de 1997. Et dans les années 1990, et on pourrait croire qu'ici, comme ailleurs en Asie, la croissance trouve à s'expliquer par un investissement éducatif particulièrement soutenu et efficace. D'autant plus que l'un des premiers rapports du PNUD met en évidence l'amélioration du développement humain (qui intègre la dimension d'éducation [2]) dans ce pays au cours des trente dernières années entre 1960 et 1992 [3].

3 Seulement il apparaît qu'il n'y a pas de relation, ou plus précisément pas de relation solide ni claire entre l'effort d'éducation et la croissance malaysienne. Et pour l'établir nous nous fondons sur des recherches successivement menées selon trois directions : l'histoire longue du phénomène, l'analyse macrodynamique (théories des la croissance), et l'approche géographique (on restreint le problème à un lieu particulier, pris comme laboratoire de la croissance nationale). La première et la dernière approches permettent de comprendre ce que la seconde ne fait qu'expliquer à l'aide des lois de la macrodynamique (c'est-à-dire de mécanismes abstraits) de manière très classique en économie.

4 Nous rendons compte, dans une première section de l'histoire des développements du système productif et du système éducatif malaysien, puis dans la seconde de la difficile application de la macrodynamique et de l'économie géographique au terrain qui est le nôtre, la Malaisie.

Deux mouvements longs au cours de l'histoire

5 En étudiant dans l'histoire économique et sociale de la Malaisie les deux mouvements longs du développement de la sphère productive et du système éducatif, nous distinguons deux périodes, l'une (1890-1970) où le lent développement économique, lié à l'exploitation coloniale des ressources naturelles, est inégalitaire et relativement autonome par rapport au développement de l'éducation ; l'autre (1970-1997), phase de croissance très rapide liée à la mise en œuvre de la Nouvelle Politique Économique, où les deux mouvements, pris dans une même logique, sont plus fortement liés.

1890-1970 : l'héritage d'une colonie prospère

6 Depuis les débuts de la colonisation anglaise (fin XIX[e] siècle), l'industrialisation et le développement du système éducatif répondent à des logiques spécifiques, du moins jusqu'en 1970. L'étude approfondie de l'histoire nationale, réalisée à partir d'un faisceau de sources et de données disparates mais convergentes, permet d'examiner les logiques à l'œuvre sous la période coloniale et dans les premières années de l'Indépendance. Ces logiques sont tout à fait indépendantes voire contradictoires : l'administration coloniale a pour rôle principal de favoriser la rationalisation et la rentabilité de l'exploitation des ressources naturelles (étain, hévéa) : celle-ci prospère de manière remarquable [4]. En revanche parler de croissance du système éducatif sur le long terme convient difficilement à la situation malaysienne, au moins jusqu'à l'Indépendance (1957), car les divergences de directions prises par les différents acteurs (gouvernement britannique, administrateurs locaux, communautés ethniques) font des créations d'écoles une nébuleuse d'institutions de très petite taille plutôt qu'un système à proprement parler. Bien que le nombre d'élèves scolarisés et le nombre moyen d'années études suivies par les Malaysiens aient augmenté durant cette période, pendant plusieurs décennies les enfants chinois apprirent l'histoire, la géographie chinoises et les principes confucéens, les Malais étudiaient le Coran, et les enfants des écoles tamoules utilisaient les manuels importés d'Inde et de Ceylan. Les élèves des écoles anglaises étudiaient les guerres européennes et les bassins houillers des Midlands d'Angleterre [5]. Il semblerait que les germes de la division sociale aient été semés durant l'époque coloniale, par les choix qui ont été faits d'un système éducatif éclaté [6].

7 C'est seulement au moment de l'Indépendance qu'un effort de cohérence est entrepris : la structure du système devient alors plus lisible et l'on peut parler alors de développement de l'éducation. Pour autant, la politique éducative n'a pas encore comme objectif la réduction des inégalités et moins encore le souci d'adéquation des formations délivrées aux besoins de l'économie.

8 Pour résumer, la société multiculturelle malaysienne qui se reproduit jusqu'en 1970 est une société encore largement traditionnelle, rurale, et relativement pauvre, dont moins d'un tiers travaille dans le secteur moderne mis en place par les Britanniques. La

colonisation anglaise laisse de profondes traces institutionnelles et en termes de peuplement géographique, mais n'a pas contribué à l'industrialisation du pays. Enfin, le multiculturalisme (la présence simultanée de grandes communautés religieuses et ethniques distinctes) se traduit par une séparation des systèmes éducatif et politique et par une structuration ethnique des professions et de la géographie humaine. Cette situation éclate de manière paroxystique le 13 mai 1969 lorsque des manifestations politiques dégénèrent en émeutes sanglantes opposant les Malais aux Chinois.

1970-1997 : les années de forte croissance

9 À la différence de la période qui précède, une même logique gouverne tous les domaines de l'action politique à partir de 1970. En effet, au lendemain des tragiques événements de 1969, la Nouvelle Politique Économique (NEP) est mise en place : c'est une politique volontariste qui va désormais chercher à industrialiser le pays et à réformer le système éducatif dans le but de réduire les inégalités interethniques et de forger une commune identité nationale. À partir de ce moment, le système éducatif devient un volet de la politique d'*affirmative action* en faveur des Malais qui comptent la plus grande proportion de ménages ruraux pauvres. Une politique de quotas est mise en place pour favoriser l'accès des Malais à l'enseignement supérieur et à l'emploi : elle est mise en œuvre à la fois dans la fonction publique et dans les entreprises nationalisées ou créées pour l'occasion. Les investissements de l'État poussent alors fortement la croissance.

10 Donc lorsque l'éducation et la croissance économique entrent dans un même projet politique, ce n'est pas pour que l'une de ces dimensions vienne en support de l'autre, mais pour atteindre un but tiers, la construction de l'identité nationale.

11 Le secteur de l'industrie manufacturière se développe véritablement à ce moment. Le résultat en est une forte augmentation du PIB portée par celle des exportations et, au sein du secteur productif, un déclin relatif de l'agriculture au profit de l'industrie. C'est aussi à ce moment que se délocalisent en direction du monde sous-développé les ateliers de production de l'électronique des États-Unis, puis d'Europe et du Japon. Le gouvernement malaysien saisit ici une chance de s'industrialiser sans faire appel à la communauté chinoise (qui est traditionnellement partie prenante du monde des affaires en Malaisie). Le rythme de la croissance malaysienne entre 1970 et 1997 a été de l'ordre de + 8 % par an en moyenne. Trois éléments qualitatifs caractérisent l'industrialisation malaysienne : les exportations sont le moteur de l'industrie, elles viennent de secteurs dominés par les investissements directs étrangers. Enfin le secteur de l'électronique y joue le premier rôle.

12 En vingt-cinq ans, la Malaisie est ainsi passé de l'état de pays pauvre (pays à bas revenus et à faible développement humain selon les définitions de la Banque Mondiale et du PNUD) à celui de pays situé dans la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire avec 3 600 $ par habitants en 1998 [7].

13 Le développement du système éducatif a donc été accaparé par le gouvernement de la NEP pour servir ses buts politiques de changement social, beaucoup plus que dans une perspective de croissance économique. Notamment, le champ de l'éducation est central pour construire l'identité nationale à travers l'apprentissage d'une langue commune, la *bahasa malaysia*.

14 De 1970 à 1997, les effectifs dans le primaire ont continué de croître lentement par rapport à la période précédente (le taux de scolarisation atteint aujourd'hui près de 100 %). En revanche, l'enseignement secondaire est encore loin d'être généralisé, malgré des progrès continus en termes de nombre d'enfants inscrits, puisqu'en 1995 seulement 57 % de la classe d'âge serait dans le secondaire. L'enseignement supérieur, bien qu'il se soit développé durant la Nouvelle Politique Économique reste cependant fort réduit en 1995, ne concernant *in fine* que 10,6 % de la classe d'âge des étudiants, en tenant compte des étudiants à l'étranger qui sont particulièrement nombreux en raison des difficultés pour les non-Malais à intégrer le système universitaire en raison des quotas.

15 Autres acquis de la période récente : la féminisation de la population scolaire (pour atteindre la moitié des effectifs scolaires dans le primaire et le secondaire en 1995) [8]. Enfin, on constate l'évolution à la baisse du nombre des illettrés dans la population malaysienne. Cette lente diminution est alimentée par la baisse très rapide de leur nombre au sein de la population jeune (la tranche d'âge 15-19 ans), c'est-à-dire grâce au système national d'enseignement [9].

16 Cependant, certains traits du système de formation malaysien méritent d'être mentionnés comme négatifs. Ces aspects recouvrent essentiellement la question du coût élevé du système dans son ensemble, la tendance à la dégradation de la qualité de l'enseignement et le sentiment de frustration des communautés non-malaises par rapport à l'éducation.

17 En effet, au-delà de l'effet positif en termes de développement du système et de l'augmentation réelle des chances offertes aux Malais d'avoir un meilleur accès aux études (en particulier aux études supérieures), ces mesures ont eu des conséquences néfastes et inattendues sur la société : les différences en termes de droits ont accentué la conscience que chaque individu a de son groupe ethnique, au lieu de l'affaiblir au profit du sentiment d'appartenance commune à la nation malaysienne. Devenant un sujet de discorde voire de conflit entre groupes ethniques, l'action positive en faveur des Malais visant à réduire les disparités entre groupes ethniques a en réalité contribué à augmenter les divisions.[10]

18 Ainsi, sur le long terme, il apparaît qu'en termes de politique menée, l'éducation et le développement économique sont pris dans des logiques distinctes durant la période coloniale puis visent tous deux à favoriser la cohésion nationale mais ne sont jamais clairement reliés ; d'autre part, en termes de réalisation concrète, l'économie et développement du système éducatif, bien que dans une tendance régulière à la hausse, n'ont pas les mêmes dynamiques, ne connaissent pas les mêmes moments de rupture.

Analyse économique de la croissance malaysienne : le laboratoire de Penang

19 Nous recourons désormais à l'analyse théorique de cette croissance et recherchons dans quelle mesure l'éducation malaysienne que l'on vient de décrire intervient en tant que facteur explicatif. Néanmoins, il faut se souvenir que l'histoire nous a enseigné que l'économie malaysienne n'est pas un tout homogène. Certains secteurs se sont développés plutôt que d'autres, et le système éducatif incohérent dans sa mise en place n'est pas un système auquel on a un égal accès selon l'origine sociale et l'appartenance ethnique. D'autre part, géographiquement, le développement économique est inégal et certains

lieux concentrent la croissance. Or dans l'analyse macroéconomique ces particularités vont disparaître, fondues dans les séries statistiques à l'échelle nationale, et l'on va alors chercher à savoir ce que cette mise à distance permet d'avancer qui n'était pas possible en restant au niveau de l'histoire. En revanche, une analyse en termes d'économie géographique permet de préciser les résultats, et comme on le montrera, de les renforcer.

L'analyse macrodynamique

20 Cette analyse macroéconomique de la croissance se concentre désormais sur la période de forte croissance économique qui a commencé avec la Nouvelle Politique Économique en 1971 et a été stoppée – momentanément du moins – par la crise de l'été 1997.

21 On commence par mesurer ainsi la contribution de l'éducation à la croissance selon les méthodes néoclassiques : la principale source de croissance de 1971 à 1987 peut être attribuée à la croissance du capital et du travail, le premier étant de loin le facteur le plus important [11]. Entre 1971 et 1987, le capital a été le véritable moteur de la croissance malaysienne. Au regard de ces chiffres, la croissance de l'efficacité globale des facteurs (donnée par la productivité totale des facteurs) a été dérisoire. Ainsi, la croissance rapide de cette période a-t-elle été alimentée par la croissance en volume des facteurs, en particulier du capital et non par la croissance de leur productivité. Des conclusions identiques sont à formuler pour les années 1986-1991 concernant le secteur industriel. Ce résultat rejoint les dernières analyses du développement asiatique auxquelles Krugman a donné un large écho : il n'y a pas de miracle asiatique, la croissance est due à l'augmentation du volume des facteurs et non de leur efficacité productive.

22 Ensuite, nous confrontons le modèle de croissance endogène de Lucas, 1988 à la réalité malaysienne. En effet, c'est là le modèle dominant sur le sujet « éducation et croissance » dans les années quatre-vingt dix, il est impossible de ne pas s'y arrêter longuement. Or on démontre que le modèle de Lucas est réfuté par le cas malaysien : l'éducation n'est pas le moteur de la croissance économique.

23 Enfin, le modèle évolutionniste de Nelson et Phelps (1966) nous a amenée à nous interroger sur la relation entre éducation et croissance non plus à travers l'augmentation de la productivité du travail mais à travers l'innovation. Ces auteurs font l'hypothèse très suggestive que le niveau d'éducation (et non plus son taux de croissance) engendre la croissance économique par la capacité à acquérir des idées nouvelles qu'il donne aux travailleurs. Ce modèle est renforcé et enrichi par le modèle de [Romer 1990] [12].

24 Cependant, il n'est pas possible de tester empiriquement cette hypothèse au niveau de la Malaisie faute d'indicateurs utilisables dans ce pays mais on peut observer néanmoins que le niveau d'éducation de la population active n'est pas assez haut pour qu'il soit possible d'intégrer et de maîtriser les technologies importées par les investissements directs étrangers.

Approche géographique : l'État de Penang

25 Pour chercher encore plus avant comment intervient l'éducation dans la croissance, nous sommes passée à l'étude du problème en proposant de lui attribuer une dimension géographique. Notre troisième partie s'attache à l'étudier au niveau d'un territoire, l'État de Penang. Penang représente en réalité un laboratoire de la croissance nationale dont il possède tous les traits caractéristiques : l'industrie de l'électronique, industrie

exportatrice et portée par les investissements directs étrangers, s'y est concentrée depuis les années 1970.

26 On cherche alors à expliquer le fonctionnement du *cluster* [13] de l'électronique de Penang en s'interrogeant sur la place de la formation (l'éducation de base et la formation continue) dans le phénomène. Nous avons scindé en deux ce problème : on s'est demandé d'abord pourquoi les filiales des multinationales de ce secteur s'y sont-elles établies, et ensuite pourquoi un réseau de sous-traitants locaux en relation avec ces filiales est apparu à Penang alors que les liens entre les entreprises locales et les firmes étrangères sont si réduits au niveau de l'ensemble du pays.

27 L'explication du premier phénomène ne fait pas intervenir le niveau d'éducation de la population locale dans les raisons de l'implantation. Ensuite, l'analyse en termes de district industriel, basée sur un travail de terrain sur le site de Penang, permet de répondre au deuxième aspect du problème : le succès économique et la capacité d'innovation spécifique de Penang repose sur la présence et l'activité d'un centre de formation continue (résultant de la coopération des multinationales), et sur la richesse des relations interpersonnelles au sein du district. Cependant, il s'agit pour l'essentiel d'une activité reposant sur une main-d'œuvre peu qualifiée et la relative faiblesse du niveau de formation initiale (en particulier technique) limite les possibilités de développement industriel et technologique du site, qui reste de ce fait bloqué au stade de l'assemblage et du test de semi-conducteurs.

28 Quel que soit l'angle sous lequel on entreprend d'aborder le problème, il apparaît que dans la vive croissance de ces vingt dernières années en Malaisie, ce n'est pas l'éducation qui a tenu le rôle clé.

29 Si l'on se replace dans le long terme, on peut montrer que le développement du système éducatif échappait déjà largement à la rationalité économique qui poussait l'administration britannique à exploiter les ressources naturelles de la colonie. La seule cohérence que partagent au cours du siècle le système éducatif et le système productif est celle de la division ethnique. La politique qui se met en place alors, la *New Economic Policy*, vise à promouvoir à toute force l'accès de la population malaise à ce secteur économique moderne dont elle est écartée. À partir de 1970 le pays s'industrialise, poursuit et améliore le développement de son système éducatif. La croissance est rapide, ce qui permet à tous les groupes sociaux de connaître une hausse du niveau de vie sur plus de vingt-cinq ans, jusqu'à la rupture de la crise de l'été 1997. Mais si les ambiguïtés de la Nouvelle Politique Économique n'ont pas empêché l'économie malaysienne de croître rapidement, elles ne l'ont pas non plus poussée.

30 Ainsi, au sortir d'une recherche sur le lien entre éducation et croissance qui s'est apparentée à une traque tant la relation a semblé parfois faire défaut, nous devons admettre qu'en Malaisie ce lien est fragile, ténu.

BIBLIOGRAPHIE

ABDELMALKI L., COURLET C. (dir). (1996) : *Les nouvelles logiques du développement. Globalisation versus localisation*. Paris, L'Harmattan, 415 p.

AGHION P., HOWITT P. (1998) : *Endogenous Growth Theory*. London, Edwards Elgar Publishers, 450 p.

ANDAYA B., ANDAYA L. (1982) : *A History of Malaysia*. Londres, MacMillan. 350 p.

ANDERSON B. (1996) : *L'imaginaire national.* Paris, La Découverte. 213 p.

BOYER A. (1992). *L'explication en Histoire.* Lille, Presses Universitaires de Lille. 284 p.

BOYER R. (1989) : « Économie et histoire : vers de nouvelles alliances ? » *Annales ESC, n° 6 nov-déc*, pp. 1397-1426.

BRAUDEL F. (1950) : « Pour une économie historique ». *Revue Économique*, vol. 85, *n° 1.* pp. 37-44.

CARRY A. (1993) : « Eléments d'analyse de la conjoncture éducative en long terme ». *Journées AFSE* , Dijon. 26 p.

CROUCH H. (1996) : *Government and Society in Malaysia*. Cornell U Press, London. 266 p.

DAVID P. (1994) : « Why are Institutions the 'Carriers of History' ? Path Dependance and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions » *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, n° 2. pp. 205-220.

DENISON E.F (1962) : *The Sources of Economic Growth*. The Brooking Institution, Washington.

DIEBOLT C. (1997) : « Education and Economic Growth in France and Germany in the 19th and 20th Centuries. » *The Fourth Oxford International Conference on Education and Development.* 17 p.

JOMO K.S. (1987) : *A Question of Class : Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*. Singapour, Oxford University Press. 353 p.

JOMO K.S., FELKER G., RASIAH R. eds., (1999) : *Industrial Technology Development in Malaysia : Industry and Firm Studies*. Routledge. 400 p.

KIM J.I., LAU L.J. (1994) : « The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries ». *Journal of Japanese and International Economies*, 8. pp. 235-271.

KRUGMAN P. (1994) : « The Myth of Asia's Miracle », Foreign Affairs 74, traduction française in *La mondialisation n'est pas coupable.*, 1998. Paris, La Découverte. pp. 163-182.

LOH Ph. (1972) : Seed of Separatism : educational policy in Malaya 1874-1940. Oxford U. Press, Kuala Lumpur.

LUCAS R.E. (1988) : « On the Mechanics of Economic Development ». *Journal of Monetary Economics 22*. pp. 3-42.

MINGAT A., TAN J.P. (1992) : *Education in Asia. A Comparative Study of Cost and Financing.* World Bank, Regional and Sectoral Studies. 204 p.

NELSON R.R., PHELPS E.S. (1966) : « Investment in humans, technological diffusion and economic growth ». *American Economic Review,* n° 61. pp. 69-82.

SOLOW R.M. (1956). « A contribution to the theory of economic growth ». *Quaterly Journal of Economics, vol.* 70, February. pp. 65-94.

SOLOW R.M. (1957) : « Technical Change and the Agregate Production Function ». *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, n° 3. pp. 312-320.

THAM S.Y. (1995) : « Productivity, Growth and Development in Malaysia ». *The Singapore Economic Review, vol.* 40, n° 1. pp. 41-63.

YOUNG A. (1995) : « The Tyranny of Numbers ». *Quaterly Journal of Economics,* (110) August. pp. 641-680. vol. 38. pp. 964-973.

NOTES

1. L'objet du présent article est de rendre compte de la démarche et des principaux résultats de notre thèse, *Éducation et croissance en Malaisie, étude d'un lien fragile*. Université de Dijon, décembre 2000.

2. L'éducation, mesurée par le taux d'alphabétisation des adultes et le nombre d'années de scolarité moyen, constitue l'un des quatre arguments de l'indicateur composite du développement humain (IDH).

3. PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 1994 : l'IDH malaysien a augmenté en valeur absolue de 0,463 entre 1960 et 1992. Il est passé en trente ans d'un peu plus de 0,3 (soit un développement humain faible) à 0,794 rejoignant presque la catégorie des pays au développement humain élevé (0,8).

4. L'étain et le caoutchouc représentent à eux seuls 85 % des exportations malaysiennes en 1957. Si on leur additionne l'huile de palme, le bois et le pétrole brut on atteint 97 % des exportations de marchandises.

5. Chang, P., 1971. « Headteacher's responsabilities in Nation-building : the Malaysian Case » *Malaysian Journal of Education*.

6. Cf. Loh P., 1975. *Seeds of Separatism : educational policy in Malaya*, 1874-1940.

7. Aujourd'hui, son développement humain est dit moyen (IDH = 0,794), mais il est très proche du niveau de développement humain élevé (IDH = 0,8). *Banque Mondiale : Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000*.

8. Mingat, Tan, 1992.

9. Le nombre d'illettrés décroît régulièrement de 2,6 millions en 1970, soit 30 % de la population totale, à 2 millions en 1995 (10 %). UNESCO, 1999.

10. Jasbir, Hena 1993. « Education and national integration in Malaysia » *International Journal of Educational Development, vol. 13 (2)*.

11. Cf. Solow 1956, 1957.

12. [Romer 1990] désigne l'article de théorie de la croissance endogène portant pour la première fois sur l'innovation et le progrès technique : ROMER P., 1990. « Endogenous Technical Change », *Journal of Political Economy*, 98, October. pp. 71-102.

13. *Cluster* : terme d'économie géographique pour désigner un regroupement d'entreprises (le plus souvent appartenant à une même branche de l'industrie) sur un territoire donné.

INDEX

Index géographique : Malaisie
Mots-clés : développement économique, politique de développement, politique éducative

AUTEUR

ELSA LAFAYE DE MICHEAUX

Elsa Lafaye de Micheaux est maître de conférences à l'IUT d'Angers, chercheur associé au MATISSE, UMR-CNRS, Paris 1 [elsaldm@aol.com].

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

L'OUVERTURE DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE RURALE AUX ONG.

Les enseignements du Maroc contemporain

Nadia Lamarkbi, Elsa Lafaye de Micheaux

De Boeck Supérieur | « Mondes en développement »

2006/2 n° 134 | pages 79 à 94

ISSN 0302-3052
ISBN 2-8041-5136-0

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-2-page-79.htm

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.
© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

L'ouverture de l'éducation primaire rurale aux ONG. Les enseignements du Maroc contemporain

Nadia LAMARKBI, Elsa LAFAYE de MICHEAUX[35]

1. CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DE L'ÉDUCATION DANS LE MONDE EN DÉVELOPPEMENT

1.1 Un contexte d'analphabétisme et de sous-scolarisation dans les pays en développement

L'analphabétisme et la sous-scolarisation dans les pays en développement, bien qu'en nette régression depuis les indépendances (les années 1950-1960), restent relativement importants. Entre 1960 et 1980, de grandes campagnes de scolarisation ont vu le jour. Les efforts des gouvernements en matière d'amélioration de l'accès à l'éducation (développement d'infrastructures scolaires, recrutement d'enseignants, réaménagement des programmes…) se sont traduits par une diminution du nombre d'enfants non scolarisés. Ainsi, d'une moyenne de 70% de la tranche des 6-11 ans (âge théorique de scolarisation dans le premier cycle de l'enseignement) non scolarisés en 1960, les pays d'Afrique, par exemple, atteignent 40% en 1980[36]. François Orivel[37] note "[…] si on regarde l'évolution des systèmes éducatifs au cours de la deuxième moitié du 20ème siècle, on est d'abord frappé par les progrès. On est passé d'un total de 257 millions d'élèves, tous niveaux confondus, en 1950, à 1,199 milliard en 1995, alors que dans le même temps, la population de 5 à 19

[35] Consultante en éducation nlamarkbi@yahoo.com / (IUT Angers, MATISSE-CNRS, Université Paris 1) elafaye@univ-paris1.fr

[36] UNESCO (1998) *Annuaire statistique 1990*, Paris. Ces chiffres, comme l'ensemble des chiffres utilisés, doivent être pris avec précaution. Dans ce cas précis, ils ont pour seule ambition d'illustrer l'ampleur de la variation des effectifs non scolarisés sur la période considérée (1960-1980).

[37] ORIVEL F. (1998) L'éducation dans le monde. Etat des lieux et perspectives, *Revue internationale d'éducation*, n°22, Centre international d'études pédagogiques, Sèvres, 23-38.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

ans est passée de 800 millions à 1,1680 milliard. Le nombre d'élèves a été multiplié par 4,7, lorsque celui de la population scolarisable ne faisait que doubler". Toutefois, pendant cette dernière décennie, et malgré des efforts continus en termes d'investissements éducatifs, le nombre d'enfants non scolarisés, et particulièrement les filles, n'a pas significativement diminué. On assiste même à une légère dégradation des taux de scolarisation due à la croissance des effectifs d'enfants scolarisables[38], conséquente à la forte poussée démographique des pays en développement. D'après le dernier rapport mondial de suivi de l'éducation pour tous[39], publié par l'Unesco, les dépenses publiques dans le domaine de l'éducation varient de 1 à 8% (Sri Lanka, 1,2% ; Cuba, 8,7%) du PNB pour les pays les plus performants. Aujourd'hui, l'UNICEF estime les enfants privés de leur droit à l'éducation à plus de 120 millions dans le monde[40]. Le tableau 1 donne quelques chiffres sur la situation actuelle de l'éducation primaire.

Tableau 4 : Situation actuelle de l'éducation dans le monde

Pays et territoires	Taux d'alphabétisation des adultes				Taux de scolarisation dans le primaire (1998-2002)				Taux net de fréquentation dans le primaire (%)		% d'enfants entrés en première année atteignant la cinquième		Taux de scolarisation dans le secondaire 1998-2002 (brut)	
	1990		2000		brut		net		(1996-2003)		Données admin.	Données de l'enquête		
	Hom.	Fem.	Hom.	Fem.	Hom.	Fem.	Hom.	Fem.	Hom.	Fem.	1998-2001	1997-2003	Hom.	Fem.
DONNÉES CONSOLIDÉES														
Afrique subsaharienne	60	40	69	53	92	80	64	59	60	56	63	83	29	23
Moyen-Orient et Afrique du Nord	**66**	**39**	**74**	**52**	**96**	**87**	**82**	**76**	**82**	**76**	**91**	**91**	**69**	**63**
Asie du Sud	59	34	66	42	102	88	88	75	78	71	60	91	51	39
Asie de l'Est et Pacifique	88	72	93	81	111	110	92	92	-	-	94	-	68	64
Amérique latine et Caraïbes	87	83	90	88	122	119	95	95	92	92	82	-	83	89
Pays industrialisés	-	-	-	-	101	101	95	96	-	-	-	-	105	106
Pays en développement	76	58	81	66	105	96	86	80	76	72	78	89	60	54
Pays les moins avancés	54	32	62	42	88	80	67	61	61	56	64	79	30	25
Total mondial	**82**	**69**	**85**	**74**	**104**	**97**	**87**	**82**	**76**	**72**	**79**	**89**	**66**	**61**

Sources : UNICEF (2005) La situation des enfants dans le monde 2005, l'enfance en péril, extrait-tableau 5, 122.

[38] Il y a croissance du taux de scolarisation seulement si la croissance des effectifs scolaires est au moins égale à celle des effectifs scolarisables.

[39] UNESCO (2004) *Rapport de suivi de l'EPT*, Paris, UNESCO.

[40] UNICEF (2005) *La situation des enfants dans le monde 2005, l'enfance en péril*, Paris, UNICEF.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Encadré 1 : Définitions de base

Taux d'alphabétisation des adultes – Pourcentage de la population âgée de 15 ans ou plus sachant lire et écrire.
Taux brut de scolarisation dans le primaire – Nombre total d'enfants scolarisés dans le primaire, quel que soit leur âge, divisé par le nombre total d'enfants appartenant au groupe d'âge correspondant officiellement à ce niveau d'enseignement.
Taux brut de scolarisation dans le secondaire – Nombre total d'enfants scolarisés dans le secondaire, quel que soit leur âge, divisé par le nombre total d'enfants appartenant au groupe d'âge correspondant officiellement à ce niveau d'enseignement.
Taux net de fréquentation dans le primaire – Pourcentage d'enfants appartenant au groupe d'âge correspondant officiellement à l'enseignement primaire qui fréquentent l'école primaire.

1.2 Apparition d'un autre monde de l'éducation

La crise et l'instabilité socio-économique qui ont caractérisé la majorité des pays en développement jusqu'à la fin des années 1980, mettant en difficulté les réformes des systèmes éducatifs nationaux, ont nourri la croissance de programmes éducatifs alternatifs. En effet, l'éducation, traditionnellement considérée comme la prérogative de l'Etat, s'est vue progressivement investie par les organisations non gouvernementales (ONG) et les institutions internationales. Ces nouveaux acteurs du champ éducatif ont ouvert dans tous les pays en développement, sans exception, des écoles d'un "nouveau genre" depuis les années 1960-70. Par leur flexibilité et leur taille réduite, ces écoles ont joué le rôle de laboratoires d'expérimentation pédagogique et d'éclaireurs pour les gouvernements qui n'ont pas hésité à reprendre leurs initiatives. Les ONG les plus importantes (par la taille de leur budget autant que par leur couverture géographique) se sont entourées de scientifiques et de techniciens du développement pour l'élaboration de leurs programmes[41]. Ces ONG ont également servi de vecteurs d'influence de certains pays du Nord par leurs actions de proximité à travers le monde en développement[42].
La légitimité de l'action des ONG en milieu éducatif est reconnue en 1990 avec la Conférence Mondiale sur l'Education Pour Tous (EPT), organisée par l'UNESCO et réunissant à Jomtien (Thaïlande) des délégués de 155 pays et des représentants de 150 organisations. Cette conférence a voulu donner un cadre conceptuel et une formalisation à des activités, qui, jusque là, restaient menées sans concertation par les bailleurs de fonds, les organisations internationales ou les associations locales. Les pays signataires de cette déclaration se sont engagés à faire les efforts nécessaires pour tendre vers l'universalisation de

[41] ACTIONAID (1997) *Manuel de Conception "Reflect" une nouvelle approche de l'alphabétisation pour adultes*, Alphabétisation freirienne régénérée à travers les techniques de renforcement des capacités et pouvoirs communautaires, Londres.
[42] Avant-propos de J-M Charpin, in OCDE (2002) *L'Etat et les ONG : pour un partenariat efficace.* http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

l'enseignement primaire et la réduction de l'analphabétisme avant la fin de la décennie.
L'éducation est ainsi devenue alors une cause supranationale, une revendication commune à l'ensemble des pays signataires. Les institutions internationales, par leur soutien logistique (envoi de cadres formateurs, évaluateurs, statisticiens…) ou leur apport financier (prêts du groupe Banque mondiale ou de subventions de projets éducatifs locaux) apparaissent comme les instruments indispensables à la satisfaction de l'objectif de scolarisation universelle.
Ainsi, on assiste à la création d'un univers parallèle au système éducatif formel, avec ses codes, ses critères d'évaluation, ses modes de fonctionnement, ses représentations, ses circuits financiers et ses propres mécanismes internes. Les ONG s'inscrivent dans le cadre d'une régulation mondiale des politiques d'aide au développement et, bien souvent, leur champ d'action dépasse la sphère sociale pour atteindre la sphère politique. Elles sont devenues de vrais groupes de pression[43] capables d'initier des modifications sociales significatives ou, à défaut, de faire émerger de nouveaux débats. Dans le domaine de l'éducation, les ONG font partie de ces nouveaux acteurs du développement[44] dans une fonction humanitaire de sous-traitance du service éducatif.
Cet article propose de comprendre l'arrivée massive des ONG dans le champ éducatif déjà très diversifié (écoles originelles, écoles privées, écoles gérées par d'autres associations, écoles communautaires…) du Maroc actuel et, à partir d'un travail de terrain original, de revenir sur certains programmes éducatifs ainsi mis en place pour les enfants pauvres des zones rurales, afin d'en apprécier plus justement les conséquences.

2. L'ÉDUCATION PRIMAIRE MAROCAINE : LES MANQUES DE L'ÉDUCATION EN MILIEU RURAL

Le Maroc est le seul pays d'Afrique du Nord à ne pas avoir atteint la généralisation de l'enseignement primaire[45], malgré une offre éducative comprenant un large panel de formes d'enseignement. Cela tient aux faiblesses de la scolarisation dans les zones rurales isolées.

[43] Les exemples sont multiples : à un niveau international, de nombreuses ONG ont un statut consultatif au sein des différentes agences des Nations unies (Conseil Economique et Social, UNICEF, Organisation mondiale de la santé, Programme alimentaire mondial, Haut Comité aux réfugiés). À un niveau national, au Maroc, la COSEF (Commission spéciale d'éducation et de formation) a été nommée dans l'objectif de redéfinir les priorités nationales en terme d'enseignement et de formation professionnelle pour aboutir à la réforme du système éducatif national de 2001.

[44] FROGER G. *et alii* (2005), *Quels acteurs pour quel développement ?* Paris, GEMDEV, Karthala, 288 p.

[45] Aujourd'hui, selon l'UNESCO, le taux net de scolarisation dans le primaire avoisine 90%, alors qu'il approche 100% en Algérie et en Tunisie.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

L'urbanisation a largement accéléré son rythme, sous l'effet conjugué de l'accroissement naturel (1,7% en moyenne par année, depuis 1994) et de l'exode rural[46], pour atteindre le taux de 55,2% en 2001, alors qu'il n'était que de 40% au début des années 1980. Mais une forte dualité persiste entre un milieu urbain, où se concentre toute l'activité économique moderne et un milieu rural, lui-même hétérogène, des zones irriguées productives et des zones *bours* (non irriguées) à peine autosuffisantes et appauvries par cinq années de sécheresses consécutives. Les inégalités économiques et sociales sont très marquées entre villes et campagnes : prévalence de la pauvreté nettement supérieure (27% des ruraux sont pauvres, contre 12% des urbains), écart sensible dans l'espérance de vie (inférieure de 6 ans en zones rurales) ou encore taux de couverture médicale de 3,5% contre 22% en milieu urbain[47]. En outre, 67% de la population rurale est analphabète, contre 33,7% en ville pour les années récentes. Le secteur privé se détournant de ces populations non solvables, l'Etat, avec l'appui des organisations internationales, a fait le choix de partager le champ de la scolarisation des enfants de paysans avec les ONG. Le développement de l'éducation dans ces régions n'est pas à la hauteur des enjeux.

2.1 Les insuffisances de l'offre d'éducation formelle

a) Repères historiques du système éducatif national

Trois grandes étapes de l'évolution du système éducatif marocain peuvent être traçées, reflétant l'évolution de la réflexion politique sur la place de l'enseignement dans la société marocaine et du rôle que doit jouer l'institution éducative nationale pour répondre à ces objectifs.

Dans un premier temps, et pour combler le vide laissé par l'administration française (depuis 1956), les grands chantiers de réformes ont visé l'arabisation de l'enseignement et la "marocanisation" des cadres nationaux, de manière à consolider un corps homogène. Ce passage obligé avait pour objectif majeur la généralisation de l'éducation[48]. Toutefois, les troubles internes provoqués par les deux tentatives de coups d'Etat successifs de juillet 1971 et d'août 1972, ont sonné le glas des réformes éducatives autant que des libertés individuelles.

La seconde étape s'inscrit dans une conjoncture mondiale sinistrée par la succession des deux crises pétrolières. Ainsi, le premier Plan d'ajustement structurel (1983) a obligé le pays à réduire ses dépenses sociales. La

[46] Royaume du Maroc, Ministère de la Prévision économique et du plan (1999), *Dynamique urbaine et développement rural au Maroc*, Etude démographique, CERED.

[47] "Les indicateurs sociaux, 2001" Département de la prévision économique et du plan, Premier Ministre, Rabat, Maroc.

[48] RADI M.(1995) *La réforme de l'enseignement fondamental et secondaire : Bilan et perspectives, in* "La réforme de l'enseignement au Maroc, une contribution au débat", Groupe d'Etude et de Recherche sur les Ressources Humaines, Association des Economistes Marocains, série "Tables Rondes", Rabat.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

conséquence en a été la réforme de 1985[49], dont le but était de maintenir le plus longtemps possible les enfants dans le système éducatif. En principe, aucun élève ne devait quitter le système avant 15 ans pour éviter de mettre sur le marché du travail, déjà encombré, une main-d'œuvre trop jeune. Toutefois, les problèmes de sous-scolarisation n'ont pas été résolus pour autant. A la fin des années quatre-vingt-dix, seul un garçon sur deux et une fille sur trois vont à l'école.

Enfin, la dernière étape est marquée par la signature de la Charte nationale d'éducation et de formation en 2000[50], répondant ainsi aux recommandations de Jomtien (2000). Les dépenses publiques d'éducation sont en croissance : l'amélioration des résultats de la politique de scolarisation a nécessité des efforts d'investissement du ministère de l'Education nationale (MEN). Ses dépenses totales ont également augmenté en pourcentage du PIB, passant de 5,2% à 6,4% entre 1990 et 2002[51]. Cette charte valide le travail de la commission consultative nommée par le Roi sur le conseil des instances dirigeantes de la Banque mondiale[52]. Avec la reconnaissance de la part du gouvernement des autres formes d'éducation, elle ouvre concrètement le champ éducatif aux institutions internationales, qui se juxtaposent au système éducatif existant en finançant des initiatives locales.

b) Des disparités persistantes

L'offre scolaire n'est pas homogène géographiquement. Alors qu'en 2001 le ministère de l'Education nationale a déclaré 2 708 écoles autonomes sur l'ensemble du territoire, seules 253 (9,3%) sont en milieu rural avec 72 347 classes (57,3%) sur les 126 228 que compte le pays. Ces nombreuses classes se partagent entre les écoles et les satellites disséminés dans les campagnes. Cette politique de répartition des classes sous la forme d'écoles mère/satellites (instaurés au début des années 1990) veut rapprocher l'école des élèves, mais dans les faits, les parents sont amenés à déplacer leurs enfants lorsqu'ils atteignent les niveaux supérieurs. Pour la rentrée 2000-2001, la part des ruraux inscrits au 1er Cycle de l'enseignement public était de 49,5% des effectifs totaux dont 21,3% de filles. Les inégalités entre les garçons et les filles dans l'accès

[49] Axes majeurs de la réforme de 1985 : 1) institution d'un enseignement fondamental de 9 ans divisé en 2 cycles d'une durée de 6 et 3 ans ; l'accès au premier cycle se ferait entre l'âge de 6 et 7 ans ; 2) secondaire en 3 ans et suppression de la sélection en 9ème année, dans l'optique de réduire les déperditions entre le 1er et le 2ème cycle ; 3) création de passerelles entre l'enseignement et la formation professionnelle.

[50] Royaume du Maroc, 2000, Commission spéciale d'Education Formation, *Charte nationale d'éducation et de formation*, Rabat.

[51] Ces chiffres et les suivants sont tirés du Rapport social publié en 2004 par la Direction de la politique économique générale sur la base des données du ministère de l'Education nationale (MEN), ministère des Finances et de la Privatisation.

[52] Banque mondiale (1998) *L'éducation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Une stratégie pour mettre l'enseignement au service du développement*, Secteurs sociaux, Bureau régional Moyen-Orient et Afrique du Nord, Washington DC, USA.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

autant que dans la rétention vis-à-vis du système sont également accentuées par l'appartenance au milieu rural[53]. Les statistiques officielles[54] montrent que les filles sont moins scolarisées que les garçons et beaucoup d'entre elles ne dépassent pas les deux premières années. Par exemple, en première année, le taux de scolarisation des filles avoisine les 50% des effectifs totaux. Ajoutons aux inégalités d'accès, les forts taux d'abandon par niveau et le faible taux de survie dans le système[55].

La dernière Enquête Nationale sur le Niveau de Vie des Ménages (ENNVM) révèle que 26,9 % des ruraux n'ont jamais été scolarisés (contre 3,3% en milieu urbain). En plus de ne pas scolariser l'ensemble de la population (discrimination de genre), le système éducatif national n'arrive pas à maintenir ses effectifs. Le taux d'abandon des garçons entre 7 et 15 ans atteint les 14,9% en milieu rural avec une concentration plus importante chez les 13-15 ans, où un garçon sur trois abandonne l'école. Au niveau de l'enseignement secondaire, le taux de scolarisation des 16-18 ans n'est que de 4,2% (contre 22,9% dans l'urbain). L'accès à l'enseignement supérieur ne concerne que 1,4% de 19-22 ans.

Tableau 5: Evolution de l'enseignement primaire au Maroc (1990-2003)

	1990-91	1995-96	2000-01	2002-03
Effectif des élèves scolarisés (en milliers)	3 599	4 437	5 367	5 780
dont :				
Taux de féminité (%)	*40.2*	*41.9*	*45.1*	*45.9*
Privé (%)	3.1	3.5	4.1	4.6
Public (urbain seulement) (%)	70.8	70.1	64.2	63,0
Structure de la population scolarisée dans le secteur public (en %)				
1er cycle fondamental	68.7	69.7	71.2	70.5
2ème cycle fondamental	22.3	21.7	20.0	19.9
Secondaire	9.0	8.6	8.8	9.6
Structure de la population scolarisée dans le secteur privé (en %)				
1er cycle fondamental	79.1	76.3	80.0	81.1
2ème cycle fondamental	6.9	4.4	7.0	8.2
Secondaire	14.0	19.3	13.0	10.7
Population scolarisée en premier cycle fondamental public (en milliers)	2 395	2 983	3 664	3 885
Taux de féminité (%)	*39.6*	*41.8*	*45.5*	*46.4*
National	29.4	34.9	43.1	44.7
Rural	40.1	43.1	49.5	51.6

Source : Direction de la politique économique générale sur la *base des données du Ministère de l'Education nationale*.

[53] Voir, entre autres, l'ouvrage de Mohamed Radi, *Le développement de l'éducation en milieu rural*. 1995, Dar Nachr Al Maarifa, Rabat.

[54] Royaume du Maroc/ministère de la Prévision économique et du Plan, Direction de la Statistique (2001) *Annuaire Statistique du Maroc 2001*, ministère de la Prévision économique et du Plan, Direction de la Statistique, Rabat.

[55] Royaume du Maroc/ministère de l'éducation nationale (2002) *Statistiques scolaires Bilan de la rentrée 2001-2002*, Direction de la stratégie des études et de la planification, Rabat.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

c) Le créneau du secteur privé

L'image d'une école publique destinée à ceux qui n'ont pas les moyens d'envoyer leurs enfants à l'école privée est encore très vive dans l'esprit des Marocains et surtout chez les classes les plus aisées[56]. La préférence est donnée aux écoles d'enseignement en langue étrangère, mission française, espagnole ou encore aux écoles nord-américaines. Au cours de la rentrée scolaire 2002-2003, ce sont plus de 265 000 élèves qui ont été inscrits dans les écoles privées[57], dont 47,8% de filles. La bonne réputation de ces écoles peut être perçue comme l'image de qualité attachée au privé et absente du secteur public. La part du secteur privé dans l'enseignement a lentement progressé au cours des dix dernières années, passant de 3,1% en 1990/1991 à 4,6% en 2002/2003. L'Etat supporte donc la majeure partie de l'effort financier de l'enseignement, au profit de l'ensemble de la population. Précisons que le secteur privé dans l'enseignement primaire est exclusivement urbain. Les familles rurales les plus aisées envoient leurs enfants en ville pour suivre un enseignement privé. Il ne reste en milieu rural que l'enseignement public ou, ce que nous allons analyser dans ce travail, l'éducation dite non formelle qui émane des ONG.

2.2 La multiplication des liens entre l'Etat et les ONG

a) Le cadre juridique

On dénombre environ 30 000 associations, ONG, groupements et autres structures au Maroc[58], concentrées dans les grandes villes du pays. En réalité, Rabat et Casablanca abritent 30% de ces associations et avec les villes de Marrakech, Fez et Tanger, on atteint 54,5% de l'ensemble des associations marocaines. On estime à environ 10 000, soit un tiers, le nombre de structures ayant développé des activités d'éducation de base. L'histoire de l'intégration des ONG à l'économie et à la société marocaine remonte aux premières lois sur les associations, mais n'est pas linéaire.

Une période de libéralisation : 1958-1973

Le droit d'association a été institué en premier lieu par décret royal en 1958 et continue d'être garanti par la constitution marocaine. Le dahir du 15 novembre 1958 spécifie la manière d'exercer ce droit constitutionnel.

[56] IBAAQUIL L. (1996), *L'école marocaine et la compétition sociale. Stratégies, aspirations,* Édition "babil", résidence Es-Saâda – Rabat.

[57] Annuaire Statistique du Maroc (2003) ministère de la Prévision économique et du Plan, Direction de la Statistique

[58] RIFKI H., "Analyse du mouvement associatif marocain". Présentation faite au séminaire sur l'économie sociale. U.C.I., Rabat, 20-26 Avril 1987.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Une nouvelle période de contrainte : 1973-1984

Le dahir du 10 avril 1973 a restreint la liberté des associations de façon significative. Les dispositions de ce nouveau dahir concernent trois domaines clefs : reconnaissance juridique des ONG, dissolution des ONG et sanctions contre les fondateurs et les dirigeants. De plus, les dispositions de 1973 n'imposent pas aux autorités de délai de réponse lors du dépôt de demande d'autorisation de création d'une ONG. Ainsi, la création d'une organisation peut être contrainte par les lenteurs bureaucratiques.

Depuis 1973, les autorités ont non seulement la possibilité de suspendre définitivement les activités d'une ONG, mais elles peuvent également la dissoudre par simple décret. Les fondateurs, les dirigeants ou les administrateurs qui exercent en violation de son statut peuvent être sujets à une détention allant de 3 mois à 2 ans et une amende de 10 000 à 50 000 Dh.

La renaissance : de 1984 à nos jours

La crise financière du milieu des années 1980 n'a pas permis aux programmes gouvernementaux prévus de satisfaire, de manière adéquate, les besoins fondamentaux de l'ensemble de la population. Les directives du premier plan d'ajustement structurel prônent l'intervention croissante de la société civile. Le nouvel essor des ONG au Maroc est largement soutenu par les instances internationales.

Dans le domaine éducatif, la période est marquée par la création d'une Division de l'éducation non formelle en 1998, puis sa transformation en Secrétariat d'Etat. Cette division suit un modèle élaboré par les instances dirigeantes de la Banque mondiale.

Le principe de fonctionnement est simple : ne possédant aucun budget propre, cette division se doit de trouver les fonds nécessaires à toutes ses actions. Le personnel et les locaux sont ceux du ministère de l'Education nationale, mais l'objet est l'appui aux ONG. Au-delà de l'aspect de coordination des différents programmes d'alphabétisation, de formation des maîtres et de scolarisation de populations, cette unité se veut un appui logistique, méthodologique autant que financier pour les associations signataires. Ces rapports Etat/ONG aboutissent à un retrait de l'Etat pour certains aspects de l'éducation ayant trait aux populations les plus vulnérables ciblées par les ONG (les filles, les ruraux, les enfants déscolarisés…) qui peu à peu semblent devenir les uniques interlocuteurs de ces populations marginalisées. Les ONG se sont introduites dans le système par cette brèche, et, par extension, elles ont touché des populations proches de celles scolarisables dans le système formel.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

b) Les conventions de partenariat

Les changements économiques (contraintes de l'ajustement structurel) et politico-juridiques (reconnaissances des associations) vont amener l'Etat marocain à signer des accords de partenariat, attribuant ainsi aux ONG, un rôle majeur dans la vie sociale, économique, culturelle et politique du pays. Actuellement, quarante-sept structures associatives ont signé l'accord de partenariat Etat/ONG.

Le partenariat est une forme largement exploitée par les ONG pour le financement de tout ou partie de leur fonctionnement, il est à géométrie variable, mettant à contribution non seulement l'Etat mais aussi les instances internationales, le secteur privé et les populations locales concernées par sa prestation. On peut schématiser les liens entre d'un côté les acteurs du système éducatif que sont désormais les instances internationales, les bailleurs de fonds internationaux ou nationaux et les organisations non gouvernementales et de l'autre les populations locales, destinataires en dernier ressort du système éducatif.

Précisons, cependant, que dans le champ éducatif, aucune contrainte en termes de contenu des formations, ni sur la qualité des enseignements délivrés, n'est imposée par le partenariat, si ce n'est que la structure éducative doit baser son programme sur celui défini à l'échelle nationale. Elle peut néanmoins choisir les matières à enseigner, et respecter ou non le déroulement des contenus. Les inspecteurs de la Division de l'Education non formelle, nouvellement créée, n'ont pas encore les outils de contrôle nécessaires pour garantir la qualité de l'enseignement proposé.

En revanche, la convention oblige l'ONG à prendre en charge toutes les dépenses d'infrastructure et de ressources humaines. L'Etat s'engage auprès des signataires à leur verser une subvention à hauteur de 2 000 Dh/mois/animateur employé, sous condition impérative que l'animateur soit licencié (Bac+4) et au chômage depuis une année au moins.

Par ailleurs, la convention contraint l'Etat à reprendre les sortants de la formation offerte par les ONG. Après examen, les élèves pourront être dirigés vers le niveau leur correspondant, validant ainsi les années de scolarisation dans les ONG comme des années scolarisées à l'école publique. L'Etat s'engage également à trouver une place pour certains élèves voulant intégrer la formation professionnelle. Toutefois, le nombre de place étant très limité, en 2002, aucun sortant du système non formel n'a pu intégrer un centre de formation professionnel national.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

3. UNE ONG MAROCAINE TRAVAILLANT DANS LE CHAMP ÉDUCATIF : LA FONDATION ZAKOURA

Nous introduisons dans la discussion une enquête monographique portant sur les écoles de la fondation *Zakoura*, afin d'éclairer les écueils créés par le remplacement partiel et local de l'Etat d'un pays en développement pour l'éducation primaire en milieu rural.

Cette fondation compte plus de 136 écoles[59], réparties sur l'ensemble du territoire, soit plus de 6 000 enfants inscrits, avec une proportion de 62% de filles. Cette association, exclusivement marocaine dans ses ressources financières et humaines, a repris à son compte le programme BRAC[60] de développement du micro-crédit et d'écoles communautaires.

L'ONG, à travers une multitude de partenariats signés, se trouve au centre d'un système normatif et financier complexe.

Encadré 2: Partenariats de la fondation *ZAKOURA*

1. Partenariats internationaux

PNUD (Programme des Nations unies pour le Développement). Dans le cadre du programme Micro-Start, le PNUD, par le biais des fournisseurs (international, FIST et local, FLST) de services techniques, appuie le renforcement des capacités de l'institution (assistance technique régulière *via* des visites sur le terrain). Cette assistance technique a parfois été assurée avec l'aide d'experts accompagnant le FLST. Ce partenariat a été conclu pour un montant de 1 073 000 dirhams sur une durée de 3 ans, à compter du 1 janvier 1998. Dans ce cadre, *Zakoura* a pu bénéficier des ateliers de formation destinés au *staff* opérationnel et un atelier a été organisé pour les membres du conseil d'administration.

ACDI (Agence Canadienne pour le Développement International). Cet organisme a permis le financement par la fondation *Zakoura* de 453 machines à coudre et à broder pour des femmes démunies ayant un savoir-faire.

Futures Group. Cet organisme a permis à la fondation *Zakoura* de disposer d'un fond de crédit pour financer un plan de contraception pour 160 femmes. Cet organisme a également financé l'achat de matériel informatique, ainsi qu'un budget pour le recrutement d'un chargé de projet. Ce partenariat a été conclu pour un montant de 142 000 dirhams pour une durée d'un an.

Oxfam-Québec. Cet organisme a mis à la disposition de la fondation *Zakoura*, pour une durée de 18 mois, le financement du salaire d'un Directeur administratif et financier ayant pour mission de mettre en place un système administratif, comptable et financier performant. Ce contrat a pris fin en juin 1999. Ce partenariat a permis à la fondation de mettre en place une équipe et des procédures comptables efficaces.

L'Ambassade de Finlande a accordé un fonds de prêt à la fondation *Zakoura* pour un montant de 50 000 dirhams. Ce don a été affecté à Casablanca (Douar Lahjar) et a

[59] Ces chiffres et les suivants sont tirés des statistiques internes de la fondation *Zakoura*.

[60] *Bangladesh Rural Advancement Committee* créé en 1972 et aujourd'hui devenu une holding comprenant sa propre université, sa banque, sa société de gestion de biens immobiliers, sa société de crédit, sa société agro-alimentaire et sa société de service par internet.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

permis à la fondation d'accorder des prêts aux femmes pour financer une activité génératrice de revenus.

L'Ambassade du Japon a accordé un fonds de prêt à la fondation *Zakoura* pour un montant de 800 000 dirhams. Ce don a été affecté à la Région de Doukkala pour permettre à la fondation d'accorder des prêts aux femmes pour financer une activité génératrice de revenus.

2. Partenariats avec les banques

Les partenariats conclus avec les banques consistent à mettre à la disposition de la fondation *Zakoura* un crédit *revolving* à taux zéro. La fondation *Zakoura* a signé cinq conventions de partenariat avec les banques pour un montant total de 14 600 000 dirhams (Banque Commerciale du Maroc (BCM), 3 250 000 dirhams ; Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH), 2 000 000 dirhams ; Société Générale (SGMB), 2 500 000 dirhams ; Banque Centrale Populaire (BCP), 2 850 000 dirhams ; Banque Marocaine pour le Commerce Extérieur (BCME) : 3 000 000 dirhams ; Crédit du Maroc : 1 000 000 dirhams).

Les prêts bancaires représentent plus de 75% du fond de prêt de la fondation *Zakoura.* La BCM, le CIH et la BCP ont participé aux frais de démarrage dans certaines régions.

3. Partenariats publics

En plus des partenariats avec l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) et du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, la fondation *Zakoura* a signé une convention avec l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT). Ce partenariat s'inscrit dans le programme Action-Emploi du Gouvernement, qui vise à favoriser l'insertion professionnelle de jeunes diplômés par la mise en oeuvre de contrats emploi formation et qui permet d'obtenir une exonération totale des charges sociales et patronales et une prime d'encadrement. Dans ce cadre, la fondation *Zakoura* a recruté 134 personnes depuis l'année 1998.

4. Partenariats avec les associations

Des actions de partenariats ont été entreprises avec cinq organisations non gouvernementales (marocaines et françaises),afin que ces dernières puissent créer des cellules de micro crédit au Maroc et à l'étranger. 16 personnes ont été formées par la fondation *Zakoura.*

3.1 Les caractéristiques formelles de l'école *Zakoura*

La population cible des écoles *Zakoura* sont les enfants âgés de 8 à 16 ans. La formation des écoliers s'effectue en 3 ans, estimés être équivalents à 6 années de l'Ecole primaire publique (EPP). Le volume d'enseignement s'élève à seulement 2,5 heures de scolarisation par jour, mais 6 jours par semaine et 11 mois par an, la période de vacation et les heures de cours étant définies en accord avec les parents d'élèves dans une logique participative. L'école est située à l'intérieur du douar dans un local privé. Le programme scolaire, comme il est stipulé par la convention de partenariat, se base sur celui du ministère de l'Education nationale pour l'apprentissage de l'arabe, des mathématiques et du français, les autres matières n'étant pas enseignées ou simplifiées pour l'histoire et la géographie, par exemple. L'animateur est recruté à un niveau de formation licence (accord avec le ministère), de préférence, une personne du village ou des villages alentours.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Le coût estimé par la fondation *Zakoura* de la scolarité d'un enfant dans leur école serait de 750 Dh/an (données Zakoura). Cependant, aucun frais de scolarisation ni d'achat de manuels scolaires ou de petits matériels n'est demandé aux familles, le service d'éducation étant fourni gratuitement par des bailleurs de fonds extérieurs. Pour ces derniers, le financement d'une école *Zakoura* s'apparente à un investissement dont les retombées positives ont à être justifiées par la Fondation. On peut citer le cas de banques, telles la Banque Marocaine pour le Commerce Extérieur, la Banque Centrale Populaire ou la Marocaine-Vie (compagnie d'assurance privée) qui financent des écoles et des internats en milieu rural. Mais ce financement philanthropique présente parfois un intérêt direct, comme l'illustre l'exemple de Nestlé. Dans la région de Doukkala, où l'entreprise est largement implantée, le groupe industriel laitier est l'unique financeur de ces écoles. Dans cette région, qui concentre 12% du cheptel marocain de bovins, la production laitière est morcelée entre une multitude de petits producteurs. Les normes d'hygiènes nécessaires à la traite des bêtes sont strictes et la procédure pour l'obtention d'un lait de qualité, c'est-à-dire à teneur élevée en beurre, sont rigoureuses. Les petits producteurs, pour vendre, doivent se plier à ces règles. Souvent analphabètes, ils doivent attendre le secours des agents de la compagnie pour leur expliquer les procédures à suivre, alors que les producteurs alphabètes se voient remettre une brochure explicative. Nestlé a pris en charge l'alphabétisation des adultes, mais également des enfants et jeunes adultes, aussi pour ces raisons là.

3.2 Des choix pédagogiques sous contrainte

a) présentation du terrain d'enquête

L'accent a été mis sur la dimension financière de la fondation, car celle-ci est déterminante pour les choix organisationnels et pédagogiques de ces écoles, comme cette monographie va le montrer. L'enquête de terrain a été réalisée en 2001 auprès de 294 élèves ruraux inscrits dans les écoles de la fondation *Zakoura* et de 242 ménages[61]. Ces écoles sont situées dans trois régions distinctes du pays, la région de Souss-Massa-Drâa (Haut-Atlas), celle de Doukkala (Centre-Ouest) et celle de Tanger-Assilah (Nord). Chaque région se distingue par sa géographie (zone montagneuse vers Tanger, vallonnée dans le Souss et la plaine du Doukkala), son développement économique (implantation de multinationales dans la région de Doukkala et dans la région de Tanger), la richesse de ses terres (terres irriguées ou *bours*), ses différents types d'agricultures (agrumes, céréales, maraîchères, cannabis) mais également par ses caractéristiques culturelles (berbère du Souss, J'bala dans le Nord). Plus de 2 000 parcours individuels de scolarisation ont été recueillis.

[61] Enquête menée par N. Lamarkbi (février/juin 2001), dans le cadre d'un contrat PNUD.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

b) L'effort de scolarisation : travail des chiffres, pédagogie souple

La fondation se veut transparente et rigoureuse dans la gestion de ses écoles, mais la réalité est beaucoup plus nuancée. Le décompte, en apparence précis et sévère, des inscrits repose sur des indicateurs de scolarisation tels que le taux d'abandon ou le nombre de filles inscrites, qui sont biaisés. En effet, un élève abandonnant l'école est remplacé par un nouvel inscrit qui figure dans les chiffres de l'école, comme en continuité avec l'élève absent. Ce procédé permet d'obtenir des taux d'abandon très faibles, de réduire les périodes d'absence ou encore d'augmenter le nombre des effectifs inscrits. Il arrive, également, que des enfants soient directement inscrits en deuxième ou en troisième année, supposant ainsi qu'ils ont suivi un cursus complet. Ceci permet d'économiser du temps de formation financé pour les élèves. Cette méthode comptable est utilisée pour améliorer les performances apparentes du système *Zakoura* dans l'objectif de convaincre les bailleurs de fonds de leur efficacité. La survie du système tient à sa capacité de financement beaucoup plus qu'à la demande d'éducation des communautés locales.

Se pose aussi la question du positionnement de ce type de structure par rapport au système d'enseignement public en milieu rural. D'une part, alors que l'école primaire publique limite l'âge d'accès au 1er cycle du primaire aux 6-10 ans, l'école *Zakoura* inscrit les enfants jusqu'à vingt ans. On peut considérer que cette école offre donc une alternative à l'offre publique en termes de population scolarisée. Elle se destine également aux enfants qui ont une activité annexe (le travail des enfants étant très répandu dans les zones rurales concernées) et a pour cela adapté ses horaires. Elle se veut accessible à tous (par la suppression des frais de scolarisation et d'achat de livre scolaire). Pour inciter les parents à scolariser leur fille, la fondation fait le choix de recruter majoritairement des femmes pour assurer les cours. D'autre part, l'école *Zakoura* adopte une pédagogie différente de celle de l'école publique, mais si les outils pédagogiques utilisés diffèrent, il s'agit souvent de faire de nécessité vertu, comme le montre l'enquête. Par exemple, la pratique de la punition corporelle est interdite et les leçons sont brèves (une demi-heure par matière) et basées sur des exercices oraux. Le programme enseigné se réfère à celui délivré par l'éducation nationale avec un accent particulier mis sur l'apprentissage de l'arabe, du français et des mathématiques. Il est, en revanche, très allégé, voire inexistant, pour certaines matières, compte tenu des horaires d'enseignement réduits par rapport au programme national. Le développement personnel de l'enfant et la prise de conscience de son environnement sont au centre des activités périscolaires, comme le jeu de rôle qui laisse aux élèves la possibilité de s'exprimer sur des sujets de leur choix. Mais la visée première de ces innovations pédagogiques est de rendre l'école attrayante pour conserver les effectifs. Garantissent-elles la qualité de l'enseignement, la transmission des valeurs nationales, la possibilité de réutiliser leurs connaissances acquises pour trouver des débouchés ? Rien

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

n'est moins sûr au vu du temps imparti et de l'absence de contrôle des programmes par les instances pédagogiques nationales.

c) participation et gestion du personnel enseignant

La gestion des ressources humaines des écoles *Zakoura* fait intervenir, dans une logique participative prônée par la Banque mondiale, les populations locales[62].
Au sein de chaque école, un comité de parents d'élèves est "élu" pour piloter l'école, en contrôlant les absences de l'animateur, en gérant les problèmes liés à l'entretien des locaux et en facilitant la vie de l'animateur dans le village. Ce comité doit, selon les directives de la fondation, se réunir au moins une fois par mois pour discuter des problèmes courants et en faire part à l'animateur. En effet, c'est toute une chaîne de transmission de l'information qui s'installe : de l'animateur au superviseur, puis au directeur et du comité de parents aux responsables nationaux. Si des solutions ne sont pas trouvées, le problème est soumis à des pédagogues et à des professionnels (pédopsychiatre, assistance sociale…) lors de séminaires de travail. Le principe de la chaîne est maintenu pour les évaluations, l'animateur s'auto-évalue, puis le superviseur évalue l'animateur et le responsable national évalue les superviseurs.
La rémunération de base de l'animateur est fixée à deux mille dirhams par mois (200 ¤), soit le montant de la subvention accordée par l'Etat à toute association employant des jeunes diplômés au chômage et privilégiant les titulaires de licence (Bac+4). Cette contrainte s'explique par le fait qu'au niveau national, et relativement à l'ensemble des autres catégories, les licenciés sont les plus touchés par le chômage. Pour bénéficier pleinement de cette subvention proportionnelle au nombre d'animateurs engagés, le contrat doit être au minimum de trois ans.
Bien que le salaire de l'animateur soit inférieur à celui d'un instituteur d'école publique, une prime est versée à l'animateur qui respecte ses objectifs : chaque animateur prépare une programmation et un échéancier des activités mensuelles ; s'il respecte ses objectifs, s'il crée des activités novatrices au sein de sa classe, s'il arrive à garder un effectif constant dans la classe et qu'il est bien noté par ses supérieurs, il bénéficie d'une gratification financière qui peut aller jusqu'au doublement de son salaire. S'il veut éviter la fermeture de la classe par manque d'effectif suffisant (au minimum 25 élèves), l'animateur a pour mission la sensibilisation des parents à l'intérêt de l'école pour eux et pour l'avenir de leurs enfants. Il est en charge de la prospection et de l'inscription des enfants de la commune, ainsi que de leur maintien dans la classe, missions qui entrent dans ses compétences et pour lesquelles il est rétribué de manière spécifique.

[62] Pour une première analyse critique des notions de participation dans le domaine éducatif, cf. MULOT E. (2001) "La décentralisation éducative au Guatemala : Les ambiguïtés de la redéfinition des rôles économiques et politiques des domaines privé et public", *Les cahiers de l'association Tiers-Monde*, n° 16, 227-236.

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

CONCLUSION

Dans un Maroc dont l'urbanisation s'accélère, les zones rurales qui concentrent toujours plus de la moitié des enfants scolarisables sont le parent pauvre du système éducatif national. Et ce, dès le niveau primaire, sur lequel s'est concentrée notre étude.

Les écoles *Zakoura*, financées par la fondation du même nom, à travers tout le pays, proposent, là où elles se trouvent, une école de proximité, ouverte aux enfants sans limite d'âge et recrutent des femmes enseignantes pour lever certaines réticences des familles à la scolarisation des filles. Dans un contexte de sous-scolarisation des enfants de paysans (eux-mêmes analphabètes en majorité), elles s'inscrivent dans un partenariat avec l'Etat sous les auspices des institutions internationales pour permettre la scolarisation d'enfants qui n'auraient pas d'autres possibilités de s'instruire sinon. A étudier précisément les modes de fonctionnement concrets de ces écoles, un certain nombre de limites sont mises au jour, au-delà des principes consensuels dont elles se réclament. Il apparaît que les enfants quittant ces écoles ne sont pas réellement alphabétisés et sont rarement capables de poursuivre dans les niveaux supérieurs au sein de l'enseignement public. Selon notre enquête, après leur passage par l'école *Zakoura*, sur 2 000 parcours scolaires recueillis, une dizaine d'enfants seulement ont intégré l'école publique, pourtant contrainte de les accueillir par la convention de partenariat. On peut légitimement se demander combien de temps ils parviendront à s'y maintenir. Ces écoles *Zakoura* déploient de nombreux moyens qui vont de l'innovation pédagogique à l'intéressement des enseignants aux résultats, pour attirer et garder les enfants qu'elles scolarisent. Si du point de vue des seuls indicateurs quantitatifs de la scolarisation et du taux de rétention (qu'elles ont à garantir aux bailleurs de fonds), ces écoles remplissent leur rôle, en revanche, leur fonction pédagogique est moins convaincante. Les méthodes d'enseignement sont très souples et ont recours à des formes ludiques pour stimuler le développement personnel de l'enfant ; mais le temps consacré à l'étude demeure réduit et les exigences académiques sont limitées, voire relâchées. Cette latitude est contenue dans les accords de partenariat Etat/ONG, sachant que la division de l'Education non formelle n'a pas les moyens de leur inspection. Ces accords n'imposent d'engagement ni en termes de programme (si ce n'est la référence au programme national) ni en termes de qualité du contenu. Ainsi, les carences de l'Etat en matière d'éducation en zones rurales ne sont que partiellement compensées par les ONG auprès des enfants de paysans pauvres.

***

© De Boeck Supérieur | Téléchargé le 08/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

économie et société

Institutions et développement

La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement

Sous la direction de Elsa Lafaye de Micheaux,
Éric Mulot et Pepita Ould-Ahmed

PUR Presses universitaires de Rennes

Elsa Lafaye de Micheaux et Pepita Ould-Ahmed

INTRODUCTION GÉNÉRALE
LES CONTOURS D'UN PROJET INSTITUTIONNALISTE EN ÉCONOMIE DU DÉVELOPPEMENT

Le but de cet ouvrage n'est pas d'étudier les institutions en elles-mêmes ni de faire une revue de la littérature sur les différentes facettes et ambivalences de l'institutionnalisme aujourd'hui [1], mais de montrer qu'en tant qu'éléments constitutifs de la réalité sociale, elles représentent une entrée indispensable et particulièrement heuristique pour l'étude du phénomène du développement au Nord comme au Sud, et pour l'analyse des politiques de développement. L'ouvrage se penche sur des pays aux niveaux de développement et aux rythmes de croissance très différents (Mali, Équateur, Iran, Russie…), afin de renvoyer à la profonde diversité des paysages du monde en développement. Pour autant, nous pensons que certaines questions qui se posent aux pays de la périphérie (notamment la question de leur place dans la mondialisation, la souveraineté de l'État, l'héritage de la colonisation, l'importance performative du discours de la Banque mondiale) sont communes au phénomène du développement aujourd'hui et permettent un dialogue et une mise en regard des travaux de recherche.

Penser le développement reste un enjeu théorique fondamental, au regard de la diversité des trajectoires et de l'historicité des sociétés. Longtemps, les théories du développement ont oublié les institutions, ou les ont tenues pour acquises et ne nécessitant pas de traitement particulier. Mais aujourd'hui « l'institutionnalisme » est devenu, à l'inverse, le paradigme le mieux partagé en sciences sociales, que ce soit en histoire, sociologie, sciences politiques ou en économie : mettre l'accent sur les institutions s'est soudain généralisé. On a parlé

1. Pour un travail d'histoire de la pensée économique contemporaine, on se référera en particulier au numéro des Cahiers d'économie politique, « Qu'a-t-on appris sur les institutions ? », n° 44, 2003. Sur l'évolution du sens (longtemps opposé au sens actuel) du mot institution au cours du temps, y lire l'étude qu'y consacre Guéry (2003 : 7-18).

ainsi de « tournant institutionnaliste [2] ». Nous commencerons par retracer cette évolution et brosser les grands traits du néoinstitutionnalisme dans le domaine de l'économie du développement, avant de justifier et caractériser la singularité de l'approche adoptée par les auteurs de ce livre, pour soulever enfin comment les questions du changement institutionnel et des politiques de développement sont abordées dans le contexte de la mondialisation libérale.

Les institutions dans la théorie du développement : de l'oubli au retour en force

Absence de tradition institutionnaliste dans la théorie néoclassique du développement

La théorie du développement, issue des thèses du milieu des années cinquante, marquées par la problématique des étapes de la croissance économique (Rostow, 1963) d'une part, et par la théorie néoclassique de la croissance (Solow, 1956) de l'autre, a totalement ignoré les institutions dans la dynamique économique de croissance régulière telle qu'elle a été modélisée. À la fin du xx^{e} siècle, l'engouement pour les théories dites de la « croissance endogène » a relancé une analyse du développement focalisée sur la question de la croissance et sur les conditions d'une croissance équilibrée du revenu par tête de long terme. L'oubli ou l'ignorance par ces modèles du caractère irréversible du temps du développement [3], de sa dimension politique et du rôle crucial des rapports sociaux dans l'évolution des modes d'organisation économique a déjà été largement critiqué. On peut y ajouter le reproche de ne pas prendre en compte les institutions, éléments constitutifs du système économique à un moment donné, issus de l'histoire et dont le changement engendre à son tour des transformations économiques. Longtemps, en effet, la théorie du développement s'est concentrée sur les conditions d'accumulation et de reproduction du capital afin d'assurer une croissance capable de répondre à la demande issue de la dynamique démographique (Nurske, 1952 ; Lewis, 1954). Pour les institutions internationales telles que la Banque interaméricaine pour la reconstruction et le développement (BIRD), ou l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la sécurité alimentaire face à la transition démographique était l'un des objectifs principaux du développement. Si Gunnar Myrdal, dans The Asian Drama (1968), plaide déjà pour « une approche institutionnelle », il souligne le fait que « l'analyse économique conventionnelle » de l'époque ignore les structures institutionnelles et sociales, et se concentre exclusivement sur la sphère économique, sans ancrer solidement l'analyse dans le terrain sur lequel

2. Jessop (2001).
3. Boyer, Chavance & Godard (1991).

on souhaite réfléchir[4]. Durant cette période des Indépendances (décennies 1950 et 1960) l'accent a par ailleurs été mis sur l'industrialisation et la définition des secteurs de l'économie nationale à développer en priorité[5]. Durant ces années, le modèle de développement économique fait de la mobilisation de l'épargne le moteur du développement, la planification se chargeant d'affecter de manière optimale les ressources financières : l'épargne doit servir à construire des entreprises modernes afin de soutenir l'industrialisation. Le débat va porter alors davantage sur le choix des secteurs agricoles et industriels à privilégier et sur les stratégies de développement, dans une approche strictement économique.

Mais les difficultés politiques et économiques de certains pays du Sud, soumis à des rapports de force accentués par la guerre froide, ont donné lieu à la redéfinition du sous-développement comme résultat direct du développement, conséquence d'inégalités structurelles dans la division internationale du travail et dans le commerce, issues de la colonisation ou de relations politiques fortement asymétriques. Selon les théoriciens de la dépendance, le sous-développement est le résultat direct du développement capitaliste des pays occidentaux qui ont besoin d'une périphérie dépendante pour réaliser une partie du profit. Les questions politiques soulevées par le choix des stratégies de développement se doublent de la question des rapports de classes internes aux sociétés périphériques, et des rapports de domination Nord-Sud, y compris après la décolonisation (Frank, 1972 ; Amin, 1970). La prise en compte actuelle du poids de l'histoire dans les travaux qui font référence à l'époque coloniale est l'écho de telles problématiques.

À partir des années 1980, ces questionnements – stratégies de développement, théories de la domination – vont passer à l'arrière-plan, sinon tomber complètement dans l'oubli, au profit d'un accent mis sur le strict équilibre de la balance des paiements. Les manuels d'économie du développement publiés dans les années 1980 (Guillaumont, Hagen, Gillis et al.) mentionnent les institutions comme un élément du contexte, ou n'en parlent pas du tout : les index n'ont pas d'entrée « institution » et leur consacrent au mieux un chapitre à part[6]. L'effort de développement dans les années 1970 s'était appuyé, dans un contexte international de surliquidité, sur l'accroissement considérable du volume des prêts bancaires consentis aux pays en développement par les banques internationales pour financer leur croissance[7]. Cependant, suite à la crise de la dette qui s'ouvre au Mexique en 1982, un grand nombre de pays en développement sont

4. De cette négligence découle les « distortions in research, and faults in planning », Myrdal (1968 : 26-31).
5. Kindleberger (1962), Hirschman (1958), et Perroux (1991).
6. Ainsi, Hagen (1982 : 284) les définit comme « une organisation qui a été établie dans un dessein particulier ou des pratiques devenues un élément acquis du comportement d'une société ».
7. Treillet (2002 : 109-125).

alors soumis aux politiques d'ajustement du FMI, en contrepartie du rééchelonnement de leur dette. L'économie du développement, telle qu'elle est prescrite par les Programmes d'ajustement structurel (PAS) du FMI, se concentre désormais sur l'équilibre de la balance des paiements. Elle engage le tournant néolibéral [8], au sein du Consensus de Washington qui se caractérise par une stricte discipline budgétaire et monétaire, des réformes fiscales, une déréglementation des marchés, des biens et des capitaux, un processus de privatisation de l'économie. L'exemple du Mali [9] met clairement en évidence comment la succession des choix politiques et des efforts de développement vient buter sur cette contrainte financière qui aujourd'hui réduit à l'extrême les marges de manœuvre et les perspectives du pays. Ceci illustre aussi comment l'orthodoxie monétariste se retourne contre son objectif affiché : condition présumée de la croissance, le rééquilibrage de l'économie à travers l'assainissement des finances publiques devient cause de l'absence de développement.

Les échecs du PAS dans de nombreux pays, en particulier ses conséquences sociales parfois dramatiques, ont suscité de très vives critiques. Le courant dit de l'« anti-développement » s'appuie sur ces faits pour conclure à l'échec généralisé du développement et donc du projet même de développement. Ses principaux auteurs (Partant, Latouche, Rist) voient dans la mondialisation la domination économique et culturelle de l'Occident, porteur d'une dynamique de développement qu'il faut refuser. Critique vis-à-vis du capitalisme et de la mondialisation (assimilée au développement économique), ce courant récuse la domination des imaginaires dont seraient coupables les pays occidentaux. Dans son article, Stéphanie Treillet met en garde contre la tendance actuelle de ce courant à se contenter de l'étude de discours, et montre que, paradoxalement, les tenants de l'anti-développement rejoignent les thèses néolibérales sur un certain nombre de points, dont celui de la méfiance à l'égard de l'État.

Théorisé dans une perspective libérale par l'économie du développement standard, le recul de l'État est accéléré dans les faits par les institutions internationales (FMI, Banque mondiale) qui dévalorisent la politique publique au profit des mouvements de décentralisation et de privatisation, et choisissent souvent de mettre en évidence l'action de la « société civile » dans l'effort de développement [10]. Cependant la réduction des politiques de développement à un programme par objectif, par exemple ciblé sur les « pauvres » dans le cadre des Objectifs du Millénaire de la Banque mondiale, soulève à son tour des questions.

8. Sur le sens précis de ce terme, voir Mulot (2002).
9. Ce cas est étudié par Many Camara dans ce volume.
10. Sur les conséquences de l'apparition de ces nouveaux acteurs dans la sphère du développement et sur la sous-traitance des politiques publiques à la société civile (associations et ONG), dans le domaine de l'éducation, voir Mulot (2001), ou encore Lamarkbi & Lafaye de Micheaux (2006). Sur ces nouveaux acteurs, en général, voir Froger et al. (2005).

Car on constate que les grandes institutions internationales ont pris en charge la définition et l'orientation du développement sous couvert de son financement. L'idéologie économique qui prévaut est marquée par l'utilitarisme et l'utopie d'une rupture avec le politique. Elle donne lieu à une forme de scientisme, l'économisme, qui revient à voir dans la logique économique (en particulier du calcul rationnel) l'alpha et l'oméga de l'existence sociale. Cet économisme, qui imprègne la rhétorique de la Banque mondiale se traduit par exemple en instrumentalisant la lutte contre la pauvreté dans un objectif de croissance [11]. Le retrait programmé de l'État, à travers les réformes de libéralisation, l'a concrètement obligé à un redéploiement, qui s'apparente à la fin des années 1990 à un processus de « privatisation de l'État », touchant ses fonctions économiques et sociales comme ses fonctions régaliennes [12]. Ce recul a en tous les cas profité à d'autres acteurs, et a fait émerger, d'un point de vue analytique, la question du poids des institutions dans le développement : on assiste dès lors à la multiplication des travaux académiques faisant référence à ce niveau intermédiaire de l'analyse économique.

Les années 2000 sous la vague du néoinstitutionnalisme [13]

L'introduction des institutions dans la théorie néoclassique du développement va permettre d'analyser le développement en deçà du cadre politique de l'État, en reliant certaines institutions à des variables de performance économique. Cette prise en compte récente des institutions s'effectue dans un contexte général de reconnaissance de leur rôle en économie où le néoinstitutionnalisme triomphe dans les années 1990. On le trouve dans la Nouvelle Économie Institutionnaliste ou New Institutionnal Economics (NIE), issue de la microéconomie de Williamson [14], reprenant l'approche par les coûts de transaction de Coase (1937). Ce courant traite des institutions sous le seul critère de l'efficience, et les définit par leur capacité à réduire les coûts de transaction. L'institution est vue comme la solution optimale de divers problèmes que le marché seul ne peut résoudre. À partir d'une telle perspective, la « nouvelle théorie de la firme » est désignée comme « l'étude des modes d'organisation des transactions, des arbitrages entre ces modes, et de leur efficacité comparée [15] » : l'institution qui compte ici est l'entreprise. Son existence tient au fait qu'elle minimise les coûts de transaction [16]. Pour la théorie des jeux, autre branche de cette NIE, les institutions sont des règles du jeu, constitutives ou régulatrices,

11. Cf. l'article de Jean-Michel Servet.
12. Hibou (1998a).
13. Pour une synthèse comparative des nouveaux institutionnalismes en économie, sociologie et sciences politiques, voir Théret (2000).
14. Williamson (1985).
15. Ménard (2003 : 105).
16. On verra les contradictions et les faiblesses de cette « nouvelle » théorie de la firme dans la contribution de Bruno Tinel.

dont la fonction est « essentiellement de résoudre un problème de coordination entre les joueurs relativement à la réalisation d'un équilibre [17] ». La nouvelle économie néoclassique, qui semble ainsi gagnée soudain par le néoinstitutionnalisme, n'est pas seule à opérer cette conversion : ce paradigme avait aussi fait son entrée en sciences politiques dans les années 1980 [18] ; il a progressivement gagné la sociologie du choix rationnel, l'histoire économique, suite aux travaux de North [19] ou de Fogel [20], et, de là, le champ de l'économie du développement. Comme ailleurs, l'accent est mis sur l'institution à la fois comme dispositif de création de règles et comme dispositif garantissant leur respect : l'institution cruciale dans la perspective déterminante d'un bon fonctionnement du marché (pour créer de l'ordre et réduire l'incertitude dans les relations interindividuelles, condition de l'activité économique) est celle des droits de propriété adéquats [21].

La prise en compte de l'histoire (lue à la manière évolutionniste comme essentiellement de la « dépendance de chemin ») réduit un peu le déterminisme fonctionnaliste : comme ce sont les hommes qui font les institutions et les élaborent en leur faveur, la résultante institutionnelle peut par conséquent être de mauvaise qualité et pourtant se maintenir dans le temps. D'où le nouvel enjeu en termes de politique économique qui, en référence à la fameuse orthodoxie économique « Getting the price right », est désormais « Getting the institutions right [22] ».

L'an 2000 constitue sans doute un tournant pour l'entrée des problématiques institutionnelles en économie du développement car la Banque mondiale, à son tour, semble alors opérer sa conversion aux institutions :

> Le plaidoyer pour la libéralisation inconditionnelle des marchés, l'attention insuffisante portée aux institutions, des politiques macroéconomiques trop axées sur la stabilité financière et accordant trop peu de place à la croissance et à l'emploi ont été battus en brèche par les échecs de la transition et par les crises financières de ces dernières années [23].

17. Walliser (2003 : 168). Nous ne reviendrons pas dans cet ouvrage sur ce type d'analyse.
18. Pour une synthèse des différents courants du néoinstitutionnalisme en sciences politiques, voir March & Olsen (1989), ainsi que Hall & Taylor (1997).
19. La New Institutional Economics est largement due aux travaux pionniers de Douglass North entrepris dans les années 1970. Pour une critique approfondie du caractère ambigu, d'un point de vue économique et méthodologique, de cette approche, voir Maucourant (2003), ainsi que l'article de Jérôme Maucourant et Sébastien Plociniczak dans ce livre.
20. Robert William Fogel a été « nobélisé » ex aequo avec Douglass North en 1993 pour ses travaux sur la cliométrie.
21. Ainsi, North explique-t-il la révolution néolithique par l'institution des premiers droits de propriété exclusifs, qui constituent alors une incitation favorable à la croissance (Maucourant, 2003).
22. Rodrik (2004).
23. « Introduction » au numéro consacré à la première conférence européenne sur le développement, coorganisée par la Banque mondiale et le Conseil d'analyse économique

La même année est publié un véritable manifeste de l'impérialisme économique par Olson (pionnier de la théorie du choix rationnel en sociologie politique) et Kähkonen. Rebaptisé en 2002 A New Institutional Approach of Development, l'ouvrage (dont la seconde partie porte exclusivement sur l'Inde) acte le changement de point de vue en économie du développement : axée jusque-là sur le capital et autres ressources, celle-ci se centre désormais sur la qualité de la gouvernance [24].

À partir de cette date, de nombreux travaux américains et européens publiés dans les grandes revues scientifiques, après diffusion via les Working papers du National Bureau of Economic Research (NBER) [25], font état de l'étude statistique ou économétrique des liens entre le niveau de développement économique et les institutions. Derrière la notion de bonne gouvernance, les facteurs institutionnels pris en compte sont, par exemple, le degré de réglementation, la responsabilité du gouvernement, la bureaucratie, l'efficacité judiciaire ou la corruption. En France, les travaux d'Acemoglu [26], de Rodrik et d'autres [27] sont vite connus et imités, appliqués en particulier dans le domaine de la finance, corrélant la croissance économique (ou l'état des inégalités) à la qualité des institutions financières. Précisons que cette approche des institutions reste thématique [28] et en un sens largement instrumentale. Les institutions auxquelles on devrait désormais accorder une place sont les contrats, la politique de la concurrence, la législation sur les faillites, la régulation du système financier. Théoriquement, ces « facteurs institutionnels » ont pour but unique le bon fonctionnement du marché. Bien souvent la mesure de leur qualité se réduit à un indice fourni par les agences de rating [29]. Dans ces études du développement,

(Muet & Stiglitz, 2000). Plus récemment, cette conversion peut encore être illustrée par le rapport sur le développement humain 2006 de la Banque mondiale, Équité et développement (chapitre 6, « Équité, Institutions et processus de développement »).

24. Les auteurs récusent le terme d'impérialisme économique, trop belliqueux à leur goût, considérant que « les ambitions élargies de l'économie et l'intégration des sciences sociales sont dues plutôt aux avancées intellectuelles qui étendent le champ de nos esprits » (Kähkonen & Olson, 2002 : viii). Il n'en demeure pas moins que « l'influence dans les autres sciences sociales du style de pensée déductif de l'économiste et de sa sensibilité au quantitatif a été si fondamentale et si étendue que l'on assiste à une intégration théorique des sciences sociales sous un paradigme englobant » (id. : vii).
25. Ces travaux sont régulièrement synthétisés et repris dans une revue du FMI, Finances and Development, cf. Rodrik & Subramanian (2004) ; et Acemoglu (2003).
26. Acemoglu, Johnson & Robinson (2001).
27. Rodrik, Subramanian & Trebbi (2004) ; Sachs (2001).
28. Jessop distingue au sein du « tournant institutionnaliste » trois modes de prise en compte des institutions : le premier (thématique) traitant l'institution comme un thème à étudier parmi d'autres ; le second (analytique) faisant de l'institution l'une des variables explicatives des phénomènes économiques ; le troisième (ontologique) y voyant un fondement de la réalité économique et plus généralement de l'existence sociale (Jessop, 2001). Ce découpage dans la floraison des travaux institutionnalistes en économie est repris pour définir et situer leur « cahier des charges théorique ». Voir Koleva, Rodet-Kroichvili & Vercueil (2006) à qui nous devons cette référence.
29. Par exemple, M. K. Nabli (économiste à la Banque mondiale) mesure l'existence des « bonnes institutions » à la valeur de l'indice de corruption (formulé par l'International

les institutions sont définies non pas par leur origine, leur formation mais par leur fonction [30]. Elles sont là parce qu'elles servent à quelque chose (au minimum du point de vue de la coordination économique, sinon de la croissance), mais ce fonctionnalisme renvoie à un raisonnement évolutionniste quasi tautologique : les institutions présentes aujourd'hui sont par définition celles qui « ont survécu » ; d'où l'on déduit qu'elles sont les plus aptes ou les plus appropriées, car sinon elles auraient disparu. Ce raisonnement devient vite normatif puisqu'on qualifiera de « bonnes institutions » celles qui ont cours dans les pays qui se sont développés. Ainsi, dans cette optique, les institutions qui existent au cœur du capitalisme marchand sont celles qui sont les plus efficientes : le devenir des sociétés serait guidé de lui-même par une fin (la réalisation de la logique d'efficience) qui peut être reconstruite a posteriori. Le caractère téléologique de ce type de lecture étroitement fonctionnaliste de l'histoire a déjà été souligné par d'autres [31].

C'est à très grande distance de ces paradigmes que s'élabore collectivement une autre réflexion institutionnaliste sur le développement d'où procède ce livre.

Heuristique d'un institutionnalisme en économie politique du développement

Loin d'être définies dans leur seul rapport à l'efficience et au marché (lui-même institué), les institutions sont, selon nous, le moyen de réintroduire explicitement les déterminants sociaux dans l'analyse économique, et, ce faisant, de remobiliser la dimension politique de l'activité économique, mettant en évidence les marges de manœuvre des États. Si l'on reprend la terminologie de Hall et Taylor (1997), transposée par Théret au champ de l'économie, cet ouvrage s'inscrit clairement dans un institutionnalisme historique qui se distingue de l'institutionnalisme du choix rationnel (de la NIE) par « son refus du fonctionnalisme, de l'instrumentalisme et de l'intentionnalisme [32] » ; de même qu'il se distancie aussi, dans la plupart des textes présentés ici, de l'institutionnalisme sociologique (dont serait proche en France la théorie des conventions par exemple), en abordant la genèse des institutions à partir des rapports sociaux, voire des conflits, plutôt que résultant d'un « problem solving appliqué aux problèmes de la coordination des comportements individuels [33] » où l'accent est surtout mis sur la dimension cognitive des institutions.

Nous pouvons emprunter à la sociologie durkheimienne du début du XX^e^ siècle une définition provisoire des institutions qui en souligne les éléments clefs

Country Risk Guide), échelonné de 1 à 5 (Nabli, 2000 : 96). C'est un indicateur plus complexe mais collecté auprès des mêmes sources qu'utilisent Rodrik et al. (2004).

30. Paul David oppose ainsi mode téléologique et mode évolutionniste (généalogique) pour analyser les institutions (David, 1994).
31. En particulier, Dockès & Rosier (1988).
32. Théret (2000 : 33).
33. Ibid.

retenus au travers de ce livre. Phénomène proprement social, l'institution est définie dans l'article « Sociologie » de la Grande Encyplopédie de 1901 comme « un ensemble d'actes ou d'idées tout institués que les individus trouvent devant eux et qui s'impose plus ou moins à eux[34] ». Les institutions sont instituées, c'est-à-dire que l'homme n'en est pas l'auteur, il les trouve déjà formées. En ce sens, elles sont porteuses d'histoire et elles s'imposent à lui. La temporalité des institutions n'est pas celle des comportements individuels. « Qu'il soit ou non défendu à l'individu de s'en écarter, elles existent déjà au moment où il se consulte pour savoir comment il doit agir ; ce sont des modèles de conduite qu'elles lui proposent. » Elles vont façonner les comportements humains, du fait de leur caractère coercitif dont la force vient de la société elle-même (notion de légitimité de l'institution). Donnée d'avance, l'institution n'est pas pour autant figée de toute éternité : « Les institutions véritables vivent c'est-à-dire changent sans cesse. » Qui plus est, il est possible d'arriver à une situation où « les règles de l'action ne sont ni comprises ni appliquées de la même façon à des moments successifs, alors même que les formules qui les expriment restent littéralement les mêmes. » Ainsi, l'institution compte pour la vie sociale d'une part dans la mesure où elle l'encadre, d'autre part en raison de l'ampleur des conséquences entraînées par ses changements, ses évolutions. D'où l'intérêt de mettre l'accent sur le changement institutionnel pour les problématiques de développement. Enfin, dernière idée importante empruntée à la vieille définition sociologique, que l'on retrouvera lorsqu'il s'agit d'étudier les politiques publiques, « certaines institutions forment avec d'autres un système[35] », ce que nous nommerons les complémentarités institutionnelles. De ce structuralisme découle que tout n'est pas possible en termes d'ingénierie institutionnelle : les recommandations en matière de politique publique ne peuvent aboutir à isoler certaines institutions qui « marchent » et à vouloir les reproduire telles quelles ailleurs pour obtenir un résultat particulier (d'où la critique du « plaquage institutionnel » que l'on développera plus loin dans cette introduction).

Dénaturalisation de l'économique

La référence à Polanyi

L'apport des travaux de Polanyi est essentiel dans ce projet institutionnaliste, et le texte de Jérôme Maucourant et Sébastien Plociniczak revient sur les concepts fondamentaux de cet auteur qui définit l'économie comme un processus institutionnalisé de création, circulation et répartition des richesses sociales[36]. La référence à Polanyi qui se double des lectures de Marx et des

34. Mauss & Fauconnet (1969 : 16-17).
35. Id. : 17.
36. Polanyi & Arensberg (1975).

institutionnalistes américains (Veblen, Commons, Mitchell), vise entre autres à démontrer la nécessaire mise à distance des conceptions naturalisantes de l'économie, en particulier de la monnaie et du rapport pécuniaire. La problématique de la construction sociale du marché, proprement hétérodoxe, commence à être mieux connue en sciences sociales, notamment en sociologie. Elle est ici reprise en profondeur à partir des travaux de l'économiste qui en a fait la preuve la plus magistrale, non seulement dans la Grande Transformation (1944), mais aussi grâce à ses travaux moins connus en France sur les sociétés non-modernes. La reconnaissance du fait que le marché est dans l'incapacité de produire les institutions, qui sont la condition sine qua non de son fonctionnement concret, impose de revenir au paradigme fondateur élaboré au milieu du XXe siècle.

De nombreuses contributions dans cet ouvrage poursuivent l'opération de dénaturalisation théorique du capitalisme qui découle de la perspective polanyienne. Jérôme Maucourant et Sébastien Plociniczak, Jean-Michel Servet, et Stéphanie Treillet montrent qu'elle peut s'appliquer en particulier à la rareté et, de là, à la notion de pauvreté[37], et ceci sans forcément tomber dans les thèses de la décroissance et de l'« anti-développement », prêtes à relativiser le problème de la pauvreté parce qu'elle a cours dans des sociétés « autres », « traditionnelles », où les références sont différentes des nôtres[38].

Constructivisme et réflexivité

L'analyse des grandes institutions du développement (la Banque mondiale traitée comme l'« idéal-type des bailleurs de fonds[39] »), à travers leur discours, tel qu'il apparaît dans leur littérature grise, s'inscrit dans une double problématique de réflexivité en sciences sociales et de déconstruction des discours, qui reprend une préoccupation familière aux premiers institutionnalistes américains, mais pas toujours évidente pour l'économiste contemporain. Pourquoi en effet, pour étudier le développement, faudrait-il analyser les discours des grandes institutions investies dans les politiques de développement ? Selon quelle justification peut-on mettre sur un même plan l'explication des dynamiques économiques propres au développement, l'analyse des politiques de développement, et un ensemble de discours normatifs relatifs aux orientations à privilégier pour soutenir les pays du Sud ?

L'approche institutionnaliste américaine du début du XXe siècle s'est nourrie de pragmatisme[40] selon lequel les institutions (définies comme ensemble de règles abstraites), tous les éléments de connaissance, et les concepts, font eux-mêmes partie de la réalité. Les pères de l'institutionnalisme moderne ont ainsi ouvert la porte à l'analyse discursive. Mais la critique de la production de la connaissance et

37. Comme le précise l'annexe méthodologique dans la contribution de Many Camara.
38. Stéphanie Treillet.
39. Hibou (1998b).
40. Corei (1996).

de ses enjeux à travers la notion d'idéologie remonte en réalité bien plus loin, et, là encore, nous renvoie à Marx et à l'origine de la sociologie de la connaissance.

La critique de l'état du développement actuel et de ses acteurs ne peut certes se limiter à l'analyse de discours. Cette analyse doit néanmoins être menée, d'abord, en raison du poids de la Banque mondiale qui confère un caractère performatif à son discours, ainsi que l'ont déjà fait de nombreux travaux [41] ; mais aussi, à cause de son extraordinaire souplesse théorique, de son adaptation permanente aux critiques, et de sa capacité étonnante à intégrer de nouveaux éléments, y compris les reproches adressés au Consensus de Washington de ne prendre en compte que les équilibres financiers et d'oublier la dimension humaine du développement, au mépris notamment de toute considération éthique [42]. Enfin, comme contrepoint à l'analyse critique du discours sur les Objectifs du Millénaire par Jean-Michel Servet, l'étude des contraintes subies aujourd'hui par le Mali par Many Camara en souligne la pertinence, en venant montrer comment les principes prônés par la Banque mondiale (et le FMI) se sont traduits dans la réalité.

Les écueils du culturalisme

Les travaux sur les institutions que nous présentons dans cet ouvrage cherchent à revenir sur les conditions, spécifiques, d'émergence et de fonctionnement des institutions, sous des formes idiosyncrasiques, en insistant sur la diversité des situations nationales. Cette prise en compte de la richesse et de la complexité de la réalité sociale fait parfois verser dans le culturalisme [43] qui n'est pourtant pas sans dangers.

La perspective culturaliste a été, par exemple, largement appliquée à l'analyse du développement des pays d'Asie, accordant du crédit au discours « asiatiste », discours anti-occidental des dirigeants malaisiens et singapouriens avant la crise de 1997, qui attribuait aux valeurs asiatiques le « miracle économique » des dernières décennies. Ces valeurs seraient : une grande capacité de travail, l'importance du travail bien fait, la soumission à l'autorité, la recherche du consensus, le rôle central donné à la famille et à la communauté plutôt qu'à la valorisation hédoniste égoïste de l'individu, etc. Mais les chercheurs en sciences politiques sont nombreux à mettre en doute la réalité historique de ces valeurs [44]. D'autres économistes en dénient également l'efficacité économique, notant que ce sont les mêmes valeurs qui servaient à expliquer le retard de développement de la région dans les années 1960 [45].

41. Hibou (1998b). L'auteur souligne d'ailleurs l'hétérogénéité des éléments constitutifs du « discours » de la Banque mondiale et l'absence de cohérence proprement théorique du corpus retenu. En revanche, la cohérence idéologique ne semble pas faire défaut.
42. Prevost (2004).
43. C'est ce que fait d'ailleurs le rapport de la Banque mondiale, Équité et Développement (2006).
44. Scepticisme très présent dans Camroux & Domenach (dir.) (1997).
45. Mingat & Tan (1992).

Changement institutionnel et dynamique des rapports sociaux

Les deux grands problèmes qui se posent à toute recherche institutionnaliste sont la théorisation des effets des institutions, et celle de leur changement. Nous abordons ici les présupposés retenus par les auteurs concernant la dynamique des institutions. Postuler la nature sociale des institutions a des conséquences fortes dès lors que l'on cherche à en faire la genèse ou à trouver les causes de leur évolution. S'y ajoute ici une autre proposition selon laquelle la genèse des institutions, qui marquent les trajectoires de développement, n'est pas forcément d'essence économique. Cette idée, déjà soulignée par Polanyi, nous semble fondamentale. Elle constitue l'un des fils directeurs qui courent à travers le livre. Cette problématique est également partagée et présente dans le courant de la Régulation. À partir de travaux historiques et théoriques, la théorie de la Régulation considère en effet que « les institutions les plus essentielles n'ont pas toujours pour origine ou principe une logique exclusivement économique [46] », dans le sens où ce n'est pas le principe économique d'efficacité qui gouverne leur création. Marquée par les analyses marxistes, cette théorie place les institutions au centre de son analyse des évolutions de long terme du capitalisme depuis le milieu des années 1970. Elles sont conceptualisées en termes de « formes institutionnelles », c'est-à-dire des « codifications d'un ou de plusieurs rapports sociaux fondamentaux [47] ». Elles sont présentées de manière taxinomique [48] : au nombre de cinq, elles comptent le régime monétaire, la forme du rapport salarial, la forme de la concurrence, la forme d'adhésion au régime international et la forme de l'État. Le principal apport pour notre ouvrage réside dans le caractère systémique de cet ensemble d'institutions : l'architecture d'ensemble de ces formes institutionnelles détermine à un moment donné le rythme et la forme du développement économique. L'aspect systémique des institutions peut s'observer particulièrement clairement dans l'évolution des ex-pays de l'Est. En effet, « la transition est un laboratoire à ciel ouvert pour analyser la dynamique des institutions et l'impact de ce changement sur l'évolution économique des pays concernés [49] ». C'est l'objet de l'article de Julien Vercueil analyse la Russie en transition : l'approche institutionnaliste retenue se situe au croisement de la théorie de la Régulation, de l'économie des conventions et du courant évolutionniste, permettant à l'auteur de souligner la dimension structurante du retard technologique dans la trajectoire passée et à venir de la Russie contemporaine.

Réciproquement, les institutions sont le fruit de construits sociaux, et résultent de compromis institutionnalisés, eux-mêmes issus des rapports sociaux

46. Boyer (2003 : 82).
47. Id. : 80.
48. Avec les limites propres à cette construction que souligne Ekkehard Ernst dans son article.
49. Koleva, Rodet-kroichvili & Vercueil (2006 : 22).

s'exprimant en particulier sous la forme de conflits sociaux et politiques. Dans cette perspective d'économie politique, et contrairement aux tenants de l'anti-développement, la mondialisation à l'œuvre ne relève pas d'un déterminisme implacable dont la cause première reste imprécise. Elle doit se lire comme un moment historique particulier[50], comme le processus politique de libéralisation et de déréglementation des marchés à l'échelle mondiale, bien plus que comme un simple contexte qui s'imposerait de lui-même aux gouvernements et aux populations.

Dans la perspective théorique défendue ici, la genèse des institutions est bien sûr l'un des problèmes auxquels se confrontent certains textes, que ce soit d'un point de vue théorique, comme la contribution de Ekkehard Ernst, repartant des modèles néoclassiques de croissance endogène, ou bien à partir d'études de cas, comme celui de l'enseignement supérieur réunionnais (Raoul Lucas, Karin Radojcic et Françoise Rivière), ou encore ceux abordés dans la deuxième partie de l'ouvrage, concernant les transformations des régimes monétaires (Iran, Équateur, UEMOA). Mais dans tous les cas, la mise à distance du principe d'efficacité comme générateur de l'institution conduit à ne pas reprendre le raisonnement sur un mode évolutionniste expliquant la genèse des institutions par une « sélection » des institutions, ni selon une perspective fonctionnaliste caractéristique du courant néoinstitutionnaliste dans sa version issue des théories du choix rationnel. La genèse des institutions relève d'une analyse bien différente à partir du moment où l'on ne considère plus que c'est le seul principe économique d'efficacité ou d'optimalité qui motive leur création.

Si l'on admet que les institutions dépendent le plus souvent de logiques sociopolitiques, alors, soit on considère leur création extérieure au champ de l'économie, et on les traite comme données pour s'intéresser à leurs effets économiques, soit on cherche à revenir aux conditions de leur émergence en faisant appel à l'économie politique, l'histoire, la science politique ou aux travaux sociologiques. Dans ce dernier cas, en effet, on admet que l'institution trouve sa source dans des rapports sociaux qui, à un moment du temps, se sont cristallisés sous une certaine forme et s'imposent à tous. Réfléchir au développement revient à penser les politiques de développement et, en ce sens, travailler sur le développement est inséparable d'une dimension politique. Cette idée nous ramène à des présupposés anciens de l'économie du développement, rejoignant notamment Myrdal qui liait l'historicité, la détermination sociale des phénomènes économiques et leur dimension politique : « Mon itinéraire personnel depuis ma jeunesse m'a apporté la conviction croissante que les

50. Duménil & Lévy (2004) interprètent la phase néolibérale actuelle comme la revanche des classes sociales liées à la finance, sur la période du capitalisme fordiste.

problèmes économiques ne pouvaient être étudiés isolément, mais devaient l'être dans le cadre démographique, social et politique[51]. » Pour l'auteur de The Asian Drama (1968), la dimension politique du développement ne peut se ramener à une ingénierie comme le suggèrent les rapports de la Banque mondiale et l'invitation contemporaine à mettre en place les « bonnes institutions ». Dans les pays du Sud décolonisés, les notions de planification et d'industrie dépassaient leur sens étroit de technique de croissance, pour devenir l'expression d'un nationalisme et d'une volonté d'action : aujourd'hui encore, le développement est l'effort global d'une société, et le résultat de ses propres conflits.

Pour comprendre les tenants et aboutissants de la structure d'une grande partie des États en développement aujourd'hui, le détour par l'histoire coloniale est donc indispensable. Au cours de sa progressive (et incomplète) colonisation du monde, l'influence européenne a façonné non seulement l'économie mais aussi la future société nationale, tant du point de vue de sa démographie, que de ses hiérarchies sociales et de la division sociale du travail (sans parler des représentations[52]). Au-delà du phénomène majeur de l'esclavage qui a modelé la démographie de nombreux pays sur plusieurs siècles, la colonisation a aussi signifié l'introduction du salariat (dans les mines ou les plantations par exemple, dans la construction, dans la fonction publique), s'accompagnant souvent de l'organisation d'une immigration massive de main-d'œuvre étrangère venue des autres colonies. Cette influence de la colonisation s'est aussi exprimée à travers la mise en place d'une administration fiscale, d'un état civil (carte d'identité), du recensement, de l'application d'un système de droit, et, du point de vue des institutions informelles, on notera encore la prééminence accordée à l'écrit, les unités de mesure internationales (système métrique, etc.). Un autre changement institutionnel majeur véhiculé par la colonisation concerne la monnaie, sous des formes variables allant de la définition de sa convertibilité et de son ancrage au système monétaire dominant, à l'introduction d'une nouvelle monnaie ou l'imposition d'une monnaie unique.

C'est sur le système éducatif que reviennent en détail Karin Radojcic, Raoul Lucas et Françoise Rivière à la Réunion, anciennement l'Île Bourbon, pour analyser la rapide évolution de l'enseignement supérieur de l'un des DOM français marqué, comme les autres, par la mobilité de ses étudiants, dans un contexte de taux de chômage très élevé. Comment se fait-il que la France, inscrite dans le projet européen du sommet de Lisbonne de société de la connaissance, ait pu connaître de telles zones de sous-développement, en particulier en termes de niveau d'éducation de ses citoyens ? Sous quelles conditions des changements

51. Myrdal (1968 : Préface, ix).
52. Benot (2005).

ont-ils pu avoir lieu ? Ce sous-développement de l'intérieur prend ses racines dans une histoire sociale et économique singulière, celle d'une colonisation de peuplement (fondée sur l'esclavage et structurée par l'exploitation de quelques ressources naturelles) et dont la plupart des structures, y compris l'enseignement universitaire portent la trace aujourd'hui.

Impasses d'une politique de développement universelle

Les divergences de conception en matière de théorie des institutions se reflètent immédiatement dans les diverses manières de penser les politiques de développement. Notre démarche se distingue de celle de la théorie économique dominante d'obédience néoclassique (théorie standard) sur le terrain de la prescription des politiques publiques et de l'analyse de leurs effets.

La tentation du plaquage institutionnel

À l'image d'une conception fonctionnaliste des institutions, la théorie économique standard conçoit les politiques de développement comme un processus qui permettrait d'imposer de nouvelles institutions supposées être les supports de nouveaux comportements qu'elles vont alors « naturellement » faire surgir. Cette conception des institutions se double ainsi de ce que l'on pourrait qualifier d'individualisme institutionnel en matière de politique de changement institutionnel. Évidemment « individualisme institutionnel » n'a ici rien à voir avec l'invidualisme méthodologique qui pense pouvoir rendre compte de la formation et du fonctionnement des institutions par la seule action des individus. Loin du classique débat entre individualisme et holisme méthodologiques, ce que nous nommons ici « individualisme institutionnel » désigne la position consistant à croire en effet qu'il est possible de modifier certaines institutions « individuellement », c'est-à-dire séparément, indépendamment du cadre institutionnel global, pour leur faire véhiculer des normes qui vont ipso facto structurer de nouveaux comportements [53].

C'est selon une telle approche des politiques de développement et en escomptant de telles vertus des politiques de changement institutionnel que la transition des pays ex-communistes a par exemple été conçue. Sous la houlette des organisations internationales et d'économistes devenant « pour la bonne

53. Procéder à cette extension des concepts d'individualisme et de holisme hors des limites du seul débat de l'individualisme et du holisme méthodologiques est une opération non seulement possible mais déjà pratiquée, comme l'atteste par exemple les thèses du holisme épistémologique de Duhem et Quine selon lesquelles, dans une construction théorique scientifique, on ne saurait apprécier la validité des hypothèses séparément – « individuellement » –, seule la validité de la construction globale, c'est-à-dire de l'ensemble des hypothèses, devant être considérée.

cause » conseillers du prince, l'économie de marché allait émerger grâce au développement, d'une part, de nouvelles institutions telles que la propriété privée, le marché et la concurrence, et, d'autre part, grâce à des politiques macroéconomiques d'austérité. On connaît le résultat : pour s'en convaincre, il suffit de se rappeler les nombreuses études [54] qui soulignent les conséquences économiques et sociales dramatiques engendrées par de telles politiques. Le démantèlement des anciennes structures et infrastructures qui s'en est suivi, en faveur de nouvelles, ayant tardé par ailleurs à se mettre en place, a provoqué, pendant un certain temps, une sorte de vide institutionnel et juridique, qualifié par certains de « hiatus institutionnel » comme le rappelle Julien Vercueil dans son texte. Cette situation s'est avérée propice au développement d'un chaos généralisé et de comportements de prédation et de rentes [55] de la part notamment des élites sociales au pouvoir soucieuses de se repositionner dans les nouvelles structures économiques et bancaires en cours d'édification (privatisées à leur profit).

La littérature économique dominante, épaulée par les institutions et bailleurs de fonds internationaux, eux aussi grands producteurs de discours, mais également instigateurs, dans la pratique, de politiques de développement, a multiplié ses efforts à partir des années 1990 pour identifier les « bonnes » institutions, celles qui permettraient aux pays en développement de sortir de leur pauvreté. La politique de développement, selon cette approche, se résume à la mise en place d'un modèle institutionnel standard et à une uniformisation des comportements. Ce « standard » économique en matière de politique de développement est bien connu, mais sous un nom devenu passe-partout, dépouillé dans les usages de toute connotation politique et faisant référence à une réalité économique qui s'imposerait de manière « naturelle » : la mondialisation. Mais la mondialisation n'a rien d'une fatalité naturelle, elle correspond à un processus politique de déréglementation générale de tous les marchés (biens et services, travail, capitaux), qui a débuté au milieu des années 1980 et n'est pas encore achevé, préconisé par les principaux organes et bailleurs de fonds internationaux (FMI, OMC, OCDE, Banque mondiale, Commission européenne), et relayé au niveau des gouvernements nationaux tant dans les pays riches que dans les pays pauvres… Il s'agit là d'un projet politique d'universalisation institutionnelle dans lequel le libéralisme économique est conçu comme inséparable de la propagation du modèle libéral démocratique.

54. On fera référence ici particulièrement au numéro spécial de la Revue d'études comparatives Est-Ouest, paru en 1999, dans lequel est dressé un bilan sur les économies post-socialistes après une décennie de transition économique (Chine, Russie, Bulgarie, les Balkans, Hongrie, etc.). Voir également Shleifer & Treisman (1998).

55. Sur la Russie, voir notamment Favarel-Garrigues (1999), Kagarlitsky (2004), Motamed-Nejad (2007), Ould-Ahmed (2003) ; et, sur la Chine, voir Rocca (1992, 1994).

Les bailleurs de fonds internationaux soutiennent un tel modèle économique et politique, et conditionnent l'octroi de leurs prêts à la mise en place des « bonnes » politiques publiques. Il est par ailleurs intéressant de souligner un changement de méthode de leur part, à partir de la fin des années 1990, relatif à leur intervention. En réponse notamment aux fortes critiques émises par les gouvernements et populations des pays aidés, qui crient, à juste titre, à la perte de leur souveraineté, et par un fort mouvement de contestation de l'opinion publique internationale, les bailleurs de fonds internationaux, en particulier le FMI, multiplient en effet documents de travail, séminaires et colloques afin de proposer de nouvelles stratégies en matière de conditionnalité [56]. Mais ce changement relève en réalité plus de la forme que du fond. Leurs nouvelles propositions d'intervention consistent à ne plus intervenir directement auprès des autorités nationales pour leur imposer un programme d'ajustement structurel [57], mais à les encourager à concevoir leurs propres programmes. Sans interférer ainsi, explicitement, dans le choix des politiques publiques, ils se limiteraient, implicitement, à conditionner leurs aides en fonction des résultats et objectifs économiques affichés par les autorités nationales et des « bonnes » institutions que les pays aidés mettraient en place « d'eux-mêmes ». On passe ainsi, à la fin des années 1990, d'une conditionnalité exprimée essentiellement en termes de politiques macroéconomiques vers une conditionnalité exprimée en termes de construction institutionnelle.

L'intérêt porté par la Banque mondiale à la question des institutions depuis la décennie 1990 reflète les évolutions du champ académique qui a connu une montée en puissance de cette problématique, comme on l'a vu. Celle-ci, jadis réservée au courant hétérodoxe, et ignorée du courant dominant, a été reprise par ce dernier. S'est donc développée toute une économie institutionnaliste, au sein de l'approche dominante, qui a permis d'appuyer du poids de sa légitimité scientifique des politiques publiques de développement maintenant orientées vers la transformation des structures institutionnelles. Mais il y a de nombreuses manières de faire de l'économie institutionnaliste. Si le courant hétérodoxe a été rejoint dans la problématique des institutions, il n'en reste pas moins des différences profondes entre ces approches quant à la manière d'appréhender théoriquement les institutions et d'en concevoir subséquemment les politiques de développement.

56. Se référer notamment au site du FMI où sont téléchargeables tous les documents (Working Papers, Rapports par pays, Discussions sur les politiques, et les Economic Issues) relatifs aux nouvelles orientations et aux politiques d'intervention de la part de cette institution, à partir de 2000 : <www.imf.org>.
57. Les prêts des politiques de développement remplacent les prêts d'ajustement à partir d'août 2004. La Banque mondiale opère des transformations en matière des politiques d'aide. Pour disposer des documents et autres textes produits en cette matière par cette institution, se reporter à son site : <www.web.worldbank.org>.

L'approche retenue dans cet ouvrage, pour aborder la question des politiques de développement, se situe aux antipodes de celle que l'on vient de rappeler. Sont pointés les problèmes théoriques et politiques posés par un tel plaquage institutionnel d'une politique de développement réputée universelle.

Les limites théoriques posées du plaquage institutionnel

L'ensemble des contributions s'accorde pour réfuter tout d'abord, aussi bien du point de vue de l'analyse théorique qu'au travers d'études de cas, l'hypothèse d'une relation simple entre institutions et comportements des acteurs économiques. L'idée que l'on pourrait établir un lien simple, déterministe et univoque entre une forme institutionnelle isolée et un ou des comportements qui lui seraient associés doit ainsi être critiquée. Notre approche soutient en effet ce que l'on pourrait qualifier de holisme institutionnel, c'est-à-dire le fait que c'est un ensemble institutionnel et non une ou quelques institutions prises isolément, qui détermine les comportements. La thèse du holisme institutionnel consiste à dire qu'il y a une relation entre l'ensemble des constructions institutionnelles et l'ensemble des comportements. Dès qu'on veut aller au-delà de cette proposition, il est vrai très générale, il faut étudier au cas par cas comment jouent les synergies institutionnelles sur des sous-ensembles particuliers de comportements. Des complémentarités institutionnelles jouent en effet non seulement parmi les institutions formelles politiquement réformables, mais aussi et surtout entre ces dernières et toutes les institutions informelles hors de portée des politiques de transformation délibérée, et généralement le produit d'une histoire longue, voire très longue. En d'autres termes, les institutions formelles et réformables ne doivent pas seulement s'agencer en une totalité cohérente. Elles doivent également se révéler compatibles avec toutes ces autres institutions ou infra-institutions (ordre symbolique, culture, mentalités, etc.). À partir d'une telle perspective, on en déduit un deuxième désaccord théorique avec l'approche standard. Il concerne la possibilité même d'avoir un modèle économique universel, doté des « bonnes » institutions, que l'on pourrait transposer à tous les pays en développement et en transition.

Ekkehard Ernst développe les conséquences, en termes de politique structurelle, de la précédente analyse du holisme institutionnel. L'argument central de la thèse des « complémentarités institutionnelles » interdit en effet le bricolage institutionnel local. Modifier isolément une ou quelques institutions, c'est prendre le risque de perdre la cohérence globale du modèle antérieur quand bien même on jugerait que celui-ci doit évoluer. L'importation brutale de quelques formes institutionnelles supposées « plus efficaces » rencontrera nécessairement la contrainte du défaut de compatibilité avec les formes

anciennes qui auront été conservées. À supposer même qu'on puisse imaginer importer non pas quelques mais toutes les institutions formelles réformables d'un bloc, il resterait le problème de leur cohérence avec les infra-institutions informelles et non réformables. L'expérience ne cesse de montrer en effet le rôle déterminant des contextes locaux, des caractéristiques symboliques et politiques propres à chaque pays qui peuvent conduire les réformes au succès dans certains cas, à l'échec dans d'autres. Seuls de naïfs ingénieurs sociaux peuvent croire que « one size fits all » : toute réforme n'est pas mécaniquement transposable d'un pays à un autre.

Nombreux sont les cas empiriques qui montrent en effet qu'une politique de changement institutionnel peut échouer à produire les comportements escomptés. À cet égard, l'expérience des anciens pays post-communistes est riche d'enseignement. Si l'on prend l'exemple de la Russie en transition, une des priorités affichées au programme des grandes réformes engagées dès la fin des années 1980 était d'instaurer de « vrais » rapports monétaires et marchands. Pour ce faire, des réformes institutionnelles de grande envergure ont été opérées qui se sont traduites par une transformation des anciennes structures bancaires et monétaires, rebâties à l'image de celles des économies de marché (système bancaire à deux niveaux, banque centrale indépendante, normes prudentielles…). Ces changements institutionnels se sont également accompagnés d'autres réformes : privatisation des structures bancaires et économiques, libéralisation économique et financière… Cependant, les multiples réformes n'ont pas suffi à façonner les nouveaux comportements escomptés, ni à mettre en place un nouveau rapport monétaire. Si l'on regarde les conséquences en matière bancaire, la relation de crédit demeure basée sur des critères non pas économiques mais politiques. En outre, la Banque centrale de Russie rencontre les plus grandes difficultés à exercer un contrôle sur le secteur bancaire et, plus généralement, à imposer et faire respecter une régulation monétaire [58]. Du système bancaire russe, on pourrait ainsi dire d'une certaine manière qu'il est constitué de banques mais sans banquiers, c'est-à-dire sans individus possesseurs d'un ethos bancaire tel qu'il s'en est constitué un au fil des siècles dans les capitalismes occidentaux. Un des enseignements théoriques que l'on peut dégager de l'expérience de la Russie depuis la transition consiste à dire qu'il ne suffit pas de privatiser le système bancaire, ni de créer une banque centrale indépendante munie de consignes de rigueur, pour structurer un nouvel ordre monétaire et bancaire. Pour comprendre cet écart entre le changement institutionnel, ses comportements escomptés, et les comportements finalement produits, il importe de prendre en considération le contexte sociopolitique de la transition.

58. Pour une analyse comparative URSS-Russie des continuités monétaires et bancaires, voir Ould-Ahmed (2000).

Les transformations d'institutions quand elles sont opérées dans l'ignorance de cette économie politique du changement institutionnel sont également exposées à être récupérées, instrumentalisées, contournées ou détournées par les agents privés, ou plus exactement par les groupes d'intérêts privés dans un sens qui subvertit sensiblement les finalités originelles des réformes. À cet égard, Ramine Motamed-Nejad met au jour les conflits d'intérêt et les rapports de pouvoir nés des tentatives d'institutionnalisation des nouveaux rapports monétaires en Iran. Il montre, entre autres, en quoi les réformes bancaires mises en œuvre par les « réformistes » de M. Khatami, à partir de 2000, ont donné lieu à des effets totalement contre-intuitifs. Loin de promouvoir le financement des investissements productifs, les nouvelles banques issues de ces réformes, affiliées aux grands groupes industriels et aux grandes fondations religieuses, ont privilégié des opérations spéculatives tendues vers les seuls intérêts d'une oligarchie économique et politique née à partir de la fin des années 1980. Ce faisant, ces nouvelles banques privées, de même que les banques étatiques, ont dépouillé, comme dans les années 1980 et 1990, la majorité du corps social de tout accès au crédit bancaire au sein du système monétaire officiel. Ce comportement sélectif du système bancaire officiel a rejeté une grande partie des agents économiques vers le système monétaire et financier informel où règnent l'usure et la spoliation récurrente des déposants par les marchands-banquiers traditionnels dotés d'importants soutiens au sein du régime. Et c'est sur une telle scène monétaire que l'auteur donne à voir les usages politiques de la monnaie en Iran, puisqu'il dévoile les mécanismes selon lesquels les groupes politiques « néoconservateurs » ont édifié, avec le soutien de l'armée parallèle (les Pasdarans), des « contre-institutions » bancaires, dont les largesses monétaires ciblées en faveur d'une fraction restreinte des couches sociales défavorisées expliquent, du moins en partie, le succès politique de ces derniers lors des élections présidentielles de juin 2005. L'expérience monétaire de l'Iran post-révolutionnaire porte ainsi témoignage de la dimension pleinement politique de la monnaie.

La mondialisation et ses effets : quelles marges de manœuvre politique ?

À cette première critique, d'ordre théorique, concernant la manière dont l'approche dominante conçoit la politique de changement institutionnel s'ajoute une deuxième critique d'ordre plus politique et pratique. Un certain nombre de contributions discute des effets de la « politique de changement institutionnel universelle », prenant la forme d'un processus politique de déréglementation générale des marchés (mondialisation), depuis le début des années 1990. Cette politique s'est révélée la source d'une grande instabilité à la fois dans les pays dits développés, et plus fortement encore dans les pays dits

en développement [59]. Le facteur générateur de cette instabilité macroéconomique provient pour une grande part de la finance et de la déréglementation des marchés de capitaux (marchés financiers et marchés de change). En effet, dans sa dynamique, la finance est relativement autonome et propice aux accidents spéculatifs, donc à l'instabilité, comme l'attestent les nombreuses crises financières des années 1990 dans les pays développés – essentiellement sur les marchés d'actions –, et dans les pays en développement – concernant cette fois plutôt les marchés de change, de titres de la dette publique, et immobilier.

Si la plupart du temps la finance est la source primaire de l'instabilité, celle-ci est cependant transmise à la sphère réelle qui elle-même l'accommode – et en l'espèce il faudrait plutôt dire : la relaye, voire l'amplifie – au travers d'une série de mécanismes spécifiques. Si en effet les dynamiques spéculatives peuvent se développer en n'ayant plus que des rapports extrêmement distendus avec les données de l'économie réelle, à l'inverse les accidents financiers produisent des impacts directs sur l'activité productive. Le système bancaire est l'un des canaux privilégiés de cette transmission puisqu'il est rare que les institutions bancaires sortent indemnes d'un accident spéculatif grave, auquel elles réagiront d'abord par la contraction de leur offre de crédit. Le financement de l'activité productive, notamment de l'investissement, s'en trouve immédiatement affecté. Il se peut par ailleurs, comme l'ont prouvé certains accidents financiers récents, que les entreprises soient elles mêmes directement frappées par le retournement des marchés de capitaux, aux excès spéculatifs desquels elles ont été mêlées. Toute l'instabilité financière se diffuse alors au sein de l'économie réelle au travers des ajustements récessifs mis en place par les banques et les entreprises. Cette diffusion est d'autant plus forte que les structures de l'économie sont dépourvues de forces de rappel et de mécanismes contracycliques. Telle est bien la situation créée par la déréglementation de tous les marchés (autres que financiers). Ainsi notamment, l'ajustement sur l'emploi se fait d'autant plus vite et d'autant plus fort que le marché du travail est déréglementé et flexible. Une dynamique macroéconomique récessive de causalité cumulative s'opère alors, en l'absence d'éléments contracycliques, dans le mode de régulation du fait de la déréglementation généralisée, et en particulier du désengagement forcé de l'État dans sa fonction de stabilisateur macroéconomique. Les ajustements de l'emploi vont provoquer une baisse du revenu des ménages et donc de la demande intérieure qui, à son tour, aura des répercussions négatives sur le niveau de la production, de l'emploi et de l'investissement.

59. Pour une analyse critique des effets d'une telle politique dans un certain nombre de pays d'Amérique du Sud (Mexique, Argentine, Bolivie), se reporter notamment à Hernandez, Ould-Ahmed, Papail & Phelinas (2007).

Cette grande instabilité macroéconomique et financière s'accompagne, le plus souvent, dans les pays en développement d'une grande dépendance monétaire vis-à-vis d'une monnaie étrangère forte, le dollar notamment pour les pays d'Amérique du sud, ou l'euro pour les pays africains de l'UEMOA, en raison de la mise en place de régimes de change à ancrage rigide par rapport à une devise étrangère de référence (dollar, euro), qui ont pour effet d'affaiblir les marges de manœuvre de leurs institutions monétaires en cas de chocs ou déséquilibres macroéconomiques d'origine interne ou externe [60]. Qu'il s'agisse de régimes de dollarisation partielle [61] (Currency Board) ou intégrale [62], ou encore de régimes à ancrage nominal fixe, comme dans le cas de l'UEMOA, tous ces régimes entraînent, sans surprise d'ailleurs, une diminution voire une suspension de la souveraineté monétaire de ces pays.

Néanmoins, s'il est possible d'escompter en principe de ces régimes de change plus ou moins rigide, dans des contextes de fortes tensions monétaires, un certain nombre d'avantages, en particulier celui d'une certaine stabilisation monétaire interne, celle-ci s'avère dans la réalité d'une grande fragilité. En effet, dans le cas d'un Currency Board, et plus encore dans le cas d'une dollarisation intégrale, la masse monétaire et le crédit interne se trouvent alors fortement liés à l'état de la balance commerciale et au niveau du solde d'entrées-sorties de capitaux. En outre, de tels régimes monétaires participent à l'accroissement des risques sur les systèmes bancaire et financier [63]. En effet, privée de son rôle de prêteur en dernier ressort, la banque centrale ne peut plus porter secours aux banques en cas de crise de liquidité ou de crise monétaire d'origine cambiaire, ce qui accroît la portée du risque systémique et fait peser une menace vitale sur le système bancaire. Par ailleurs, l'impossibilité pour la banque centrale d'accorder des prêts en dernier ressort peut engendrer une modification des comportements des banques qui cherchent alors à constituer leurs propres réserves autonomes en plaçant leurs liquidités à l'étranger et en se détournant du financement de l'activité productive. Ces régimes de change ultrafixe font donc peser un risque accru sur les institutions monétaires et financières qui, pour s'en préserver, pratiquent des taux d'intérêt élevés et un rationnement de l'offre de crédit à l'économie, ayant pour effet à son tour d'entraîner des

60. Pour une analyse du concept de dollarisation et sur les effets macroéconomiques et politiques des régimes de dollarisation dans les pays concernés, voir Théret (2003).
61. De 1991 à 2001, l'Argentine choisit de conditionner l'émission de sa monnaie nationale à l'augmentation de ses réserves en dollars et de soutenir un ancrage nominal rigide à cette devise.
62. Certains pays font le choix d'une dollarisation officielle intégrale qui consiste à imposer le dollar comme monnaie ayant cours légal tout en préservant leur monnaie nationale (Salvador, 2001) ou bien en la substituant à celle-ci (Panama depuis 1904, Équateur en 2000).
63. Se reporter, par exemple, pour le cas de la Bulgarie (1991-1998) à Sgard (1999) ; pour celui de la Lituanie, à Blanc et Ponsot (2004).

ajustements récessifs macroéconomiques. Enfin, une troisième source d'instabilité monétaire doit être rappelée. Le risque de défaut souverain se trouve accru en effet de ce que les investisseurs étrangers dans le pays dollarisé peuvent décider massivement de rapatrier très rapidement leurs capitaux en raison de faiblesses de la position budgétaire du pays, de la détérioration de sa qualité de signature, ou encore de l'insécurité de son système financier. Aussi, si la dollarisation annule tout risque de dévaluation pour le pays dollarisé, en revanche elle ne supprime pas, voire accroît, les risques de déflation, de liquidité et le risque de défaut souverain.

Si l'on examine les effets de ces politiques de dollarisation sur des cas concrets, s'agissant de l'Équateur par exemple, analysé par Jean-François Ponsot, force est de reconnaître que la dollarisation totale a permis à cette économie de surmonter un début d'hyperinflation, des faillites bancaires et une récession économique à la fin des années 1990, et de connaître, depuis, une certaine stabilité monétaire et de bonnes performances macroéconomiques. Néanmoins, tous ces bons résultats tiennent pour une grande part à la conjoncture haussière des prix du pétrole qui contribue à l'augmentation de ses recettes d'exportation et écarte de fait les tendances déflationnistes du régime de dollarisation. Cette conjoncture internationale favorable à l'Équateur ne doit pas occulter, comme le montre Jean-François Ponsot, la permanence de profonds déséquilibres structurels, macroéconomiques et financiers. La consolidation du système bancaire depuis 2000 repose en effet sur des faiblesses structurelles (rentabilité incertaine, liquidité prudentielle contestable, risque de contrepartie, placements financiers à l'extérieur) qui fragilisent les performances d'un système de crédit et de paiement dans un contexte d'absence de prêteur en dernier ressort. Ceci s'accompagne d'une instabilité macroéconomique reposant sur une élévation des taux d'intérêt et un étranglement de l'offre de crédit à l'économie.

Concernant l'Argentine[64], les effets du Currency Board, conjugués à la libéralisation économique, se sont fait sentir dramatiquement et ont éclaté au grand jour en 2001, après une décennie d'ajustements économiques et sociaux récessifs. Ce pays a été confronté à un niveau d'instabilité macroéconomique et de grande dépendance vis-à-vis de l'économie financière internationale, qui l'ont conduit à une crise systémique aiguë en 2001 dont les manifestations multiples se sont auto-renforcées et que l'on peut énumérer ici brièvement pour en saisir l'ampleur : une crise sociale, marquée par une désalarisation de la société et une grande précarisation de l'emploi, une explosion du chômage, de la pauvreté et des inégalités ; un État insolvable qui en outre se désengage de sa fonction

64. Pour une analyse sociopolitique des conditions de mise en place du Currency Board en Argentine, se reporter à Roig (2007).

sociale – éducation, santé, infrastructures – au profit d'une privatisation de tous ces secteurs ; une crise financière alimentée par l'insoutenabilité de la dette publique et la sortie massive de capitaux étrangers ; une crise monétaire liée à un ancrage nominal du peso au dollar devenu intenable ; une crise économique marquée par une destruction de l'appareil industriel, affaibli par une appréciation du dollar pesant sur sa compétitivité et provoquant alors un processus de déflation et des ajustements sévères sur le facteur travail ; enfin, une profonde crise politique.

L'Afrique n'a pas non plus été épargnée. La politique de désinflation compétitive menée au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA [65]) à partir des années 1990 telle qu'elle est exposée par Kako Nubukpo peut être elle aussi réinscrite dans le paysage général de la mondialisation et plus précisément dans le cadre du Consensus de Washington qui en est en quelque sorte le volet « politique macroéconomique ». Sans être aussi extrême que les solutions monétaires retenues par l'Argentine et l'Équateur, la politique de désinflation compétitive en partage néanmoins l'idée générale. Certes, elle ne sera pas allée jusqu'à des transformations des structures monétaires aussi radicales que les régimes argentins et équatoriens de Currency Board, mais elle aura également affirmé l'idée que la politique monétaire doit être entièrement consacrée à l'objectif de stabilité nominale, sans égard pour la croissance et l'emploi.

Many Camara dresse enfin un bilan du Mali (1990-2005), pays qui s'est appliqué à mettre en place une politique de spécialisation pour l'exportation et de libre-échange depuis une trentaine d'années qui devait, selon les organisations internationales, lui permettre de procéder à un rattrapage en termes de niveau de développement. Néanmoins, cet acharnement dans la voie d'une telle politique, salué par ailleurs par les organisations internationales qui citent bien souvent le Mali comme modèle, a été mal récompensé. Many Camara en montre les conséquences dévastatrices, qui ont conduit le Mali à des tensions macroéconomiques extrêmes conduisant à un appauvrissement et à un pillage des actifs économiques de l'État. En effet, au lieu de favoriser réellement la création de richesses et l'amélioration des conditions de vie de la population, le Mali se trouve pris dans une concurrence internationale inégale qui ruine ses revenus et entrave l'épargne intérieure ; pris dans le carcan d'une dette extérieure qui absorbe ses ressources financières et lui interdit tout investissement significatif, et partant tout décollage économique.

65. L'UEMOA est composée de huit pays : Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

Conclusion

L'apport de cet ouvrage est de proposer une version relativement cohérente d'institutionnalisme en économie politique du développement, nourrie d'emprunts aux autres sciences sociales, à partir de textes de spécialistes de différents continents. Ce volume rassemble des parcours intellectuels et méthodologiques divers et ne reflète pas ce qui pourrait relever d'une école de pensée à proprement parler, ni d'un courant constitué de l'économie du développement. Mais une réflexion collective s'est élaborée à partir de ces textes et de leur discussion dans le cadre d'un séminaire de recherche pluridisciplinaire tenu depuis 2001 à la Maison des sciences économiques[66]. Ainsi, on trouvera au fil des pages qui suivent des thématiques convergentes et des options théoriques partagées. Car derrière les questions méthodologiques communes se profilent des enjeux théoriques à partir du moment où l'on refuse les réponses (et les méthodes qui lui sont associées) générales et valables en tout lieu de la théorie néoclassique du développement, imposée à l'heure actuelle par les institutions internationales et répandue dans le domaine scientifique par un impérialisme économique revendiqué. Ainsi, malgré la diversité des parcours des différents auteurs, on peut identifier des grandes lignes communes suggérant l'existence d'un paradigme institutionnaliste du développement.

Derrière les différentes analyses des institutions dans le développement et du changement institutionnel présentées ici, il faut donc souligner la référence aux mêmes acquis théoriques :

- Le marché, lui aussi, est une institution sociale, il n'est pas auto-institué ;
- Les rapports sociaux et le pouvoir politique jouent un rôle déterminant dans la genèse des institutions et dans le fonctionnement des économies ;
- Les instances que la doctrine néolibérale se propose de substituer à l'État pour mettre en œuvre le développement ne sont pas suffisantes ;
- Il n'y a pas de déterminisme technologique.

Les textes présentés dans cet ouvrage partagent aussi des principes épistémologiques. Le rejet d'une conception de l'économie comme science du choix individuel se traduit dans la distance avec l'utilitarisme[67] et un institutionnalisme qui partirait de la microéconomie en se fondant sur des présupposés comportementaux[68] réputés universels. S'exprime également dans les présentes contributions une certaine méfiance vis-à-vis des séductions du

66. Séminaire mensuel Institutions et Développement, organisé par le Matisse (CES, UMR Paris 1-CNRS) et l'école de la Régulation, dont on peut consulter les archives sur le site : <http://matisse.univ-paris1.fr>.
67. Ce positionnement situe la perspective institutionnaliste retenue dans cet ouvrage en opposition à l'Institutionnalisme des choix rationnels, identifié par Hall & Taylor (1997).
68. Qui donne lieu à des développements cognitivistes et culturalistes, comme dans le dernier ouvrage de North (2005).

fonctionnalisme en sciences sociales. Enfin, l'économie étant définie comme une science sociale, cela signifie qu'il n'y a pas de détermination purement économique de l'économie, mais qu'elle est encastrée dans la réalité sociale tout entière. De là aussi les emprunts à la sociologie, et notamment aux théories constructivistes (auquel le titre du volume fait référence) et à la nécessaire réflexivité du travail scientifique. Les proximités seront finalement méthodologiques avec la généralisation du recours à l'histoire, l'emprunt aux autres sciences sociales (sans pour autant surestimer les vertus de la pluridisciplinarité) et le constat que la modélisation n'est pas le seul recours pour penser et théoriser l'activité économique.

Cet ouvrage est sous-tendu par une conception où l'histoire ne se tient pas en surplomb des hommes et des sociétés en leur imposant un déterminisme qui leur serait extérieur (la mondialisation, le progrès technique) et les conduirait à leur insu vers une certaine finalité. La mondialisation est le projet politique dominant aujourd'hui marqué par l'idéologie néolibérale et non une fatalité ou une donnée de l'ordre naturel. Il n'y a pas de déterminisme technologique ni politique à l'échelle mondiale mais des rapports de force, notamment cristallisés dans les institutions. Une telle conception remet ainsi l'action politique au cœur des débats et des décisions. Elle nous amène à poser la question des intérêts spécifiques des nouveaux acteurs du développement (associations, ONG, partis politiques, syndicats), et à repenser la place centrale que les États souverains peuvent aujourd'hui occuper dans la mise en œuvre de leurs propres politiques de développement.

Références bibliographiques

Acemoglu D., Johnson S. & Robinson J. S., « The Colonial Origin of Comparative Development : an Empirical Investigation », The American Economic Review, vol. 91, n° 5, 2001, p. 1369-1401.

Acemoglu D., « Root Causes. A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Development », Finances et Développement, vol. 40, n° 2, juin 2003, p. 27-30.

Amin S., L'accumulation à l'échelle mondiale, Paris, Anthropos, 1970.

—, Le développement inégal, Paris, Minuit, 1973.

Banque mondiale, Équité et développement, Rapport sur le développement dans le monde 2006, Washington, The World Bank.

Benot Y., Les lumières, l'esclavage et la colonisation, Paris, La Découverte, 2005.

Blanc J. & Ponsot J.-F., « Crédibilité et Currency Board : le cas lituanien », Revue d'économie financière, vol. 75, juin 2004, p. 113-127.

Boyer R., « La dialectique réversibilité-irréversiblité », Boyer R., Chavance B. & Godard O. (dir.), Les figures de l'irréversibilité en économie, Paris, Éditions de l'EHESS, 1991, p. 11-33.

—, « Les institutions dans la théorie de la régulation », Cahiers d'économie politique, n° 44, 2003, p. 79-101.

Camroux D. & Domenach J.-L. (dir), L'Asie retrouvée, Paris, Seuil, 1997.

Chavance B., L'économie institutionnelle, Paris, La Découverte, 2007.
Corei T., L'économie institutionnaliste, les fondateurs, Paris, Economica, 1996.
David P., « Why Are Institutions the 'Carriers of History'? », Structural Change and Economic Dynamics, vol. 5, n° 2, 1994, p. 205-220.
Dockès P. & Rosier B., L'Histoire ambiguë, croissance et développement en question, Paris, PUF, 1988.
Duménil G. & Lévy D., « Le néolibéralisme sous hégémonie états-unienne », dans Chesnais F. (dir.), La Finance mondialisée, racines sociales et politiques, configuration et conséquences, Paris, La Découverte, 2004.
Evans P., Rueschmeyer D. & Skocpol T., Bringing the State Back In, Cambridge, Cambridge U. Press, 1999 (1re éd. 1985).
Favarel-Garrigues G., « Privatisation et changement politique en russie sovéitique et post-soviétique », dans Hibou B. (dir.) La privatisation des États, Paris, CERI-Karthala, 1999, p. 247-284.
Ferro M. (dir.), Le livre noir du colonialisme, Paris, Hachette, 1999.
Fogel R. W., Without Consent or Contract : The Rise and Fall of American Slavery, New York, Norton, 1989.
Frank G., « The Development of Underdevelopment », Cockcroft, Frank G. & Johnson D. L. (dir.), Dependence and Underdevelopment : Latin America's Political Economy, New York, Anchor Books, 1972, p. 4-17.
Froger G., Mainguy C., Brot J. & Gerardin H. (dir.), Quels acteurs pour quel développement ?, Paris, GEMDEV-Karthala, 2005.
Gazibo M., « Le néoinstitutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », Politique et sociétés, vol. 21, n° 3, 2002, p. 139-160.
Gillis M., Perkins D. H., Roemer M. & Snodgrass D. R., Économie du développement, Paris, De Boeck, 1990 (1re éd. américaine, 1983).
Guéry A., « Institution. Histoire d'une notion et de ses utilisations dans l'histoire avant les institutionnalismes », Cahiers d'économie politique, n° 44, 2003, p. 7-18.
Guillaumont P., Économie du développement, 3 volumes, Paris, PUF, 1985.
Hagen E. E., Économie du développement, Paris, Economica, 1982 (1re ed. 1968).
Hall P. A. & Taylor R. C., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », Revue Française de Science Politique, vol. 47, n° 3-4, 1997, p. 469-496.
Hernandez V., Ould-Ahmed P., Papail J. & Phelinas P. (dir.), Turbulences monétaires et sociales : l'Amérique latine dans une perspective comparée, Paris, L'Harmattan, 2007, à paraître.
Hibou B., « La privatisation de l'État, Retrait ou redéploiement de l'État », Critique Internationale, n° 1, 1998a, p. 151-168.
—, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne », Études du CERI, n° 39, 1998b, 46 p.
Hirschman A. O., The Strategy of Economic Development, New Haven, Yale University Press, 1958.
Hobsbawm E., L'ère des empires, 1875-1914, Paris, Hachette, 2002.
IMF, <www.imf.org>.
Jessop B., « Institutional re(turns) and the strategic-relational approach », Environment and Planning, vol. 33, n° 7, 2001, p. 1213-1235.
Kagarlitsky B., La Russie aujourd'hui. Néo-libéralisme, autocratie et restauration, Paris, Parangon, 2004.
Kähkonen S. & Olson M., A not-so-Dismal Science, Londres, Oxford University Press, 2000, réédité (en version complétée et à titre posthume pour Olson) sous le titre de A New Institutional Approach of Development, New Dehli, Vistaar (Sage), 2002.

Kindleberger C .P., Foreign Trade and the National Economy, New Haven, Yale University Press, 1962.
Koleva P., Rodet-Kroichvili N. & Vercueil J., Nouvelles Europes, trajectoires et enjeux économiques, Belfort, Presses de l'UTBM, 2006.
Lamarkbi N. & Lafaye de Micheaux E., « L'ouverture de l'éducation primaire rurale aux ONG, les enseignements du Maroc contemporain », Mondes en développement, vol. 34, n° 2, 2006, p. 69-85.
Lewis A., « The Economic Development with Unlimited supplies of Labour », The Manchester School, 1954.
Luizard P.-J. (dir.), Le choc colonial et l'islam, Paris, La Découverte, 2006.
March J. G. & Olsen J. P., Rediscovering Institutions : the organizational factors of Politics, New York, The Free Press, 1989.
Maucourant J., « Le néoinstitutionnalisme à l'épreuve de quelques faits historiques », Économie Appliquée (56), 3, septembre 2003, p. 111-131.
Mauss M. & Fauconnet P., « Sociologie » dans Grande Encyclopédie, vol. 30, 1901 (repris dans Essais de Sociologie, Minuit, 1969, p. 6-41).
Ménard C., « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », Cahiers d'économie politique, n° 44, 2003, p. 103-118.
Mingat A. & Tan J.-P., Education in Asia, World Bank, Regional and Sectoral Studies, 1992.
Muet P.-A. & Stiglitz J., « Introduction », Revue d'économie du développement, n° 1-2, 2000, p. 5-12.
Mulot E., « La décentralisation éducative au Guatemala : les ambiguïtés de la redéfinition des rôles économiques et politiques des domaines privé et public », Les Cahiers de l'association Tiers-Monde, n° 16, 2001, p. 227-236.
—, « Libéralisme ou néolibéralisme, continuité ou rupture », Cahiers du Matisse, UMR CNRS-Paris 1, mai 2002.
Myrdal G., The Asian Drama, Harmondsworth, Penguin Books, 1968.
Motamed-Nejad R., « Ordre monétaire, pouvoir patrimonial et crises de paiement en Russie post-socialiste, 1992-1998 », dans Théret B. (dir.), Crises monétaires d'aujourd'hui, Paris, Éditions de l'EHESS, 2007 à paraître.
Nabli M. K., « Privatisation et institutions dans les économies en développement et en transition », Revue d'économie du développement, n° 1-2, 2000, p. 95-106.
North D., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York Cambridge University Press, 1990.
—, Le processus du développement économique, Paris, Éditions d'Organisation, 2005.
Nurske R., « Some International Aspects of the Problem of Economic Development », American Economic Review, May 1952.
Ould-Ahmed P., Monnaie, financement, systèmes de paiements en Russie : ruptures historiques, continuités monétaires (1917-1998), 2 volumes, Thèse de doctorat de sciences économiques, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 2000.
—, « Les transitions monétaires en URSS et en Russie : une continuité par-delà la rupture », Annales. Histoire, Sciences sociales, 5, septembre-octobre, 2003, p. 1107-1135.
Perroux F., L'économie du xx^{e} siècle, Grenoble, PUG, 1991 (1re éd. 1961).
Polanyi K. & Arensberg C., Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie, Paris, Larousse, 1975 (1re éd. américaine 1957).
Prévost B., « Les fondements idéologiques et moraux du discours de la Banque mondiale », Colloque de Bordeaux, Les concepts du développement, septembre 2004, 17 p.

Revue d'études Comparatives Est-Ouest, numéro spécial : « Les économies post-socialistes : une décennie de transformations », coordonné par Magnin E. & Motamed-Nejad R., volume 30, n° 2-3, juin-septembre, 375 p.

Rocca J.-L., « L'État entre chiens et loups. Résistance anti-taxes et racket fiscal en Chine populaire », Études chinoises, vol. 11, n° 2, automne 1992, p. 77-140.

—, « La confusion des devoirs. Corruption et bureaucrates en Chine à la fin de l'Empire et dans les années 1980 », Revue française de science politique, vol. 44, n° 4, 1994, p. 647-665.

Rodrik D., « Getting Institutions Right », CESifo DICE Report, 2-2004, p. 10-15.

Rodrik D., Subramanian A. & Trebbi F., « Institutions Rule : The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development », Journal of Economic Growth, vol. 9-2, 2004, p. 131-165.

Rodrik D. & Subramanian A., « The Primacy of Institutions », Finances and Development, june 2004, p. 31-34.

Roig A., « La création d'une "monnaie éternelle" », dans Lordon F. (dir.), Conflits et pouvoir dans les institutions du capitalisme, Paris, Presses de Sciences-Po, 2007, à paraître.

Rostow W. W., Les étapes de la croissance économique, Paris, Seuil, 1963.

Sachs J. D., « Tropical Underdevelopment », NBER WP n° 119, 2001.

Sgard J., « Crise financière, inflation et Currency Board en Bulgarie (1991-1998) », Revue d'études comapratives Est-Ouest, vol. 30, n° 2-3, 1999, p. 154-215.

Shleifer A. & Treisman D., Environnement économique et politique de transition vers l'économie de marché. La Russie, Paris, OCDE, 1998.

Solow R. M. « A contribution to the theory of economic growth », Quaterly Journal of Economics, vol. 70, february 1956, p. 65-94.

Théret B., « Institutions et institutionnalismes : vers une convergence des conceptions de l'institution ? », dans Tallard M., Théret B. & Uri D. (dir.), Innovations institutionnelles et territoires, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 25-68.

—, « La dollarisation : polysémie et enflure d'une notion », Critique internationale, n° 19, avril 2003, p. 62-83.

Treillet S., L'économie du développement, Paris, Nathan, 2002.

Walliser B., « Théorie des jeux et institutions », Cahiers d'économie politique, n° 44, 2003, p. 165-180.

Williamson O., The Economic Institutions of Capitalism, New York, The Free Press, 1985.

World Bank, <www.web.worldbank.org>.

World Scientific

ASIAN INDUSTRIAL CLUSTERS, GLOBAL COMPETITIVENESS AND NEW POLICY INITIATIVES

Bernard Ganne
Yveline Lecler
editors

2009/

Asian Industrial Clusters.
Global Competitiveness and New Policy Initiatives

Edited by Bernard Ganne and Yveline Lecler

Singapore, World Scientific.

Chapter 16

'Penang's Illustrious Story' Revisited. Local Authorities, Labor Force and the Multinationals

Elsa Lafaye de Micheaux

16.1 Introduction

The old free port of the British Empire, *Straits Settlement* (from 1786) with Singapore and Malacca, Penang is a small State (1 000 km² and 1.5 million inhabitants) of today's Malaysia. A majority of its inhabitants are urban[1] and of Chinese ethnicity in a country of Malay tradition, Muslim and politically dominated by the Malay *UMNO* party in coalition government since Independence (1957). Regularly won by opposition parties, Penang has always been governed by the Chinese. The main city of the state of Penang, Georgetown (250 000 inhabitants approximately) is the old capital, which regrouped most commercial activity of the island with the Chinese lifestyle of the country (the Chinese population there is five times greater than the Malay population). Between 1970 and 1990, the 'Pearl of the Orient' as the Penang Island was called in the past, became the *Silicon Valley* of South-East Asia. During this period, Penang was turned into the most industrialised State as well as the second most

[1] In 2005, Penang Island's urbanisation rate is 80% and Malaysia's 63%.

important port and airport of the country[2].

At the time of the New Economic Policy (NEP, 1970–1990) which led the Malaysian nation towards head-long development, the local development of Penang has contributed to the extraordinary growth of the Malaysian economy.

Table 16.1 Penang: GNP (in millions of Rgt, 1978)

Penang	1970	1990	1997p	Malaysia 1997p
Agriculture, mines	266	213	372	26 480
Manufacture	172	3107	6386	49 577
Construction	78	176	374	6 879
Services	835	2720	4970	57 701
TOTAL	1351	6216	12102	140 637

Source: PDC, 1997 (p: forecast)

During 1970–1980, Penang, having become the regional capital of the electronics industry, led Malaysia to become one of the main global producers and exporters. Penang's contribution to national GNP more than doubled, going from 4.6% in 1970 to 9.6% in 1997. Income per head was on average higher in Penang than in the rest of the country and this difference grew during the 1990s: in 1990, the GDP per head in Penang was 19% higher than the national average; in 1995 GDP per head had passed above 34%. The mean monthly household income's growth for 1995–1999 has been the highest in Penang, with an average annual growth rate of 8.9% (+ 5.2% for Malaysia).

Like Singapour and Thailand, Penang's growth experienced contraction in 1998 (–8.5%), but has quickly recovered from the Asian Crisis, as the whole country did. Malaysia's annual GDP growth accounted for 4.5% (2001–2005), and Penang for 5%. It is expected to rise to 6% (Malaysia) and 6.1% (Penang) in the coming years[3]. However, the gap between Penang and the whole Malaysia has reduced after 2001 recession in the electronics sector: the income gap of 26% in 1999 has reduced to 8% in

[2] In 2000, Penang was also the second Malaysian State for motorcycles or cars and telephones per 1 000 Population, for the population provided with piped water, for the number of Doctors per 10 000 etc. (it was the first in 1995) (*Economic Planning Unit;* 8th Malaysian Plan, p. 145). In 2005 it ranks second for economic activity and quality of life measured by the Development Composite Index (*Economic Planning Unit;* 9th Malaysian Plan, p. 356).

2004.

Table 16.2 Penang's GDP Annual Growth Rates

	1970–80 *	1980–90 *	(1990–97) ¤	1990–2000 ¤	2000–2005 ¤
Penang	+ 9,7%	+5,6%	+10,8%	+ 8,1%	+ 5%

Source: Penang Strategic Development Plan, 1991-2000 (*1978 and ¤1987 prices), 9th MP 2006-2010.

During the sixties, the State of Penang was economically stagnant because of the eroding role of the port. It was a period of high unemployment, much higher than in the rest of the country. In 1969, the local government of Penang (of the opposition party *Gerakan*) advocated an active policy of opening up trade and welcoming foreign investment[4] in order to set-up free trade zones and industrial parks. The decision to receive FDI coming in order to attract the best foreign investors (in terms of infrastructure such as aid to expatriates) turned out well. Local unemployment was quickly reduced and the standard of living continued to increase at a level higher than that of Malaysia from the 1970s onwards. These investments were followed by the *Penang Development Corporation (PDC),* the development agency of the State, formed in November 1969. Headed by Penang's Chief Minister, Tun Dr Lim, its principal role was land management and regional development. Until today, PDC has been in charge of the:

- *promotion and industrial development:* the setting-up of the institutional and physical structure of the first free-trade zone (Bayan Lepas, 1972), then others. Management of the business parks;
- *Urban re-development and development of new communities:* the conception development of new urban communities and amenities (college further education, hospitals);

[3] *Economic Planning Unit;* 9th Malaysian Plan, p. 357.

[4] Before becoming Chief Minister of Penang in May 1969, Tun Dr Lim Chong Eu, as Opposition leader, proposed such an orientation for Penang in 1965. It has been contained in the later Penang Master Plan.

- *promotion and development of tourism:* this activity was particularly developed with the construction of hotels, luxury tourist parks etc. Today tourism is the second most important sector of economic activity of the island. The last few years have led to an attachment and recognition of the value of historical heritage, relative to the local and colonial culture;
- *land development:* PDC controls, amongst other things, the value of land and protects it against speculation, even though real estate speculation was helpful during the 1990s. The development of land has played a role of arbiter between the orders of the NEP concerning agricultural reform (land clearance and land redistribution in favour of Malaysians) and the industrialisation strategy based on the relocation of factories (land reserved for industrial zones).

The industrial park set up by the *Penang Development Corporation (PDC)* has been largely dominated by foreign subsidiaries since1969.In a quarter of a century the industrial areas run by the Penang Development Corporation (*PDC*), went from, counting all industrial sectors, 31 established companies in 1970 to 731 companies in 2002[5].

Table 16.3 Invesment according to country (dec. 2002)

Country	Number of Factories	Employment
Local	342	35,050
Taiwan	61	12,770
Japan	58	19,887
USA	40	35,025
Germany	12	9,237
Singapore	27	4,151
Hong Kong	4	2,870
United Kingdom	4	3,608
Other Countries	24	18,554
Source: Survey, PDC, 2006		

It is important to notice that in Penang's cluster, there are other firms than run by the PDC: Penang is for instance home to 126 Japanese companies which employ some 20 000 people[6].

[5] Source: PDC, 2006 (*www.pdc.gouv.my*). See p.5 in this article for details.

[6] Business Times, 29/06/2006.

The electronics specialisation was made possible largely thanks to this foreign capital and expertise once a number of multinationals, firstly American[7] then Japanese[8] and Taiwanese[9], out-sourced their production workshops to Malaysia, particularly in Penang. The electrical and electronics (E&E) industry, the leading contributor to Malaysia's industrial development, is now projected to grow at an average 7.2% a year, during the Third Industrial Master Plan period (2006–2020) to reach RM82.4 billion by 2020[10]. Malaysia continues to attract substantial investments in the E & E industry: from 1980 to this year, investments in E&E projects totalled RM116.9 billion. For the period from January to August 2006, investments amounting to RM4 billion were approved for the electronic components sub-sector; RM716.9 million for industrial electronics; RM158 million for consumer electronics; and RM142.7 million for electrical products. The average annual growth of exports is expected to be at 7.1 %, with exports at the end of the IMP3 period projected to reach RM738.9 billion. Penang is part of the fully-developed semiconductor cluster which is expected to strenghen in the future (cluster covering the north-western corridor including Perak, Penang, Kulim Hi-Tech Park and the neighbouring industrial areas in Kedah).

In Penang, the electronics' industry is predominant either in number of factories or by employment.

We will now look back at the history of this cluster, starting from the theoretical canvas of economic geography which deals with the relationship of initial land assets, factors influencing companies choices, accidents that can tip the balance in one way or another and economies of agglomeration which reinforce the process of the concentration of companies in this particular area[11]. In doing so we will underline the

[7] Intel, Hewlett Packard, AMD, Texas Instrument, Motorola, Omron, Seagate, Fairchild etc.

[8] Japanese companies operating in Penang include Sony, Sanyo, Toray, Renesas, Kobe Precision, Nikko Electronics, Hitachi etc.

[9] Like ACER.

[10] News Straits Times, 13 Sept. 2006.

[11] We refer mainly to W.B. Arthur: 'Urban Systems and Historical Path Dependance' in Ansubel J., Herman R. (eds): *Cities and their vital systems,* 1988, NAP, Washington, and

importance of the labour as a factor in this process, which is often forgotten in contempary studies of industrial development. We will then look its current situation, on behalf to the official rhetorics of local authorities.

Table 16.4 Type of Industry (dec. 2002)

Industry	Number of Factories	Employment
Electronics/Electrical	164	84,642
Fabricated Metal	158	11,735
Plastics/Plastic Products	84	7,112
Chemical/Fertiliser	53	4,535
Paper/Printing	68	5,332
Textiles/Garments	24	11,204
Others	195	25,520

Source:Survey, PDC, 2006.

16.2 A Model for Economic Geography: the History of the Relocation of Companies to Penang

At the end of the 1960s, poverty and under-employment were the principal problems of Malaysia, as they were for the major part of Asia as a whole[12]. In 1970, 65% of Malaysia's rural population lived below the poverty line and in the cities unemployment was 10% of the working population (and 12.5% on average for urban Malaysians)[13]. Penang was

'Silicon Valley Locational Clusters: When Do Increasing Returns Imply Monopoly?' *Mathematical Social Sciences 19. 1990 (*p. 235-251). For P. Krugman: 'Space: the Final Frontier' *Journal of Economic Perspectives, 1988, vol.12, n°2, Spring. (*p.161–174); 'First Nature, Second Nature and Metropolitan Location' *Journal of Regional Science, 1993, vol.33, n°2. (*p. 129–144); 'History versus Expectation' *Quaterly Journal of Economics, 1991, Vol.106.* p.651–667; 'Increasing Returns and Economic Geography', *Journal of Political Economy, 1991? vol.99, n°3.* p. 483–499.

[12] G. Myrdal, Asian Drama: Enquiry into the Poverty of Nations, 1968.

[13] S. Narayanan, R. Rasiah: 'Malaysian Electronics: the Changing Prospects for Employment and Restructuring' *Development and Change Vol.23 (4), 1992* (p.76). Note: the poverty line that is made reference to in the majority of texts on Malaysia is based on an approximative definition given by the Malaysian government: 'those who can cover the minimum basic needs of food, clothing, housing, durable goods and transport in order to maintain a decent standard of living ', without precise measurement (Jomo, 1987, p.277).

no different with an unemployment rate of 16% in the same year. Following the increasing dissatisfaction with the programme of substituting imports put in place by the first industrialisation policy, the strategy of the promotion of exports appeared to be the only way to break the impasse. The government therefore passed a law on encouraging investment in net exporters and the electronics sector (work intensive) as a priority: this was the *Investment Incentives Act* de 1968. This attempt by the government to develop a new and promising industrialisation strategy with regards to work was intensified following the race riots of 1969 which were attributed to the inequalities of the division of wealth and jobs between ethnic groups.

It is notable that a great part of the success of the site was for reasons that were generally admitted by everyone in order to explain the growth in the number of off-shore industrial sites: the first aim of the multinational companies that located at the time was to take advantage of, other than the tax breaks, the low labour costs and labour laws that worked in favour of the employer when they were set-up in the free-trade zone: the electronics industry that was set-up in Penang was from the start a labour intensive industry.

But the willingness of the Malay state must be highlighted in the creation of the advantages for Penang: during the state of emergency that followed the race riots of 13 May 1969, the government decided, in order to give its New Economic Policy some substance, to open up its territory to foreign industrial exporters, to create free trade zones and envisage that it would be the electronics industry that would come[14]. This change of policy, which we have interpreted as a compromise, led the Malay government to have recourse to foreign investments to finance its industrialisation policy. If we hold that the creation of the free trade zone in 1970 was an element of a political compromise (a serious strain on nationalist principles that had prevailed until this time), Penang, as an urban and trade-based island with a large Chinese population (60% of the population) traditionally independent from Kuala Lumpur–appeared as

[14] Free trade zones were developped in Asia in the 1960s. The first relocation of electronic firms in free trade zone dates from 1962, in HongKong.

the ideal place to put it into action politically. In 1969 the status of free port was removed from Penang, the new Chief Minister, supported by the Federal State, created the *Penang Development Corporation* to transform this island from a trade post to an industrial site. The *Penang Development Corporation* was then charged with creating and managing, from the land belonging to the province of Penang, the conditions and infrastructure necessary for the creation of an industrialised zone. This industrialisation depended upon a *Free Trade Zone*[15]. Before this free trade zone was set-up not a single foreign nor electronics company operated in Malaysia.

16.2.1 Penang 1970 territorial advantages

Retrospectively and considering the extent to which relocations throughout the world took from this period onwards, the assets of Penang at the start of the 1970s appear rather unoriginal and summary. But they have been the decisive in the eyes of the heads of multinationals. It is perhaps important to look at these again as contempary problems linked to the globalisation of capital have a tendency of distancing us from the detail.

16.2.1.1 Tax breaks in the free trade area

The principal condition for companies to set-up inside the free trade zone (created in 1972) was to invest foreign capital and to export at least 80% of their production[16]. In this case imports destined for re-export benefited from an exemption from custom duties and the companies themselves benefited from a status of 'pioneer': over a period of 10 years, only 30%

[15] The free trade zone of Penang was created following the Singaporian institutional model (which played a pioneering role in its industrialisation by means of using foreign capital from relocated foreign companies): in 1967, *The Economic Expansion Incentives Act* provided the structure of tax incentives for foreign investors, whose absence of tax revenue for pioneering industry lasted 10 years.

[16] N. D. Karunaratna, M.B. Adbullah: "Incentive Schemes and Foreign Investment in the Industrialization of Malaysia", *Asian Survey, Vol. 18, n°3, 1978* (p.261–264).

of revenues were taxed at normal rates (30%)[17].
The first electronics factories were established at the end of 1971 at Bayan Lepas were the free trade zone extended to on the first of January 1972. The subsidiaries of multinationals specialising in semi-conductors were all situated within the free trade zone; their sale on the domestic market was prohibited without the authorisation of the government and were counted as imports. But many exported the totality of their production.

16.2.2 Unions are strictly limited

Government brochures calling for investment in the country mentioned the fact that workers were rarely members of trade unions and that trade unions were uncommon.[18]
In fact, the law, under the *Trade Union Act* and the *Trade Union Regulations* of 1959, largely restricted trade union rights in the country: the unions were not allowed to have any links to political parties[19], could not be national (they are restricted to the Peninsula, at Sabah and Sarawak), nor general unions (they must be strictly limited to a branch of industry, a profession or trade). The largest trade union originated during the period of British administration of the mines and plantations during the 1920s[20], the *National Union of Plantation Workers*, considered by many to be complicit with the authorities and officials (K.S.Jomo observed that salaries have not increased since the rise in power of the organisation which took place in the 1940s with the merging of different

[17] The *Far Eastern Economic Review* titled 'Electronics: Malaysia's Jackpot' (1/04/1972).

[18] In *Malaysia, the 'Solid State' for Electronics: an Invitation to Invest*, Federal Industrial Development Authority (FIDA), Malaysia, 1970–1971.

[19] Generally communist and socialist parties are banned in Malaysia, as is reading authors judged dangerous for public order (Marx to Mao): the sale of such work is illegal, packages sent by post are checked and the recipient placed under surveillence. The ban has also been used for a long time against authors from populist democracies (Vietnam for example).

[20] The right to go strike in Great Britain dates from 1915.

local branches at a national level.[21]

The right to go on strike is limited to members of an officially recognised union who must follow a very strict procedure for it to be legal: in order to reduce tension (the principle of *cooling off*), the government service in charge of the general management of unions has seven days to determine the validity of a strike as soon as it has been announced, whilst the Employment Minister checks for procedural irregularity and can declare the industrial action illegal, after having made a referral to the court that has jurisdiction over the affair (an Industrial Court).[22]

Sympathy strikes or political strikes are prohibited, as are general strikes. The legislation of 1971 imposed further limits the right to go on strike (in restricting, by decree, the valid reasons for industrial action and the terms of recognising a union). There is no minimum wage. Finally in the free trade zone even if trade unions are not explicitly prohibited by law (contrary to what is said sometimes), the State, through the *MIDA (Malaysian Industrial Development Authority)* guarantees investors protection from all 'unreasonable demands' made by unions for a period of five years or more[23]. As a matter of fact, unions are non-existent in the electronics industry. G. Benko observed that in general all the major industrial poles of activity in South-East Asia are very repressive concerning trade unions.[24].

16.2.1.3 Low labour costs

We know that in general, as in Asia at the time, labour costs are but a small fraction of those in the West. The interviews conducted with CEOs bring out the importance of the first argument concerning how low labour costs led to Malaysia being chosen. Some available data allows to

---

[21] K.S. Jomo, *A Question of Class, Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*. Singapour, Oxford University Press (1987).

[22] This data comes from *Malaysian Industrial Relations*, Marilyn Aminuddin (1990).

[23] 'Protection if pioneer industries during their establishment against any unreasonable demands from a trade union.Trade unions cannot demand better terms of employment than those stipulated under the Employment Act 1955.' Industrial Relations Act 1967.

[24] G. Benko, *Géographie des Technopôles,* Paris*,* Masson*,* 1991. We will come back to this point with the debate about the feminisation of the work in workshops.

precisely quantify Malaysia's advantage in this area.

Table 16.5 Asian wage levels expressed as a fraction of American wage levels. Unqualified labourers (comparable industries) 1969

Country	Fraction of American salary (electronics)
USA	1
Singapore	1/11 (around 9%)
Malaysia	1/22< *w* <2/33 (between 4.5 et 6%)
Indonesia	1/44 (2.2%)

Source: UNCTAD, 1975[25]

Singapore is the offshore site with the highest salaries (Malaysia comes second). An unskilled worker earns an eleventh of the wage for equivalent work in the USA; in other words, one day's work (11 hours) of a Singaporean worker earns the equivalent of one hour's work of an American worker. Equally qualified and in the same sector, the Malaysian average wage is between half to two thirds of that of Singapore. Indonesia (the cheapest) has a wage that is only one quarter of the Singaporean wage.

In Malaysia we also see that average earnings are inferior in the export sectors than in the rest of the manufacturing sector, it was even lower at the start of the transitional period between import economy and export economy: in 1973 the monthly earnings in the electronics industry (which only accounts for 12000 workers) represents only 87% of average industrial earnings[26]. In addition wages differ according to the area in which multinationals are established: in 1976 in the electronics industry, the daily wage was 1.60 US$ in Kuala Lumpur but it is even lower in Penang (where the unemployment rate is higher) and drops to 1.20 $ in Malacca and rural areas.

Data allowing us to make a comparison of the electronics sectors of different countries is scarce, and the data that we have managed to get to have an idea of certain Asian countries where relocations took place

[25] UNCTAD: 'International subcontracting arrangements in electronics between developed market-economy countries and developing countries' NY, ONU, 1975 (p.20).

[26] Even in sectors that did not export the same revenue was 108% of the industrial average. Source: Jomo, *A Question of Class,* 1987, p.230.

dates from 1980 (10 years after the period that we would like to look at here):

Table 16.6 Average earnings per hour in the electronics industry in Asia, 1980

Country	Hourly earnings (US $)
USA	6.96
Singapore	0.90
Malaysia	**0.42**
Philippines	0.30 (1978)
South Korea	0.91
HongKong	0.97
Japan	5.97

Source: K.S.Jomo, 1987 (p. 231)

Although only indicative, the data seem good and indeed promising because we can imagine that a certain amount of catching-up has taken place after 10 years.Thus the difference between Malaysia and the NPIs of Asia remains very high: in 1980 the average Malaysian wage in the electronics industry is half that (or even less) of wages in Singapore, Hong Kong and Korea. It is 14.2 times lower than in Japan and 16,5 times lower than in the USA: at this level we note that the gap between the NPIs and the USA has already closed. Therefore the low Malaysian labour costs are a major advantage vis à vis the USA, Europe and Japan but it is also and advantage compared to the countries that are relocated to: Malaysian wages are lower than those of the NPIs[27].

Therefore we can conclude with certainty that in 1970 in Penang the labour market having spent many years with a worrying level of unemployment (much higher than the national average) a large pool of cheap workers was immediately available for employers. Operators were mainly females (80–90%): young (16–24 years old), basically educated (6 years of schooling) and not yet maried. These women from the countryside constituted the most abondant and the less paid laborforce in Penang: they had no professional experience, they did not have to support their family, as not maried they might not be pregnant, and as

[27] Cf. again the evocative title of an article in the *Wall Street Journal:* 'So long, Taiwan-Electronics firms rush to Malaysia as labor get costly and scarce elsewhere in Asia' (20/09/1973).

young, they were supposed to ignore labour conflicts[28]. '*Who therefore could be better qualified by nature and inheritance to contribute to the efficiency of a bench assembly production line than oriental girls?'* (*FIDA*, 1975)[29].

16.2.1.4 Low political risk

Since its independence (1957), the same coalition of national parties dominated by the Malay party (UMNO) has been in power. But after the riots of 1969, the country lived through a state of emergency and controls on political and social movements were reinforced: this *quasi-democratic* country according to the definition given by H. A. Zakaria,[30] could be considered at the time to be semi-authoritarian[31]. During the period of the Cold War political stability meant that the country belonged to the Non-aligned movement and did not seek to join the communist camp[32] and that property rights were guaranteed as a result. It is an argument in favour of capital investment to the country (an idea drawn from the notion of 'risk country' today used by *Rating Agencies*), and which distinguishes both Malaysia and Indonesia notably.

16.2.1.5 However an untrained workforce

---

[28] M. Blake, *Participation of female factory workers in volontary associations: electronics factory workers in Malaysia and Thailand*. Ph.D Thesis, Universiti Sains Malaysia, Penang, 1984.

[29] Quoted by A. Ong: 'Japanese Factories, Malay workers: class, and sexual metaphors in West Malaysia', in J. Monning Atkinson, S. Errington (eds.), *Power and Difference: Gender in Island Southeast Asia (1990)* Stanford U. Press, (p.396).

[30] H.A.Zakaria (1989): 'Malaysia: quasi democracy in a divided society' in *Democracy and Developing Countries,* vol.3 *Asia.* L. Diamond *et al.* (eds.).

[31] H. Crouch, *Government and Society in Malaysia.* Cornell U. Press, London (1996).

[32] In 1948, a state of emergency was declared and the army under the orders of a civil authority fought against guerillas supported by Peking/Beijing for a number of years (end of the Emergency: 1960; end of the rebellion:1989). Cf. D. Camroux: 'The Asia-Pacific Policy Community in Malaysia.' *The Pacific Review*, *Vol.7 n°4, 1994*. (p.421–433). This struggle against communist insurrection, even though it was not proof that the country might not one day join that camp, does demonstrate the political orientation of the authorities at the very least.

However in 1970 the work force was far from being trained in sufficient numbers above the primary sector: the literacy rate of the adult population was only 60% at the time which was one of the lowest in the region. The level of training of local workers was even lower, the industrial site set-up in order to combat unemployment, create immediate jobs, it aimed therefore to develop an industry of labourers geared towards exportation.

Table 16.7 Comparison of literacy levels in the different countries of Asia, 1970

Malaysia	60%
Indonesia	54%
Thailand	79%
Singapore	69%
Korea	88%
Philippines	82%

Source: Mingat, Tan, 1995.

As for the schooling of children in 1970, it was almost full at the primary level (87% for the schooling age range), it was rather week at the secondary level, 34%, and remained negligible for further education: 2,6% between the ages of 19–24, much lower than the average for zone Asia which stood at 4.6%.

Table 16.8 Level of schooling in primary and secondary education, 1970

	Primary, 1970	**Secondary, 1970**
Malaysia	87%	34%
Indonesia	80%	16%
Thaïland	83%	17%
Singapore	105%	46%
Korea	103%	42%
Philippines	108%	46%

Source: Mingat, Tan, 1995.

Finally on the eve of the 1970s further education was just about (there were centres for technical training created by the State, but they did not fulfil the needs of companies and did little training in industrial skills). Furthermore up until 1993 no financial incentives led to companies really investing in the training of their workers. In Singapore on the other hand, from 1979 onwards development funding for further education was put

in place.

16.2.2 Factors influencing firm's preference for location

The types of companies concerned in this article are foreign multinationals in the electronics industry. The factors that form the companies' preferences for relocation can be logically deduced from the conditions for the massive relocation of production by American multinationals of Silicon Valley in the 1970s (then Japanese companies in the 1980s), from the nature of the production of electronics, and knowing the circumstances surrounding these relocations. In fact when electronic technologies matured it allowed for a new logic of industrial production, although the market evolved in parallel and imposed—with the arrival of new Japanese and European competitors on the international market—research into new ways of gaining in productivity, a new form of spatial distribution of the functions of a company became technically possible.

It was the Californian electronics industry that first reached, under the auspices of competition, the limits of its working methods that had presided over its success and led to the search for better organisational innovation that would allow it to displace the assembly lines involving components and products. Additionally the assembly lines, work intensive, could be separated from the other steps of the production process and thus relocated. The preferences of companies, concerning location, are dependent on a series of different parameters that have not really been formulated in an extensive manner nor quantified, but which can give us certain elements:

A. The cost of labour must be low because it is labour intensive industry that is established. In fact one of the principal reasons for the relocation of companies from Silicon Valley in the 1970s were serious problems linked to the lack of work because of the cost of labour;
B. For the same reason (it is a labour intensive industry) a weak trade union membership or even a strict limitation of social

movements would be preferred[33]. More specifically the electronics sector was originally (in Silicon Valley from the 1950s) considered 'unorganisable' by American unions, whilst local employers judged that the sectors survival required the prolongation of this tendency[34]. But at the start of the 1970s in Silicon Valley, the sector suffered its first stir and its first successes in organising the workforce (this primarily concerns semi-conductors: National Semiconductor, Fairchild, Siliconix, Siltec, Semimetals and others);

C. -The training of the labour force is a secondary priority because assembly factories are being set-up above all;
D. -Land prices have to be taken into account: the lack of available space made itself felt in the county of Santa Clara (Silicon Valley, California) and the price of land which had considerably risen in only a few years companies;
E. Taxes and excise duties must be low, firstly because the local market is not the target of the finished products, secondly many of the parts produced are components of other products, finally the production of these elements (semi-conductors for example) require materials that are not available locally (silicium plaques in particular). Recalling the fact that the companies that chose to set-up in Penang export the quasi-totality of their production: USA, Singapore, Japan, Taiwan and HongKong are the main destinations for these exports.
F. Transport costs are not a determining factor in the choice of location because the products are not difficult to transport (it is not uncommon for certain products electronic components to be produced in Malaysia and then sent by plane to the workshops of the parent company where they undergo one or more delicate

[33] G. Benko underlines, following A. L. Saxeinian (1981) the weak politicisation and lack of organisation and discontent from the employees in the electronics industry of the Californian Silicon Valley.

[34] For example the postions held by William Shockley, co-inventer of the transistor (Nobel Prize 1956) and at the origin of Silicon Valley, or Robert Noyce, co-founder of Intel: they both consider that this point is a determining question for the industry which would not be able to accept the conditions imposed by unions in other sectors.

alterations before being sent back to Penang where they are assembled and then exported again);

G. Airport and seaport infrastructure are on the other hand determinant.

In the following example the rationality of their behaviour is a substantive rationality that consists of adopting a maximising behaviour in a situation of complete information. '*Every company is kindly informed of the profits and returns—the actual net value of the establishment in each of the localizations—at the moment of their choosing, making the latter decision according to the maximum return of the location then going there.'* (Arthur, 1990, p. 299). It is all about making the choice of location that maximises the return of the location being aware that the information that the individual has about his local environment is not only complete and perfect but remains so in the future: '*we put forward the hypothesis that the rhythm of entry of new companies is slow and that takes into account that the future is such that it is impossible to ignore questions of expectations and to assume that new companies decide to locate on sites that provide a maximisation of their current return.*' (*ibid.* p. 300). W.B.Arthur decides to remain vague over this rather confused issue, one cannot really talk about expectations[35] nor the failure of taking the future into account: in truth the model that was kept is a sequential model where the past locations are integrated into the decisions of companies to come (they have perfect knowledge), and where all the present and future intrinsic advantages of the different sites are known with absolute certitude.

Concerning the preferences, we can add that hypothetically, these are never saturated, as in neo-classical consumer theory of which it is a transposition: whatever the present interest of a place, if another offers more it will be preferred (for example if the tax rate is lower, then all things remaining equal, the advantages offered have increased).

However, the choices made are not undoable, we must reason in a sequential manner (companies arrive one after another, taking into account all the available information) on a potentially infinite number of

[35] In 1991, P. Krugman proposed a model integrating expectations with the schemes of locating in 'History versus Expectation', *Quaterly Journal of Economics, Vol.106.*

companies. Yet having made their choice these companies then stick to it.

16.2.3 Agglomeration effect in Penang

Here we will put forward the hypothesis that agglomeration effects are to be found in Penang, which defined simply as '*the benefits of being close to other firms*'[36]. More exactly, the net advantage gained by a relocated company increases with the number of companies present in the area. We could think that the advantage has limits and that beyond a certain number of companies all present in a limited amount of space, saturation would soon be felt: the disadvantages of being close are therefore greater than advantages. In Penang during the period that we are concerned with (now passed), the agglomeration effects are limitless in the sense that the advantage of being there, increased by the arrival of a new company, will always be positive. The space occupied by the companies is not saturated particularly because the PDC responsible for the development of Penang controls land prices.

The sources of agglomeration effects in Penang

There are numerous sources of these agglomeration effects: infrastructure, an increased labour market, the appearance of specialised financial and legal services, the presence of suppliers or local subcontractors (provision facilities, specific and generic), in social networks (where information, expertise, and contracts are easily available). Among these advantages to be concentrated in Penang we can already highlight some important achievements, gradual made over a period of time, with the aim of the construction or development of public goods that beneficial to all: accompanying the successive arrival of companies, infrastructure, training and producing information have all

[36] W. B.Arthur, 1988: 'Urban Systems and Historical Path Dependence' (p.85). In this article, Arthur places the different case studies according to hazard or determination guiding the location and pushes the reasoning to its ends: a configuration of the spatial repartitioning of companies. These different possibilities were integrated into a single model in an article of 1990 that we will treat as central to the current reflections on this subject.

developed on Penang site.

Notice the progressive improvement in infrastructure: since 1972, the date of the establishment of the first electronics companies in the Penang free zone, hundreds of hectares of land was cleared and assured by the PDC, the authority in charge for the development of Penang, a bridge linking the island and the Peninsula and in particular the industrial park which was built just opposite (September 1985): thus the points of access between companies, between residential areas and factories on the island have multiplied. Telephone lines and networks developed slowly followed by cable communication. For organising further education and training on the scale of the industrial site, the Penang Skill Development Centre (PSDC) was founded in 1989 on the initiative of electronics companies— above all American—and the help of the authorities. The pooling of materials and resources to make up for the insufficiencies of the workforce makes Penang a qualified success: the institution that was created developed and improved with the arrival of new members. The new members had new needs and thus introduced new training programs. This achievement seems emblematic of agglomeration effects.

The information about the site itself goes through institutional channels with the publication of a monthly review by the PDC called the *Penang Development News*, and an annual publication of statistics on the local labour market, by sector and by zone (industrial or commercial). The powerful Malaysian entrepreneurial organisation, the *Federation of Malaysian Manufacturers*, set-up in Penang and further developed the demand of training schemes and regularly publishes data and statistics for its members. Finally Penang very often hosts conferences and organises international trade fairs for the electronics industry.

16.2.4 The dynamic of locating in Penang

16.2.4.1 Intrinsic advantages and chance events explaining the choice of Malaysia at the dawn of the 1970s.

Given the tastes of electronics companies those that have been already mentioned in the initial circumstances relative to the types of company,

Penang had objective advantages at the end of the 1960s for this type of company and must have been preferred over lots of others on the simple basis of its intrinsic assets (its assets of *First nature*). However the problem posed by the application of B. Arthur's model goes much further, on the determination of the hierarchy of preferences concerning location for a given firm: what weight should be given to the different arguments over tastes? Undeniably it is more advantageous to locate to Penang than in the Western country (the countries of the OECD) in terms of labour costs, tax, and legal and social restrictions.

However, we have also said, certain essential elements like the cost of labour and the training of the workforce are not totally satisfactory on the site (in comparison to Thailand or Singapore). Therefore, among the elements that, for any given electronics firm, make Malaysia more advantageous, it is difficult to draw a clear line. The first relocations did not, in any case, affect Malaysia: they went to the NPI that had already made the conversion of an industry adapted to exportation. Singapore in particular created a free zone in 1967 and mainly attracted factories for assembly.

The following table shows that, in 1974 the advantages (both geographical and agglomerative) of Malaysia—concerning American companies at least— prevailed over other countries for 11 factories, in other words the biggest number of factories (the proportion is thus one quarter)

Table 16.9 American assembly lines in South East Asia

Number of factories	**1964**	**1974**	**1985**
HongKong	1	8	8
Indonesia	0	2	2
South Korea	1	9	5
Malaysia	0	11	14
Philippines	0	1	11
Singapore	0	9	11
Taiwan	0	3	8
Thaïland	0	1	4
	2	44	63

Source: Scott, 1987

In 1985, the proportion (the geographical share in the words of

B. Arthur) has (very) slightly dropped (because it is around 23%), but Malaysia remains the country that attracts American electronics factories more than the others. Our interpretation, in light of the laws laid out by Arthur is that what happened in the first sequences (the arrival of factories in the industry before 1964) was insufficient to be able to determine what might happen in the future. On the other hand, the evolution from 1964 until 1974 leads to what follows: the country that dominated in 1974 continues to dominate in 1985. Thus, according to Arthur, one or more historical accidents took place during 1964 and 1974 to explain this deviation from the pattern of localisations from its original trajectory: 'When does history matter in the determination of industry location patterns? We can now answer this question, at least for the broad class of models that fits our general framework. History -that is, the small elements outside our economic model that we must treat as random- becomes the determining factor when there are multiple solutions or multiple fixed points in the proportions-to-probabilities mapping. Most intuitively, history counts when expected motions of region's shares do not always lead the location process toward the same share.' [37]

We will now explain what could be interpreted as historical accidents in the relocation of electronics industry in South-East Asia, defined as events that—at different stages of localisation—changed the course of events. We have conducted researched into Malaysian history as well as the world history of the electronics sector.

Chance event 1: Singapore which welcomed factories into its free zone in 1967 saw its unemployment rate reduced. A period of technological enrichment began: the government of Lee Kuan Yew decided to promote a technological and capital intensive industrialisation strategy, this forced (by imposing big salary increases) the factories to change their production processes or leave Singapore. The factories establsihed in Singapore looked to relocate and neighbouring Malaysia seemed a good compromise.

Another risk of history, because it is based on the social evolution of a very specific sector, with no relation to Malaysian historical development

[37] Arthur, 1988, p.95.

we can consider that *Chance Event 2:* at the end of the 1960s, American factories started to unionise, as we have already mentioned, and up until then the electronics sector had been sheltered from social movements: National Semiconductor and Fairchild[38] were amongst the first to be affected by the movement. Inconvenienced by the *labor problems* that they were confronted by in their own country, the argument of the social stability of a country—and its repression of trade unions whilst being encouraged by government in Singapore—plays a major role. They were amongst the first to decide to relocate to Penang.

16.2.4.2 Locating in Penang rather than somewhere else: the role of chance and path dependency in agglomeration effects' dynamic

'Yet in a way this is another definition of the presence of agglomeration economies: if above a certain density of settlement a region tends to attract further density, and if below it, it tend to lose density, there must be some agglomeration mechanism present. The underlying system will then be nonconvex and history will count.' (p. 95)

It was in Penang that companies initially concentrated, by accident too, and that this area became the main attractor of new entrants to the industry over the years that followed, illustrating a process of path dependency. The companies that chose to go to Malaysia were actually established in a geographically concentrated manner within the country, in order to benefit from economies of agglomeration, without which the actual assets of the country would perhaps not have been sufficient to make it so attractive.

This is exactly what is illustrated by the Director General of Integrated Device Technology (Idt): this company, a producer of semi-conductors was created in the United States in 1980, and 'our first overseas subsidiary was established in Penang (in 1988), because it was a well-established place (the Penang Cluster). So we took no risks. And of

[38] The Fairchild factory at Shiprock (New Mexico) was occupied by Indian militants during the 1960s: this event is often used as an example of the extreme difficulties encountered which justifies moving production centres to regions that are considered to be stable.

course because of the labour force.'[39]

It was in Penang that this concentration took place. The first year clearly attracted more factories than Kuala Lumpur and amongst these establishments those of the most famous companies of Silicon Valley, no doubt more likely to be imitated and followed than others. Why then did they choose Penang and not the capital—with little difference in intrinsic assets? Penangs success was thanks to the necessary legitimate elements for industrialisation but in addition, 'there was a strong element of luck'[40] which is what Brian Arthur calls chance. For us it is the fruit of historical chance events 3 and 4, which, from the outset, 'tipped the balance' in favour of Penang:

Chance Event 3: The application of the NEP through the creation of free zones benfited from a local political willingness for economic reforms that seem circumstantial but totally deteminant. In 1969 a new Governor was elected (of Chinese origin, like almost all the Governors of Penang since its independence) who, faced with the economic ruin of the island, created the PDC, which was charged with running the land reforms and promoting Penang to investors. For this promotion, delegates of the Ministry for Industry and Trade (MITI where the Federal Industrial Development Authority comes from) and the Secretary of the PDC were sent to the United States to e Santa Clara in Silicon Valley to visit the companies in the electronics sector and invite them to relocate to Penang. This local political willingness which reinforced the tax breaks already offered by the federal government was remarked upon by authors interested in the origins of the Penang site: one says that the representatives of the State in 1971 went 'knocking on the doors' of Californian companies.[41]

---

[39] Idt, Bayan Lepas interview (personal fieldwork, mars 1998).

[40] Lall, 1999, p. 30. This opportunity is to be found in the colonial inheritance of physical and legislative infrastructure, the geographical proximity of Singapore and the beginning of the industry coinciding with the boom in the assembly of semi-conductors : Lall S., in Jomo K.S., Felker G., *Technology, Competitiveness and the State: Malaysia's industrial technology policies*, New York, Routledge, 1999.

.

[41] [Hill, 1988] quoted by Narayanan and Rasiah, 1992.

Finally there is the anecdote that those involved cannot help but recount and which has entered into local mythology as an element of pure chance that determined what followed. This we will call *Chance Event 4*:

It is said that the visitors to Penang, were very impressed when, at the end of a meal, Mr. Hewlett (of Hewlett-Packard) asked for the bill. A young waitress who was standing there pulled out a calculator from her pocket and announced the total. Hewlett, very surprised that calculators were used in that part of the world, asked her how she knew how to use the product so easily. She replied simply that even though the tool was relatively new, it was not very difficult to use if you knew how to work it. This facility of adapting to modern technology was taken as a good sign by the investors present who decided to establish their factories in Penang.

This well-known anecdote is attributed to Tun Dr. Lim Ghong Eu, the Governor of Penang at the time. It is a classic in the sense that, according to Jean Saglio, the make believe of industrial districts always support myths about their origins.[42] This was told to us during interviews in the company and features in a special edition of the Penang Development News (1992) celebrating the 20th anniversary of the industrial site of Penang.

The following years (1973–1974) saw certain choices taken and put into effect before the first establishment of companies materialise and they a distribution that was roughly equal between the two sites. A second wave of companies wanting to establish in the area arrived in the 1980s, all centres on Penang, all the more so as Japanese and Taiwanese factories chose this moment to relocate to Penang and they too has a number of important achievements. The electronics companies, inexistent in the 1970s, were more than hundred strong in Penang from the 1990s. 'It seems that an attractive localisation will benefit at the start of the process from favours given by a number of companies, which reinforces the likelihood that they will occupy a dominant position. The initial attractiveness and the way historical accidents interact with the order of company choice determine the result.'[43]

[42] Saglio, 1998.

[43] Arthur, 1990, p.307.

During this 25 year period the production at Penang has almost multiplied by a factor of 10, surpassing (at stable rates) 1,350 million US$ in 1970 to 12,100 million US$ in 1997 and the industrial sector accounts for the majority of this, from 13% to 53% over the same period. The earnings per head in Penang have been multiplied by 6 in 20 years, going from 1,747 rgt in 1970 (around 700 US$) to 9 248 rgt in 1991 (3700 US$).

Table 16.10 Factory Statistics at PDC Areas 1970-2002 (all industries)

Year	Factories	Employment
1970	31	2,784
1980	216	56,012
1990	430	100,953
1996	736	196,774
1998	725	188,591
1999	715	191,565
2000	693	192,241
2001	746	172,596
2002	731	150,080

Source: survey, PDC, 2006.

16.3 'Penang, Malaysia: Your Dynamic Partner'

The very term of cluster is used by the Malaysian Minister for Industry as meaning an 'agglomeration of inter-related activities, including principal industrial production, suppliers, company services, the infrastructure and necessary accompanying institutions and the undertaking of the principal activity'.[44]

Table 16.11 Examples of established electronics companies

Source of agglomeration effects	Examples of established electronics companies	N*

[44] The definition used in the *Second Industrial Malaysian Plan, 1996-2005 (IMP2)* which aims to orientate the efforts of industrialsation to come along less sectorial lines and instead on traversal lines, synergising complementary activities by using exisiting geographical opportunities. (*IMP2, chapter 2)*.

PDC founded	1969		CLARION (Japan, 20 workers, audio systems)	**0**
USM founded (Universiti Sains Malaysia)	1970		NATIONAL SEMICONDUCTOR (USA, 120 workers, integrated circuit) LITRONIX (USA, diodes, Then Siemens Penang)	**2**
First building of the electronics factory at Bayan Lepas, first factories established.			ROBERT BOSCH (RFA, 29 workers, cameras) INTEL (USA, 2 ha, 100 wrokers, live memory) AMD Advanced Micro Devices (USA, 150 workers) Hewlett Packard (USA, 60 workers, central memory)	**7**
Creation of the first Frre Trade Zone (FTZ) of the country: Bayan Lepas	**1972**			**8**
			FAIRCHILD (USA)	
	1973		Robert Bosch integrates a design department	**8**
Construction of the Penang International Airport			MOTOROLA (USA, telecommunications: products and electronic components) ENG (local company)	
Modernisation of Port Butterworth	**1975**			**17**
	1980			**23**
Penang Bridge between the island and Wellesley province	**1985**			**38**
	1988		APPLIED MAGNETICS (USA, all types of head and magnetic components) INTEGRATED DEVICE TECHNOLOGY (USA, integrated circuits) SEAGATE INDUSTRIES (USA, production, assembly and testing of thin films) THOMSON CSF (France, varistors)	
	1989		ACER (Taiwain, keybords)	
PSDC *(training centre)*			SONY (JAPAN, audio) CANON (Japan, printers)	
	1990		Sammatech, local subcontractor of Intel	**91**
HRDF *(Human Resource Dept Funds)*	**1991**		ASE (Taiwan)	
	1992		ALCATEL (France, circuits breakers)	**129**
	1993		Siantronics, local subcontractor of HP	
	1994		READRITE (hard disks)	
	1995		DELL ASIA PACIFIC	
	1996			
	1997			**160**
	Asian Crisis			
	1999			**157**
	2001			
	(Dot-com bubble)			
	2002			**164**

*Run by the PCD. Source : the author, from PDC survey.

Many sectors are identified by the Minister as being the groups of

activity that are likely to create clusters in the next few years[45], but only electronics is considered as already being one. A geographical presentation of this new element structuring local development looks at the regional repartition of industrial activity and highlights Penang as welcoming the largest concentration of companies and jobs in the sector electronics and electrics.

The production in Penang is concentrates essentially on basic electronic components and the assembly of household electrical products: this destined for re-export to production sites and the distribution centers of the parent companies. Therefore Malaysians transition in the direction of high technology through industrial exports is clearly more noticeable. The gross electronics production of Malaysia (assembly of semi-conductors, household goods and telecommunication systems) amounts to 26 billion ringgits—56% of exported manufactured goods in 1990 (Bank Negara Malaysia, 1991). At the beginning of the 21st century Malaysia is still one of the largest producers and exporters of electronics in the world. The labour force employs a majority of women on the production lines: the theoretical debates continue whether the predominance of women being employed by multinationals in the Third World is due to their manual dexterity or the docile natures because in fact women are less political and less involved in union movements than men, which makes goes back to the factors affecting companies preferences.

The official message in brochures published by the Penang Development Center allows us to re-examine the reasons, thirty years later, that explain the presence of multinationals still operating there and the arrival of new companies. This presentation (self-promoting but sometimes nuanced) confirms the arguments that were given during our interviews[46], and those that another study conducted in 91 companies relocated in the region also highlighted[47].

---

[45] There are eight regroupings of industrial sectors: E&E, transport, chemistry, textiles, industry based on natural resources, base materials, agrarian, machine-tools and supplies.

[46] Personal fieldwork.

[47] S.Natarajan and T. J.Miang, *Impact of MNCs Investment in Malaysia, Singapore and Thailand*. ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, 1992.

13.3.1 'A peaceful and stable political climate, that ensures coherent long-term policies'

The argument of political stability put forward by the Malaysian authorities seems somewhat cynical when one recalls the arrest of the Deputy Prime Minister, Anwar Ibrahim, the Finance Minister of Mahathir and the Interim Prime Minister during the absence of the latter in 1998. Mahathirs disciple was sent to prison (where he was killed) without trial by the Prime Minister—who also has the powers of Minister for the Interior. The trials for corruption and immorality that finished in this incarceration do not bear witness to the impartiality of Malaysian justice[48]. During his incarceration the ex-deputy Prime Minister completed his 6-year sentence for contempt of court and then had to stay for another 9 years for sodomy[49]. Finally acquitted of this charge in July 2004, he left prison, but remained ineligible for re-election for 5 years. Malaysian law allows for imprisonment without trial under the *Internal Security Act (ISA)*.

This 'political stability' is also part of social stability, implied in words and proven in reality. This we can consider is assured in Penang by the mass employment of female workers in assembly factories (80% to 100% of operators are women)[50]. The idea of a clear preference for female workers due to their docile nature and reduced propensity for complaining or even rebelling is one debate amongst authors concerned

---

This last work, led par S. Natarajan and T.J.Miang without any theoretical pretensions, only allows investors to have an overview of the advantages and disadvantages of the three countries that were studied: Malaysia, Singpore and Thaïland.

[48] The bribing of witnesses is the least of the problems of this trial, regardless of attempts to modernise and the political maturity of Malaysian society as a whole, according to the opinions of local observers and foreign journalists.

[49] Judgement 8 August 2000.

[50] Type of occupational rank and salary scale are clearly not the same for men and women. In Japanese companies in Penang, on 1030 workers, 806 are unskilled operators. Among them, the 5 men are paid 3.75–4.80 RM/day while the normal salary scale for women is 3.50–4.00 RM/day. But 224 of them are 'temporary operators' at 3.10RM/day according to A. ONG: 'Japanese Factories, Malay workers: class, and sexual metaphors in West Malaysia', in J. Monning Atkinson, S. Errington (eds.), *Power and Difference: Gender in Island Southeast Asia (1990)* Stanford *U.* Press (p. 385–425).

with gender studies and questions of development[51].

16.3.2 'An active and responsible government that involves the private sector in the formulation of economic policies'

This argument is founded because no one can deny that political willingness, from which large companies have greatly benefited, and which led to the development of Penang[52]. This argument was developed in the preceding section on the system of national innovation and the role of public institutions, in concertation with the private sector, (within the *Malaysian Business Council*), on the technological development strategy.

16.3.4 'Attractive tax incentives for urgent project'

Penang is still qualified today as a *tax free heaven*[53]. Since 1970, the tax breaks have be increased in terms of the activities that are favoured and in the Penang area. For example the status of pioneer covers the first five years of activity is then prolonged by the status of 'post-pioneer'. Prioritised projects include 54 activities and products of the Electronics and Electrics industry covered by the law of 1986 on encouraging investment (*Pioneer Status and Investment tax Allowance*). Then there are the zones in the Penang State area, which were partly set-up as part of the Free Zone for trade (*FTZ,* from 1972), which became free industrial

---

[51] See for instance: Elson, Person: 'The Subordination of Labour and the Internationalisation of Factory Production', in K. Young C. Wolkowitz and R. McCullagh (eds.) *Of Marriage and the Market* (1984) London, Routledge ; C. Enloe, "Women Textile Workers in the Militarization of Southeast Asia' in J. Nash and M. P. Fernández Kelly *Women, men, and the international division of labor* (1983), SUNY Press, New York ; L. O'Brien, 'Four Paces behind: Women Works in Peninsular Malaysia', in L. Manderson (ed.) *Women's work and women's roles: economics and everyday life in Indonesia, Malaysia, and Singapore* (1983), ANU Press, Canberra.

[52] Cf. the preamble of Roger Bertelson, president of the Malaysian American Electronics Industry (MAEI), in the annual report 1994–1995.

[53] Which an American company located in Penang today says with enthousiasm at the top of its web site … It is the number one argument mentioned by companies according to all recent inquiries (whether it is ours or someone elses. Cf. D. Eiteman: 'Multinational firms and the development of Penang, Malaysia'. *International Trade Journal, vol.11, n°2. 1997,* pp.169-170; S. Natarajan, T. J. Miang,1992.

zones in 1990 (*FIT*). There are therefore three free trade zones and four industrial zones. These zones are covered by companies in the stage of successive phases of development, as long as the available land in the zone is not exhausted: the free trade zones concern Bayan Lepas, Prai, Mankin, Seberan Jaya, Bukit Minyat. However concerning importations of raw materials, since 1990, the companies having been in Penang for more than three years have to use local materials for 50% of their intermediary consumption in order to keep certain tax breaks.

16.3.4 'An efficient distribution network, in fact the point of entry to the markets of the ASEAN'

Since 1992, ASEAN (of which Malaysia is a member) envisaged creating a regional free trade zone. AFTA (Asean Free Trade Area), created on 1er January 1993 is the first step towards economic integration within ASEAN with the aim of reinforcing the choice of establishing foreign companies in the region. The forecasted date for the application of free trade agreements is 2003. The country has the aim of the reinforcement of regional economic (and political) cooperation which includes the 'growth triangle: Indonesia-Malaysia-Thailand' within which Penang occupies a special role[54]. Therefore, it should be more advantageous for multinationals today as, in a few years time being located in Penang for exports and imports the perspectives of new markets being opened will continue to increase. This will also become easier due to the improvements in infrastructure.

16.3.5 'A high quality personalised service for companies offered by the Penang Development Corporation (PDC), internationalised recognised'

Little by little it is the interface between the industrial site of Penang and foreign investors, which imposes its own logic and demands. Today the *PDC* is orientated towards a consultancy service for investors. It received its ISO 9001 certificate for *design and development of industrial commercial and residential properties* in 1999. However, despite a more

[54] On the multiplication of regional commercial relationships of Malaysia and on the political policy in which this strategy is grounded, see D.Camroux,1994.

rationalised economic activity, the annual *PDC 1999* report continues to attribute its projects in favour of the Malay community for entirely political reasons. It has also developed a ITC service for companies.

16.3.6 'A local network of suppliers for hi-tech multinationals'

In fact, at the end of the 1990s local small and medium sized businesses auxiliary to multinationals in all domains (subcontracting, packaging, repairs, metallurgy) are innumerable: the institutions in charge of local development have barely started to include them in their own development projects and to index them via the PDC[55]. According to the numbers given for the 2000 small and medium sized businesses in Penang, we estimate that 90% of them are in auxiliary sectors of plastics and metallurgy[56]. This local network of local subcontractors and suppliers of multinationals was created, from the particular case of old metallurgy workshops and constitutes the examples of the creation of local subcontracting companies[57].
Typically this network was inexistant in 1970 when the first foreign companies arrived; this is an argument that results in the local concentration of multinationals. Finally we note that this grouping of small local companies has not been helped at all by the local authority nor by the PDC, quite the opposite in fact.

16.3.7 'A disciplined, well-trained English-speaking workforce'

We will examine three successive arguments concerning labour in Penang. Firstly, the workforce is disciplined. It is remarkably true; we need not go back over the restrictions on union freedoms that exist in the country, those that we described in 1970. More than 20 years later, the countryside has remained unchanged, more so than any form of dissent

[55] The company listing in Penang published by the *PDC* in mars 1997 records exactly 686 companies but the authors recognise that the list is far from exhaustive.

[56] Source: interview with Mr. Rivzal Fauzi, director of the PME and *PDC,* July 1998.

[57] D. Borsutzky: 'The Transformation of the Informal Sector in Penang, Malaysia: the case of Small scale Metal-working Enterprises' *Internationales Asienforum, Vol.23, n°3–4, 1992*. pp. 245–259.

which seems to have foundered during the years of the State of Emergency and the restrictions on the freedom of speech. Regarding the subject that concerns us, a union are still absent from the free trade zone and, unlike Thailand, in 1997 there was still no minimum wage. The point reference for union-employer relations is still the law of 1967 relative to industrial relations that limits the demands from unions to the labour law of 1955[58]. The last twenty-five years of industrialisation have not changed anything in this respect.

Table 16.12 Number of registered unions in Malaysia

1965	1970	1980	1985	1992	1996
286	237	369	369	489	516

Source: Aminuddin, 1990; Labor &HR Statistics, 1992–1996.

Only the number of registered unions in the country has slowly increased, but this evolution does not affect the electronics industry.[59] The engagement of the government via the *Malaysian Industry Development Authority* (MIDA) to contain trade union movements can legitimately appear credible to foreign investors. For companies constant efforts are maintained to diffuse any problems and in particular to offer non-salary advantages. If multinationals get by relatively easily[60], it is far more difficult on the other hand for small local subcontractors to do so.
Additionally this workforce will be well trained: at the levels of initial training, schooling, professional training or university education it is should be noted that Malaysia is not in an advantageous position compared with its Asian neighbours. In fact even if the population of the education system has increased, secondary education has not been generalised as only 57% of children in the age range are schooled[61].

[58] M. Aminuddin: *Malaysian Industrial Relations*. London, MacGraw Hill (1990).

[59] Many believe that unions are illegal in this sector which is not true.

[60] Beyond the creation of concrete advantages that can be offered by companies employing a large number of workers (crèches, bus services, medical insurance ...), the directors of human resources have been inspired by american multinationals particularly by motivational training and group activities developped in the United States during the 1980s, in order to cater for the psychological needs of workers while strictly avoiding any dimension of ecomonic and political opinion.

[61] Source: World Bank, World Development Indicators, 1997.

Finally further and higher education has remained strictly and narrowly limited in its expansion by law and the system of ethnic quotas. Despite the development of oversea education (1/3 of Malaysian students go abroad to foreign universities or colleges) which clearly distinguishes the higher education of Malaysians from other students in Asia, the country remains far behind its neighbours from this point of view.

Table 16.13 Level of schooling in tertiary education

	Level of schooling in tertiary education			Professional teaching
	Tertiary education (total enrolment)	Science and applied science	Engineering	
	Enrolment rate	% Of total population		
Malaysia	**7%** (10% with overseas)	0.15	0.07	0.017
Thaïland	16	0.16	0.09	0.80
Taiwan	37	0.92	0.60	2.12
South Korea	40	0.96	0.58	1.93
Japan	31	0.43	0.37	1.17

Source: UNESCO, 1994

In 2004, the enrolment rate at tertiary level is 7.9%[62]. That said, compared to 1970, we can affirm that globally the average level of education is much higher if we measure the proportion of adults being able to read and write (literate) in Malaysia in 1996, even though the country does not keep the same level with regards to its GNP/inhabitant.

Table 16.3 Literacy Level

Country	**Literacy level (1996)**	***GNP/head (US$, 1995)***
Japan	99%	*39 640*
Singapore	91%	*26 730*
HongKong	92%	*22 990*
South Korea	99%	*9 700*
Malaysia	**83%**	***3 890***
Thaïland	94%	*2 740*
Philippines	95%	*1 050*
Indonesia	84%	*980*

[62] Economic Planning Unit, 'Selected Social Indicators' in Economic Indicators, *www.epu.jpm.my* (p.8).

China	81%	*620*

Source: World Bank 1997.

The training of the workforce has therefore greatly improved in Malaysia, with the creation of the HRDF, the Human Resources Development Fund, in 1993 and obligatory company funding for further education and training. The principle is that of the Levy-grant which is a constraint and an incentive: the funding is fixed at 1% of payroll and pays for an increased percentage of the costs of further training and education that the company requires—up to 1% of the total payroll. This training takes place in centres that must be financed by the funding so that the reimbursement can take place. The improvement of further education and training and the extent to which this phenomenon is taken are even more significant for Penang where the PSDC—which was immediately approved by the HRDC in 1993—has trained an increasing number of workers in techniques and skills that are particularly useful in the Penang basin since 1993 moreover because the companies themselves define what should be taught.[63]

The work force's familiarity with English is however not quite so good: in fact the old capital gave Malaysia a certain advantage from this point of view in comparison to Thailand where the majority of production line workers have no knowledge of English. However measures taken in the 1970s to unite the nation via Malay has led English to be removed from the school and university syllabus.

So, company heads all complain of the low level of English among the Malaysian workers. The research conducted by S. Natarajan and Tan Juay Miang in 1991 covering around a hundred CEOs of multinationals in Malaysia, Thailand and Singapore shows that concerning workers the problem that was most often cited in Malaysia was the lack of English amongst Malay graduates: 'Because local institutions use Bahasa Malaysia as the medium of instruction, local graduates lack proficiency in English. This hampers their ability to absorb new technology fully and

[63] If, originally, the central aim was to train electronics workers in multinationals, the training has started to be opened little by little to other sectors and to local subcontractors. This was not really the case until 1993 with the help of further education funding.

slows down the process of technology transfer from the MNCs.'[64] Thus this advantage—if it really exists in comparison to Thailand or even more with less developed countries like China, Vietnam or Burma—is very limited compared to the population of Singapore, which has kept English as an official language. The authors of the study added that multinationals had to sometimes ask for technical assistance from Singapore or their own countries because of the weakness of Malaysian graduates.

Finally we should underline the role of this argument concerning the initial training of the workforce in Penang is relative, even in the opinion of entrepreneurs themselves, to the choice of where to establish. We must remember that the electronics industry at Penang is above all a labour intensive industry even in the 2000[65].

16.3.8 'Excellent infrastructure, amenities and telecommunication for present and future demand'

This is the result of a serious effort made by the PDC over the last 30 years. The question of infrastructure is typical to geography above all in economic geography: the existence of a port is often considered a condition for the establishment and development of founded on trade. In Penang the traditional trading port has become the modern site for the loading and unloading of containers (16 piers, 9 derricks and 16.7 million tons of waste in 1995): the industrial port of Penang, situated at Butterworth (Wellesley Province) is the second largest seaport of the country today. A container terminal was constructed which saw the volume of transport more than double during the 1990s (from 222.4 tons in 1990 to 566.4 tons in 1999). Infrastructure also includes roads (more than 3000 km of which only 3% are not had tarmac in comparison to the national average of 43%). Since 1985, the State of Penang was linked up by a 13,5 km long bridge (*Penang Bridge*) which links the island—from the north of the *FTZ* Bayan Lepas—to the

[64] S. Natarajan, T. J. Miang *Impact of MNCs Investment in Malaysia* (1992), p.31.

[65] The same analysis can be found in Narayanan S., Wah L.Y., 'Human Resource Constraints on Technology Transfer : the electronics and electrical sector in Penang, Malaysia', *Singapore Economic Review Vol.38 (2)* , 1995, p.155-165.

Peninsula at the Free Zone of Prai which has greatly developed.
The Penang international airport was built to the south of Bayan Lepas. Since then it has become the second major airport in the country (after Kuala Lumpur) and transports 2,5 million passengers per year and 144,51 million tons of goods 93% of which are destined for overseas (*Source: PSDC, 1999*).
Finally the provision of running water and electricity, which for so long has not worked in the rest of the country, is fully functional in Penang. Since 1995 running water provision covers 100% of the entire territory of the state of Penang (i.e. rural and urban areas: national average 89%) Nevertheless companies complain about its quality (a little too acid for the production of semi-conductors). That said, it is the supply of electricity that is a recurrent source of discontent for multinationals: they have had to depend largely on individual generators, due to bad quality and irregular current.

16.3.9 'A good standard of living, facilities for housing, health, education and leisure activities'

Penang, called the *'Pearl of the Orient'* for its charm as attested to by oldest luxury hotel of the country, the *Eastern and Oriental Hotel,* has attracted Westerners for a long time. Today it offers the best hospital cover[66] and supports a number of educational institutions for expatriate children: the *Dalat School (*American course), *St Christopher Primary School* (English), *Penang Japanese School, Penang Taiwanese School,* international college *Upland Scholl* and three *secondary schools* English or Australian: *Penang International College, Disted College* and the *Adorna College* (run by the *Royal Melbourne Institute of Technology*)[67].
Finally, the last praise must go to the facilities available for somewhere to stay; it should be known that in Penang as in Kula Lumpur luxurious

[66] If we add together the number of beds in public hospitals and private clinics, the state of Penang has 3374 beds the biggest number of beds for a state after Kuala Lumpur (4 328). Therefore, although the population Penang only accounts for a fifth of the total population, this state has 10% public hospital beds and 18% of beds in private clinics.

[67] In this area, Penang is the only State to have one *L'Alliance Française* except Kuala Lumpur.

and pretentious building called *Condominiums* were constructed for expatriate workers, complete with swimming pools and shopping centres[68], tennis and badminton courts. The rent, incomparable to normal rents, makes these apartments a sign of wealth to which the new Malay bourgeois businessmen aspire.

16.4 Conclusion

Even today Penang remains an attractive and extremely dynamic industrial site. The local political willingness to support companies continues (via services to companies in particular in the area of ICT). Recognizing the importance of biotechnology, the Penang government has also launched biotechnology initiative to attract investment and research activities to the state in anticipation of the world market for biotech industries hitting US$1.76 trillion by 2010. The state is adopting a three-pronged strategy encompassing marine biotech research works, bio-ICT development and biotech education[69].

Penang's attractivity has been sustained during the 8th Malaysian Plan (2001–2005): Penang (after Selangor and Johor) remained as the major choice of location of both domestic and foreign investment; A total of 4807 manufacturing projects was approved (663 in Penang) with a proposed capital investment of 132.4 billion RM of which 15 billion RM (4.3 billion US$) or 11% for Penang with a potential employment of 70 000 people (16% total potential employment)[70].

Table 16.15 Approved Manufacturing Projects

Year	Approved projects	EMPLOYMENT	CAPITAL INVEST./RM Million
1990	132	24 952	1 867
1995	89	13 779	1 525
1997	90	9 736	1 606
2000	132	15 327	1 449

[68] 'Modern and convenient shopping complexes with a wide range of imported foodstuff are readily available' (PDC,1997 p.17).

[69] PDC, 2006.

[70] Source MIDA, in 9th Malaysian Plan (2006-2010), 17–8.

2001	124	14 630	3 837
2002	110	13 487	2 398
2003	137	9 890	1 923
2004	144	9 235	2 030
2005	148	21 904	4 808

Source: SERI, 2006.

As a Malaysian laboratory of growth, Penang has also had a modernising influence in Malaysia:
- From the point of view of links between universities and companies.
-But also in terms of training personnel and labour law.
- In terms of society, with rural Malaysian women working in industry, and through the distribution of income[71].
- In terms of lifestyle and spending habits of expatriate and local workers (condominiums etc.) who have progressively joined the heart of the more or less wealthy emerging middle-class in the 1990s–2000[72].

But what about salaries?

The principal reason attracting companies to Penang in 1970 is no longer discussed today. In reality the advantage of the wage differential has all but disappeared. Local salaries have risen over the years, whilst numerous countries in the region under communist regimes in the 1970s have started to open their economies to foreign capital and are offering even lower wages.

Table 16.17 Wages levels. Comparison between South East Asia Countries

Country	**Average monthly earnings** (US$, 1992)
Malaysia	137
Philippines	118
China	45
Indonesia	25
Vietnam	20

[71] A. Ong, 'The Production of possession: spirits and the multinational corporation in Malaysia', *American Ethnologist, Vol.15, n°1,* 1988*,* p.28-42.

[72] R. Robison, David S. G. Goodman (eds), *The New Rich in Asia: mobile phones, McDonald's and middle-class revolution*, London, Routledge (1996); Peter Searle: *The riddle of Malaysian capitalism: rent-seekers or real capitalists?* Allen&Unwin, St Leonards (1999) or the more recent Abdul Rahman Embong: *State-led modernization and the new middle class in Malaysia*, New York, Palgrave (2002).

Source: S. Lall, 1999.

According to G. Rajasekaran, Secretary General of the Malaysian Trade Union Congress, Malaysian wages are today one third of Singapore's and Indonesian are one third of Malaysian's[73]. If we try to compare it with other southeast Asian emerging countries, the wages in industry in Malaysia remain weaker than elsewhere, but in Penang or Kuala Lumpur, the pressure created by turn-over and the progressive saturation of the labour market have led to an increase in salaries despite the recourse to immigrant labourers (only multinationals have the right to recruit them). The low wage levels that have encouraged relocations are however found in countries that were previously communist; the labour market of Malaysia has saturated progressively concerning unskilled workers.

Its technological trajectory remains limited by institutional and national restraints: the limits that have been encountered concerning the labour force, either in terms of quantity or training, limited the prospect of further industrial progress at the end of the 1990s. In fact Malaysia has made itself prisoner of a perverse education policy and a mediocre national system of innovation[74], and it would appear that Penang has not managed to free itself at all from these restraints.

Table 16.18 Education, Literacy rate, R&D/GDP and RSE. Comparison between South East Asia Countries

	Education Index	Literacy rate	R&D/ GDP	RSE
Malaysia	0.76	83.50%	0.40%	1
Penang	0.88	93.10%		
Singapore	0.83	91.10%	1.50%	60
Philippines	0.9	94.60%	0.10%	1
Thailand	0.81	93.80%	0.20%	2

[73] Tripartite Forum on the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy (MNE Declaration), ILO, Geneva, 2002.

[74] E. Lafaye de Micheaux, Education et croissance en Malaisie, étude d'un lien fragile, Dijon, unpublished PhD thesis (2000); K. S. Jomo, G. Felker: Technology, Competitiveness and the State: Malaysia's industrial technology policies, New York, Routledge, 1999.

China	0.76	81.50%	0.60%	5
Korea	0.93	98.00%	2.80%	26
Sources: UNPD, 1999; Lall, 1998 (mid 90s data)				

Therefore Penang, the laboratory of Malaysian growth, seems stuck on a technological trajectory that will not enable it to progress to the next level where Singapore preceded it a long time ago[75]. The assembly and testing of semi-conductors must progressively be replaced by the production of components, especially when taking into account the increase in wages and the value of local real estate, the increased regional competition following the opening of Vietnamese markets and the accelerated development of China. The initial advantages that have been enjoyed have now largely changed even lost. The effects of agglomerations, evident at Penang will they been enough to maintain the interest of foreign investors for relocation? The industrial, technological and social importance of the cluster for Malaysia as a whole is such that we can but hope so.

References :

Aminuddin M., *Malaysian Industrial Relations,* London, MacGraw Hill, 1990.
Arthur, W.B., 'Silicon Valley Locational Clusters: When Do Increasing Returns Imply Monopoly?' *Mathematical Social Sciences 19. 1990,* p. 235-251.

Arthur, W.B., 'Urban Systems and Historical Path Dependance' in Ansubel J., Herman R. (eds): *Cities and their vital systems,* NAP, Washington, 1988.

Benko G., *Géographie des Technopôles,* Paris, Masson, 1991.
Blake M., *Participation of female factory workers in volontary associations: electronics factory workers in Malaysia and Thailand*. Ph.D Thesis, Universiti Sains Malaysia, Penang, 1984.

Borsutzky D., 'The Transformation of the Informal Sector in Penang, Malaysia: the case of Small scale Metal-working Enterprises',*Internationales Asienforum, Vol.23, n°3–4, 1992*. p. 245–259.
Camroux D., 'The Asia-Pacific Policy Community in Malaysia.' *The Pacific Review*, *Vol.7 n°4, 1994*, p.421–433.
Crouch H., *Government and Society in Malaysia.* Cornell U. Press, London, 1996.

[75] This diagnostic is shared by many researchers since the end of 1990s. A.Ong Cheng Imm 'Penang's manufacturing competitiveness', *Briefing to the Penang State Governement*, 2000; R. Rasiah, 'Human Resources and FDI with a focus on electronics and garment industries (Malaysia)', *WB Report*, 2005, 45 p.

Eiteman D., 'Multinational firms and the development of Penang, Malaysia', *International Trade Journal, vol.11, n°2.*, 1997, p.169-170.
Embong Abdul Rahman, *State-led modernization and the new middle class in Malaysia*, New York, Palgrave, 2002.

Enloe C., "Women Textile Workers in the Militarization of Southeast Asia' in J. Nash and M. P. Fernández Kelly, *Women, men, and the international division of labor*, SUNY Press, New York, 1983.

Errington (eds.), *Power and Difference: Gender in Island Southeast Asia,* 1990*,* Stanford U. Press.

Hempel, 'The Function of General Laws in History', *Journal of Philosophy, 39,* 1942, p.231-243.
Jomo K.S., *A Question of Class, Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*, Singapour, Oxford University Press, 1987.

Jomo K.S., Felker G., *Technology, Competitiveness and the State: Malaysia's industrial technology policies*, New York, Routledge, 1999.

Karunaratna N. D., Adbullah M.B., 'Incentive Schemes and Foreign Investment in the Industrialization of Malaysia', *Asian Survey, Vol. 18, n°3, 1978*, p.261–264.

Krugman, P., 'First Nature, Second Nature and Metropolitan Location' *Journal of Regional Science, 1993, vol.33, n°2.* p. 129–144.

Krugman, P., 'History versus Expectation' *Quaterly Journal of Economics, 1991, Vol.106,* p. 651–667.

Krugman, P., 'Increasing Returns and Economic Geography', *Journal of Political Economy, 1991, vol. 99, n°3,* p. 483–499.

Krugman, P., 'Space: the Final Frontier', *Journal of Economic Perspectives, 1988, vol.12, n°2, Spring.* p.161–174.

Lafaye de Micheaux E., *Education et croissance en Malaisie, étude d'un lien fragile*, Dijon, unpublished PhD thesis, 2000.

Lafaye de Micheaux E., Mulot, E., Ould-Ahmed P., *Institutions et développement,* Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2007.
Malaysia, *Penang Strategic Development Plan*, 1991-2000.

Malaysia, Economic Planning Unit*, 9th Malaysian Plan*, 2006-2010.

Malaysia, Federal Industrial Development Authority (FIDA), *Malaysia, the 'Solid State' for Electronics: an Invitation to Invest*, 1970–1971.

Malaysia, *Second Industrial Malaysian Plan*, 1996-2005.

Mingat A., Tan J.P., *Education in Asia. A Comparative Study of Cost and Financing,* World Bank, Regional and Sectoral Studies, 1992.
Myrdal G., *Asian Drama: Enquiry into the Poverty of Nations*, Harmondswork, Penguin Books, 1968.

Narayanan S., Rasiah R., 'Malaysian Electronics: the Changing Prospects for Employment and Restructuring', *Development and Change, Vol.23 (4),* 1992.
Narayanan S., Wah L.Y., 'Human Resource Constraints on Technology Transfer : the electronics and electrical sector in Penang, Malaysia', *Singapore Economic Review Vol.38 (2)* , 1995, p.155-165.

Narayanan S., Wah L.Y., 'Sources of Technology Inflow to Malaysia : U.S.Firms versus Japanese Firms', in Jomo and Felker, *Technology, Competitiveness and the State*,1999.

Natarajan S., Miang T.J., *Impact of MNCs Investment in Malaysia, Singapore and Thailand*. ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, 1992.

O'Brien L., 'Four Paces behind: Women Works in Peninsular Malaysia', in L. Manderson (ed.) *Women's work and women's roles: economics and everyday life in Indonesia, Malaysia, and Singapore*, ANU Press, Canberra, 1983.

Ong A., 'Japanese Factories, Malay workers: class, and sexual metaphors in West Malaysia', in J. Monning Atkinson, S.

Ong A., 'The Production of possession: spirits and the multinational corporation in Malaysia', *American Ethnologist, Vol.15, n°1,* 1988*,* p.28-42.

Ong Cheng Imm, 'Penang's manufacturing competitiveness', *Briefing to the Penang State Governement*, 2000.

Person E., 'The Subordination of Labour and the Internationalisation of Factory Production', in K. Young C. Wolkowitz and R. McCullagh (eds.) *Of Marriage and the Market*, London, Routledge, 1984.

Rasiah R., 'Human Resources and FDI with a focus on electronics and garment industries (Malaysia)', *WB Report*, 2005, 45 p.

Robison R., David S. G. Goodman (eds), *The New Rich in Asia: mobile phones, McDonald's and middle-class revolution*, London, Routledge, 1996.

Saglio J., 'Local industry and actor's strategies : form combs to plastics in Oyonnax', in Sabel, Zeitlin : *World of Possibilities ; Flexibility and Mass production in Western Industrialisation.* Cambridge, Cambridge U. Press. p.419-160.

Saxenian A.L, 'Beyond Boundaries : Open Labor Markets and Learning in Silicon Valley', in W.B.Arthur (dir.), *Beyond Boundaries*, 1996, p 23-39.

Searle P., *The riddle of Malaysian capitalism: rent-seekers or real capitalists?* Allen&Unwin, St Leonards, 1999.

Southeast Asia (1990) Stanford *U.* Press (p. 385–425).

Zakaria H. A.,'Malaysia: quasi democracy in a divided society' in L. Diamond *et al.* (eds.), *Democracy and Developing Countries,* vol.3 *Asia*, 1989.

Revue de la régulation
Capitalisme, institutions, pouvoirs

6 | 2e semestre / Autumn 2009
Institutions, régulation et développement - 1

Cyrille Ferraton, *« Les valeurs guident et accompagnent notre recherche ». L'institutionnalisme de Myrdal*, ENS éditions, Lyon, 2009, 85 p.

Un institutionnalisme ouvert et généreux

Elsa Lafaye de Micheaux

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/regulation/7663
DOI : 10.4000/regulation.7663
ISSN : 1957-7796

Éditeur
Association Recherche & Régulation

Ce document vous est offert par Campus Condorcet

Référence électronique
Elsa Lafaye de Micheaux, « Cyrille Ferraton, *« Les valeurs guident et accompagnent notre recherche ». L'institutionnalisme de Myrdal*, ENS éditions, Lyon, 2009, 85 p. », *Revue de la régulation* [En ligne], 6 | 2e semestre / Autumn 2009, mis en ligne le 09 décembre 2009, consulté le 16 mars 2021. URL : http://journals.openedition.org/regulation/7663 ; DOI : https://doi.org/10.4000/regulation.7663

Ce document a été généré automatiquement le 16 mars 2021.

Revue de la régulation est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Cyrille Ferraton, « *Les valeurs guident et accompagnent notre recherche ». L'institutionnalisme de Myrdal*, ENS éditions, Lyon, 2009, 85 p.

Un institutionnalisme ouvert et généreux

Elsa Lafaye de Micheaux

1 L'excellente collection « Feuillets, économie politique moderne » des ENS éditions propose la traduction d'un article célèbre accompagné d'un appareil critique synthétique permettant de le lire au regard de l'œuvre de l'auteur et des débats de son temps. Le dernier petit livre paru, *« Les valeurs guident et accompagnent notre recherche »* comble une lacune en économie du développement institutionnaliste contemporaine : proposer une vue d'ensemble du travail de Myrdal et dégager les principaux aspects de son institutionnalisme. En effet, véritable monument dans la discipline, l'auteur de *The Asian Drama* (1968) est pourtant peu enseigné aujourd'hui, et relativement peu cité par rapport à K. Polanyi, A. O. Hirschmann – sur lequel C. Ferraton avait produit une thèse remarquée – ou encore F. Perroux. Ce livre offre donc une occasion de remettre Myrdal (1898-1987), ici magistral avocat de la méthode institutionnaliste en économie du développement, au goût du jour.

2 Myrdal, loin de poser des tabous méthodologiques ou épistémologiques, comme le fait parfois une hétérodoxie aux abois, laisse très ouvertes les portes du travail de recherche institutionnaliste. La distance avec l'économie néoclassique, approfondie par ailleurs dans son œuvre, est posée de manière définitive dans ce texte-manifeste : en quelques phrases, il rejette les modes de raisonnement étriqués et les descriptions irréalistes qui n'ont pas de sens face aux problèmes qui se posent. Ainsi la notion d'équilibre, inutile et déplacée : « il n'y a pas généralement d'équilibre en vue », mais aussi conservatrice ; l'illusion de disposer d'une connaissance précise et quantifiée des conditions sociales ; les concepts inadaptés pour décrire la réalité des pays en développement ; l'utilisation négligente des statistiques ; l'incapacité à comprendre les

nouveaux problèmes politiques ; son isolement croissant à l'égard des autres sciences sociales, « isolement qui rendait possible par exemple qu'un groupe d'économistes dans les années 1950 puisse revendiquer pratiquement comme une découverte l'idée selon laquelle l'éducation pouvait être considérée comme importante pour le développement »(p. 73).

3 La notion de causalité circulaire, qu'il avait adoptée contre celle d'équilibre stable, désigne les situations où le résultat d'un changement est largement supérieur à l'impulsion donnée, en raison d'une succession d'effets cumulatifs engendrés par différents facteurs économiques, mais aussi non-économiques, mutuellement interdépendants. Derrière la causalité circulaire se trouve l'idée que l'économie ne commence, ni ne finit là où le prévoit la discipline dans sa version standard : « Dès lors, de manière définitive, je constatais qu'il n'y a pas de problèmes économiques, sociologiques ou psychologiques, mais juste des problèmes et qu'ils sont tous interdépendants et hétérogènes. Dans la recherche, la seule frontière acceptable est celle qui sépare les conditions pertinentes des conditions non pertinentes » (p. 72).

4 À parcourir l'ouvrage, on comprend que derrière les postures méthodologiques, il y a d'abord un chercheur, homme de son temps, désireux de penser le monde contemporain, qui a éprouvé qu'il le faisait mieux s'il levait certaines contraintes théoriques et méthodologiques : c'est ce qu'il a fait en abandonnant l'économie conventionnelle et son cortège d'impensable. Evoquée en quelques lignes dans un article qui fut au départ une conférence devant les étudiants de l'université du Wisconsin en 1977, cette prise de distance est émouvante. Mais elle ne fait pas de Myrdal un de ces nouveaux convertis qui doivent prouver leur nouvel attachement par leur radicalisme et leur sectarisme : au contraire, la liberté intellectuelle qu'il a choisi d'embrasser le rend très débonnaire dans l'expression de la méthode qu'il préconise. « Reconnaître comme devoir du chercheur la transgression des limites disciplinaires héritées, créées et conservées par la tradition, et, pour des raisons pratiques de spécialisation, soutenues par l'enseignement et la recherche, est devenu l'essence de ma conversion à l'économie institutionnaliste [...] Cette transgression n'entraîne nullement une plus faible expertise scientifique. Je n'ai jamais ressenti cette difficulté écrasante. Les règles pour la recherche de la vérité sont identiques, quel que soit le problème étudié. Mais ces règles rendent certainement la recherche institutionnaliste plus difficile et plus longue. » (p. 72-73).

5 On peut trouver parfois Myrdal confus, à nouveau sur la causalité circulaire, ou peu clair notamment sur le statut des valeurs, qui pourtant donnent son titre à l'ouvrage, et qui étaient au centre d'*An American Dilemma*, étude sur la question noire en 1944. En effet, ni lui, ni son exégète ne distinguent précisément la place qu'il leur confère dans le travail de chercheur qui choisit ses terrains, ses interlocuteurs, sa problématisation et dans l'économie même de l'analyse. Même s'il s'agit dans tous les cas de valeurs, « les valeurs qui nous guident » en tant que chercheur, n'ont pas le même contenu que celles qui animent les acteurs – hommes politiques, groupes sociaux –, dont on étudie les sociétés et les actes. Mais le lien entre les deux, comme ce que l'on en fait, n'est pas ici complètement exposé. Pour autant il approfondit l'analyse du registre des idées et des symboles en séparant les *croyances*, issues d'un processus cognitif et relevant du registre intellectuel, auxquelles on peut appliquer le critère du vrai et du faux, des *valeurs* (sentimentales, affectives, émotionnelles), qui peuvent renvoyer au domaine du

politique, de la normativité, et pour lesquelles les mêmes critères vrai/faux n'opèrent pas.

6 Or, nous dit Myrdal, dans leurs *opinions* les individus – que ce soit les chercheurs ou les personnes qu'ils prennent comme objet d'étude – mélangent croyances et valeurs. Ainsi les phénomènes sociaux sont-ils délicats et longs à étudier, ainsi les sciences sociales sont-elles forcément normatives, et l'économie une science morale. À la « rationalisation », processus par lequel l'individu transforme ses valeurs en croyances sur la réalité, Myrdal ajoute ce qu'il nomme « l'opportunisme du savoir », qui se révèle lorsque les connaissances (ou l'ignorance) sont favorables aux valeurs et aux intérêts individuels, donc qui ramène aux conditions politiques et sociales de la production scientifique et de sa diffusion : « La recherche désintéressée n'a jamais existé et ne peut pas exister. Avant les réponses il doit y avoir les questions. Il ne peut pas exister de vue sans point de vue [...] En demeurant inconscients du système de valeur de notre recherche, nous continuons de raisonner avec une prémisse manquante, ce qui entraîne une indétermination ouvrant la voie à tous les biais » (p. 80).

7 Myrdal a donc ouvert de larges étendues d'investigation sur les transformations sociales et les politiques menées comme pour la réflexivité voire l'auto-analyse du chercheur. « L'élargissement de la perspective, impliquée par cette approche institutionnaliste, anéantira régulièrement la simplicité soignée à la fois des analyses et des conclusions de l'économie conventionnelle » (p. 75).

8 C'est incontestablement par son caractère suggestif, stimulant et libérateur que vaut le court article de Myrdal. Tous ceux qui, en économie du développement, ont eu besoin de temps pour emprunter des chemins de traverse afin d'aborder leur objet d'une manière oblique mais parfois plus féconde, savoureront ce petit opuscule et salueront un travail éditorial qui tombe à point nommé.

Revue de la régulation
Capitalisme, institutions, pouvoirs

6 | 2e semestre / Autumn 2009
Institutions, régulation et développement - 1

Introduction

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/regulation/7690
DOI : 10.4000/regulation.7690
ISSN : 1957-7796

Éditeur
Association Recherche & Régulation

Ce document vous est offert par Campus Condorcet

Référence électronique
« Introduction », *Revue de la régulation* [En ligne], 6 | 2e semestre / Autumn 2009, mis en ligne le 17 décembre 2009, consulté le 16 mars 2021. URL : http://journals.openedition.org/regulation/7690 ; DOI : https://doi.org/10.4000/regulation.7690

Ce document a été généré automatiquement le 16 mars 2021.

Revue de la régulation est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Introduction

1 L'appel à contributions pour le dossier *Institutions, régulation et développement* a rencontré un grand intérêt. Aussi, les articles retenus seront-ils proposés dans le présent numéro et dans le suivant pour un dossier en deux volumes (numéros 6 et 7). Les propositions reçues puis les contributions retenues se rapportent principalement aux débats en cours et aux perspectives qui animent la recherche académique autour des institutions, de la régulation et du développement.

2 Le volet rétrospectif, consistant à opérer un retour critique sur les travaux de Théorie de la régulation dans l'étude du développement, est ici abordé avec la contribution de Noureddine El Aoufi (n° 6). L'auteur s'interroge sur les rapports entre une école de pensée – l'École de la régulation – et un champ d'investigation – l'économie du développement.

3 Le succès rencontré par l'appel à contributions a fait émerger des contributions davantage orientées vers les enjeux théoriques et empiriques actuels, ce dont témoignent notamment les contributions dans la rubrique *Opinions-débats* dont la place dans ce dossier est particulièrement importante.

4 La diversité des points d'entrée retenus par les auteurs illustre le large panorama couvert par le champ contemporain des études en développement. Mais les différentes contributions ont en commun d'apporter un éclairage novateur et original sur la thématique du développement, en inscrivant le dossier dans une double perspective : une perspective critique et une perspective pluridisciplinaire.

Une perspective critique et institutionnaliste

5 Les contributions contenues dans le numéro 6 se rejoignent à un double niveau : 1) elles procèdent à une investigation du champ de l'économie du développement contemporaine ; 2) elles confèrent une dimension fortement institutionnaliste à la démarche critique adoptée par les auteurs. Véronique Dutraive (n° 6) souligne ainsi l'influence considérable exercée récemment par l'économie institutionnelle sur l'économie du développement et fournit une interprétation particulièrement éclairante sur les apports, mais aussi les limites de cette démarche. La note d'Elsa Lafaye de Micheaux (n° 6) sur une récente réédition d'un article de Myrdal vient également nous

rappeler fort à propos l'antériorité[1] et l'actualité des approches institutionnalistes du développement, bien au-delà du succès récent d'un néo-institutionnalisme qui a souvent la mémoire courte. Celle de Michaël Clévenot sur l'ouvrage *Institutions et développement* (n° 7) montre la vivacité de ces courants institutionnalistes dans le renouveau de l'économie du développement. Isabelle Hillenkamp (n° 6) s'intéresse quant à elle au déploiement actuel de l'économie populaire en Amérique du sud, aux institutions qu'elles mobilisent et à son efficacité en matière de développement et de réduction de la pauvreté. Muriel Périsse (n° 6) s'arrête sur les risques associés au rapport salarial apparu en Chine avec les réformes. Elle montre que la principale caractéristique de ce rapport salarial est d'être soumis au seul rapport de forces du fait du manque d'institutions intermédiaires sur le marché du travail. Enfin, Pepita Ould Ahmed (n° 7) apporte un éclairage sur la dimension institutionnaliste de la monnaie en revenant sur l'expérience du *credito*, monnaie communautaire apparue en Argentine en 1995 pour une partie de la population privée de ressources financières. Elle montre qu'en dépit de la volonté des fondateurs des « clubs de troc » de créer des espaces monétaires autonomes et alternatifs au système monétaire officiel, cette monnaie privée n'a pu se détacher complètement de la monnaie officielle.

6 Cette dimension critique caractérise également les contributions du n° 7, même si elle est moins uniforme. L'approche de Jean-Michel Servet s'appuie sur une critique radicale de son objet, à travers une lourde charge portée à la rhétorique de l'aide au développement (n° 7). Gautier Pirotte (n° 7) établit un bilan plus mesuré des succès et ambiguïtés de la notion de société civile dans les politiques et pratiques de développement. Alain Piveteau et Éric Rougier (n° 7, rubrique opinions-débats) s'inscrivent dans une autre démarche encore. Ils nous invitent à dépasser les analyses actuelles en économie du développement et proposent de fonder un nouveau programme de recherche autour de la notion d'émergence.

7 La contribution de Benoît Prévost (n° 7 rubrique opinions-débats) se situe à l'interface de l'histoire de la pensée et de l'économie du développement. Elle révèle la contribution de l'analyse de Douglas North à une meilleure appréhension du lien entre institutions et développement économique.

Une perspective pluridisciplinaire

8 La dimension pluridisciplinaire est particulièrement évidente dans le numéro 7. Trois des contributions sont des versions révisées de communications présentées au colloque pluridisciplinaire « Les mots du développement » qui s'est tenu les 13 et 14 novembre 2008.

9 La lecture croisée des différentes contributions donne lieu à une forme de dialogue stimulant entre sciences humaines et sociales. Ainsi la contribution de l'anthropologue Agnès Bergeret (n° 7) invite-t-elle les économistes à porter un autre regard sur la question de la sécurité alimentaire et de la paix au Guatemala. La longue note de lecture de Ramine Motamed-Nejad sur l'ouvrage *L'argent des anthropologues, la monnaie des économistes* met en lumière l'intérêt majeur d'une approche croisant anthropologie et économie (n° 6). Cette dimension pluridisciplinaire est par ailleurs présente dans le compte-rendu de Thierry Kirat sur l'ouvrage *L'économie de la corruption* (n° 7).

10 L'appel à la pluridisciplinarité est également revendiqué par le Président équatorien Rafael Correa dans l'interview qu'il accorde à la Revue de la régulation (n° 6).

Économiste de formation, Rafael Correa explique sa frustration à l'égard des travaux de l'économie standard. Il préconise un rapprochement entre science économique, sociologie et anthropologie, afin de mieux appréhender les dimensions institutionnelles, culturelles et politiques des problèmes économiques rencontrés aujourd'hui par les économies en développement. Dans cette interview, le président équatorien expose plus largement les motivations et les modalités des réformes entreprises actuellement dans son pays et en Amérique latine. Ces réformes ont pour objet commun de mettre fin aux politiques néolibérales héritées du Consensus de Washington et d'engager les pays latino-américains vers un « nouveau modèle de développement » dont il dessine les contours.

11 Ce témoignage d'un acteur politique de premier rang vient conforter l'impression générale qui découle de la lecture des travaux de recherche académique publiés dans ce dossier : l'économie du développement connaît actuellement un profond renouvellement. Gageons que ce dossier y contribuera et suscitera la production de nouvelles générations de travaux.

12 Marie Coris, Agnès Labrousse, Elsa Lafaye de Micheaux, Thomas Lamarche, Sabine Montagne et Jean-Francois Ponsot ont été, au sein du comité de rédaction les principaux artisans de ce dossier.

NOTES

1. L'institutionnalisme historique a investi de très longue date le champ du développement comme processus socioéconomique et institutionnel complexe, et ce, bien avant la seconde moitié du XX^e^ siècle. En témoignent par exemple les travaux de List ou de l'école historique allemande de Schmoller à Weber.

La Malaisie, un modèle de développement souverain ?

Elsa Lafaye de Micheaux

ENS ÉDITIONS

Table des matières

9 Préface

Introduction
13 **Un Tigre dans la mondialisation**

Partie 1
La naissance d'un Tigre asiatique

1
29 **1874-1969, la marque de l'héritage britannique**

29 Introduction : les institutions du développement
35 Du commerce à l'exploitation capitaliste des ressources naturelles
57 L'issue de la colonisation : une société plurielle et inégalitaire
76 Après l'indépendance : lapolitique du laissez-faire
86 Conclusion : le traumatisme collectif des émeutes raciales de 1969

2

89 Les années 1970 : l'essor donné par la *New Economic Policy*

90 L'urgence : réduire la pauvreté et rompre avec la division ethnique du travail

109 Discrimination positive et industrialisation sous la NEP

129 Conclusion : la NEP, un changement majeur dans l'histoire économique de la Malaisie

Partie 2

Une dynamique de croissance malgré les crises

3

135 Anatomie de la croissance malaisienne

136 Capital et travail aux sources de la croissance malaisienne

149 Une faible croissance de la productivité des facteurs

4

159 Crises économiques et résilience

160 La crise asiatique : une rupture dans la trajectoire ?

181 D'une crise à l'autre, où en est la croissance ?

Partie 3

Les voies du développement malaisien : entre souveraineté de l'État et mondialisation

5

195 L'encadrement politique de la croissance

195 Introduction : le rôle de l'État dans le développement asiatique en débat

201 L'implication de l'État dans l'économie malaisienne, 1970-2006

227 Patronage politique, dynamisme chinois entravé et essor de la finance islamique

247 Conclusion : corruption et capitalisme rentier condamnent-ils le développement malaisien ?

6

255 **Un développement dans la mondialisation**

255 Introduction : rationalité politique et mondialisation
258 La croissance par les exportations : une stratégie de développement
276 Globalisation et financement du développement malaisien
300 Conclusion : le développement au prix de la dépendance

Conclusion
303 **Un développement souverain ?**

319 Références
335 Table des figures

Introduction

Un Tigre dans la mondialisation

La Malaisie au sein de l'Asie émergente : une trajectoire singulière

La Malaisie est un petit pays prospère au cœur de l'Asie du Sud-Est : située entre la péninsule indochinoise continentale et l'archipel indonésien, elle se trouve au carrefour des échanges avec l'Inde et la Chine depuis deux millénaires. Elle fut en contact avec le monde musulman pendant plusieurs siècles avant de devenir par sa position géographique un enjeu stratégique dans le commerce colonial au XVI^e^ puis aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles. Ancienne colonie britannique, la Fédération de Malaisie acquit son indépendance en 1957, et prit sa forme dédoublée en 1963 – péninsule malaise à laquelle s'ajoutent deux États de Bornéo, Sabah et Sarawak –, avant que n'en soit détaché Singapour en 1965. Elle est membre de l'ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) depuis la création de cette association de coopération régionale en 1967.

À bien des égards, l'image du patchwork donne une assez bonne idée de la Malaisie moderne : elle se compose de treize États et des deux territoires fédéraux, Kuala Lumpur et Labuan. Occupant 330 000 km² divisés en deux entités distinctes, elle est toutefois moins densément peuplée que l'ensemble de la région[1]. Sa population de 27 millions d'habitants est multiethnique :

1 La densité malaisienne s'élève à 77 habitants au km², contrastant avec les densités de 118 en Indonésie, 125 en Thaïlande, 252 au Vietnam, 276 aux Philippines ou les 6 312 habitants au km² de Singapour (R. De Koninck, *L'Asie du Sud-Est*, 2005, p. 7, d'après les données de la FAO).

Malais (62 %), Chinois (24 %) et Indiens (7 %)[2] vivent ensemble depuis plus d'un siècle. Elle est aussi multiculturelle, multilingue, et marquée par le pluralisme religieux. Sa démographie est plutôt jeune : plus de 60 % de la population est en âge d'être active, tandis qu'un tiers a moins de 15 ans. Dans ce pays à haut niveau de développement humain, les Malaisiens bénéficient d'une longue espérance de vie à la naissance (73 ans), connaissent peu d'analphabétisme (moins de 8 %), et présentent une mortalité infantile faible (6,6 ‰). Mais tel n'était pas le cas il y a quarante ans : la Malaisie compte parmi les pays d'Asie du Sud-Est à croissance rapide qu'un rattrapage économique dans les dernières décennies du XX[e] siècle a rapprochés des pays industrialisés. Son dynamisme économique en fait un cas d'école en matière de développement contemporain, avec l'ensemble des pays d'Asie émergents.

Dans les années 1950, à l'instar des grandes institutions internationales, de nombreux économistes du développement doutaient de la capacité des nations asiatiques à se moderniser, en particulier pour des raisons institutionnelles et culturelles. Mais certaines d'entre elles ont entamé leur développement : Taïwan, la Corée du Sud et Hong Kong, suivis dix ans plus tard par Singapour, sont devenus les « quatre Dragons ». La Banque mondiale parlera plus tard de « miracle asiatique ». Dans l'histoire économique, les taux de croissance très élevés, observés en Asie sur plusieurs décennies, étaient sans précédent : cette réalité s'est traduite par la notion de nouveaux pays industrialisés (NPI). Ce terme aux définitions plus ou moins extensives selon les critères retenus implique au minimum un revenu par tête élevé, un haut degré d'industrialisation, une croissance rapide de la production manufacturée et une forte composante industrielle des exportations.

ENCART 1 LA MALAISIE : DONNÉES GÉOGRAPHIQUES

Établie de part et d'autre de la mer de Chine méridionale, la Malaisie (330 000 km²) se caractérise par un climat tropical humide. La Fédération de Malaisie est une entité bipolaire, composée des onze états de la péninsule malaise et, à près de 600 kilomètres de distance, des États de Sabah et Sarawak de la partie septentrionale de Bornéo. Cette dernière portion de territoire couvre environ deux tiers de la superficie du pays, mais elle est beaucoup moins densément peuplée, puisque 80 % de la population malaisienne réside dans la péninsule. Longtemps restée à l'écart de la colonisation britannique, c'est aussi la moins industrialisée. Mais les contrastes sociodémographiques se retrouvent également sur la partie péninsulaire puisque la côte occidentale sur laquelle s'était concentrée l'activité commerciale, puis agro-exportatrice et minière à l'époque coloniale, est aujourd'hui trois fois plus peuplée, nettement plus urbanisée et plus développée que le versant oriental (les États de Kelantan, Terengganu

2 PNUD, Données démographiques : Malaisie, 2009 (www.unpd.org).

et Pahang). Ces deux façades maritimes sont séparées par une longue chaîne de montagnes, couvertes de forêt et difficiles d'accès.

Source : R. De Koninck, *L'Asie du Sud-Est*, 2005 ; *Malaysia. La dualité territoriale*, 2007.

À partir des années 1970, la Malaisie s'est engagée dans le sillage des NPI, en même temps que la Thaïlande, les Philippines et l'Indonésie. On a popularisé cette deuxième vague de développement en parlant de l'essor des Tigres asiatiques. Médiatique, ce terme imagé et suggestif a été repris par la suite dans la littérature économique, comme dans les revues asiatiques de sciences politiques, et tout particulièrement pour le cas malaisien[3]. C'est dans les années 1990 que le Tigre Malaisie est apparu dans toute sa vigueur au sein du développement régional. Depuis le début des années 2000, aux yeux des organisations financières internationales le processus de décollage gagnerait toute la région, avec l'ouverture aux échanges économiques du Vietnam, du Laos, du Cambodge, de la Birmanie[4], tandis que se prolonge l'extraordinaire croissance chinoise entamée dans les années 1980.

Cette description de séquences successives de développement ne doit pas faire perdre de vue que les écarts de revenu restent considérables : entre les pays de la première vague (les NPI) et ceux de la seconde (dont la Malaisie), d'une part ; entre ceux-ci et les derniers pays engagés dans le processus de croissance rapide en Asie, d'autre part. Les premiers ont atteint le stade de *pays développés* tandis que les suivants restent des pays en développement relativement hétérogènes. Ainsi la Malaisie entre-t-elle dans la classe des *pays à revenu intermédiaire-supérieur* avec 6 540 dollars par habitant en 2007[5]. Son revenu par habitant vaut le tiers de celui de la Corée du Sud ou de Taïwan ou encore le cinquième de ceux de Singapour et Hong Kong. De ce point de vue, elle n'appartient clairement pas à ce premier groupe de pays développés. Mais c'est de loin le pays le plus avancé de la région (hors Singapour) : le revenu par tête thaïlandais (3 400 dollars) ne pèse que 52 %

3 Ainsi, F. Lemoine emploie-t-elle ce terme pour désigner cette vague de pays s'insérant après les NPI dans l'échange régional : « Un vol d'oies sauvages, intégration régionale et émergence des économies asiatiques », dans C. Jaffrelot dir., *L'enjeu mondial. Les pays émergents*, 2008. À la suite de l'article de P. Krugman les qualifiant de « Tigres de papier » dans *Foreign Affairs* en 1994, le terme a été souvent repris : ainsi K. S. Jomo éd., *South East Asia Paper Tigers? From Miracle to Debacle and Beyond*, 2003. De même, la revue de sciences politiques *Asian Survey* a publié plusieurs articles sur la Malaisie reprenant cette désignation suggestive : B. Singh, « Malaysia in 2008 : the elections that broke the Tiger's back », 2009 ; C. Derichs, « Malaysia in 2006 : an old Tiger roars », 2007 ; G. Felker, « Malaysia in 1998 : a cornered Tiger bares its claws », 1999.

4 On ne saurait en aucun cas surestimer la réalité de ce développement, en particulier en Birmanie. Voir M. S. De Vienne, *Pouvoir et société civile en Birmanie*, Paris, DAS, 2008.

5 Selon le classement de la Banque mondiale, de même que les autres catégories de pays notées en italique dans ce paragraphe. World Bank, *World Development Report 2009*, p. 353.

de ce niveau de vie malaisien, et ceux d'Indonésie (1 650 dollars) et des Philippines (1 620 dollars) s'établissent au quart. Ces trois économies, généralement traitées de pair avec la Malaisie dans les comparaisons internationales, sont classées dans les *pays à revenu intermédiaire-inférieur* comme la Chine, qui pourtant se tient très en arrière en matière de revenu par habitant (au tiers du revenu moyen malaisien avec 2 360 dollars)[6]. Quant aux derniers arrivants asiatiques dans le commerce mondial, ils demeurent très pauvres avec 540 dollars par habitant au Cambodge et 790 dollars par habitant au Vietnam en 2007, classés parmi les *pays à faible revenu* (au-dessous du seuil de PIB par habitant de 935 dollars). Au sein de l'Asie, la Malaisie se tient donc dans une position singulière : à mi-chemin sur l'échelle des revenus, entre les nouveaux pays industrialisés d'Asie orientale et Singapour qui la distancent très nettement, et les autres pays de l'ASEAN qu'elle domine largement.

Si l'on reprend la catégorie récente de pays émergents, la Malaisie semble devoir en faire partie, comme elle faisait partie des marchés financiers émergents des années 1990 : ces *merging markets* d'Asie, d'Amérique latine ou des pays d'Europe centrale et orientale en transition et la Russie présentant des potentialités d'investissement très rémunérateurs avaient été qualifiés ainsi par les organismes financiers spécialisés[7]. Quotés (très) favorablement par les agences de notation, ils ont alors bénéficié d'afflux de capitaux considérables durant la phase d'essor du capitalisme financiarisé, au moins jusqu'à ce que la crise financière ne les frappe en dominos à partir de l'été 1997. Mais il semblerait aujourd'hui que l'on restreigne l'emploi du terme *émergent* pour désigner plus particulièrement les pays dont l'arrivée tardive, mais très rapide dans la dynamique de développement, met en question, voire menace, la situation économique des pays développés[8]. Dans cette optique, si la trajectoire malaisienne est riche d'enseignement, il s'agit néanmoins d'un petit pays qui ne bouleverse pas la donne internationale[9], à la différence de la Chine, de l'Inde ou du Brésil contemporains.

6 L'Inde, avec ses 950 dollars par habitant en 2007, entre tout juste dans cette catégorie des *pays à revenu intermédiaire-inférieur* dont les revenus sont compris entre 936 et 3 705 dollars par habitant.

7 Ainsi, le Boston Consulting Goup, Standard&Poor's, le FMI, etc. L'histoire de ce nouveau statut aux contours variables est détaillée par J.-J. Gabbas et B. Losch, « La fabrique en trompe l'œil de l'émergence », dans C. Jaffrelot dir., *L'enjeu mondial*, 2008, p. 25-40. Voir aussi, pour la dimension idéologique et politique de la catégorie, J. Sgard, « Qu'est-ce qu'un pays émergent ? », *ibid.*, p. 41-54.

8 J. Coussy, « Un essai de typologie », *ibid.*, p. 69.

9 Elle ne figure pas, par exemple, parmi les études de cas du volume dirigé par C. Jaffrelot (2008) sur le sujet alors qu'A. H. Amsden la mentionnait largement dans son ouvrage pionnier, *The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-industrializing Economies*, 2001.

On peut préciser qu'au moment de son décollage dans la décennie 1970, la Malaisie ne comptait que 10 millions d'habitants[10] avec une population active comprise entre 3 et 4 millions. Par sa taille moyenne aujourd'hui encore, les enjeux de son industrialisation, et plus généralement de son développement, se posent très différemment de ceux de la Chine – ou à l'inverse, des Cités-États comme Singapour ou Hong Kong. Cependant les approches nouvelles suscitées par le phénomène d'émergence en économie internationale posent la question des liens entre affirmation politique nationale et trajectoire économique[11], question qui, dans le cas de la Malaisie, revêt une force particulière.

Par son niveau de vie et le dynamisme de son économie, la Malaisie émergente se situe nettement en tête des Tigres de l'ASEAN. Mais ce n'est pas non plus le seul aspect par lequel elle se singularise : au milieu des années 1990, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) citait la Malaisie comme exemple d'intégration nationale réussie et mettait en évidence l'amélioration du développement humain dans ce pays au cours des trente dernières années. La Malaisie s'est trouvée au premier rang mondial en termes de progrès du développement humain entre 1960 et 1992[12]. Elle a d'ailleurs accédé depuis au rang de pays à haut développement humain (0,83 en 2008). Aujourd'hui, le PNUD considère que le pays est « l'illustration parfaite » des thèses selon lesquelles la croissance économique peut – à certaines conditions – être porteuse d'une réduction de la pauvreté : la faible prévalence de la pauvreté en Malaisie, où moins de 5 % de la population actuelle est sous le seuil de pauvreté[13], est d'autant plus remarquable qu'en 1970 la moitié de la population était comptée comme pauvre. La pauvreté référée au standard international de 1 dollar US par jour est quasi éradiquée : elle ne concerne qu'une infime proportion de personnes en Malaisie (0,4 % en 2004)[14]. Le PNUD reconnaît dans cette évolution l'effet de politiques originales et volontaristes

10 Selon la Banque mondiale, 10 580 000 habitants en 1970.

11 Voir aussi A. Piveteau et E. Rougier, « Émergence, l'économie du développement interpellée », *Revue de la régulation*, n° 7, 2010.

12 L'indicateur de développement humain (IDH) est un indice composite additionnant des éléments relatifs aux niveaux de santé, d'éducation et de revenu. L'IDH malaisien a augmenté en valeur absolue de 0,463 entre 1960 et 1992. Il est passé en trente ans d'un peu plus de 0,3 (soit un développement humain faible) à 0,794, rejoignant presque la catégorie des pays au développement humain élevé (0,8). PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 1994.

13 Ligne de pauvreté absolue (PLI) mesurée depuis 1977 selon une méthodologie cohérente, légèrement réformée depuis 2005 pour tenir compte notamment des changements démographiques dans la taille des ménages.

14 PNUD, *Malaysia. Measuring and Monitoring Poverty and Inequality*, 2008.

de redistribution, combinées à une politique de développement agricole. Enfin, la Malaisie se distingue aussi dans la région par sa dynamique de diminution des inégalités de revenus depuis quinze ans, là où la plupart des pays émergents de la zone voient, parallèlement à l'essor économique, se déployer une plus grande inégalité sociale au cours des années 1990-2000 (au sein de l'ASEAN seule la Thaïlande fait mieux)[15]. Cette diminution s'explique par le fait qu'en Malaisie, si « les riches deviennent plus riches » (+ 120 dollars en moyenne sur la période pour le dernier quintile, l'une des progressions les plus fortes de l'Asie en développement), l'amélioration des conditions des plus pauvres est encore plus rapide (bien qu'évidemment moins importante en valeur absolue : + 20 dollars sur la période pour le premier quintile, record régional). La Malaisie est néanmoins caractérisée par un éclatement géographique qui en fait une entité nationale complexe, inégalement développée d'un point de vue spatial.

Dans une région placée sous le signe de la stratégie de promotion des exportations, le pays fait preuve d'une ouverture à l'extérieur non moins remarquable. Celle-ci est ancienne, due à sa position sur le détroit de Malacca, objet des conquêtes coloniales européennes (portugaise, hollandaise, anglaise) à partir du XVI^e^ siècle. Avec Penang, puis Singapour, Malacca fit ensuite partie des établissements du Détroit d'administration britannique au XIX^e^. Plusieurs flux ont structuré durablement l'économie et la démographie de Malaisie depuis : flux de marchandises tout d'abord, dans la continuité des anciens échanges, flux de capitaux étrangers destinés à financer la mise en valeur du territoire, flux de main-d'œuvre immigrée, en partie servile, de Chine et surtout d'Inde pour réaliser le surcroît de travail imposé par cette mise en valeur. Bien qu'incomplète et inachevée, la colonisation a ainsi entraîné la Malaisie dans une première mondialisation à l'aube du XX^e^ siècle, générant un mouvement d'ouverture inédit de l'économie locale. L'approfondissement récent de cette insertion dans la mondialisation va déterminer une grande partie des changements politiques, économiques et sociaux contemporains.

D'autre part, le capitalisme malaisien se caractérise par l'intervention massive dans l'économie d'un État fort. Le gouvernement a d'ailleurs contribué à forger l'idée d'un « modèle malaisien », modèle à suivre qu'il a

15 Alors que l'Asie fut longtemps une région caractérisée par de faibles niveaux d'inégalités comparés à d'autres (en particulier l'Amérique latine), la croissance des années 1990 est réputée y avoir augmenté les inégalités. À partir d'enquêtes sur les dépenses de consommation des ménages, la Banque asiatique de développement (BAD) montre que la grande majorité des pays en développement de la région (17 sur 22) ont vu augmenter leurs inégalités au cours des décennies 1990 et 2000. BAD, *Key Indicators 2007. Inequality in Asia*, p. 6 et 7.

toujours été prêt à défendre : d'abord en tant que Tigre asiatique (au début des années 1990), en tant qu'avant-garde technologique (avec le *Multimedia Supercorridor* lancé en 1996), en tant que pays de la discrimination positive (aidant l'Afrique du Sud dans l'après-apartheid à définir ses nouvelles institutions), puis comme opposant au Fonds monétaire international (FMI) et à la spéculation internationale lors de la crise asiatique (1998), et en 2010 comme idéal d'alliance entre islam et modernité au sein du D8 (Developing Eight), groupe de huit pays musulmans en développement, parmi lesquels la Malaisie détient aussi le record du niveau de vie par habitant le plus élevé. Une certaine forme de nationalisme, affichée en réponse à la situation de dépendance économique face à la demande extérieure, illustre par ailleurs le poids de l'État et de sa rhétorique dans les orientations prises par le développement du pays.

Expliquer et qualifier le développement malaisien : une monographie institutionnaliste

À partir du constat de cette singulière trajectoire de croissance, au sein d'un développement régional historiquement hors du commun, deux questions majeures émergent, qui vont faire l'objet du présent ouvrage. Comment, à un moment donné de son histoire, un pays rural, traditionnel et relativement pauvre a-t-il pu enclencher la dynamique de la croissance qui aboutit à en faire aujourd'hui un cas exemplaire de développement ? Et comment la dimension de souveraineté nationale d'un État interventionniste se concilie-t-elle avec l'insertion très profonde de l'économie dans la mondialisation ?

Si l'on cherche à analyser le modèle de développement malaisien, les comparaisons établies par les grands modèles explicatifs existant pour l'Asie soulèvent d'emblée des questions méthodologiques. En effet, plusieurs grands modèles sont en concurrence pour l'explication de la dynamique régionale : de la théorie rostowienne des étapes de la croissance prolongée par la description séquentielle du vol d'oies sauvages, en passant par la thèse du « miracle asiatique » – combinant décomposition néoclassique et théorie des avantages comparatifs – à laquelle s'opposent les tenants de l'État asiatique développeur au sein de l'économie politique internationale, ou encore l'analyse néo-institutionnaliste : les cadres possibles pour penser le développement des pays émergents d'Asie sont nombreux et ont fait, ou font encore, débat. Du point de vue de la dynamique macroéconomique, la trajectoire malaisienne n'est a priori pas très compliquée à décrire. Mais l'exercice consistant à appliquer un modèle pour comprendre

le développement économique de la Malaisie peut, dans le meilleur des cas, prouver la pertinence de l'outil : en tout état de cause, il n'épuise pas la description[16].

La vocation monographique de cet ouvrage oblige plutôt à reprendre l'analyse du développement malaisien sous différents angles successifs pour parvenir à en dessiner les contours. Plusieurs disciplines seront convoquées au fil de l'exploration du contenu de cette trajectoire, dans une perspective dessinée par les fondateurs de l'institutionnalisme en économie du développement. En effet, Albert O. Hirschman ou Gunnar Myrdal partagent l'idée qu'on ne peut aborder les questions en économie du développement sans prendre le temps du détour et de l'interdisciplinarité. L'étude d'un problème spécifique doit s'envisager en relation avec le système social dans son ensemble, et inclure tous les éléments importants ayant un lien avec ce qui se passe dans le champ économique[17]. À ce titre, la distribution du pouvoir dans la société, la stratification économique, sociale et politique constituent sans doute des éléments cruciaux pour expliquer les changements économiques, suscités par les réformes politiques. Les institutions sont également centrales, car elles sédimentent les rapports de force du passé et donnent un cadre aux comportements individuels ou collectifs contemporains. Cette démarche rejoint aussi celle de Karl Polanyi, autre repère intellectuel dans l'analyse des systèmes économiques, pour qui il importe de tenir compte de l'aspect non économique (la religion, le gouvernement), aussi déterminant selon lui pour la structure et le fonctionnement de l'économie que les institutions monétaires ou le progrès technique[18].

C'est ainsi que, sans pour autant négliger les apports théoriques et conceptuels qu'offrent les modèles existants, l'analyse présentée dans cet ouvrage n'a pas pour point de départ une entrée théorique particulière a priori, mais des problèmes soulevés par une réalité économique et sociale complexe où de très nombreux éléments s'entraînent réciproquement (*causalité circulaire et cumulative*[19]). En effet, la modélisation procède en généralisant et cela passe par un processus d'élagage et de simplification indispensable. Or dès lors que l'on entre dans la logique historique d'une société particulière, dans sa dynamique propre portée par les rapports de force

16 C'est le cas des modèles de croissance, notamment de croissance endogène, fondés sur l'éducation. Voir E. Lafaye de Micheaux, *Éducation et croissance en Malaisie, étude d'un lien fragile*, 2000.

17 G. Myrdal, *L'économie institutionnaliste* (1977), 2008, p. 71-85.

18 K. Polanyi, « L'économie en tant que procès institutionnalisé », *Les systèmes économiques dans l'histoire et la réalité*, C. Arensberg *et al.* dir., Paris, Larousse, 1975.

19 G. Myrdal, *Théorie économique et pays sous-développés*, 1957 ; A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, 1958.

politiques et sociaux qui se sont eux-mêmes construits au fil du temps et des événements, la simplicité du modèle devient encombrante. D'où la multiplicité des angles d'attaque et des approches mobilisés. La transgression des limites de la discipline est envisagée ici, car c'est la condition de départ pour pouvoir élaborer des hypothèses plus pertinentes pour rendre compte des mécanismes à l'œuvre en Malaisie, en s'appuyant sur des corpus issus des autres sciences sociales. S'il est fécond, cet écart vis-à-vis des modélisations habituelles et des chemins déjà tracés rend certainement la recherche institutionnaliste plus difficile et plus longue.

La perspective institutionnaliste proposée ne s'ancre pas dans une lecture fonctionnaliste des institutions « règles du jeu », qui s'opère au risque de la téléologie, ou de l'oubli de la multiplicité des fonctions assurées[20]. Les institutions ne datent pas du moment où l'économiste les considère, ni même du moment où leur influence sur le fonctionnement économique se fait sentir. Non seulement elles encadrent le marché et la croissance, mais elles les suscitent et les forment ; elles peuvent relever d'une autre logique que celle sous laquelle elles apparaissent, elles peuvent avoir rempli jadis une fonction qui n'existe plus mais à laquelle elles survivent sans que cette inertie soit préjudiciable[21]. Ainsi, la corruption associée à la recherche de rente et le clientélisme peuvent parfois être compatibles avec une certaine efficience[22]… Ce livre s'attachera donc à donner leur place aux institutions dans l'analyse du développement économique, en particulier à travers celles qui encadrent la constitution progressive du marché du travail depuis la colonisation, ou les instruments de l'intervention économique de l'État, amenés à jouer un grand rôle dans le chemin pris par le pays pour se développer.

L'essentiel de l'ouvrage repose sur une synthèse des sources existantes en histoire, démographie, sociologie, économie. Abondamment étudiée dans les pays anglo-saxons, la Malaisie est assez bien documentée depuis le début du XX^e^ siècle. La littérature sur l'économie, la société, le système politique a émané successivement de l'administration coloniale, des universitaires britanniques, mais aussi depuis les années 1960 de nombreux étudiants et chercheurs aux États-Unis, aux Pays-Bas, et plus récemment en Australie ou à Singapour. En raison du relatif éclatement de la production des connaissances sur ce petit pays du Sud-Est asiatique, les

20 H.-J. Chang, *Institutional Change and Economic Development*, 2007, p. 5-7.

21 L'approche retenue est explicitée dans « Les contours d'un projet institutionnaliste en économie du développement », *Institutions et développement*, E. Lafaye de Micheaux *et al.* dir., 2007, p. 9-37.

22 E. T. Gomez et K. S. Jomo, *Malaysia's Political Economy. Politics, Patronage and Profits*, 1997 ; E. T. Gomez, *Chinese Business in Malaysia. Accumulation, Ascendance, Accommodation*, 1999 ; A. Kahn et K. S. Jomo éd., *Rents, Rent-seeking and Accumulation*, 2000.

auteurs ressortissent de courants, d'écoles de pensée voire de chapelles divers. L'autre matériau de cet ouvrage provient des données statistiques nationales et internationales, en particulier les séries temporelles fournies par la Bank Negara (Banque centrale de Malaisie), la Banque mondiale, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ou le FMI, complétées par quelques observations originales issues des enquêtes de terrain de l'auteur à la fin des années 1990. Mais la fragilité des données doit inciter le chercheur à une grande prudence dans le maniement des données chiffrées, et à leur utilisation en lien avec d'autres modes d'administration de la preuve.

ENCART 2 LA FRAGILITÉ DES DONNÉES

Tout chercheur qui va travailler en Malaisie se trouve confronté à de lourdes difficultés au niveau de ses données (la première question que se posent deux personnes qui ont travaillé sur la Malaisie est inévitablement : « comment as-tu fait pour les données ? »). Le problème se situe en effet à trois niveaux : l'accès aux sources, la rareté des séries disponibles, la fiabilité de ces données.

La conduite d'une recherche par un ressortissant étranger est strictement contrôlée concernant les demandes de données officielles ou des entretiens au niveau des ministères qui exigent l'autorisation officielle de recherche délivrée par l'Economic Planning Unit (EPU), unité émanant du Département du Premier Ministre. L'autorisation officielle de recherche est délivrée au bout d'une longue procédure relativement arbitraire[I] sur la base du dépôt du projet scientifique, de l'emploi du temps précis du chercheur, de la liste des personnes à interviewer, du nom d'un universitaire malaisien qui sera l'interlocuteur local de l'EPU pour cette recherche (et dont les responsabilités sont clairement définies), d'une attestation de financement, etc. Certains sujets de recherche sont interdits officiellement : on ne peut prendre pour objet de recherche les « questions sensibles, relatives aux valeurs et aux normes locales ainsi qu'aux sujets politiques » selon la note officielle accompagnant le dossier de demande d'autorisation à conduire une recherche en Malaisie (Approval to conduct a research in Malaysia, EPU)[II]. Ces « questions sensibles », dont la liste est explicite[III], correspondent aux domaines relatifs à la religion, l'ethnicité, la Nouvelle Politique Économique (NEP, 1970-1990), les inégalités de revenus, ou encore les sultans. Les journalistes comme la statistique nationale sont d'ailleurs aussi soumis à ces interdits. Une présentation des résultats de la recherche auprès de l'EPU devra précéder leur publication et pourrait même conditionner la sortie du territoire. Le but de cette procédure est de « protéger l'image de la nation et sauvegarder l'intérêt national »[IV].

Il faut par ailleurs rappeler que si la Malaisie a reçu en héritage de l'administration britannique un appareil statistique d'État relativement développé au regard d'autres pays d'Asie, celui-ci est longtemps resté très imparfait et la diffusion des résultats, du moins jusqu'à la généralisation des nouvelles technologies dans la statistique publique à partir de la seconde moitié des années 2000, en était compliquée. Le plus souvent les enquêtes, quand elles existent, sont parcellaires et rarement prolongées sur de longues périodes ni reprises à intervalles réguliers pour permettre des comparaisons. Hormis quelques exceptions, les entreprises de mesure sont issues d'une préoccupation de court terme et ne donnent pas lieu à un programme de recherche prolongé. Enfin, les résultats des enquêtes ne sont pas systématiquement rassemblés. Tout ceci concourt à constituer des séries disparates et sujettes à caution.

Enfin, pour mieux situer la source du lien étroit entre les résultats statistiques publiés et les objectifs politiques, il faut savoir qu'au niveau des divisions statistiques de chaque ministère et du département national des statistiques, les fonctionnaires doivent soumettre obligatoirement les résultats de leurs enquêtes semestrielles, annuelles ou pluriannuelles au crible des services de l'Economic Planning Unit. Cet aller-retour des données est officiellement justifié par la nécessaire correction des aberrations statistiques, mais en réalité il établit et perpétue la dépendance entre l'information disponible sur le pays et les objectifs de politique intérieure garantis par les services du Premier Ministre[V]. Ces interférences entre les considérations politiques internes, les opérations et les résultats des mesures sont tellement étroites qu'il est donc toujours extrêmement difficile de savoir, en tant que chercheur, sur quoi l'on travaille car il est fréquent de se trouver confronté à des mesures d'une même variable qui diffèrent.

Ainsi pour rédiger cette ouvrage a-t-on eu nécessairement recours, au-delà des travaux économiques stricto sensu, à d'autres références en histoire, en sociologie et en démographie. Ces travaux, souvent plus détachés de la production de la statistique publique, ou alors *extrêmement* maîtrisés comme ceux de C. Hirschman sur le recensement, permettent de s'orienter parmi les hypothèses alternatives.

En réalité, dans les ministères, des enquêtes sont toujours menées sur ces sujets relatifs à la question ethnique, mais rien n'est publié depuis une dizaine d'années. Par exemple, en 1997, dans la bibliothèque interne du ministère du Travail où nous avions pu étudier, un annuaire de données annonçait dans sa table des matières le tableau des taux de salaires selon l'appartenance ethnique : mais la page est manquante, ce qui signifie qu'elle n'était donc pas même diffusée à l'intérieur du ministère. Un chercheur malaisien réputé qui travaillait alors sur ces questions pour l'Economic Planning Unit nous avait confirmé qu'il n'y avait pas eu accès non plus.

I Un comité, réuni une ou deux fois par an, examine les demandes qu'il agrée « en fonction du seul contenu scientifique du projet ». En réalité, après huit mois de procédures infructueuses, nous avions obtenu notre *research pass* en quelques jours avec l'intervention de l'Ambassade de France.

II 1997. Aujourd'hui l'ensemble de la procédure est consultable sur le site internet d'EPU : http://www.epu.gov.my/undertaking. Une circulaire de 1999 est venue prolonger et préciser les conditions de l'encadrement de la recherche définie en 1978. En 2010, les frais liés à la demande d'autorisation ont été supprimés, ce qui s'inscrit sans doute dans le nouveau programme national de lutte contre la corruption.

III « Explanatory notes on sensitive issues » (http://www.epu.gov.my/undertaking).

IV General Circular n° 3, 1999 : « Regulation for the conduct of research in Malaysia », p. 2.

V Atelier de travail organisé par le BIT (ONU, Genève) et la Fédération des employeurs malaisiens avec les départements statistiques des différents ministères (Travail, Éducation, Finances) et EPU au sujet de l'information sur le marché du travail (notes de terrain, Kuala Lumpur, 17 mars 1998).

Très peu d'ouvrages français en revanche, hormis quelques romans à succès autour de la Seconde Guerre mondiale, ont été spécifiquement consacrés à la Malaisie, et moins encore à son économie. Mis à part la récente présentation du pays abordée selon une problématique plus géographique par Rodolphe De Koninck, la plupart des livres qui en traitent le font, non sous l'angle monographique, mais dans une comparaison internationale ou régionale et lient son étude à celle de Singapour ou des pays voisins de l'ASEAN.

La contrepartie de la mise en avant de la cohérence interne et de la singularité

de la trajectoire économique malaisienne est le faible poids accordé dans cet ouvrage à la question de l'intégration régionale, en l'occurrence celle de la place du pays dans les évolutions de l'ASEAN. Cette dynamique institutionnelle régionale nous semble très périphérique en matière de détermination de la croissance économique malaisienne et de ses orientations structurelles par rapport aux intentions de politiques nationales d'une part, aux influences américaines, japonaises ou encore européennes que véhicule son insertion dans la mondialisation de l'autre. Pour une meilleure connaissance de l'ASEAN en tant que telle, on se référera donc à Sophie Boisseau du Rocher (« Un régionalisme asiatique, l'ASEAN », *L'Asie retrouvée* D. Camroux, J.-L. Domenach éd., Paris, Seuil, 1997, p. 146-166) ou encore à François Nicolas (« L'intégration économique en Asie de l'Est : les progrès limités de l'approche institutionnelle », *Asie 2006-2007*, Études de la documentation française, 2006). Une vue d'ensemble rétrospective des travaux et avancées de l'ASEAN a été proposée par le numéro spécial consacré à quarante ans d'association de coopération régionale par la revue *Contemporary Southeast Asia* (2007, vol. 29, n° 3) publiée par l'Institute of Southeast Asian Studies, Singapour. On se référera en particulier à « ASEAN Beyond Forty : Towards Political and Economic Integration » rédigé par son ancien secrétaire général, R. Severino (p. 395-405). Enfin, pour une interprétation en économie politique internationale de l'intégration régionale à laquelle participe la Malaisie, se référer à : C. Figuière et L. Guilhot, « Vers une typologie des "processus régionaux", le cas de l'Asie Orientale » (*Revue Tiers-Monde*, vol. 192, n° 4, 2007, p. 895-917) et « L'Asie d'une crise à l'autre : l'impact sur l'intégration régionale » (*Mondes en développement*, vol. 154, n° 2, 2011, p. 29-44).

L'ouvrage se compose de trois parties. La première partie est consacrée à la genèse du développement économique malaisien. Le chapitre 1, articulant histoire générale et histoire économique, revient sur la colonisation britannique pour mettre en évidence les structures institutionnelles, démographiques et économiques qui expliquent largement les caractéristiques singulières du développement à venir, ainsi que les lignes de partage durables de la société malaisienne modelée par l'économie coloniale. Le chapitre 2 expose les conflits sociaux sous-jacents à la rupture profonde que va représenter la nouvelle politique économique à partir de 1970. Il s'attache, en considérant la genèse des institutions, à établir les liens entre l'état des rapports de force politiques et sociaux et le type de politique qui a pu s'élaborer alors, conditionnant le décollage économique du pays.

La seconde partie quantifie la remarquable croissance malaisienne et décompose la dynamique macroéconomique à l'œuvre de 1970 à nos jours.

La croissance est analysée sous l'angle néoclassique de la contribution des facteurs productifs, interrogeant les progrès de la productivité malaisienne par comparaison avec les économies de la région (chapitre 3). Dans la mesure où cette trajectoire est marquée par une succession de crises intervenues depuis 1997, on en distingue les causes respectives et on souligne la résilience d'un modèle de développement (chapitre 4). De cette étude se dégagent les forces et faiblesses d'un modèle marqué à la fois par la dépendance à l'égard de l'extérieur et par l'intervention contra-cyclique de l'État.

La dernière partie porte sur les caractères propres au modèle malaisien que l'examen des séries quantitatives macroéconomiques ne suffit pas à qualifier. L'encadrement institutionnel et politique de la croissance met en relief un rapport particulier entre le monde politique, dominé par le parti UMNO (United Malays' National Organization), et le monde des affaires : de l'État développeur au *crony capitalism*, ce sont différentes facettes du rapport entre l'État et l'activité économique qui sont ensuite examinées (chapitre 5). Ce rapport complexe est à l'origine d'une souveraineté économique ambiguë. Celle-ci s'affirme particulièrement dans le contexte de la mondialisation dont on s'est beaucoup demandé au début des années 2000 si elle ne signait pas la fin de la souveraineté des États. La Malaisie, par les différents aspects de son insertion dans la mondialisation (chapitre 6), apporte incontestablement une pierre de plus au débat.

Partie 1

La naissance d'un Tigre asiatique

1

1874-1969, la marque de l'héritage britannique

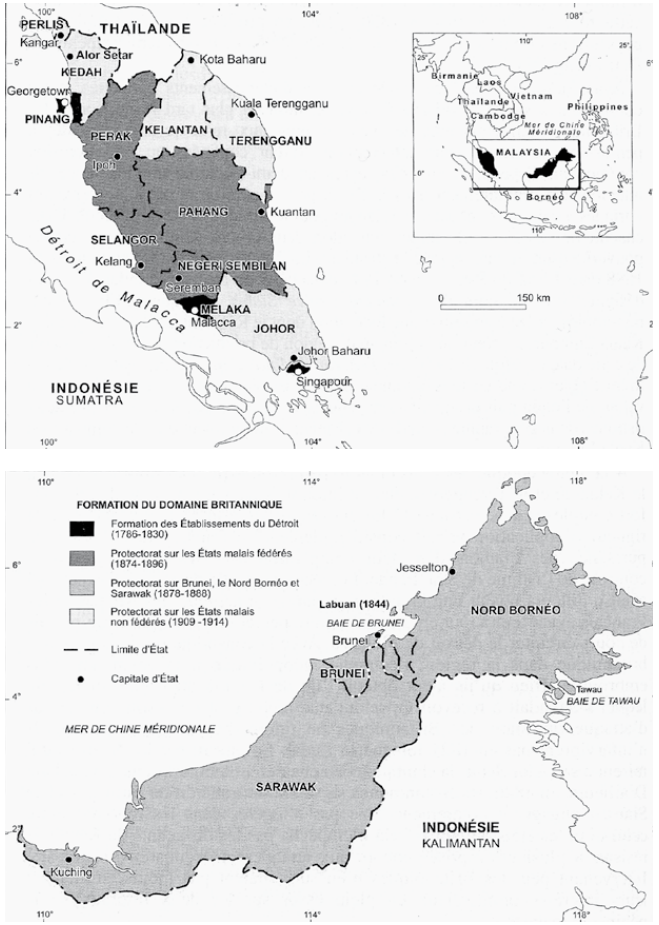
Introduction : les institutions du développement

Les premières prises de contrôle britanniques dans le détroit de Malacca commencèrent par l'île de Penang (1786), puis Malacca (1795), et enfin Singapour (1819) au nom de l'East India Company[1], dans une pure logique mercantiliste. L'implantation britannique dans les sultanats de la péninsule à partir de 1874, en revanche, s'orienta vers l'exploitation des ressources naturelles, ce qui conduisit à transformer l'économie locale et à instaurer une administration indirecte partielle. La colonisation de la Malaisie a procédé de plusieurs modes de gouvernement, d'abord selon le mode de l'administration directe, puis indirecte, et s'est effectuée également en plusieurs étapes, suivant des logiques qui évoluent au cours des XVIII^e^ et XIX^e^ siècles[2] : la domination britannique a eu besoin de plus d'un siècle, de

1 Ces trois ports sont rassemblés en 1830 par la compagnie de navigation en une seule unité administrative, les *Straits Settlements*, c'est-à-dire les établissements (ou comptoirs) du Détroit. Ceux-ci constituent un « solide chaînon d'établissements portuaires sur le grand axe Calcutta-Canton (et plus tard Hong Kong) » (R. De Koninck, *L'Asie du Sud-Est*, 2005, p. 59).

2 Les *Federated Malay States* de 1896 furent conquis progressivement en échange de la protection britannique : d'abord le Perak (1874), puis de 1874 à 1884, Selangor, Negeri Sembilan, Pahang qui formèrent une fédération centrée sur l'étain, dont un résident général unique fut établi à Kuala Lumpur. 1885 est la date d'un premier accord entre Johore et la Grande-Bretagne. Les États du Nord mirent plus longtemps à passer sous la responsabilité britannique sous la forme des *Unfederated Malay States* dont Siam transféra le pouvoir au Royaume-Uni en 1909. Quant à la colonisation des États du nord de Bornéo, *North Borneo*, Sarawak et Brunei, elle fut

Carte 1 **Le découpage administratif de la péninsule malaise et de Bornéo à l'époque britannique**



Source : R. De Koninck, *L'Asie du Sud-Est*, 2005, p. 60.

l'achat de Penang en 1786 à l'entrée du Trengganu en 1919, pour s'établir sur tout le territoire actuel de la péninsule[3].

Au cours de sa progressive (et incomplète) colonisation du monde malais, l'influence britannique a façonné non seulement l'économie mais aussi la future société malaisienne, tant du point de vue de sa démographie que de ses hiérarchies sociales ou encore de la division sociale du travail.

ENCART 3 LA MISE EN PLACE DES PRINCIPALES INSTITUTIONS COLONIALES

À partir de l'achat de l'île de Penang par Francis Loh (1786), puis du traité de Pangkor (1874), un système de gouverneurs britanniques des établissements du Détroit (*Straits Settlements*) et de résidents dans les États, au côté des sultans, fut mis en place. Selon la répartition officielle des rôles, le résident ou *adviser* (selon les endroits) n'est qu'un conseiller des sultans. Dans les faits, le pouvoir colonial s'imposa peu à peu dans les domaines économiques et politiques, mais hors de la sphère de la religion qui reste la prérogative des sultans[i]. Sous l'*Indirect Rule* (administration indirecte), il s'agit, selon Frank A. Swettenham[ii] en 1876, de « préserver les coutumes et traditions acceptables du pays, attirer en faveur de notre aide les sympathies et les intérêts des gens et leur apprendre les avantages du bon gouvernement et d'une politique éclairée ». C'est avec le soutien et la coopération effectifs de la classe dirigeante malaise (initialement hostile) que l'administration indirecte fut globalement réussie du point de vue de ses fonctionnaires[iii].

Dans leur volonté de développer une économie coloniale exportatrice profitable, les Britanniques furent conduits à mettre en place un véritable système légal et administratif, dont le premier et principal geste fut de remplacer les règles traditionnelles d'attribution de la terre et de formuler (entre 1887 et 1904) un système foncier de bail de type européen afin d'encourager les planteurs à défricher la forêt et coloniser le pays. Les autres changements institutionnels à retenir sont :

1. La mise en place d'une administration fiscale, d'un état civil (carte d'identité), du recensement à partir de 1871 dans les trois *Straits Settlements*, poursuivi au rythme d'un par décennie, et commençant (comme en Grande-Bretagne) par l'année 1 : 1871, 1881, 1891, 1901, etc.
2. L'application d'un système de droit de type *common law*[iv].
3. L'introduction d'un système monétaire ancré à la livre sterling, alors *as good as gold*.
4. L'introduction du salariat dans les mines d'étain et les plantations de caoutchouc à partir de l'organisation d'une immigration massive de main-d'œuvre venue des autres colonies (Chinois et Indiens dont le nombre bouleversera la démographie locale).
5. La création d'infrastructures favorables au développement :

– établissement de systèmes de communications : routes, train, ports, aménagements fluviaux pour transporter les marchandises aux ports ;

formellement tardive (1888) et facilitée par l'acculturation de l'aventurier J. Brooke, nommé *rajah* du Sarawak, aux mains de Brunei, en 1841, auquel ont succédé des membres de sa famille jusqu'en 1941. Sur l'histoire de la partie orientale de la Malaisie, voir N. Tarling, *Britain, the Brooks & Brunei*, 1971 ; L. R. Wright, *The Origins of British Borneo*, 1970, et G. Saunders, *A History of Brunei*, 1994.

3 Pour une présentation claire des différents modes d'administration des *Straits Settlements*, *Federated Malay States*, *Unfederated Malay States* et *Borneo*, se reporter à J. A. Fairlie, « British Malaya », *American Political Science Review*, vol. 27, n° 5, 1933, p. 811-815.

– police et assurance de la sécurité des affaires : à partir de 1919, les autorités britanniques ont été capables de faire régner la loi, notamment par l'accès rendu rapide et aisé entre les différents postes et par le contact permanent avec la police qui a pu exercer son autorité.
6. L'introduction d'unités de mesure internationales : les unités utilisées, que l'on retrouve dans les documents officiels et les ouvrages traitant de l'économie malaisienne, proviennent du système métrique anglais (notamment 1 acre = 0,4 ha ; 1 livre = 0,5 kg).

i Un certain nombre de difficultés en découlent, car si la séparation entre le domaine religieux et le domaine séculier est claire pour les Occidentaux au XIX[e] siècle, elle ne peut pas exister pour les sultans musulmans de la Malaisie. B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982, p. 173.

ii Entré comme élève officier des *Straits Settlements Civil Service* en 1870, F. A. Swettenham fut fonctionnaire dans les États malais à plusieurs titres jusqu'à être désigné résident du Selangor en 1882, puis *acting resident* dans le Perak de 1884 à 1886, avant d'y être nommé résident (à la suite de Sir Hugh Low) de 1889 à 1895. Swettenham fut ensuite le premier résident général des États fédérés de Malaisie (FMS) à partir de 1896. Il atteint le sommet de sa carrière en tant que gouverneur des établissements du Détroit de 1900 à sa retraite en 1904. H. Barlow, *Swettenham*, 1995.

iii B.W. Andaya et L.Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982, p. 206.

iv À l'indépendance, le pays se dotera d'un système politique de synthèse emprunté à la Grande-Bretagne : une monarchie constitutionnelle, dont le rôle exécutif clef est détenu par le Premier ministre, les sultans exerçant le rôle de roi (*Yang di Pertuan Agong*) à tour de rôle pendant cinq ans.

Ce détour par la période coloniale en Malaisie s'impose avec d'autant plus d'évidence que la quasi-totalité des ouvrages consultés sur l'économie malaisienne, son industrialisation, les inégalités spatiales, le système éducatif ou l'organisation politique commencent par consacrer un chapitre à la période coloniale. Au-delà des divergences de jugement sur la colonisation, les auteurs d'ouvrages d'histoire de la Malaisie reconnaissent tous que l'héritage britannique est extrêmement lourd pour son économie et sa société. L'effet potentiellement dangereux pour l'équilibre politique de la gestion coloniale de la main-d'œuvre immigrée est souligné[4]. Certains historiens, comme George C. Allen et Audrey G. Donnithorne[5], tiennent un discours congruent aux intérêts britanniques, qu'ils créditent de la mise en place de structures favorables au développement et en particulier de sociétés d'affaires et d'entreprises privées. À l'inverse, Rupert Emerson développe une analyse violemment anti-impérialiste, quand d'autres enfin, du côté malaisien, et plus souvent venus de l'économie que de la science politique, critiquent la société duale (Lim Teck Gee) qui émerge de la période coloniale dans une perspective dépendantiste (Kohr Kok Peng) ou marxiste (Hua Wu Yin, Kwame Sundaram Jomo)[6].

4 C. Abraham, *The Naked Social Order. The Roots of Racial Polarisation in Malaysia*, 2004.
5 G.C. Allen et A.G. Donnithorne, *Western Enterprise in Indonesia and Malaysia*, 1962.
6 R. Emerson, *Malaysia, a Study of Direct and Indirect Rule* (1937), 1964 ; Lim Teck Gee, *Origins*

D'un autre côté, des travaux de recherches néo-institutionnalistes se sont récemment intéressés à l'effet de la colonisation sur le développement économique[7], mais sans proposer cependant d'avancée décisive dans la compréhension du cas malaisien. En effet ces recherches quantitatives croisent d'une part le niveau de vie moyen des pays en développement (plus d'une centaine), ou le niveau d'inégalité (plus délicat encore à mesurer de manière fiable), et d'autre part diverses variables comme l'emplacement géographique (notamment la distance à l'équateur), le régime juridique (*common law* contre droit romain), la nature de la colonisation (de peuplement ou d'exploitation), l'identité du colonisateur, le taux de mortalité des régions colonisées, etc. Mise en relation statistique de variables conceptuellement et empiriquement fragiles, sinon douteuses, cet exercice un peu formel ne peut remplacer une réflexion informée et précise sur l'influence de la colonisation. L'analyse doit nécessairement se forger sur la base d'autres éléments de connaissance. Ensuite, du point de vue théorique, réduire le débat sur l'évaluation de l'action colonisatrice à la mise en place (ou non) d'institutions telles que le droit de propriété et l'existence d'un état de droit et en faire le facteur déterminant du développement – en évacuant toute considération politique – reste simplificateur. S'il est établi de longue date que le développement économique capitaliste nécessite des institutions juridiques protégeant la propriété privée[8], ce travail statistique ne permet pas de comprendre comment la colonisation influence et modèle le pays sur lequel elle s'exerce : quel est le projet originel de la puissance coloniale ? Comment ces transformations sont-elles mises en œuvre ? Et quels sont les effets propres de ces institutions sur l'histoire sociale nationale ?

À une époque encore marquée par les vifs débats français sur l'enseignement du « rôle positif » de la colonisation, la recherche en sciences sociales apparaît elle aussi concernée par le retour du refoulé colonial[9]. En

of a Colonial Economy. Land and Agriculture in Perak, 1874-1897, 1976 ; Kohr Kok Peng, *The Malaysian Economy. Structures and Dependence*, 1983 ; Hua Wu Yin, *Class and Communalism in Malaysia*, 1983 ; K. S. Jomo, *A Question of Class. Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*, 1986.

7 D. Rodrik, A. Subramanian et F. Trebbi, « Institutions rule : the primacy of institutions over geography and integration in economic development », *Journal of Economic Growth*, 2004 ; J. D. Sachs, « Tropical underdevelopment », *NBER WP*, 2001 ; D. Acemoglu, S. Johnson et J. S. Robinson, « The colonial origin of comparative development : an empirical investigation », *The American Economic Review*, 2001.

8 À la suite d'A. Smith, les économistes classiques théoriciens du marché autorégulateur reconnaissent néanmoins à l'État le rôle de garant du droit et de la propriété comme condition sine qua non du développement de l'économie.

9 On publie ou réédite les travaux d'historiens travaillant depuis longtemps à ces problématiques : M. Ferro éd., *Le livre noir du colonialisme*, 2002 ; Y. Benot, *Les Lumières, l'esclavage, la*

économie, plusieurs courants convergent vers la redécouverte de ces sujets : la littérature économique libérale académique ou institutionnelle (FMI, Banque mondiale) revient à l'époque coloniale et pose la question de son évaluation, y compris en termes positifs[10]. D'un autre côté, cette même référence à la colonisation alimente, dans la littérature critique, les interrogations sur les racines de la mondialisation[11] : la notion d'impérialisme réapparaît, chargée négativement. C'est donc sur cet arrière-fond intellectuel contrasté que l'on propose de tracer la genèse du développement malaisien en revenant aux temps de la colonisation britannique.

Ce premier chapitre aborde les transformations majeures directement engendrées par la présence britannique en termes de structures productives, administratives et politiques. Il soulève les problématiques liées à la société multiethnique, « société plurielle » née de l'organisation du travail dans la colonie, et à l'inégale répartition des revenus qui devient un problème politique explosif à la veille du décollage malaisien. Ces tensions éclateront en mai 1969 lors de violentes émeutes interraciales qui vont obliger le gouvernement malaisien à changer de stratégie et de rythme de développement.

La période retenue pour traiter de la Malaisie durant la période coloniale et de son héritage dans le développement contemporain couvre presque cent ans : elle s'étale des accords de Pangkor (1874), qui signalent le début de la colonisation de la péninsule[12], aux événements de 1969, soit plus d'une décennie après l'indépendance (1957). Ce travail institutionnaliste et historique sur l'économie malaisienne conduit en effet à distinguer clairement cette période de celle qui s'ouvre avec la mise en place de la nouvelle politique économique (*New Economy Policy*, NEP) en 1970. Ainsi, plutôt que la distinction purement politique entre Malaya britannique et Malaisie indépendante, l'opposition se fera sur des critères économiques, entre une première période (1874-1969) de transformations profondes – caractérisée par un lent développement de l'exploitation coloniale des ressources naturelles, d'un État faible peu interventionniste, d'un bouleversement démographique et d'une dynamique inégalitaire dans un contexte de laissez-faire économique – et la période ultérieure, 1970-2007,

colonisation, 2005, ou pour la Grande-Bretagne, E. Hobsbawm, *L'ère des Empires, 1875-1914*, 1999. En atteste aussi la sortie de l'ouvrage collectif dirigé par P.-J. Luizard, *Le choc colonial et l'islam*, 2006. Cette effervescence est le sujet de la synthèse que propose R. Bertrand, « Les sciences sociales et le "moment colonial" : de la problématique de la domination coloniale à celle de l'hégémonie impériale », *Questions de recherche*, 2006.

10 D. Acemoglu *et al.*, « The colonial origin… », 2001.

11 S. Berger, *Notre première mondialisation*, 2003.

12 Voir B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982.

de forte croissance qui, conférant à la Malaisie son caractère de nouveau pays industrialisé, fera l'objet des chapitres suivants. On distinguera dans le texte la *Malaya* coloniale de la *Malaisie* indépendante, mais par souci de simplification et de lisibilité l'adjectif associé sera dans tous les cas *malaisien*[13]. Ce dernier ne doit pas être confondu avec l'adjectif *malais* qui renvoie à des critères non plus politiques et nationaux mais ethniques et culturels, portés par la population originelle de la péninsule malaise.

Du commerce à l'exploitation capitaliste des ressources naturelles

À l'origine du développement économique malaisien se trouvent le commerce et l'exploitation capitaliste des ressources naturelles : la *British Malaya* formant une colonie prospère dont les Britanniques purent tirer un grand profit sans que l'investissement militaire et politique y soit jamais trop important. Seuls les établissements du Détroit (*Straits Settlements*) appartinrent vraiment à la Couronne (sous la juridiction du ministère des Colonies à partir de 1867). Pour le reste, l'autorité britannique dans les sultanats se fondait sur des traités conclus entre leur souverain et le gouvernement britannique ; selon ces traités, certains pouvoirs étaient dévolus à l'Angleterre qui s'engageait en retour à protéger et assister les États malais. La mise en valeur coloniale s'est donc effectuée progressivement au sein de protectorats sous administration indirecte. Aujourd'hui encore, la Malaisie fait partie du Commonwealth.

Persistance de la logique mercantiliste (fin XVIIIe - fin XIXe siècle)

La position de carrefour de la péninsule malaise, à mi-chemin sur la route des échanges entre la Chine et l'Inde, au carrefour de l'Asie du Sud-Est, a toujours attiré de Chine et du monde arable ou indien les marchands et les métiers liés au commerce portuaire. Les ports de Malaisie servaient d'entrepôt aux navigateurs et aux marchands amenés au rythme des vents de mousson.

La péninsule malaise, sous les vagues des influences extérieures, est demeurée sans unité politique propre jusqu'à la colonisation : les sultans régnaient sur leurs sultanats malais, tandis que de nombreux groupes de

13 Convention adoptée par de nombreux travaux portant sur les périodes à cheval entre l'ère coloniale et la période récente. On écrira *malaisien* plutôt que *malaysien*, car le nom officiel du pays en français aujourd'hui est la Malaisie (et non plus la Malaysia).

population – à l'organisation sociale plutôt tribale, caractérisés par leurs métiers – vivaient dans la forêt (*Sakai*, *Orang Asli*), sur les côtes ou sur les mers (*Bugis*, pirates *Orang Laut*) : s'il existait bien un « monde malais », celui-ci était divisé.

Entrepôt entre l'océan Indien et la mer de Chine, Malacca fut fondé autour de 1400. Au cours du XVe siècle qui est celui du début de sa splendeur, ce sultanat fut connu pour sa prospérité dont le rayonnement était sans équivalent. Malacca accueillait alors près de 15 000 marchands chinois, arabes, perses ou indiens, et ce port hébergeait plus de navires que tout autre port au monde[14]. Ceux-ci étaient attirés par un gouvernement malais assurant la stabilité et la continuité des règles relatives à l'échange, règles déjà formalisées dans un Code maritime du monde malais. On estime sa population autour de 100 000 habitants au début du XVIe siècle[15]. Mais plus encore, Malacca forgea la matrice de la tradition culturelle et de l'habileté politique typiquement malaises. Celles-ci furent indissociables de l'islamisation des hommes et des institutions, et furent ensuite imitées dans les autres royaumes malais. La cour de Malacca a ainsi conçu la forme d'un État dont la nature et le fonctionnement firent partie intégrante de la vision du monde des Malais jusqu'au XIXe siècle[16]. Avant de devenir une possession britannique, Malacca fut conquis par les Portugais en 1511, puis par les Hollandais en 1641.

Outre le contexte de rivalité entre grandes puissances européennes, les motivations de la politique britannique sur les mers orientales à la fin du XVIIIe siècle tenaient aux difficultés de paiement de la grande compagnie de navigation britannique, la Compagnie des Indes orientales (l'East India Company), qui cherchait à augmenter ses importations de soie et de thé de Canton tout en limitant son chargement d'argent vers la Chine : les produits d'Asie du Sud-Est étaient un moyen de paiement alternatif et l'existence d'entrepôts hors de Chine permettait de négocier des termes de l'échange plus favorables aux Britanniques[17]. La solution était donc d'établir des *British Settlements* sur la mer de Chine ou dans l'archipel malais à la périphérie de l'Empire hollandais. La rivalité pour le monopole du commerce des épices (poivre, muscade, girofle…) et la concession de libre navi-

14 D'après le récit historique de Tomé Pires, apothicaire portugais envoyé à Malacca en 1512 au lendemain de la conquête portugaise : *The Suma Oriental of Tomé Pires*, A. Cortesão éd., 1944, dans B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982, p. 31-32 et p. 44.

15 *Ibid.*, p. 44.

16 Le souverain doit sa légitimité à une ascendance qui remonte aux origines des royaumes malais. Il est au centre de toute activité significative et il est responsable devant Dieu. Il ne doit pas faire honte à un seul de ses sujets, sans quoi Dieu détruira son royaume. Ceux-ci lui doivent loyauté, quoi qu'il fasse (*ibid.*, p. 44-45).

17 D. K. Basset, *British Trade and Policy in Indonesia and Malaysia in the late XVIIIth Century*, 1971.

gation dans le détroit de Malacca, en jeu lors de la guerre anglo-hollandaise de 1780-1784, s'exerçaient à l'époque en faveur des Hollandais. La politique locale britannique était déterminée en dernière instance par la diplomatie internationale européenne et par des considérations impérialistes sur l'Asie. Précisons que les intérêts privés de la Compagnie des Indes orientales furent aussi étroitement liés aux intérêts politiques de l'État britannique[18]. Créée en 1600 pour imiter le succès de la Compagnie hollandaise (VOC) sur autorisation de la reine d'Angleterre, détentrice du monopole du commerce britannique avec la région située au-delà du cap de Bonne-Espérance, la Compagnie des Indes orientales[19] était une entreprise de marchands au statut de société privée par actions[20]. En 1765, elle devint aussi, à la suite d'un vote au Parlement, une structure politique chargée d'administrer les conquêtes coloniales d'Asie orientale : désormais les nouvelles conquêtes appartenaient de droit à la Couronne et non à la Compagnie.

Le *Regulating Act* de 1773 marqua l'implication du gouvernement britannique dans l'expansion territoriale coloniale et engagea la responsabilité de la nation dans les affaires indiennes. Pour cela, il établit un gouverneur général (et un conseil de cinq membres nommés) à Calcutta, y créa une Cour suprême pour faire valoir le droit localement et en particulier mettre de l'ordre dans les trafics organisés à leur profit personnel par les membres de la Compagnie, et prit le contrôle sur la Compagnie, à laquelle le gouvernement accorda un versement pour faire face à ses débiteurs[21]. En Malaisie, ce sont trois ports que les Britanniques occupèrent en premier lieu à partir d'acquisitions de la Compagnie des Indes orientales : Penang (1786)[22],

18 Cependant, selon D. K. Basset, la vision classique selon laquelle l'extension du *Dominion* britannique dans l'archipel malais était un bien en soi et l'idée selon laquelle les officiers locaux avaient une vision claire de la situation et des enjeux doivent être remise en cause. Par exemple, les contacts du gouvernement avec les États malais se faisaient uniquement par l'intermédiaire des corsaires et marchands anglais. Ainsi, pour convaincre les autorités britanniques, F. Light exagéra énormément l'intérêt de l'acquisition de l'île de Penang et minimisa les risques de guerres locales entre sultanats, qui pourtant couvaient.

19 P. Haudrère, *Les Compagnies des Indes orientales*, 2006.

20 Les actionnaires détiennent des parts de navires (1/16, 1/32), parts au prix élevé mais qui peuvent être revendues et donnent lieu à un loyer annuel très intéressant (qui peut être supérieur à 100%). Enfin ces parts représentent un placement en capital sans responsabilité de gestion, mais c'est un placement risqué et les actionnaires diversifient leur portefeuille en plaçant sur différents navires. Ces propriétaires sont « des aristocrates proches de la Cour, des membres du Parlement, des marchands de la Cité, des directeurs et des employés de la Compagnie. Tous ont en commun des intérêts d'argent, des affinités de sang ou d'alliance matrimoniale » (*ibid.*, p. 112).

21 L'équilibre des pouvoirs entre l'État et le conseil d'administration des directeurs de la Compagnie se modifia progressivement, au fur et à mesure que l'administration coloniale se renforçait dans une logique de domination territoriale (*ibid.*).

22 F. Light, négociateur de l'acquisition de Penang, devint pour l'histoire le pionnier de l'implantation britannique en Malaisie, mais il ne représentait finalement que les intérêts très

Malacca (1795)[23], et Singapour (1819). Ils formèrent la première entité administrative malaisienne, les comptoirs du Détroit (*Straits Settlements*), à partir de laquelle leur influence sur la péninsule put s'étendre. Mais c'est depuis les Indes que la Malaisie fut d'abord administrée (jusqu'en 1867, date à laquelle les *Straits Settlements* passèrent sous l'administration directe du Colonial Office de Londres).

À la suite d'une longue période de conflits et d'instabilité, le traité de Londres, signé en 1824 entre la Grande-Bretagne et la Hollande, partagea le détroit de Malacca en deux zones d'influence et de contrôle : au sud, l'Empire hollandais dont le centre régional était à Bencoolen ; au nord, l'Empire britannique concentré sur les ports du détroit de Malacca.

Singapour devint très vite le premier port commercial[24]. Cette île malsaine et marécageuse à l'extrémité sud-est de la péninsule a vu sa population passer de 150 à 5 000 habitants dans les six mois qui ont suivi sa fondation en 1819 ; deux mois après sa population avait encore doublé. Cinquante ans plus tard, elle égalait presque celle de la péninsule. En dix ans, le commerce, parti de zéro, atteignait 4 millions de livres[25]. Ce port hébergea l'administration unifiée des *Straits Settlements* en 1829.

ENCART 4 LES BRITANNIQUES ET LE SYSTÈME MONÉTAIRE MALAISIEN

Jusqu'à la fin du XIX[e] siècle, les conditions monétaires régionales étaient instables et inorganisées. La monétarisation de l'économie restait très partielle, la plupart des échanges se faisant sous forme de troc tandis que les impôts étaient réglés aux souverains locaux en nature, sous forme d'une part de la récolte. De très nombreuses monnaies circulaient : pièces d'argent aux origines variées (East India Company, piastres mexicaines, doublons espagnols, monnaies des Indes orientales, dollars d'argent britannique et américain, yen), qui s'échangeaient selon leur poids en argent. Entre 1837 et 1857, une tentative d'imposition de la roupie indienne (d'argent) comme seule référence monétaire légale en Malaisie avait échoué.

particuliers de la communauté des marchands anglais. Les sommes exigées en paiement de l'île ne furent versées qu'avec retard et très partiellement. Pour les aristocrates malais, en particulier le sultan du Kedah qui avait noué des liens d'amitié et signé en 1791 un traité favorable aux Anglais, la politique britannique durant la première décennie de l'occupation de Penang, au service d'intérêts diplomatiques européens sur lesquels ils n'avaient aucune prise, apparut comme une douloureuse désillusion. D. K. Basset, *British Trade…*, 1971.

23 Autour de 1770, Malacca est en déclin et les Hollandais insistent pour que les marchands y soient bien accueillis ; à partir de la fin du XVIII[e] siècle le port perd sa prééminence au profit de Singapour.

24 Fondé par S. Raffles en 1819, Singapour apparut très vite comme l'acquisition la plus importante des trois établissements du Détroit. En revanche, la fondation du Hong Kong en 1842 détrônera Singapour du rang de premier port de commerce avec la Chine.

25 Central Office of Information, *Évolution de la Malaisie, l'œuvre britannique, 1786-1957*, 1957, 41 pages.

Introduction d'une monnaie unique et convertible en livre sterling (£)

À partir de 1899, des billets émis par le Board of Commissioners of Currency de Singapour firent leur apparition, fondés aux deux tiers (1902) puis à moitié (1909) sur l'argent. À partir de 1910, ces billets des *Straits Settlements* constituèrent l'essentiel de la masse monétaire en circulation. Les États de *North Borneo*, Brunei et du Sarawak, dont les interconnexions avec la péninsule malaise étaient très réduites (si ce n'est avec le port de Singapour), avaient leurs propres monnaies qui circulaient aussi dans la région, mais ces monnaies furent convertibles dès la fin du XIX[e] siècle avec les *Straits dollars*.

La question de la convertibilité des *Straits dollars* avec l'or divisa le Détroit : les Européens, liés par les affaires aux pays occidentaux qui dépendaient du *Gold Exchange Standard*, étaient pour l'ancrage à l'or. Les commerçants et entrepreneurs asiatiques penchaient en faveur du maintien du rattachement à l'argent, pour tirer profit dans les échanges avec l'Occident de la dévaluation de l'argent qui avait perdu 50 % de sa valeur entre 1870 et 1900, tout en laissant inchangés les termes de l'échange avec les pays de la région, qui commerçaient pour l'essentiel avec ce métal. Finalement une Commission monétaire du Détroit trancha en 1903 en faveur d'une parité fixe avec l'or : le *Straits dollar*, qui deviendra plus tard le *Malaysian dollar* ou *ringgit* (ringgit malaisien, noté RM), fit partie du *Gold Exchange Standard*. L'hégémonie monétaire de la livre sterling à l'époque (*as good as gold*) permettait de définir la convertibilité avec la monnaie malaisienne qui s'établit en 1906 à *1 Straits dollar = 12 pence*. Cette parité fixe sera maintenue après que la livre sterling a suspendu sa convertibilité à l'or en 1931, et restera inchangée jusqu'en 1967.

Régime de *Currency Board*

La Grande-Bretagne imposa ce mécanisme qui fait dépendre la création monétaire des encaisses en or (ou en livre sterling) obtenues par la Malaisie à partir de ses recettes commerciales. Autorégulateur, ce système s'inscrit dans la logique de laissez-faire du gouvernement. En effet, si ce système permettait de limiter mécaniquement l'inflation, il réduisit en revanche la possibilité de mener une politique monétaire volontariste pour contrebalancer les récessions ou stabiliser l'économie en période d'expansion très rapide. De manière générale, on admet que ce régime n'a pas nui au commerce et à l'économie, car il a garanti la stabilité du taux de change propice à l'échange et aux investissements directs étrangers. Mais il n'a pas favorisé le développement de banques locales. D'autre part le taux de couverture imposé par Londres (qui géra ces réserves à partir 1909) était très élevé : la Malaisie devait immobiliser des titres en sterling et encaisses équivalant à 110 % de la masse monétaire en circulation (rapport qui atteignit 197 % en 1934). Ces dispositions monétaires, qui visaient à maximiser les bénéfices de l'Empire tout en empêchant l'intégration complète au système monétaire britannique, montrent que les ***Straits Settlements*** étaient de fait traités comme un État étranger par Londres, bien que toutes les décisions de politique monétaire aient été prises par la métropole.

Sources : J. Drabble, *An Economic History of Malaysia c. 1800-1990. The Transition to Modern Economic Growth*, 2000, p. 76-78 ; W. G. Huff, « Monetization and financial development in Southeast Asia before the second wold war », *Economic History Review*, vol. 56, n° 2, 2003, p. 300-345.

Les établissements du Détroit sont avant tout des ports dont on doit souligner l'intégration commerciale régionale très ancienne et le rôle de

pivot dans la division internationale du travail. Mais l'intérêt stratégique des ports de Malaisie s'affaiblit progressivement à partir des années 1830.

D'après le premier recensement, en 1871, la population cosmopolite des *Straits Settlements* s'élevait à environ 300 000 personnes, dont moins de 2 500 Européens, établis pour la plupart à Singapour.

Tableau 1 **Composition de la population des *Straits Settlements* en 1871**

	Penang	Singapour	Malacca	Total
Chinois	36 561	54 572	13 482	104 615
Indiens	18 611	11 501	3 278	33 390
Malais	75 216	26 141	58 098	159 453
Européens	433	1 946	50	2 429
Eurasiens	2 409	2 951	2 850	8 210
Total	133 230	97 111	77 756	308 097

Source : Oii Jin Bee, *Peninsular Malaysia* (1976), cité par Hua Wu Yin, *Class and Communalism in Malaysia*, 1983, p. 25.

Les marchandises qui repartent de ces ports sont essentiellement le café, le sucre, le tabac, le thé, le copra et autres dérivés de la noix de coco, l'étain, les épices, le bois. Plus tard, ce sera aussi le caoutchouc, puis l'huile de palme et le pétrole. Mais au début du XX[e] siècle, les revenus de ces lieux stratégiques étaient encore très liés au commerce d'opium (53 % des revenus des *Straits Settlements* en 1901), d'alcool (11 %) et de tabac. Il faut rappeler que l'intérêt de ces entrepôts est avant tout international.

Tableau 2 **Importations et exportations des *Straits Settlements*, 1910-1930 (en millions de £)**

	Import. totales	Import. locales	Part des import. locales	Export. totales	Export. locales	Part des export. locales
1910	345,8	12,9	45,3 %	307,3	87,3	28,4 %
1915	426,7	165,1	38,7 %	398,5	108,9	27,3 %
1920	1 064,7	354,9	33,3 %	878,9	207,4	23,6 %
1925	945,2	618,6	66,6 %	1 087,9	203,1	18,6 %
1930	630,9	388	61,4 %	557,6	126,2	22,6 %

Source : *Report of the Custom Duties Committee* (1932), cité par R. Emerson, *Malaysia…*, 1964, p. 360.

Si le commerce croissant avec l'*hinterland* malais est surtout assuré par Malacca, les ports francs de Singapour et de Penang sont au centre d'une immense zone prospère de la côte de Madras à la Chine, passant par la

Birmanie, l'Indochine et l'archipel indonésien. Des années 1910 à 1930, les données sur les importations et exportations totales des *Straits Settlements* font apparaître les échanges locaux avec les Indes néerlandaises, la Birmanie, le Siam, les Philippines et le Bornéo britannique. La Malaisie n'avait déjà plus le profil type de la colonie qui importe des biens manufacturés vers la métropole contre ses exportations de produits primaires, car la majorité de ses importations venait de l'Asie du Sud-Est et était constituée de produits primaires. En revanche, de manière classique, les exportations se composaient à 95 % de produits primaires[26].

Mais au début du XX^e^ siècle, la logique mercantiliste[27] s'effaça progressivement pour laisser place à celle, directement productive, d'une colonisation d'exploitation. L'important désormais, aux yeux de Londres, se déroulait à l'intérieur de la péninsule où l'exploitation du caoutchouc allait ouvrir des perspectives de taux de profits sans équivalent : à partir de 1874, la prise de contrôle des mines d'étain et le développement d'une agriculture de plantation ont commencé à créer un secteur capitaliste et à poser les bases d'une première modernisation de la colonie. Cette exploitation des ressources naturelles restait cependant étroitement liée à la dimension commerciale, puisque les productions des plantations étaient destinées à la métropole et aux autres pays occidentaux. Mais le volume des exportations ne prend son essor qu'à partir du moment où, sortie de la stricte logique mercantiliste, la colonie s'engage dans le développement du caoutchouc, durant la décennie 1910.

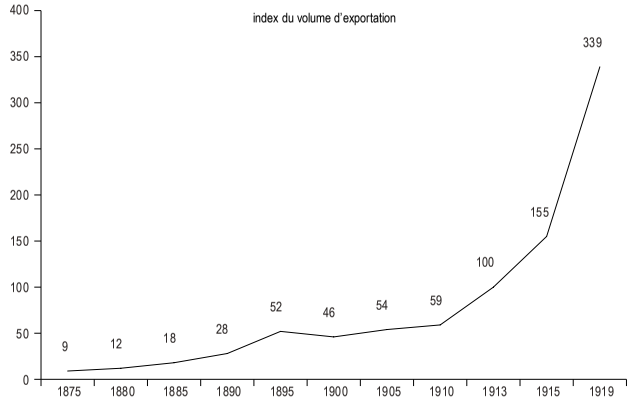
De ce fait, la tendance à l'accroissement rapide des exportations permet de mesurer, à partir de 1910, le succès de la colonisation d'exploitation. Néanmoins, elle s'accompagna de fortes variations des quantités exportées d'une année à l'autre, résultat conjugué de l'incertitude sur la demande mondiale, le cours des matières premières et le montant des récoltes. Le rôle d'entrepôt des *Straits Settlements* se maintint puisqu'en 1951, comme en 1953, la moitié des exportations totales étaient des réexportations.

paragraphe déplacé

26 Les données du Colonial Office montrent qu'elles sont d'abord (à plus de 70 %) à destination de la métropole et des autres pays occidentaux.

27 Dans la *Richesse des nations* (livre 4), A. Smith critique très longuement et vigoureusement ce « système mercantile » en raison de la recherche de monopole qui en est constitutive. Cette dynamique, qui a conduit par exemple les Hollandais à détruire des cultures de muscade pour créer artificiellement de la rareté, appauvrissant ainsi gravement les populations de Moluques, se situe aux antipodes du système économique libéral qu'il appelle de ses vœux, et dont les conséquences en termes de volumes produits et échangés sont beaucoup plus favorables à la nation. A. Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), 1991, vol. 2, p. 13-280.

Graphique 1 **L'essor des exportations, 1875-1919**



Source : J. Drabble, *An Economic History of Malaysia*, 2000, p. 39.

Tableau 3 **Commerce de marchandises, 1951-1953 (en millions de dollars malaisiens)**

	1951	1953
Exportations de produits domestiques	3 051	1 486
Caoutchouc	2 279	898
Étain	506	351
Produits dérivés de coco	85	58
Huile de palme	45	37
Autres	136	142
Réexportations (f.o.b)	3 025	1 534
Total des exportations et réexportations	6 076	3 020

Source : BIRD, *The Economic Development of Malaya* (1955), cité par G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962, p. 294.

Le volet commercial demeurant indissociable du développement productif, les *Straits Settlements* continuèrent à jouer un rôle primordial dans l'organisation économique de la colonie : ainsi, en 1925, 95 % des exportations en partaient[28], contrôlées aux deux tiers par les compagnies euro-

28 G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962, p. 293.

péennes qui avaient le monopole de l'exportation d'étain, de minerai de fer, et d'huile de palme[29].

Du point de vue de la structure de l'économie nationale, hors réexportations, l'étain et le caoutchouc constituaient plus des deux tiers des exportations d'origine domestique. Ces deux productions ont dès lors dessiné une véritable « colonne vertébrale », selon l'expression d'Emerson, de la colonie, puis de la Malaisie indépendante.

La « mise en valeur » de la colonie d'exploitation (1874-1957)

Après la première utilisation strictement commerciale des comptoirs du Détroit, l'exploitation moderne et capitaliste des ressources naturelles coïncide avec la colonisation progressive de la péninsule malaise par les Britanniques. Ce sont les accords de Pangkor (1874) qui imposèrent l'administration britannique à l'intérieur des terres. Celle-ci s'établit de manière inégale géographiquement, et indirecte, soit au titre de résidents, soit par la présence de conseillers des sultans.

L'exploitation coloniale va se développer grâce à l'arrivée de travailleurs chinois et indiens, populations distinctes de la population indigène, les Malais, qui restèrent occupés dans le secteur traditionnel de la culture vivrière (pêche, riz) dans les villages (*kampong*). Cette immigration de travail jouera aussi un grand rôle dans l'organisation sociale du pays. Précisons simplement que la péninsule malaise était restée relativement peu peuplée jusqu'à la fin du XIXe siècle : dans les années 1830, les estimations oscillent entre 200 000 et 425 000 Malais[30] ; en 1891, la population des *Straits Settlements* était encore supérieure à celle des États sous administration indirecte (*Federated Malay States*), l'ensemble n'atteignant pas 1 million ; en 1901, le recensement décennal comptait 1 252 000 personnes[31]. L'immigration a été massive, puisque sous son effet, la population totale de Malaisie (*Straits Settlements* et péninsule) a plus que doublé en dix ans, s'établissant autour de 2,6 millions en 1911. Elle atteignit 5 millions en 1941[32].

Dans le Perak, par exemple, premier État à se mettre sous la protection des Anglais pour résoudre les problèmes de conflits politiques internes, les

29 Données de la BIRD (1955), citées par J. J. Puthucheary, *Ownership and Control*, 2004, p. 69.
30 Chiffres d'Oii Jin Bee, *Peninsular Malaysia* (1976), et de R. D. Hill, *Rice in Malaysia* (1977), cités par B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982, p. 314.
31 K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, annexe 3.
32 G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962, p. 287.

transformations apportées par la présence britannique furent très rapides : routes, aménagement des rivières, voie ferrée furent financés en majeure partie par les impôts prélevés sur la production d'étain. Mais ces redevances de l'ordre de 10 % apparaissaient plus faibles et plus équitables que les impôts levés jusque-là par les souverains malais (variables en fonction des besoins des princes, mais pouvant être de l'ordre de 25 %[33]). Ces améliorations attirèrent des Malais fuyant l'insécurité des États voisins, et des immigrants chinois.

Le secteur de l'étain est le premier, historiquement, à avoir attiré une main-d'œuvre étrangère : on estime ainsi qu'entre 1800 et 1941, ce sont plusieurs millions de Chinois qui entrèrent dans la Malaya britannique, et à Bornéo, pour s'employer comme ouvriers, mineurs, planteurs et marchands[34].

L'étain

Bien avant l'arrivée des colons anglais, au début du XIXe siècle, des Chinois, conduits à émigrer par les problèmes croissants de pauvreté et l'instabilité politique de leur pays d'origine, s'étaient établis dans les sultanats malais le long de la côte ouest. La population était avant tout composée d'hommes qui, dans les villages côtiers, s'associèrent avec les dirigeants malais locaux pour exploiter les mines d'étain[35]. Des villes se formèrent autour de l'activité minière : celles qui devinrent par la suite les principales villes du pays, Kuala Lumpur (« estuaire boueux ») et Ipoh, sont nées de ces implantations dans des régions jusque-là quasi vierges (jungle, estuaire).

L'extraction de l'étain, pratiquée depuis des siècles en Malaisie, est demeurée entre les mains des immigrés chinois durant le XIXe siècle, son commerce avec l'Europe restant jusqu'aux années 1850 sous contrôle hollandais[36]. Après

33 « Jusqu'ici aucun recensement de la population n'a encore été fait, et bien des années passeront avant que l'on puisse connaître même approximativement, le nombre des habitants du royaume. Les deux tiers du pays sont encore inconnus et dans les villages demi-civilisés, il est impossible d'obtenir des habitants les renseignements indispensables à leur dénombrement ». J. de Morgan, *Exploration dans la presqu'île de Malaisie*, 1886, p. 14.
34 On évalue à 4 millions le nombre d'immigrants chinois au cours de cette période, dont la moitié s'établirent définitivement. PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 1994, p. 47.
35 En 1911, on comptait encore 5 fois plus d'hommes que de femmes chinoises en Malaisie : le sex-ratio est de 215 femmes pour 1 000 hommes (trois quarts de ces immigrés chinois travaillent dans l'étain). L'équilibre entre les sexes n'est atteint qu'en 1967. C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification in Peninsular Malaysia*, 1974, p. 22.
36 Dans ce domaine le drapeau britannique n'est pas précurseur : « *The Flag follows the Chinese* » selon G. C. Allen et A. G. Donnithorne, car c'est l'extension préalable des activités chinoises, en particulier dans le domaine minier, qui « a permis l'expansion du contrôle britannique sur le territoire malaisien ». Le contrôle de ce secteur minier chinois, dans le cadre de la rivalité

les accords de 1874, les Britanniques organisèrent à leur compte l'exploitation des mines d'étain (dont la production décupla en vingt ans) et l'immigration chinoise, car la situation politique et la sécurité de ces villes minières se trouvaient très tendues, la violence s'exerçant entre factions chinoises autour du contrôle du minerai. Mais l'exploitation britannique moderne ne fit pas disparaître le premier mode d'extraction mis en place par les Chinois.

Tableau 4 **Étain : production issue de mines exploitées par des Chinois (pourcentage de la production totale), 1910-1953**

1910	1913	1919	1925	1929	1937	1953
78 %	74 %	68 %	56 %	39 %	32 %	38 %

Source : L. Fermor, *Report on the Mining Industry of Malaysia* (1940), cité par G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962, p. 297.

Ainsi, les entreprises occidentales en 1914 ne possédaient qu'un quart de la production d'étain, dans un secteur qui employait désormais 172 000 personnes[37] (le maximum de 196 500 personnes a été atteint en 1911), pour la quasi-totalité d'origine chinoise[38]. Par la suite, la Malaisie devint le premier producteur mondial d'étain.

Après une croissance très rapide de la production, de l'ordre de 12 % par an pendant les vingt premières années de l'exploitation par les Britanniques, le rythme de croissance de la production d'étain ralentit et les fluctuations suivirent le mouvement du cours du minerai.

Tableau 5 **Étain : évolution de la production de Malaisie, 1851-1954 (en millier de tonnes, moyennes annuelles)**

1851-1860	1881-1890	1891-1900	1901	1913	1919	1929
6,5	19,6	41,7	16,7	51,4	39,2	72,3

1933	1937	1938	1939	1947	1950	1951	1952	1953	1954
24,9	77,3	43,4	47,4	27	57,5	57,2	56,8	56,3	60,7

Source : International Tin Study Group, *Statistical Year Book* (1954), cité par G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962, p. 297

avec les autres puissances européennes, en aurait été la principale motivation d'après K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, p. 177.

37 Les séries complètes des volumes d'étain produits, du volume d'emploi total et de l'emploi décomposé selon les modes d'extraction dans les mines de Malaisie se trouvent dans K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, tables 6-1 et 6-2, p. 158-160 et p. 164-167.

38 Elles le sont à 96,2 % en 1911, et resteront dans une proportion supérieure à 80 % jusqu'à la Seconde Guerre mondiale (*ibid.*, table 6-4).

À partir de 1903, et durant tout le XX^e siècle, hormis les années de crise, cette production oscilla généralement entre 45 000 et 60 000 tonnes par an.

Après 1929, la Grande Dépression qui frappa l'Europe eut des conséquences directes sur l'exploitation de l'étain. Selon les données (très légèrement différentes) fournies par Jomo, la production chuta de 69 366 tonnes en 1929 à 29 742 tonnes en 1932 (– 57 %), puis à 24 904 tonnes en 1933, avant de remonter au-dessus des 60 000 en 1936. Entre 1929 et 1933, plus de 200 mines furent fermées, le nombre des mineurs au travail fut divisé par trois et les exportations par 3,7[39]. Au même moment, le changement technologique profitait aux entreprises occidentales, plus capitalistiques (c'est-à-dire dont la combinaison capital/travail de l'organisation productive est plus riche en capital), et leur production d'étain devint majoritaire dans la production totale : en 1930, les entreprises étrangères produisaient 3/5 de l'étain en Malaya et n'employaient plus que 75 000 ouvriers.

Lorsque la Seconde Guerre mondiale éclata, marquée en Malaisie par l'occupation japonaise de la fin de 1941 à la capitulation en 1945, toute vente à l'étranger fut interdite. Seules furent autorisées les exportations vers le Japon. La guerre a engendré la destruction d'une grande partie du capital de l'étain et de près d'un tiers du chemin de fer et du matériel roulant nécessaire à son transport : la production chuta dramatiquement (– 43 % en 1947 par rapport au niveau de 1939[40]). La reprise fut cependant rapide, notamment grâce aux fonds de reconstruction rapidement votés par le Parlement britannique.

Après-guerre, le tissu industriel lié à la mine n'était plus si complexe : des firmes anglaises, hautement capitalistiques, à la technologie avancée, dominaient désormais l'essentiel de la production et de l'exportation d'étain. De 1947 à 1964, la production (oscillant entre 50 000 et 60 000 tonnes par an) ne nécessitait plus qu'environ 44 000 personnes pour son exploitation[41]. La proportion de mineurs chinois dans ce secteur était tombée à 60 % en 1964.

En 1960, la production d'étain représentait plus de 500 millions de dollars malaisiens et entrait dans les exportations à hauteur de 14 %. En 1970, les exportations d'étain rapportent encore 1005,6 millions de RM, soit 19,5 % du volume total des exportations (et 9,2 % du PIB). Cette spécialisation primaire se double de la dépendance économique, plus forte encore, vis-à-vis d'une autre ressource naturelle, le caoutchouc, issu de la culture de l'hévéa.

39 *Ibid.*, table 6-3.

40 On note cependant un maximum historique de 88 000 tonnes en 1946 (*ibid.*, table 6-1).

41 *Ibid.*, tables 6-1 et 6-4.

L'hévéa

L'*hevea brasiliensis* fut introduit du Brésil à Singapour en 1877. Mais il ne supplanta les productions développées par les Britanniques au cours des décennies précédentes (café, poivre, gambier – un arbre produisant une résine utile dans le tannage et la teinture –, tabac) que dans les dernières années du siècle. En effet, jusqu'à la très forte chute de son cours en 1890, la principale espèce cultivée dans les fermes européennes était le café : à partir de là, les investissements britanniques s'orientèrent (après des débuts laborieux[42]) vers ce qui sera le fleuron de la colonie, le caoutchouc.

En 1900, 5 000 acres seulement étaient plantées d'hévéas, la plupart de la demande occidentale de caoutchouc étant fournie par le Brésil. Mais avec le développement de l'automobile, et d'autres industries européennes nécessitant le caoutchouc, les intérêts britanniques ne souhaitèrent plus laisser aux Américains le contrôle de l'offre brésilienne de cette matière première. En 1907 la production fut de 889 tonnes et employait déjà 58 000 personnes. De plus les profits réalisés semblaient colossaux : en 1910, certaines compagnies britanniques ont versé 300 % de dividende annuel. En 1912, soixante compagnies de caoutchouc offraient 68 % de dividendes. Les capitaux britanniques se déplacèrent donc vers ce secteur du caoutchouc malaisien qui connut alors une exceptionnelle croissance. Le capitalisme européen lié au caoutchouc put se développer sur la base d'un large actionnariat[43].

Dans les premières décennies du XX^e siècle, des milliers d'acres de forêt furent abattues pour planter l'hévéa : en 1910 et 1911, 640 000 acres furent plantées. La production de caoutchouc crût de 11 000 tonnes en 1910 à 305 000 tonnes en 1920[44], employant plus de 200 000 ouvriers[45]. La plupart des hévéas étaient exploités en grandes plantations (*estates*) administrées par les compagnies étrangères[46] qui se heurtèrent à la pénurie de main-d'œuvre

42 G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962, soulignent les débuts difficiles et hasardeux de ces cultures, d'autant que l'arbre arrive à maturité très lentement : sept ans sont nécessaires pour pouvoir augmenter la production à travers la mise en culture de nouvelles terres. L'investissement dans l'hévéa s'est d'abord fait pour les pneus de vélo, avant d'être destiné à fournir l'industrie automobile.

43 À la différence des plantations asiatiques, d'origine le plus souvent familiale et sur une base de capitaux privés concentrés, dont les opérations seront limitées financièrement à une petite échelle, la propriété du capital européen est extrêmement dispersée du point de vue des actionnaires, mais l'industrie est très concentrée : dans les années 1950, cinq compagnies britanniques contrôlent 60 % des terres cultivées en plantations par les Européens. J. J. Puthucheary, *Ownership and Control*, 2004, p. 28.

44 Lim Chong Yah (1967), cité par K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986.

45 *Ibid.*, table 7-1.

46 On nomme ainsi les plantations de plus de 100 acres, mais 92 % des terres possédées par les

caractéristique de la Malaisie. Le recrutement était d'abord majoritairement confié à des agences indiennes de recrutement de travail pour dette (*indenture labor*), et concerna majoritairement une population tamoule du sud de l'Inde. Mais ce mode de recrutement proche de l'esclavage s'est avéré peu économique en raison du tarif élevé de ces agences et de la forte proportion des travailleurs serviles n'allant pas au bout de leur contrat : dans certaines exploitations, on estime entre 70 et 90 % le taux de mortalité des ouvriers durant leur première année (sans compter un grand nombre d'évasions).

À partir de 1910, l'*indenture labor* disparut au profit du *kangani system* qui recrutait à travers un intermédiaire, lui-même employé des plantations, envoyé en Inde pour embaucher dans son village et aux alentours[47]. Le *kangani* était intéressé financièrement au recrutement et au maintien de l'ouvrier dans la plantation. Néanmoins, le recruté restait très souvent dépendant du *kangani*, car il contractait des dettes auprès de ce dernier qui, ayant souvent un rôle de petit commerçant, lui avançait l'argent lors de sa vie dans la plantation. Ce système apparut donc comme une forme de travail pour dette indirect. Une Commission à l'immigration indienne, mise en place à partir de 1907, visa à encadrer et stimuler l'apport en main-d'œuvre. Le débauchage fut interdit, de même que les mauvais traitements sur la population des ouvriers agricoles, pour ne pas décourager l'immigration. En 1908, le *Tamil Immigration Fund* collecta des fonds pour financer le transport de nouveaux travailleurs, tandis que le gouvernement indien commença à vouloir superviser l'émigration. À la différence de l'immigration chinoise, qui fut toujours volontaire et aidée par des relations qui procuraient généralement un emploi à l'arrivée, l'immigration indienne a donc été organisée sous le contrôle étroit des planteurs européens par le gouvernement, pressé par les impératifs du développement de l'agriculture d'exportation. Il faisait directement pression sur le gouvernement colonial des Indes et contribuait au financement du voyage de ces immigrés par bateau. Jusqu'en 1941, près de trois millions de travailleurs indiens ont ainsi immigré, dont deux millions dans le cadre de l'immigration aidée (par le gouvernement ou par les fonds privés tamouls) et environ huit cent mille hors système d'assistance[48].

compagnies étrangères sont des plantations de plus de 1 000 acres (en 1950). Sur 5,5 millions d'acres de terres cultivées en Malaisie, 3,5 millions le sont pour le caoutchouc. J. J. Puthucheary, *Ownership and Control*, 2004, p. 26.

47 Le *kangani system* concernait 70 % des immigrés indiens en 1889, puis sa part s'est réduite du fait des lois interdisant l'esclavage imposées par les Anglais à la fin du XIX^e siècle ; il ne reste que 6 % de recrutés par ce biais en 1910 (mais cela représente encore environ 5 000 individus).

48 Sandhu (1969), cité par K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, p. 192.

Cette « machinerie de l'immigration indienne »[49] aurait ainsi contribué à maintenir de bas salaires par la pression permanente qu'elle a exercée sur l'offre de travail alimentée en continu, les plantations utilisant 75 % d'ouvriers indiens entre 1904 et 1911. La population indienne en Malaisie a ainsi doublé entre 1900 et 1911, puis a doublé à nouveau durant la décennie suivante.

On estime à 4 millions le nombre d'Indiens entrés en Malaisie de 1860 à 1957. Ce n'est que dans les années 1930, à partir de la généralisation du travail salarié « libre », que les Indiens ont commencé à s'établir durablement en Malaisie. En effet, la vie dans les plantations était très difficile, et la mortalité élevée. Selon l'un de ces intermédiaires, un *contractor* indien : « Si les hommes, en Inde, avaient su exactement ce qu'ils allaient trouver et les conditions qui les attendaient ici, ils auraient préféré rester là-bas. »[50] L'établissement définitif n'était pas non plus encouragé par l'administration britannique. Parmi les immigrés indiens, 70 % repartirent (pour un certain nombre, il s'agit du rapatriement de travailleurs retraités et âgés), mais 1 234 000 restèrent. Étant donné que 62 % des 858 615 Indiens au recensement de 1957 sont nés en Malaisie, on peut évaluer le trou démographique créé par les mauvaises conditions de vie des immigrés dans les plantations : une très forte proportion aurait été « décimée par les maladies, les morsures de serpent, l'épuisement et la malnutrition »[51].

Malgré l'ampleur et la rapidité de l'investissement britannique, une partie des arbres (les 2/5 environ) resta cultivée par de petits propriétaires (*smallholders*) malais ou chinois. Ceux-ci étaient cependant incapables, à la différence des grandes compagnies, d'exploiter les opportunités de développement ou de réagir rapidement aux variations des cours. Ces variations étaient d'ailleurs d'une ampleur extrême : les fluctuations du prix sont plus rapides et étendues que dans la plupart des autres industries. John M. Keynes a noté la singularité du caoutchouc à cet égard[52].

Les conflits sociaux, opposant les travailleurs aux planteurs (qui représentaient les intérêts des capitalistes britanniques), portaient très fréquemment sur la répercussion des variations des cours sur l'emploi et les salaires.

49 Parmer (1960), cité par K. S. Jomo, *ibid.*, note p. 201.
50 D'après V. Thompson (1947), *ibid.*, p. 187.
51 Sandhu (1962), *ibid.*, p. 192.
52 J. M. Keynes, *Economic Journal*, septembre 1938. Entre 1921 et 1938, le caoutchouc est de toutes les matières premières celle qui a marqué les plus grandes variations : sur la période, le cours le plus bas fut égal à 3 % du cours le plus élevé. Annuellement, l'écart moyen fut de 47 % d'après P.T. Bauer : article paru dans *Economica*, vol. II, n° 44, 1944, p 190-198.

Tableau 6 **Variation des taux de salaire dans les plantations, 1922-1937**

	Prix moyen du caoutchouc (*cents*/livre)	Taux de salaire (*cents*/jour)
1922	20	40
1925	120	45
1930	20	40
1933	10	32
1937	32	50

Source : K. G. Tregonning (1967), cité par Hua Wu Yin, *Class and Communalism in Malaysia*, p. 45.

Cette question épineuse donna d'ailleurs naissance, du côté des planteurs comme des ouvriers, aux premiers syndicats du pays[53].

La conjoncture économique et sociale de la colonie devint très dépendante de cette production. Du point de vue de sa mesure, on note que les variations du caoutchouc décrivent largement les variations des conditions économiques globales : après le décollage très rapide de cette production de la Malaya, deux périodes sont à distinguer avant l'indépendance : les années de dépression (1931-1947) et la décennie de reprise (1947-1957). Mais les variations subies ne sont pas uniquement en termes de quantités produites : la demande internationale et ses variations se faisaient également sentir. Ainsi, les conséquences de la crise de 1929 frappant les économies occidentales atteignirent l'économie malaisienne à travers la chute brutale de la demande mondiale d'étain et de caoutchouc. L'ajustement à cette baisse de la demande s'est d'abord traduit par le renvoi de travailleurs entre 1929 et 1932 (le nombre d'employés des plantations passe du maximum historique de 1929, 258 800 ouvriers, à 125 600 en 1932). Dans le même temps, le nombre des Indiens employés a aussi été divisé par deux en quatre ans (181 000 en 1929 ; 90 000 en 1932) : les départs furent encouragés tandis que des lois restreignant l'immigration étaient votées. On assista aussi à une baisse des salaires, qui évitait de réduire fortement les quantités produites : dans les plantations, la production est passée de 144 600 tonnes en 1929 à 141 500 tonnes en 1931, puis 140 500 tonnes en 1932. Cependant, les prix s'effondrèrent[54] et la valeur

53 Les premiers travailleurs malaisiens à s'organiser et à lutter pour l'amélioration des salaires et les conditions de travail furent en effet ceux des plantations dans les années 1920, en dépit du fait qu'ils étaient immigrés. Le plus grand syndicat de Malaisie, le National Union of Plantation Workers, s'est créé au début des années 1950. Les planteurs s'organisèrent dès le début du siècle en associations, la Rubber Grower's Association, et la puissante United Planting Association of Malaya (*ibid.* p. 186).
54 Le cours du caoutchouc, exprimé par sa valeur unitaire à l'exportation en cents/livre, tombe de 34,2 en 1929 à 7,9 en 1933, son minimum absolu au XX^{e} siècle (*ibid.*, table 7-1, p. 181).

des exportations fut divisée par 5,5 entre 1929 et 1932. Le caractère spécialisé et dépendant de l'économie de la colonie montra alors ses faiblesses.

Tableau 7 **Valeur des principales exportations de Malaisie, 1905-1953 (en million de *Straits dollars*)**

	Caoutchouc[a]	Étain[b]	Ananas[c]	Noix de coco[d]	Huile de palme[e]	Total[f]
1906	11	89	3	9	–	293
1912	28	107	3	17	–	357
1920	280	128	7	52	–	879
1925	763	175	7	35	–	1 282
1929	440	182	8	36	1	925
1932	80	56	7	22	1	323
1937	489	190	8	31	7	897
1947	787	109	/	29	23	1 295
1950	2 455	479	12	144	37	3 961
1951	3 962	589	17	88	40	5 991
1952	1 891	516	13	93	49	3 795

[a] À différents stades de transformation : caoutchouc brut, *gutta*, *jelutong*, latex.
[b] Métal extrait par fusion.
[c] Conditionnés, ainsi que jus d'ananas en boîte à partir de 1926.
[d] Différents dérivés : copra, huile, noix de coco fraîches…
[e] Incluant l'huile de palme et l'huile de graines de palme.
[f] Données au départ des *Straits Settlements* (uniquement) jusqu'en 1925 compris. Réexportations comprises.

Source : Statistiques du commerce international de Malaisie, différentes années, citées par G. C. Allen and A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962, p. 293.

Après la Seconde Guerre mondiale, les difficultés se prolongèrent quelques années[55]. Puis entre 1947 et 1957, durant la dernière décennie de l'administration britannique, l'économie se redressa.

C'est le boum du caoutchouc entre 1949 et 1952, du fait des besoins liés à la guerre de Corée, qui a relancé l'activité : le PIB doubla en dix ans, et l'ensemble des revenus s'est élevé. De fait, un quart de la population active étant directement employée dans l'industrie du caoutchouc[56], le prix de

55 Il est difficile d'aller ici au-delà de ces généralités, car les différentes séries temporelles disponibles sur la production de caoutchouc ne sont pas renseignées de 1940 (541 000 tonnes, selon A. McFadyean, cité par G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962, p. 295) à 1948 (d'après les *Economic Surveys* de *l'Unecafe*, 680 000 tonnes). À partir de J. T. Thoburn (1971), K. S. Jomo fournit les données concernant la production des grandes plantations uniquement (*Estate output*), mais avec une coupure semblable (*A Question of Class*, 1986, p. 181). Même interruption dans les données du Colonial Office, *British Dependencies in the Far East*, Londres, 1949.

56 Proportion valable en 1947 comme en 1957 d'après les deux recensements. C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification…*, 1974.

cette matière première avait de très grandes répercussions sur toute l'économie malaisienne. Or ce prix a quintuplé entre 1949 et 1951.

La part de l'étain dans les exportations totales passe d'un tiers au début du siècle à 10-15 % au cours des années 1920, au moment où les exportations liées au caoutchouc prennent la première place (30 % en 1920 et 60 % en 1925). Ces résultats remarquables liés aux techniques de l'exploitation capitaliste moderne expliquent que, dans les années 1950, la productivité agricole malaisienne soit très élevée comparée aux autres économies asiatiques : le rendement moyen est 3,5 fois supérieur à la moyenne asiatique et on estime à 740 roupies par personne le revenu dans l'agriculture en Malaisie, contre 170 en Inde, 280 en Indonésie, 150 au Vietnam, 250 aux Philippines, 230 en Thaïlande, 470 à Ceylan[57].

Du point de vue des autorités britanniques, cette production d'hévéa ajoutée à celle de l'étain représentait les principales sources de recettes fiscales de la colonie et, en 1947, l'une des premières sources de devises du Commonwealth.

Vers une économie duale

Il faut souligner que, pour une petite population passant de 2 à 5 millions d'habitants durant les premières décennies du XX[e] siècle, les ressources commerciales furent essentielles. Avant-guerre, y compris pendant la crise des années 1930, la valeur du commerce extérieur malaisien représentait le double de celui de Hong Kong, la moitié de celui du Japon, et dépassait celui de la Chine.

La Malaya représente ainsi une manne commerciale pour les Britanniques, et leur fournit également des réserves de change, en particulier les dollars US durant les années 1930 et 1940. En raison des besoins de l'industrie automobile américaine en caoutchouc, les États-Unis étaient très déficitaires commercialement vis-à-vis de la Malaya, ce qui soutenait, via les entrées de devises, la livre sterling. Ainsi, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la Malaisie est la première source de dollars pour l'Angleterre. Cette dernière est de son côté structurellement excédentaire dans son commerce avec la Malaya, car l'essentiel des importations de biens manufacturés (drap de coton, machines-outils, acier, voitures) en Malaya venait de métropole[58].

57 G. Myrdal, *Asian Drama*, 1968, p. 494.

58 Selon les données de 1938 à 1948 du Colonial Office, *British Dependencies in the Far East, 1945-1949*, Londres, 1949, annexes 2 à 5.

Une autre caractéristique de la colonisation en Malaisie est qu'elle s'est largement développée sous l'effet de l'initiative privée, comme l'ont souligné Allen et Donnithorne : l'État a peu pris part au développement économique, en dehors de la fourniture du cadre légal et des infrastructures[59], tandis que d'autres services collectifs, comme le logement et la santé, sont assurés par les compagnies étrangères privées. L'État n'est pas propriétaire foncier (à la différence de l'État colonial néerlandais pour la future Indonésie). Il a néanmoins fortement influencé le développement agricole via l'introduction officielle de l'hévéa. Par ailleurs, l'État a organisé des programmes d'irrigation et structuré la production minière pour laquelle il a fourni un cadre réglementaire nécessaire à son développement (réglementations, inspections, codes du Travail) via le Mine Department. Mais l'implication financière du gouvernement britannique dans cette petite colonie fertile et prospère est restée limitée. Ainsi, en 1930, les investissements britanniques en Malaya représentaient 3,2 % de tous les investissements britanniques à l'étranger, soit 108 millions de livres sterling. Sur ces investissements malaisiens, seulement 7,4 % étaient d'origine publique, alors que pour les autres colonies britanniques (y compris l'Inde et Ceylan), les titres d'État représentaient plus des trois quarts des investissements britanniques en capitaux de long terme.

Les entrepreneurs étaient européens mais aussi asiatiques (chinois, malais), en particulier dans les domaines de l'étain et du caoutchouc où ils restaient très représentés. L'essor rapide de la colonie s'est fondé sur l'activité minière chinoise et les investissements privés de la métropole. Le succès – et les remarquables taux de profits du caoutchouc – attira à son tour de grandes entreprises occidentales, de formes diverses. Les plus typiques furent les grandes sociétés commerciales classiques, parfois établies dès la fin du XVIII[e] siècle, et les *Managing Agency Houses*, énormes sociétés de gestion qui alliaient activités agricoles et minières, commerce avec Singapour, expertise technique du nord de l'Angleterre et finance londonienne (par exemple, Guthrie & Co, Harrison & Crosfield Ltd, Sime Darby)[60]. Ces sociétés financières cherchaient à minimiser les risques des investisseurs étrangers, dans un contexte où l'expertise commerciale et les compétences

59 La construction d'infrastructures de transport, parmi lesquelles un réseau de chemin de fer (dès les années 1880) et de routes, permettait l'acheminement de l'étain vers la côte et le port Klang en particulier, qui relie l'estuaire de Kuala Lumpur à la mer. L'aménagement des ports a été amélioré pour faciliter l'exportation de ces ressources naturelles : ces évolutions ont stimulé la croissance de l'industrie d'étain et de caoutchouc, qui put répondre à la demande mondiale.

60 J. J. Puthucheary, *Ownership and Control* (1960), 2004, met en évidence la puissance financière, commerciale, industrielle et technique de ces agences qui concentrent le contrôle de l'économie malaisienne par un système de participations croisées dans les agences de secrétariat, les compagnies de caoutchouc et les sociétés des transport.

en matière de gestion étaient rares, couvraient un large spectre de fonctions (banque, assurance, commerce, activité maritime, plantations, mines) et une grande variété d'intérêts. Elles étaient capables d'embaucher 40 000 personnes et géraient un dixième des terres disponibles du pays[61].

En 1930, 85,2 % des investissements britanniques étaient destinés à l'agriculture et 7,4 % au secteur minier[62]. En 1937, deux tiers des investissements directs étrangers vers la Malaya étaient dirigés vers le caoutchouc, un sixième vers l'étain. Ces capitaux étaient originaires de Grande-Bretagne pour 70 % d'entre eux[63]. Ainsi l'impérialisme britannique a-t-il créé en Malaya une colonie d'exploitation de type classique, fondée sur l'extraction minière et les plantations, entièrement orientée vers la satisfaction des besoins occidentaux en ressources naturelles et matières premières. Au début du siècle, la Malaya devint l'un des tous premiers producteurs et exportateurs d'étain et de caoutchouc. D'un point de vue macroéconomique structurel, on peut donc dire que « les transformations liées du capital et du travail en Malaisie se reflètent dans l'histoire de l'industrie du caoutchouc »[64].

Dans le même temps, cependant, l'économie agricole traditionnelle devait se maintenir, voire se développer pour répondre aux besoins d'une population croissante. Les premiers administrateurs, à partir de 1874 dans le Perak, poursuivirent une politique agricole duale, instaurant le système des plantations sur des bases capitalistes, tout en reconnaissant à l'organisation indigène de la production agricole des avantages irremplaçables par un système colonial : racines profondes, travail libre et choisi (à la différence de l'immigration organisée et des formes de travail obligatoire qui se mettaient en place avec les Indiens), production à grande échelle et capable de progrès. Mais, selon Ragnar Nurkse étudiant l'intégration de l'Asie du Sud-Est dans l'économie mondiale à partir de 1870, ce dualisme représente un modèle de développement déséquilibré ou « de guingois » (*lopsided pattern of development*), car il repose sur la coexistence de secteurs exportateurs bien développés et d'une économique domestique primitive[65].

Pour saisir les conséquences de l'introduction d'une nouvelle agriculture, l'agriculture de plantation en Malaya (dans le Perak), Lim Teck Gee repart du fait que « dans les sociétés indigènes où la terre est *la* ressource essentielle en termes de capital et de mode de vie, la terre est reliée à toute

61 G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962.
62 Hua Wu Yin, *Class and Communalism in Malaysia*, 1983, p. 44.
63 G. C. Allen et A. G. Donnithorne, *Western Enterprise…*, 1962.
64 K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, p. 199.
65 R. Nurkse, *Patterns of Trade and Development*, 1959, p. 28.

la structure sociale et politique, ses ramifications touchent à tous les aspects de la vie indigène »[66]. Dans les sociétés traditionnelles où l'économie reste *encastrée* dans la vie sociale, ce qui est le cas des Malais d'avant la colonisation, il n'y a pas de marché foncier ; la terre n'est pas un objet qui s'échange sur un marché, mais une ressource essentielle liée à tous les aspects de la vie sociale[67]. D'où l'ampleur des bouleversements sociaux – aux côtés des transformations strictement économiques – dont vont être porteuses les entreprises occidentales de développement d'un secteur agro-exportateur.

Dans l'organisation économique traditionnelle en Malaisie, peu monétarisée[68] du fait de la place très réduite des échanges marchands et du travail salarié, l'économie traditionnelle malaisienne, telle qu'on la décrit alors, semble un archétype de la solidarité mécanique durkheimienne[69], car les membres de la société pratiquent ensemble les mêmes activités : « Chaque individu était tour à tour fermier, pêcheur, ouvrier ou chargé de la cueillette. »[70]

Cette interprétation en termes de dualisme traditionnel/moderne permet d'approcher la réalité malaisienne à partir de la mise en place de l'exploitation coloniale, sachant que l'opposition n'est pas entre agriculture et industrie mais entre agriculture traditionnelle et agriculture moderne[71] : les Chinois et les Indiens ont historiquement été immédiatement impliqués dans une activité économique moderne fondée sur l'exploitation capitaliste des ressources naturelles, et dont ils sont salariés. Pendant ce temps, les Malais ont été laissés à l'écart de ce mouvement, selon la politique dite de « l'interférence minimum »[72]. « L'attitude protectrice paternaliste des Britanniques à l'égard des Malais s'est reflétée dans leur politique visant ostensiblement à les protéger de l'impact de la modernisation et de la dure concurrence avec les immigrés. »[73] Il en est résulté le maintien des Malais dans le secteur traditionnel : plus des trois quarts d'entre eux étaient employés dans une agriculture de subsistance au moment de l'indépendance.

Le tableau de la répartition des emplois par secteurs d'activité repris par

66 Lim Teck Gee, *Origins of a Colonial Economy*, 1976.
67 K. Polanyi, *La grande transformation* (1944), 1983.
68 W. G. Huff, « Monetization and financial development in Southeast Asia before the second wold war », *Economic History Review*, vol. 56, n° 2, 2003, en particulier tableau 7, p. 324.
69 E. Durkheim, *De la division du travail social* (1893), 1998.
70 « *Every person was in turn a farmer, fisherman, labourer or a collector of produce.* » Ooi Jin Bee, *Malayan Journal of Tropical Geography* (1959), cité par K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986.
71 Lim Teck Gee, *Origins of a Colonial Economy*, 1976, chap. 4, défend la thèse d'une agriculture duale dans le Perak.
72 B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982.
73 R. Santhiram, « Malaysia's educational development. A study of inter-ethnic relations », *Journal of the Institute of Asian Studies*, 1996, p. 19.

Jomo aux données de recensement de 1957, montre le caractère dualiste de l'économie qui se prolonge dans une division ethnique du travail. En effet, la place des Malais se distingue de celle des autres populations par le fait qu'ils sont engagés dans le secteur traditionnel pour près de la moitié d'entre eux, et sont proportionnellement beaucoup moins présents dans les secteurs modernes. Le secteur agricole se divise lui-même en deux et l'on constate que les Malais sont plus nombreux dans les domaines agricoles traditionnels (agriculture, pêche, élevage, forêt) que dans le secteur de transformation des produits agricoles qui inclut les plantations d'hévéas.

L'analyse du dualisme peut même être prolongée, en appliquant l'opposition moderne/traditionnel au sein même des mines (mines européennes contre mines chinoises traditionnelles) et au sein des plantations (*estates vs smallholdings*), cette dernière distinction se justifiant par le différentiel de productivité dans les deux cas. Mais d'autres lectures sont possibles : ainsi, pour Thomas H. Silcock, il n'y aurait pas eu une, ni deux, mais *trois* économies en Malaya : le secteur mercantile des *Straits Settlements*, les mines et plantations de la côte ouest de la péninsule, et « l'économie de subsistance modifiée » qui s'est poursuivie essentiellement dans les États du Nord et de la face est du pays (cette division en trois systèmes économiques se retrouvant d'ailleurs dans les États de Bornéo)[74]. Ainsi, tandis que les paysans malais restaient impliqués dans l'agriculture traditionnelle de subsistance, les Britanniques faisaient appel aux immigrés chinois et aux ressortissants d'autres colonies (comme Hong Kong, ou les Indes) pour travailler respectivement dans les mines d'étain à partir de 1850 et dans les plantations au début du XX[e] siècle : un infime pourcentage de Malais travaille dans les mines à la fin de la période coloniale (1 % en 1957, 0,9 % en 1970).

Tableau 8 **Répartition des emplois par secteurs, 1957**

Secteurs d'activité	Emploi total (en milliers)	Malais (en %)	Chinois (en %)	Indiens (en %)
Secteur primaire	1 303,3	75,6 %	46,2 %	59 %
Agriculture, pêche, forêt	572, 8	45,8	13,3	1,5
Produits agricoles (plantations)	672,0	28,8	27,6	55,3
Mines	58,5	1	5,3	2,2
Secteur secondaire	215,1	5,2 %	17,5 %	8,7 %

74 L'auteur préfère alors parler d'économie segmentée. Cité par J. Drabble, *An Economic History of Malaysia*, 2000, p. 110-111.

Industrie manufacturière	135,7	2,6	12,8	3,3
Construction[a]	79,4	2,6	4,7	5,4
Secteur tertiaire	607,7	19,2 %	36,2 %	32,3 %
Commerce	195,2	3,2	16,7	10,7
Transport et communication	74,6	2,7	3,8	5,2
Autres services (dont service public)	319,8	12,7	14,5	15,7
Divers	18,1	0,6	1,2	0,7
Total	2 126,1	100 %	100 %	100 %

[a] Inclut eau, électricité.
Source : K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, p. 294.

Cette ségrégation dans les emplois fut aussi, et fort logiquement, la première source d'inégalités sociales en termes de revenus dans le pays. En effet, le dualisme de l'économie s'est traduit par de profondes inégalités face à la pauvreté. Cela est particulièrement sensible au sein de la population employée dans l'agriculture traditionnelle : 88 % des ménages dont le chef de famille est producteur de riz, 73 % des ménages de pêcheurs et 64 % des petits propriétaires d'hévéas sont pauvres, alors que la pauvreté frappe moins l'agriculture moderne (40 % des ouvriers des plantations sont pauvres), et les industries de transformation des produits agricoles situées en zone rurale (35,2 % de ménages pauvres)[75].

L'apport démographique de travailleurs chinois et indiens pour des raisons économiques a représenté un bouleversement majeur dans la société malaise traditionnelle. En posant les bases de l'actuelle population malaisienne multiethnique, cette transformation a créé les germes de tensions politiques qu'il a fallu ensuite affronter au lendemain de la colonisation, et qui sont toujours d'actualité dans la Malaisie contemporaine.

L'issue de la colonisation : une société plurielle et inégalitaire

La création d'une société plurielle

La colonisation a eu des conséquences démographiques plus importantes ici que dans bien d'autres expériences coloniales. Depuis le XIXe siècle, l'immigration a été un phénomène continu et croissant, s'accentuant encore au cours des premières décennies du XXe (jusqu'en 1931 précisément). Par son

75 En 1970, selon le 5e Plan malaisien (1986-1990).

ampleur relative, l'immigration qui est liée à la colonisation n'a pas d'équivalent en Asie : en 1949, la moitié de la population de Malaisie (4,9 millions d'habitants) est d'origine étrangère. La lecture académique comme celle du milieu colonial de cette pluralité ethnique est totalement racialisante. La citation qui suit de T. H. Silcock, professeur d'économie au Raffles College de Singapour est emblématique de cette grille d'analyse. En récusant le débat sur les origines et notamment l'opposition entre natifs et immigrés, l'auteur prétend développer une manière de poser le problème neutre et distanciée par rappport aux conflits politiques en cours, il mobilise néanmoins, et sans l'ombre d'un questionnement, la catégorie de *race* (en anglais) qui fut en vigueur dans le recensement malaisien entre 1911 et 1970, et valide la division de la société en trois groupes.

> Le problème n'est pas de faire avec quelques milliers de terroristes communistes. Il ne s'agit pas non plus du problème du maintien des entrées de dollars grâce au caoutchouc et à l'étain de Malaya. Ce n'est pas le problème de la stratégie britannique impérialiste en Asie du Sud-Est et dans l'océan Indien. Ce ne sont que des questions triviales et éphémères comparées au vrai problème […]. Dans la riche péninsule de Malaya sont représentées trois races, chinoise, malaise et indienne, chacune d'entre elles pouvant compter des dizaines sinon des centaines de millions de personnes dans les territoires voisins. En Malaya, ces races sont si inextricablement incluses dans un seul système économique que personne ne peut sérieusement envisager d'en retirer une entièrement. Il est futile de perdre du temps en se demandant qui a immigré, quand et pourquoi, et qui en est responsable. Le problème pratique est : comment ces races vont-elles vivre ensemble ?
> Dr. T. H. Silcock (professeur d'économie, Raffles College, Singapour), *The Times*, Londres, 1948[76]

Tableau 9 **Composition par catégories ethniques en 1949**

	Malaisie péninsulaire	Singapour
Population totale[a]	4 908 000	941 000
Malais	2 428 000 (49,5 %)	117 000 (12,4 %)
Chinois	1 886 000 (38,5 %)	729 000 (77,5 %)
Indiens	531 000 (10,8 %)	71 000 (7,5 %)

[a] La population totale comprend la petite catégorie « Autres », très hétérogène.
Source : Colonial Office, 1949.

Mais alors qu'au XIXe siècle, les immigrants venaient pour faire fortune rapidement (pour des séjours estimés à deux-trois ans), à partir de la décennie 1880, certains restent et s'établissent. Cette tendance s'accentuera par la

76 Cité par I. Morrison, « Aspects of racial problem in Malaya », *Pacific Affairs*, 1949.

suite : en 1921, 20 % des Chinois de Malaya et 12 % des Indiens y sont nés ; en 1931, c'est le cas pour 30 % des Chinois et 21 % des Indiens. Ensuite, avec le ralentissement des flux migratoires, les taux respectifs deviennent vraiment élevés : en 1947, 63 % et 51 % ; en 1957, 75,5 % des Chinois de Malaisie et 65 % des Indiens y sont nés[77]. En revanche leur non-assimilation est remarquable[78].

La société qui s'est construite à partir de la mise en valeur coloniale (suite aux accords de Pangkor, 1874) jusqu'à la crise de 1929 est donc une société multiethnique, fortement différenciée entre les communautés. La population s'est accrue et s'est urbanisée rapidement mais inégalement. Sans la prise en compte de ces différents aspects démographiques et sociaux, la réalité malaisienne reste très confuse.

ENCART 5 LES « CATÉGORIES ETHNIQUES »

Titre trop long, réécrire un titre sur une ligne

En Malaisie, la décomposition conventionnelle de la population s'effectue entre « Malais », « Chinois », « Indiens » et « Autres ». Ce découpage traverse les données contemporaines d'emploi, de revenu et d'analyse des inégalités, de peuplement urbain/rural, d'éducation, de santé et de démographie (natalité, mortalité, fécondité, causes de mortalité), etc. Depuis la création du recensement par l'administration britannique des Straits Settlements en 1871, c'est devenu la terminologie officielle à l'œuvre dans tous les documents statistiques, les rapports officiels et dans les travaux universitaires. À l'origine, ces catégories largement étrangères au monde malais[i], n'étaient pour les administrateurs britanniques qu'un moyen de classement de la population inspiré des théories racialistes de la fin du XIX[e] siècle. Cette classification renvoyait jusqu'au recensement de 1901 aux nationalités d'origine de la population (*nationality*). Ces catégories nationales ont ensuite été redéfinies par l'administration britannique comme étant des catégories raciales (*race*) de 1911 à 1971, puis des catégories ethniques (*ethnicity*) depuis. Le pouvoir politique y fonde sa rhétorique et ces catégories imprègnent depuis cinquante ans le débat public malaisien.

Mais l'étude par les sciences sociales critiques de la société malaisienne montre que ces catégories sont contestables. En particulier, l'histoire du recensement fait apparaître clairement le processus de construction sociale de la catégorie ethnique. La littérature sur le sujet s'accorde sur l'idée que la période coloniale (par l'établissement d'un état civil et l'organisation du recensement notamment) est responsable de cette division en trois catégories. Avant celle-ci la population se décrivait à partir d'une extraordinaire diversité d'appartenances et dénominations (parmi les Malais on pouvait compter au moins vingt groupes selon la région d'origine – comme par exemple les achehnese, ambonese, balinese, bandong, bahjarese, batak, boyanese, bugis, bundu, dayak, dusun, jawi pekan, kadayan, etc. [ii], les ethnies chinoises présentes étaient aussi très diverses, de même que les Indiens).

D'autre part, si la Constitution définit le Malais, les frontières entre catégories ne sont en

77 C. Hirschman, *Ethnic Stratification…*, 1972, p. 48-49.

78 En témoigne la séparation linguistique : alors qu'ils sont très majoritairement nés en Malaisie, seulement 3 % des Chinois de plus de 10 ans connaissaient le malais (et 5 % des Indiens) au moment de l'indépendance. Cette non-assimilation, illustrée aussi par le très faible pourcentage de mariages interethniques alors que le sex-ratio des populations immigrées était très bas (2 à 4 femmes pour 10 hommes au début du siècle), constitue un fait majeur de l'histoire sociale de la Malaisie selon C. Hirschman, *ibid.*, p. 45.

réalité pas étanches : par exemple, en Malaisie, on considérait traditionnellement comme Malais celui qui pratique la religion musulmane (encore que ce ne soit pas le cas de dayaks ou des dusuns). Un Indien converti devenait malais, une femme épousant un Malais devait embrasser sa religion et, ce faisant, devenait malaise quelque soit son origine[iii]. On appelait *alien Malay*, ces Malais qui n'étaient pas originaires de la péninsule comme les Arabes, les Indiens musulmans, les Indonésiens musulmans, etc. [iv] Enfin, depuis la Nouvelle politique économique (NEP, 1971) les droits des citoyens n'étant pas les mêmes selon leur catégorie ethnique d'appartenance, celle-ci est devenue un enjeu politique de premier plan. Dans la statistique publique, on s'est mis ainsi à créer la catégorie de *Bumiputras* (fils du sols) pour augmenter le volume des Malais afin de mieux montrer que les objectifs politiques sont atteints. Dans certains cas, et compte tenu de ce contexte politique, un individu peut avoir intérêt à un changement d'allégeance[v].

La catégorie ethnique en Malaisie a ainsi fait l'objet d'une construction sociale et historique, tant du point de vue de son attribution aux individus (chaque citoyen malaisien porte sur sa carte d'identité l'indication de sa race) que de son lien étroit aux autres dimensions sociales. Au fil des transformations économiques et sociales engendrées par la colonisation où l'appartenance ethnique s'est révélée déterminante, celle-ci est devenu l'un des éléments essentiels autour duquel se forme et se reproduit la société malaisienne. De principe de classement abstrait, la catégorie ethnique a été réifiée en un élément structurant de la société. Sous l'influence anglaise, la société s'est structurée effectivement selon les lignes ethniques qui donnent forme à la fois aux partis politiques (les principaux partis depuis l'après-guerre sont le parti malais – UMNO, le parti Chinois – MCA – et le parti Indien – MIC), à l'éducation (l'enseignement primaire est toujours organisé par écoles différentes selon la langue maternelle), à la répartition spatiale ville/campagnes (sachant que jusqu'à une période récente, seuls les Malais pouvaient posséder la terre) et à la division du travail : la répartition des paysans, ouvriers agricoles des plantations, ouvriers de villes, commerçants et aujourd'hui fonctionnaires est très marquée par l'appartenance ethnique. C'est donc au titre des usages qui en sont fait et de l'extraordinaire prégnance de ce découpage dans la vie économique et sociale malaisienne, que ces catégories traversent cet ouvrage, comme elles traversent, de manière plus ou moins distanciée, toute la littérature sur le sujet, quelles que soient les réserves conceptuelles qu'elles suscitent a priori.

Références

Anderson B., *L'imaginaire national*, Paris, La Découverte, 1996, 213 p.

Goh Cheng Teik, *Racial Politics in Malaysia*, Petaling Jaya, FEP International, 1989.

Hirschman C., « The meaning and measurement of ethnicity in Malaysia: an analysis of census classifications », *Journal of Asian Studies*, vol. 46, n° 3, août 1987, p. 555-582.

— « The making of race in colonial Malaysia : political economy and racial ideology », *Sociological Forum*, 1, 2, 1986, p. 555-582.

— « Ethnic stratification in West Malaysia », thèse de doctorat, Université du Wisconsin, 1972, 234 p.

Lombard D., *Le carrefour javanais, essai d'histoire globale*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1990, 3 vol., 1250 p.

Nagata J., *Malaysian Mosaic, Perspectives from a poly-ethnic society*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1979, 316 p.

— « What is a Malay? Situational election of ethnic identity in a plural and partial modernisation », *American Ethnologist*, vol. 1, n° 2, 1974, p. 351-360.

Oo Yu Hock, *Ethnic Chameleon, multiracial politics in Malaysia*, Petaling Jaya, Pelanduk Publications, 1991.

i D. Lombard, 1990 ; C. Hirschman, 1987 ; J. Nagata , 1977.

ii Voir la « Liste des classifications de la population pour le recensement des Straits Settlements, 1901 », en annexe (Hirschman, 1987).

iii D. Lombard, *Le Carrefour Javanais*, 1990.

[iv] Ne pouvant accéder à la propriété (ni aux postes administratifs), ces groupes moins liés au sol que les Malais de souche ont constitué une petite bourgeoisie d'affaire à l'époque coloniale, dont on trouve encore des traces à Penang. Voir J. Nagata, « Ethnic Differenciation Within a Muslim Mercantile Community in Malaysia », 1977.

[v] J. Nagata, « What is a Malay ? Situational election of ethnic identity in a plural and partial modernisation », *American Ethnologist*, 1974.

En 1800, la population malaisienne était estimée à un quart de million d'habitants, mais à la fin du siècle, elle atteignait 2 millions[79]. L'immigration augmenta tout au long du XIX[e], avec une accélération forte à partir de 1850 pour l'immigration chinoise et de 1880 pour les travailleurs venus des Indes, directement liée à l'implantation de la culture de l'hévéa (introduit en 1877). Elle se poursuivit durant les premières décennies du XX[e] siècle, jusqu'à ce que la Grande Dépression amène à réglementer son flux et engendre la diminution du nombre d'immigrants.

L'impact de ces migrations sur la population malaisienne peut être observée à partir des données du recensement. Commencé en 1871, il s'interrompit durant la Seconde Guerre mondiale, quand la Malaisie fut occupée par le Japon. Ainsi le recensement de 1941 n'eut pas lieu, mais il reprit dès 1947 et se poursuivit à nouveau au rythme d'un tous les dix ans. Les recensements d'avant 1911 ne concernent que certains États de la péninsule, car la réglementation britannique n'a couvert que progressivement l'ensemble du territoire de la Malaisie. Après 1963 et l'adhésion de Sabah et Sarawak (territoires situés sur l'île de Bornéo) à la Malaisie, les séries continuent à distinguer Malaisie péninsulaire et Malaisie entière.

Le tableau suivant permet de mettre en évidence les changements dans la taille et la structure ethnique de la population.

Tableau 10 **Composition ethnique de la population, Malaisie péninsulaire, 1911-1967**

	1911	1921	1931	1947	1957	1967
Population totale	2 239 000	2 907 000	3 788 000	4 908 000	6 279 000	8 787 000
Malais	58,6 %	54,0 %	49,2 %	49,5 %	49,8 %	50,0 %
Chinois	29,6 %	29,4 %	33,9 %	38,6 %	37,2 %	37,1 %
Indiens	10,2 %	15,1 %	15,1 %	10,8 %	11,3 %	11,4 %
Autres	1,6 %	1,5 %	1,8 %	1,3 %	1,8 %	1,6 %

Source : C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification…*, 1974, p. 9.

79 Les causes de l'immigration vers la Malaisie ainsi que les terribles conditions de vie des premiers immigrants ont fait l'objet de recherches historiques considérables, entre autres : V. Purcell, *The Chinese in Malaya*, Londres, Oxford University Press, 1948 ; R.N. Jackson, *Immigrant Labour and the Development of Malaya*, Kuala Lumpur, Government Press, 1961.

L'évolution de la population s'est donc faite dans le sens d'une plus grande dispersion des catégories : les Malais, qui représentaient environ 60 % de la population totale en 1911, en représentaient tout juste la moitié au moment de l'indépendance (1957), puis dans les années 1960. La population chinoise atteignait plus d'un tiers de cette population malaisienne et les Indiens environ un dixième (cette catégorie compte en fait Indiens et Pakistanais venus des Indes britanniques : l'Inde et le Pakistan étant confondus jusqu'en 1947, les statistiques ne les distinguent pas). La catégorie « Autres » ne représentait pas 2 % du total.

Les trois communautés diffèrent a priori sous plusieurs aspects, y compris culturels et religieux. La plupart des Malais sont de confession islamique, les Chinois pratiquent les religions chinoises (syncrétisme mêlant taoïsme, confucianisme et bouddhisme) et la majorité des Indiens de Malaisie sont hindouistes. Mais il demeure une grande diversité religieuse au sein des communautés indienne et chinoise : chacune compte une importante minorité chrétienne (convertie par les missionnaires européens, catholiques portugais, puis protestants anglais), et parmi les Indiens, les musulmans (surtout pakistanais) sont nombreux.

Mais si la pratique religieuse, très vivace en Malaisie, a gardé sa richesse, la grande diversité culturelle s'est progressivement réduite au cours du XX[e] siècle. En effet, sur ce plan, l'assignation des individus à l'une ou l'autre des trois catégories ethniques les a conduits à s'acculturer à leur communauté ethnique d'appartenance. Ainsi, le fait commun d'être chinois en Malaisie a donné une commune identité administrative et parfois politique à des groupes claniques, linguistiques ou professionnels pourtant au départ très différents. De même, bien que les Tamouls de Ceylan et les Indiens se distinguent clairement entre eux, la plupart des autres Malaisiens les considèrent comme semblables. Enfin, les différences entre les communautés malaises des côtes est et ouest de la péninsule, qui n'ont pas les mêmes coutumes, et les Malais venus de Sumatra et Java passent au second rang par rapport aux traits saillants qui distinguent ces individus des autres grands groupes ethniques. Ainsi les différences au sein des communautés ethniques se sont-elles atténuées pour mieux renforcer la cohérence culturelle de chaque grande catégorie, qui en vient progressivement à se percevoir comme un groupe. La langue a été un vecteur majeur de la solidification des clivages identitaires[80]. À la fin des années 1950, avant la politique d'imposition du malais comme

80 Une très bonne histoire de la relation entre les politiques linguistiques et la construction de l'identité nationale peut être trouvée dans A. Puteh, *Language and Nation Building. A Study of the Language Medium Policy in Malaysia*, 2006.

langue nationale et langue d'éducation, ces communautés s'exprimaient d'abord et avant tout dans leur langue maternelle (la communication dans les villes, dans l'administration et pour la petite classe moyenne se faisait en anglais). La plupart des non-Malais ont d'ailleurs une maîtrise très limitée du malais en 1957, puisque seulement 3 % de la population chinoise de plus de 10 ans et 5 % de la population indienne affirmaient alors parler le malais[81].

Transformations sociales : urbanisation, éducation, polarisation communautaire

La répartition des rôles locaux

Les historiens s'accordent à penser que l'administration britannique a instauré la paix et la sécurité en divisant les rôles entre les communautés malaise, chinoise et indienne (en 1800, les Malais représentaient 90 % de la population) dans la *British Malaya*. Le rapport ambivalent des Anglais aux Malais aurait toujours suivi une même règle : celle de se concilier la noblesse malaise locale tout en se gardant d'interférer avec la population malaise. L'emploi de Malais dans l'administration était nécessaire, mais il fallait que ce fût des Malais de haute naissance[82]. Ainsi, les sultans malais y ont conservé leur statut symbolique au sommet du système social aristocratique, bien qu'ils aient perdu de leur autorité et de leur indépendance[83]. L'élite malaise, issue en général de la noblesse locale, s'est trouvée reconnue par l'administration britannique et employée en tant que fonctionnaire au service de l'État (*civil servant*).

Les dirigeants britanniques considéraient que les paysans malais devaient être protégés des changements économiques et culturels : les divisions de classes devaient être maintenues pour que la hiérarchie sociale ne soit pas perturbée. Les villages de la péninsule et de Bornéo furent affectés en revanche par les impôts coloniaux et furent forcés d'abandonner en partie

81 H. Fell, *Population Census of the Federation of Malaya* (1960), cité par C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification…*, 1974, p. 12.

82 B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982, p. 228.

83 Ayant rapidement découvert que le pouvoir des sultans, fragilisé par les chefs de district (l'échelon administratif inférieur à l'État), qui perçoivent des taxes et maintiennent une petite armée, était plus faible qu'ils ne le croyaient, les Anglais leur ont confié le monopole de la collecte de l'impôt. Sous la colonisation, les sultans se sont vu attribuer des pensions élevées et ont joui alors d'une prospérité jamais atteinte dans le passé. C. Hirschman, *Ethnic Stratification…*, 1972, p. 54-55, montre que l'ordre social s'en est trouvé rigidifié : alors qu'une hiérarchie symbolique très forte coexistait avec une réelle mobilité économique et géographique avant la colonisation, celle-ci a figé la structure sociale opposant les paysans malais à la noblesse.

l'économie de subsistance pour entrer dans une économie de production monétarisée : leur bien-être matériel devint assujetti au mouvement des prix mondiaux des matières premières.

Pendant ce temps, l'essentiel du développement économique et social est confié aux immigrants chinois et indiens, pour autant qu'ils servaient les intérêts coloniaux à long terme. Dans le détail, on peut montrer que la division entre groupes ethniques tient aussi beaucoup aux contrats de travail différents qui accueillaient les émigrants (au début du XX^e siècle). On obligeait les plantations à gérer le travail des Indiens, Chinois ou Malais séparément, les différences portant sur le traitement des personnes, les modalités de paiement et le niveau des salaires, les lieux et conditions de logement. De même, la loi foncière (*Land Restriction Law*), réservant la propriété de la terre aux Malais, a contribué à la ségrégation spatiale : en 1930, 85 % des Malais sont toujours dans les *kampongs*, la moitié des Chinois (près d'un million) sont *squatters* sans titres de propriété, regroupés en lisière de forêt, et deux tiers des Indiens vivent dans les baraquements d'ouvriers agricoles (*labour lines*)[84].

L'occupation de l'espace s'est ainsi transformée avec la colonisation, et l'urbanisation apparaît comme l'une des dimensions qui séparent les communautés ethniques. L'autre mécanisme social de production et reproduction des clivages réside dans le système éducatif. De ces deux mouvements de transformation de la société apportés par la domination britannique vont découler de profondes et durables inégalités de revenus.

Le mouvement d'urbanisation lié à la colonisation

Dans l'histoire malaisienne, la croissance urbaine a suivi l'expansion commerciale européenne. Elle s'est donc concentrée sur la côte ouest de la péninsule : 11 des 14 centres urbains répertoriés en 1921 y sont situés ; les quatre plus grandes villes, Georgetown (Penang), Ipoh (Perak), Malacca et Kuala Lumpur (Selangor), appartiennent aux États de la côte ouest[85].

Kuala Lumpur, Ipoh, Seremban, par exemple, sont des villes qui se sont complètement développées par et pour l'exportation d'étain et de caoutchouc à destination du commerce occidental. La plupart des activités urbaines à cette époque étaient alors gérées et exploitées par des immigrés sous contrôle britannique. Aussi, la population urbaine qui s'est constituée durant ces années était à dominante non malaise.

84 T. H. Silcock, dans T. H. Silcock et E. K. Fisk, *The Political Economy of Independent Malaysia*, 1963.

85 Dix ans plus tard, on répertoriait seulement deux centres urbains de plus, mais l'ordre des villes, du point de vue de la taille, n'en était pas changé. S. Narayanan, « Patterns and implications of urban change in Peninsular Malaysia », *Malaysian Economic Review*, 1975, p. 55-69.

Tableau 11 **Évolution de la population urbaine malaisienne, 1921-1970**

	Population totale (Malaisie péninsulaire)	Population urbaine % population totale)
1921	2 906 691	14 %
1931	3 787 758	15 %
1947	4 908 086	18,9 %
1957	6 267 955	26,6 %
1970	8 819 928	28,7 %

Source : S. Narayanan, « Patterns and implications of urban change… », 1975.

C'est entre 1930 et 1970 que les changements ont eu lieu du point de vue de l'urbanisation en Malaisie. Les centres urbains se sont multipliés (38 en 1957, contre 16 en 1931). La population urbaine a quadruplé entre 1931 et 1970, tandis qu'elle ne faisait que doubler dans les campagnes sur la même période. Ainsi, alors qu'en 1921, la population urbaine représentait 14 % de la population totale, en 1970, elle en représentait 28,7 %[86].

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la croissance de la population urbaine ne s'explique ni par l'accroissement naturel, d'ailleurs relativement plus faible qu'en milieu rural, ni par l'immigration dont l'importance a décru à partir des années 1930 en raison des mesures restrictives adoptées au lendemain de la crise de 1929. Elle s'explique par l'exode rural, mais selon Suresh Narayanan, celui-ci est dû à des facteurs divers dont le plus important n'est pas le facteur économique. Entre 1947 et 1957, l'essor des activités économiques manufacturières a été limité en regard du phénomène d'urbanisation : la croissance des emplois manufacturiers (+ 7,5 %) n'est pas comparable avec l'accroissement de la population urbaine dans le même temps (+ 79 %). Ainsi le secteur industriel ne joue-t-il pas le rôle moteur de l'urbanisation que l'on pourrait songer à lui attribuer : contrairement à l'expérience de développement occidental, il semblerait que l'urbanisation en Malaisie ait précédé l'industrialisation.

En réalité, l'événement historique déterminant durant cette période aura été l'*Emergency*, période de quasi-guerre civile (1948-1960) durant laquelle les autorités britanniques ont eu à lutter contre une guérilla communiste implantée dans les montagnes du centre de la Malaisie[87]. Près

86 En 1931, l'aire urbaine était définie en Malaisie comme un ensemble d'habitations comprenant au moins 1 000 personnes. En 1970 les centres urbains furent redéfinis pour inclure seulement les zones peuplées de 10 000 habitants ou plus. C'est la dernière définition qui est retenue pour l'ensemble des chiffres fournis ici, afin de les rendre homogènes.

87 Sur les réactions des Britanniques, officiels ou planteurs au cours de cette période troublée, voir aussi le chapitre 3 : « The years of living dangerously, instability and insecurity in the

d'un million de villageois chinois, artisans et commerçants pour beaucoup, soupçonnés de sympathie à l'égard des « terroristes » (des communistes d'origine chinoise[88]), ont été déplacés de force dans les villes ou dans des zones rurales récemment défrichées et aménagées, les « nouveaux villages », qui sont devenus des villes. Donc la croissance de la population urbaine en Malaisie à la fin de la période coloniale est directement liée à une croissance de la population urbaine chinoise[89]. Ce qui se traduit par une occupation de l'espace elle-même marquée par la différenciation ethnique.

Tableau 12 **Population urbaine, part dans chaque communauté**

	Population urbaine totale	Malais	Chinois	Indiens
1947	927 628	7,3 %	31,1 %	25,8 %
1957	1 667 276	11,2 %	44,7 %	30,6 %
1970	2 530 433	17,6 %	51,8 %	35,1 %

Source : C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification…*, 1974, p. 13.

Ainsi, à la veille des événements de 1969 qui ont vu les Malais s'affronter aux Chinois dans des émeutes sanglantes, plus de la moitié des Chinois habitaient les villes ainsi qu'un tiers des Indiens, tandis que 82 % des Malais vivaient toujours dans les campagnes. Cette condition, conjuguée au dualisme du système productif, les a maintenus dans la pauvreté durant des décennies.

En effet, l'incidence de la pauvreté était beaucoup plus marquée dans les régions rurales que dans les villes, et ce longtemps après l'indépendance. En 1970, la campagne concentrait 90 % des ménages pauvres malaisiens[90].

Éducation : la lente mise en place d'un système éducatif segmenté[91]

Durant la période coloniale, seule une petite élite locale reçut le privilège d'une éducation anglaise pour se préparer aux fonctions d'administration

post-colonial state », de l'ouvrage de N. J. White, *British Business in Post Colonial Malaysia, 1957-1970*, 2004.

88 Dans le contexte asiatique de la révolution chinoise, puis de la guerre froide, les Britanniques ont choisi la manière forte pour protéger la première source de devises de l'Empire qu'était alors devenue à l'époque la Malaya.

89 Ce phénomène de ségrégation ville/campagne entre communautés sera nourri à partir des années 1970 par la multiplication des programmes de développement ruraux en faveur des Malais. G. W. Jones, « Urbanization trends in Southeast Asia : some issues for policy », *Journal of Southeast Asian Studies*, 1988.

90 En termes d'incidence, plus de la moitié des ménages ruraux sont pauvres (58,7 %), tandis qu'en ville, la pauvreté touche « seulement » un cinquième des ménages (21 %).

91 Pour plus de détails sur le développement du système éducatif malaisien et les différences entre communautés ethniques, nous nous permettons de renvoyer à notre thèse : E. Lafaye de Micheaux, *Éducation et croissance en Malaisie, étude d'un lien fragile*, 2000.

dans la bureaucratie coloniale et les compagnies commerciales ou d'exploitation dirigées par les Européens. Au tournant du XXe siècle, au vu de la division ethnique du travail mise en place, le résident Swettenham jugeait suffisant pour l'immense majorité de la population locale de savoir lire et écrire dans sa langue maternelle et d'apprendre le rôle qui lui était attribué par l'administration coloniale : « Pour parler brutalement, les Européens étaient là pour diriger et administrer, les immigrants chinois et indiens pour travailler dans l'industrie d'extraction et le commerce, et les Malais pour cultiver les champs. »[92] Au fil du temps, la division sociale du travail mise en place par les Britanniques fut renforcée par le système éducatif dans un objectif de reproduction sociale parfaitement assumé. Ainsi, en 1920, le directeur de l'Éducation affirmait-il :

> Le but du gouvernement n'est pas de produire quelques jeunes gens très bien formés, ni un grand nombre de garçons moins bien formés, mais plutôt d'améliorer la masse de la population, et de faire du fils de pêcheur ou du paysan, un pêcheur ou un paysan plus intelligent que son père, et un homme dont l'éducation lui permettra de comprendre à quel point sa place dans la vie correspond bien à son environnement.[93]

Bien que le nombre d'élèves scolarisés ait augmenté durant la période coloniale, il est difficile de parler de système éducatif malaisien au cours de cette période. Les divergences de directions prises par les différents acteurs (gouvernement britannique, administrateurs locaux, communautés ethniques) lors des créations d'écoles construisirent une nébuleuse d'institutions de très petite taille, reflétant l'éclatement de la société coloniale : « Il n'y avait pas de politique éducative d'ensemble pour diriger un système éducatif national. »[94] Le souhait affiché de développer largement l'éducation au sein de la population indigène rencontrait un autre obstacle, car on souhaitait à tout prix éviter que ne se reproduise la situation indienne où l'on avait formé une partie de la population qui s'était trouvée excessivement qualifiée par rapport aux opportunités d'emploi qualifié dans le pays. Ce chômage des diplômés indiens avait alimenté le mécontentement politique dans les années 1850 : les aspirations individuelles, en décalage avec la situation sociale assignée, avaient engendré une frustration et des revendications collectives menaçant la stabilité du pays. Il semble que Swettenham ait donc explicitement préféré que la population malaise demeure peu instruite, et soit notamment laissée dans l'ignorance de l'anglais :

92 B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982, p. 222.
93 D'après l'*Annual Report on the F.M.S. for 1920*, p. 13, cité par W. R. Roff, *The Origins of Malay Nationalism*, 1967, p. 127.
94 A. Aziz *et al.*, *University Education and Employment in Malaysia*, 1986, p. 75.

> Il faut être mis en garde contre le danger qu'il y aurait à enseigner l'anglais sans discrimination. Il ne pourrait l'être correctement, sauf dans quelques rares écoles et je ne sais pas s'il est désirable de donner aux enfants d'une population agraire la connaissance inutile d'une langue qui sauf exception ne pourra leur servir dans leur vie quotidienne et sera source de mécontentement dans le travail manuel.[95]

La connaissance de l'anglais fut de ce fait limitée à l'élite locale qui, partageant les intérêts économiques (et les intérêts de classe) des Britanniques, fut seule à bénéficier d'une éducation dans cette langue[96].

On peut ainsi juger sous quels auspices contradictoires s'est élaboré le système éducatif malaisien durant la colonisation, de 1874 à 1957. Dans ces conditions, l'administration britannique confia aux différents États de la Fédération le soin de créer les écoles, et il n'existait pas de direction centralisée du système éducatif : chaque communauté connut une organisation spécifique[97].

Dans la tradition malaise, la place centrale de la religion musulmane avait donné lieu à la création de longue date d'écoles coraniques. L'éducation coranique traditionnelle consistait à lire et réciter le Coran sans toujours le comprendre, or ce fut la seule forme d'éducation pendant des générations en zone rurale. Les premières écoles vernaculaires malaises furent créées par les Britanniques juste après les accords de Pangkor (1874) : la première, construite à Klang, date de 1875, puis se sont bâties celles de Bandar (1876) et Perak (1878). Ces écoles élémentaires comportaient un cursus de six ans uniquement. Mais le but de l'éducation donnée aux Malais n'était pas tellement de fournir les bases (savoir lire et écrire, savoir compter) mais plutôt de leur enseigner les valeurs de la société moderne (ponctualité et obéissance par exemple) afin de les préparer à accepter leur place au sein de la société coloniale.

Enfin, au sein même de la communauté malaise, une distinction entre l'aristocratie et le peuple s'est trouvée accentuée par le fait que la première a bénéficié de l'éducation en langue anglaise dans les villes[98], tandis que le second a eu difficilement accès à une éducation en malais de très faible qualité. Celle-ci n'étant pas obligatoire, les enfants malais, ruraux pour l'im-

95 F. A. Swettenham, *Report on Perak, 1890*, cité par H. Barlow, *Swettenham*, 1995.
96 H. Barlow, *Swettenham*, 1995. De fait, un rapport de 1904 notait que sur 2 900 garçons quittant les écoles vernaculaires de l'État du Perak dans les années précédentes, un seul avait trouvé un poste d'employé de bureau (rapport cité par K. Orr, « The benefit of schooling in a Malay Kampong », *Malaysian Journal of Education*, vol. 9, 1972).
97 Du point de vue notamment de la langue d'enseignement, A. Puteh qualifie la politique éducative sur la période 1800-1945 de « politique de polarisation » (*Language and Nation Building*, 2006, p. 63-75).
98 Dans ces écoles de langue anglaise, les Malais ne représentent qu'une minorité : 9 % au début du siècle, 15 % en 1936.

mense majorité, n'allaient pas longtemps à l'école même lorsque celle-ci existait, du fait de la pauvreté des familles qui préféraient les occuper à des tâches domestiques ou aux champs. La stratification au sein de la société malaisienne a ainsi été renforcée[99].

Quelques écoles missionnaires chrétiennes en langue tamoule ont été créées à Penang, Malacca et Singapour dans la première moitié du XIXe siècle, mais elles ne furent en exercice qu'après 1870[100]. Le gouvernement ouvrit des écoles vernaculaires tamoules en 1900 dans les régions d'exploitation agricole du Perak et du Negeri Sembilan mais attendait clairement des communautés missionnaires et des sociétés de plantation de café et d'hévéas qu'elles soient responsables de l'instruction des Indiens. Cependant, comme l'État n'offrait ni subsides ni programmes pour l'enseignement, la qualité de l'enseignement primaire était très variable d'un domaine agricole à l'autre. Et ce n'est qu'en 1923 que le Code du travail obligea toute plantation comptant plus de dix enfants à leur fournir une éducation formelle. Les instituteurs dans ces écoles des plantations n'étaient souvent que les recruteurs des travailleurs indiens (les *kangani*), ou encore des employés de bureau ou simplement des ouvriers agricoles qui savaient lire. L'enseignement se faisait le plus souvent en tamoul, mais selon les endroits il pouvait être délivré en thelugu, punjabi ou hindi. Les manuels étaient importés de l'Inde dont les élèves apprenaient la culture, l'histoire et la géographie, plutôt que celles de la Malaya où ils allaient grandir[101].

Ces écoles n'étant pas obligatoires, et les plantations offrant du travail pour les enfants entre 10 et 12 ans, il y avait bien peu d'incitations à poursuivre les études[102]. Comme dans les écoles malaises, le cursus était officiellement de six ans, mais la participation des enfants aux trois dernières années s'est avérée extrêmement faible[103].

En 1937 on comptait 548 écoles indiennes instruisant 23 350 enfants, mais la qualité de l'éducation dispensée était faible, en raison de la médiocre

99 Cela rejoint l'analyse générale de C. Hirschman sur la stratification sociale en Malaisie : par plusieurs vecteurs (attribution du pouvoir, collecte de l'impôt, accès à la fonction publique, éducation), l'administration coloniale a rigidifié la distinction jusque-là d'abord symbolique entre l'aristocratie et la paysannerie malaise (*Ethnic Stratification…*, 1972, p. 18-58).

100 L'éducation était financée à travers des aides annuelles votées par le Parlement et adressées aux écoles missionnaires. H. Barlow, *Swettenham,* 1995.

101 Ce n'est qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que le gouvernement, en prévision de l'indépendance, se penche sur le contenu des programmes des écoles tamoules et les oriente un peu vers des sujets relatifs à la Malaisie.

102 D. Rabindra, « A general survey on education amongst the Malaysian Indian plantation community », *Malaysia in History*, 1981.

103 Voir P. Loh dont le travail de recherche sur le sujet a fait date : *Seeds of Separatism : Educational policy in Malaya, 1874-1940*, 1975, p. 101.

qualification des enseignants, qui se résumait le plus souvent à savoir lire et écrire[104]. Aucune école en tamoul n'existait dans le secondaire. Là aussi, une profonde division de langue s'instaura entre la classe moyenne et la bourgeoisie urbaine indienne qui étudiaient en anglais dans les écoles britanniques des villes[105] et les Indiens pauvres des villes ou des plantations. À la fin des années 1940, on pouvait distinguer finalement quatre types d'écoles indiennes, selon l'origine des fonds : les écoles tamoules du gouvernement (au nombre de 36, majoritairement urbaines) ; les écoles des plantations (qui scolarisaient 3/5 des enfants scolarisés en tamoul) ; les écoles des missions ; les écoles des comités de résidents locaux.

On peut estimer qu'outre sa médiocrité (du fait de l'absence de toute formation des enseignants jusqu'en 1937), l'enseignement en tamoul a pu constituer un obstacle majeur à la mobilité sociale des Indiens. Ceux-ci ne parlaient que cette langue minoritaire et pouvaient de ce fait difficilement sortir de la plantation pour s'élever dans l'échelle sociale, malgré leurs quelques années d'études[106]. Le système éducatif empêcha ainsi l'ascension sociale des enfants indiens des plantations, dont les parents n'avaient d'autre choix que de les envoyer dans les écoles tamoules.

L'éducation chinoise en Malaya resta pendant de nombreuses années du domaine exclusif de cette communauté : avant le XXe siècle, elle était restée traditionnelle, fondée sur la connaissance des textes classiques et de la philosophie confucéenne. Mais les grands lettrés se faisaient rares, en raison de la nature économique de l'immigration chinoise en Malaya. Souvent, là encore, les seules qualifications des professeurs étaient de savoir lire et écrire couramment. La méthode d'enseignement donnait la plus grande importance à la récitation de textes, sans nécessairement exiger la maîtrise du sens. Trois types d'écoles chinoises coexistèrent en Malaisie : celles qui dépendaient d'un comité formé par un district, un clan ou une famille, celles qui étaient fondées par des professeurs financés par des hommes d'affaires, et celles dont les enseignants dépendaient des frais d'inscription de leurs élèves. Là encore, la qualité de l'enseignement était extrêmement hétérogène, mais la volonté de la communauté chinoise de se doter elle-même d'institutions scolaires a longtemps déchargé les autorités britanniques de ce rôle.

Néanmoins l'influence de la Chine sur le contenu de ces enseigne-

104 D. Rabindra, « A general survey… », 1981.

105 En ville, 30 % des élèves des écoles privées anglaises sont indiens, pour les données dont nous disposons, de 1919 à 1936. B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982, p. 229.

106 L'une des issues (bien étroite) restait de devenir professeur de tamoul dans les écoles des plantations selon D. Rabindra, « A general survey… », 1981.

ments a commencé à poser problème aux dirigeants britanniques lorsque les idées du Parti communiste chinois ont fait leur entrée dans les écoles autour des années 1920. La politisation croissante des programmes au fur et à mesure que s'intensifiait la lutte entre le Kuomintang et le Parti communiste chinois obligea les Britanniques à intervenir. En 1920, ils se dotèrent d'un contrôle légal des écoles, qui devaient désormais être enregistrées, puis à partir de 1929, tentèrent de prendre le contrôle des programmes à travers le financement de certaines écoles. Le mandarin devint en 1935 le véhicule de l'enseignement dans les écoles chinoises, et un programme de formation des maîtres fut introduit, afin d'orienter le contenu des programmes vers des sujets concernant la Malaya. Cependant de nombreuses écoles refusèrent les subsides de l'État pour rester indépendantes. D'un autre côté, les écoles britanniques en langue anglaise, fréquentées par la bourgeoisie urbaine, comptaient parmi leurs élèves une moitié de Chinois.

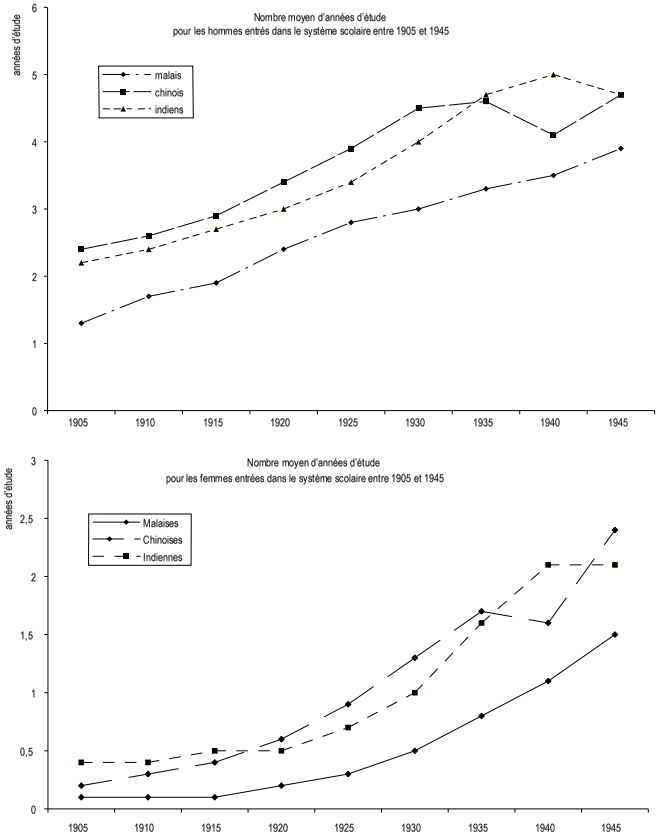
L'émiettement du système éducatif s'accentue si l'on aborde la dimension du genre. En effet, l'éducation spécifique des jeunes filles avait au moins dix ans de retard par rapport à celle des garçons : la première école de filles mise en place par le gouvernement fut créée en langue malaise à Singapour en 1884, suivie d'une autre à Penang (1889). Leur nombre progressa très lentement jusque dans les années 1930[107]. Le gouvernement, comme souvent, était en effet davantage préoccupé de l'éducation des garçons. Les ambitions pédagogiques n'étaient pas non plus les mêmes : une pénurie d'enseignants des disciplines générales se faisant sentir dans les années 1930, on mit l'accent sur les travaux manuels traditionnels : couture, vannerie, etc. Enfin, selon leur situation géographique, les jeunes filles malaises n'avaient pas les mêmes chances d'être instruites. En 1909, la Malaya comptait 42 écoles pour filles, dont 37 dans le Perak. En 1930, ce nombre global avait presque doublé, mais la répartition sur le territoire restait très inégale : 82 écoles de filles, dont 60 dans le Perak.

La demande d'éducation semble à l'époque illimitée en regard du nombre d'écoles ouvertes et la fréquentation des écoles était très élevée. En 1930, pour la Malaya dans son ensemble, on comptait 4 941 élèves, soit 2,7 fois plus que vingt ans auparavant (1 791 élèves en 1909). Très peu de ces jeunes filles malaises en revanche poursuivirent leurs études dans l'enseignement secondaire[108].

107 Auparavant les filles pouvaient être envoyées à l'école avec leurs frères, car les premières écoles n'étaient pas exclusivement réservées aux garçons.

108 J. Tan Siew Ai, «The education of Malay girls : a brief history», *Malaysia in History*, 1981.

Graphiques 2a et 2b **Évolution de la scolarisation des garçons et des filles, par catégories ethniques, 1905-1945**



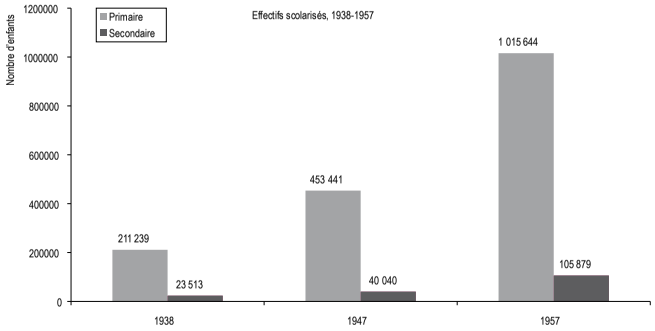
Source : C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification…*, 1974.

Tableau 13 **Niveau moyen d'années d'études en 1957**

	Malais	Chinois	Indiens
Hommes (de 20 à 40 ans)	3,5 ans	4,6 ans	4,7 ans
Femmes (de 20 à 40 ans)	1,1 an	1,7 ans	1,7 ans

Source : Calculs de l'auteur, d'après C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification…*, 1974.

Graphique 3 **Hausse des effectifs scolarisés entre 1938 et 1957**



Source : Ministère de l'Éducation, cité par A. Aziz *et al.*, *University Education…*, 1986.

Ainsi, en dépit d'une augmentation globale des effectifs scolarisés, les différences entre catégories ethniques restèrent très élevées, opposant les Malais, moins éduqués en moyenne, aux Indiens et Chinois. Cet écart s'explique non pas culturellement par un échec scolaire plus grand chez les Malais[109], mais avant tout par un accès inégal aux institutions. Comme les écoles ont d'abord été créées dans les villes, et plus difficilement dans les zones rurales, les non-Malais, plus souvent urbains, ont par conséquent bénéficié d'un accès plus facile au système éducatif.

On peut juger aussi que la politique conservatrice de l'administration coloniale ne s'est pas donné les moyens de ses objectifs officiels (instruire la population administrée), car, entre autres, la scolarité obligatoire n'a été instaurée que très lentement. Elle a laissé passer l'occasion de forger par l'éducation une société plurielle sur d'autres bases que sur celles, ethniques, engendrées par les activités britanniques dans la péninsule. En échouant ainsi à fixer ensemble les différents groupes ethniques par une politique éducative généralisée et homogène, le gouvernement a contribué à maintenir une économie duale dans laquelle les Malais occupent les positions les moins favorisées. C'est là que réside, pour les commentateurs malaisiens, l'un des principaux mécanismes de segmentation de la société malaisienne selon les lignes ethniques, que l'on retrouve ensuite dans tous les domaines de la vie sociale et à toutes les époques depuis lors :

> Les motifs de la domination britannique sur la péninsule malaise, dont l'essence est l'impérialisme économique, ont gouverné les attitudes britanniques face au développement de l'éducation. L'éducation devint le principal mécanisme assurant la compartimentation des différents groupes ethniques et la socialisation à l'intérieur de chaque groupe.[110]

109 C. Hirschman, « Education in colonial Malaysia », *Comparative Education Review*, 1972.

L'inégalité interethnique des revenus, corollaire du développement dual de la colonie

La ségrégation en termes de statuts professionnels redoublée par les inégalités d'accès à l'éducation se traduisit par d'importants écarts de revenus entre groupes ethniques en Malaya.

Si la colonie était prospère aux yeux des Britanniques, sa population partageait pourtant le sort des nations asiatiques dans les années 1950-1960, celui d'une pauvreté de masse liée à la faiblesse des rendements agricoles, à la forte croissance démographique, au sous-emploi dans les campagnes[111]. À l'intérieur de ce cadre général, le revenu moyen des Malais était systématiquement inférieur à la moyenne nationale. À l'autre extrémité de la stratification ethnique, la population d'origine chinoise, réputée plus fortunée, avait de fait un revenu moyen mensuel plus élevé que les deux autres groupes ethniques.

Tableau 14 **Revenu par catégories ethniques, 1957**

	Population	Revenu mensuel moyen[a]
Population totale	6 279 000	199
Malais	49,8 %	144
Chinois	37,2 %	272
Indiens	11,3 %	217
Autres	1,8 %	n.a.[b]

[a] Exprimé en ringgits (taux de change : 1 dollar US = 3 RM).
[b] La catégorie « Autres », regroupant des populations trop hétérogènes du point de vue des revenus (ouvriers agricoles cingalais *vs* planteurs anglais ou hollandais), a été ici supprimée.

Source : J. Faaland, J.R. Parkinson et R. Saniman, *Growth and Ethnic Inequality. Malaysia's New Economic Policy*, 1990, p. 147.

Cette profonde inégalité de revenus entre communautés ethniques peut s'expliquer par une différence entre ville et campagne et entre professions[112].

110 R. Santhiram, « Malaysia's educational development. A study of inter-ethnic relations », *Journal of the Institute of Asian Studies*, 1996, p. 22.
111 G. Myrdal, *Asian Drama*, 1968, p. 494.
112 C'est la thèse de C. Hirschman sur la stratification ethnique envisagée comme le résultat de mécanismes sociaux généraux qui se reproduisent dans le temps et qu'il identifie essentiellement au niveau du lieu de résidence d'une part, et à la structure des emplois associée

En raison du dualisme économique de la Malaya, les Malais étaient, de loin, les plus impliqués dans le secteur primaire, où encore trois quarts de la population active malaise était employée au moment de l'indépendance. Le secteur primaire, dans le cas des deux autres groupes ethniques, restait une source d'emploi considérable en 1957 : les Indiens, largement impliqués dans le secteur primaire (60 %), étaient extrêmement nombreux à être salariés du secteur des produits agricoles transformés, et en particulier, comme on le sait, des plantations d'hévéas. À l'inverse, ils ont été maintenus à l'écart du secteur agricole traditionnel, par les lois qui réservaient la propriété de la terre aux *Bumiputra*[113]. Cette tendance, quoique à moindre échelle, se retrouve dans l'emploi chinois du secteur primaire, un secteur d'activité où près de la moitié des Sino-Malaisiens était employée.

À son tour, la dimension géographique met en évidence une profonde inégalité de richesse entre villes et campagnes[114]. Cette opposition, on l'a montré en évoquant l'histoire différenciée de l'urbanisation, recouvrait largement (mais non totalement) l'opposition entre Malais et non-Malais : les premiers étaient (et sont toujours) plus systématiquement des ruraux que les autres. Or cela n'est pas neutre en termes de répartition des revenus, car la pauvreté était (et reste encore) concentrée dans les zones rurales (90 % des pauvres y résidaient en 1957). C'est pourquoi on peut affirmer que les inégalités de revenus entre catégories ethniques s'expliquent en partie par le clivage entre les villes et les campagnes. Mais proportionnelllement, les Malais étaient plus présents dans les secteurs d'activités les plus pauvres des zones rurales. Ainsi, la relation semble établie dans les deux sens : à la fin de la période coloniale, les Malais avaient une plus grande probabilité d'être pauvres que les autres Malaisiens, et les pauvres d'être malais, plutôt que

au mécanisme classique de reproduction sociale (tel père, tel fils) de l'autre. Cette thèse se distingue des explications culturalistes (les Malais sont plus pauvres parce qu'ils refusent / sont incapables de travailler comme salariés des plantations ou des mines, ils préfèrent leur mode de vie traditionnel) qui ont longtemps dominé l'analyse du sujet.

113 En effet, le gouvernement britannique savait que les Malais étaient loin d'envisager que la terre puisse être une marchandise échangeable et que cette ignorance pouvait être exploitée à leurs dépens. Aussi le *Land Code* du Selangor (1891) affirma-t-il le droit de posséder la terre après dix ans successifs d'occupation. Mais une clause réservait ce droit aux musulmans (c'est-à-dire aux Malais). De même, après les abus des grandes compagnies de plantation, de nouvelles législations mettent en place un système de réservation pour les Malais à partir de 1913. En dehors de ce cas, en Malaisie le sol relevait de la loi britannique qui concède un bail de 99 ans, donnant lieu au paiement d'une rente. Voir Lim Teck Gee, *Origins of a Colonial Economy*, 1976.

114 L'inégalité de la distribution des richesses entre les villes et les campagnes au détriment de ces dernières est un fait ancien et universel. Aujourd'hui encore, l'incidence de la pauvreté est plus élevée dans les zones rurales que dans les villes, quel que soit le pays étudié (Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1999-2000).

chinois ou indiens. Il en ressort que les dimensions de revenu et d'ethnicité, via la répartition géographique, se sont recouvertes en grande partie.

Comme l'a laissé entrevoir la description des transformations subies par la société malaisienne du fait de l'entreprise coloniale, la population fut structurée de telle sorte que ces deux dimensions, statut social et résidence, furent historiquement liées à la dimension ethnique. Mais après l'indépendance, le problème de la pauvreté et des inégalités en Malaisie ne sera pas immédiatement pris en compte par le nouveau gouvernement. Ce retard sera lourd de conséquences.

Après l'indépendance : la politique du laissez-faire

La *Federation of Malay States*, du nom que s'est donné en 1957 la Malaisie, se confondait avec la péninsule malaise (sans Singapour) et se composait de onze États[115]. Sa population comptait 6,2 millions d'habitants, dont 49,8 % de Malais, 37,2 % de Chinois et 11,3 % d'Indiens[116]. Dans ces années d'après l'indépendance, une grande question politique concernait celle des frontières de la Fédération. L'état d'urgence décrété par les Britanniques pour lutter à partir de 1948 contre le « banditisme » menaçant leurs intérêts en Malaisie, bientôt requalifié de guérilla communiste, ne fut levé qu'en 1960. Singapour, qui ne faisait pas partie de la *Federation of Malay States* en 1957, entra dans la *Federation of Malaysia* en 1963 avec les États de Bornéo (*North Borneo* devenu Sabah, l'État de Sarawak, mais pas Brunei), puis devint un État indépendant (après son expulsion de la Fédération) en 1965[117]. En matière de relations extérieures, la période est marquée par l'inscription après Bandung dans le camp des non-alignés[118], la fin de la *konfrontasi* avec l'Indonésie (1966), puis la fondation de l'ASEAN en 1967.

115 Ce sont deux des trois *Straits Settlements*, Penang et Malacca, ainsi que les neuf sultanats malais de Johor, Kedah, Kelantan, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Selangor et Terengganu.

116 Recensement de 1957. Données citées par C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification…*, 1974, p. 9.

117 R. S. Milne, « Singapore's exit from Malaysia. The consequences of ambiguity », *Asian Survey*, 1966.

118 La conférence de Bandung, organisée par le président Soekarno, s'est tenue dans cette ville indonésienne, du 18 au 24 avril 1955. L'initiative en revenait à l'Indonésie, l'Inde, le Sri Lanka et la conférence fut rejointe par des délégués de pays africains nouvellement indépendants : y fut affirmée la volonté de promouvoir une coopération entre les pays concernant les domaines économique, culturel et politique. Les dix principes de Bandung retinrent la Déclaration des droits de l'homme des Nations unies, et s'engagèrent à garantir la paix, la souveraineté des États membres, leur intégrité territoriale, et à ne pas intervenir dans les affaires intérieures. Point de départ du mouvement des non-alignés, la conférence fut suivie par le sommet de Belgrade en 1961, auquel la Malaisie indépendante participa dans le cadre d'un mouvement fortement amplifié.

Carte 2 **La Malaisie**

L'innovation institutionnelle et politique de l'indépendance, manifestée dans la création d'un nouvel État, s'inscrivait cependant largement dans la continuité de la logique économique de la colonisation. Si la stabilisation des contours du pays ne fut pas immédiate, ni très facile, du point de vue de la régulation économique, la continuité l'emporta sur les ruptures. Aussi, les problèmes sociaux, et notamment la pauvreté des masses rurales, légués par le régime économique colonial furent-ils conservés intacts, voire aggravés, durant encore une bonne décennie. Même si quelques bases de l'industrialisation à venir sont posées, l'essentiel de la période est caractérisée par les commentateurs comme étant une phase de *laissez-faire* très favorable aux intérêts britanniques encore présents.

L'indépendance : les attributs du nouvel État et la continuité des affaires

L'indépendance (*Merdeka*) fut négociée en 1957 avec la Grande-Bretagne : elle accorda la nationalité malaisienne aux immigrés indiens et chinois[119] et garantit la sécurité de leurs biens en échange de privilèges politiques accordés aux Malais, en tant que population d'origine. Ces droits sont encore présents dans la Constitution sous le terme de *Special Rights.* Il est d'ailleurs toujours interdit par la loi de mettre en cause publiquement les choix qui ont été retenus lors de ce marchandage historique (*bargaining*).

L'un des choix majeurs en termes symboliques, et pour ses conséquences

119 À partir des recensements successifs, C. Hirschman montre qu'au moment de l'indépendance les trois quarts des Chinois résidents sont nés en Malaisie, c'est aussi le cas pour deux tiers des Indiens (*Ethnic and Social Stratification…*, 1974, p. 10).

en matière d'éducation, fut celui de la nouvelle langue nationale : le *bahasa melayu* (le malais) devint langue officielle avec l'anglais, qui était jusque-là la langue de l'administration. Mais un additif à la Constitution précisait que le malais serait l'unique langue officielle au bout de dix ans. Les autres choix politiques qui se sont imposés ont contribué à forger ce que Harold Crouch nomme « la nature malaise de l'État »[120] : du point de vue religieux l'islam devint religion d'État, tandis que politiquement, la Fédération se plaçait sous l'autorité du *Yang di Pertuan Agong*, c'est-à-dire du roi malais.

En effet, la Malaisie indépendante s'est dotée en 1957 du régime politique de la monarchie constitutionnelle élective[121] en maintenant les neuf sultanats de ses onze États. Le roi est élu parmi les neuf sultans composant le collège électoral, pour un quinquennat. L'élection attribue cette fonction aux sultans à tour de rôle, selon un principe de rotation qui abolit le principe de la souveraineté à vie. Le roi nomme le Premier ministre, peut refuser de dissoudre le Parlement (dissolution proposée par le Premier ministre) et convoque la Conférence des sultans. Mais en dehors de ces prérogatives, le rôle du roi et des sultans reste tout à fait symbolique et honorifique : comme en Grande-Bretagne, le pouvoir politique réel est exercé par le Premier ministre, son gouvernement et le Parlement bicaméral (composé du Sénat, *Dewan Negara*, et de la Chambre des représentants, *Dewan Rakyat*). Enfin, pour compléter la description du caractère étroitement malais (plutôt que malaisien) de l'appareil d'État, ajoutons que les fameux droits spéciaux accordaient aux Malais la mainmise sur la fonction publique, dont ils occupaient au moins 75 % des emplois, laissant un quart aux non-Malais (qui démographiquement représentaient pourtant la moitié de la population)[122].

Les objectifs de l'éducation après l'indépendance ont été très clairs, du moins pour l'élite politique chargée de conduire la politique éducative (rapport Razak, 1956 ; rapport Rahman Talib, 1960) : il s'agissait désormais d'introduire dans l'éducation la construction de la conscience natio-

120 H. Crouch, *Government and Society in Malaysia*, 1996.

121 Ce qui confère son originalité au système politique malaisien selon L. Metzger, *Les sultanats de Malaisie, un régime monarchique au xxe siècle*, 1994.

122 Singapour, qui se sépare de la Malaisie en 1965, fera un choix opposé en conservant les deux langues, anglais et malais, comme langues officielles. De plus, dès son indépendance, le gouvernement de Lee Kuan Yew s'empresse d'abandonner les droits spéciaux en faveur des Malais (très minoritaires à Singapour : environ 10 % de la population) et définit la société singapourienne comme une société multiraciale, c'est-à-dire où les groupes ethniques, identifiés comme distincts, sont néanmoins égaux en droits. J. Tan, « Joint Government-Malay community efforts to improve Malay educational achievement in Singapore », *Comparative Education*, 1995.

nale malaisienne ; d'autre part, elle devait permettre le développement de connaissances et compétences nécessaires pour appuyer économiquement et technologiquement la modernisation du pays[123].

Mais en dehors de ces domaines particuliers, les premiers temps de l'indépendance ne furent pas particulièrement pro-malais ni nationalistes, bien au contraire, notamment en ce qui concerne l'hégémonie de l'anglais ou l'orientation de la politique économique.

La mise en place du malais comme langue nationale s'est faite graduellement et lentement, l'anglais restant de fait la langue de l'administration et des échanges officiels, de l'éducation et des affaires officiellement pendant une dizaine d'années encore[124], de manière informelle dans les tribunaux et au Parlement jusqu'aux événements de 1969.

Ensuite, d'un point de vue économique, l'ordre des choses légué par les Britanniques fut maintenu : la stricte orthodoxie monétaire et fiscale régnait, et l'intervention de l'État dans l'activité économique devait rester minimale[125]. L'absence d'élite intellectuelle parmi les économistes, c'est-à-dire d'individus capables de sortir des recettes qui avaient prévalu sous l'administration coloniale, explique qu'aucune mesure de politique économique nouvelle n'ait été prise. L'influence de la Banque mondiale et du FMI sur la génération en charge de l'administration macroéconomique malaisienne (qu'ils avaient formée) était constante. Cette politique postcoloniale permettant une stabilité monétaire interne (inflation contenue) et externe (parité maintenue avec la livre sterling), un équilibre budgétaire assuré et l'accumulation de réserves de change convenait très bien tant aux milieux d'affaires sino-malaisiens qu'aux investisseurs étrangers. Au sein de la coalition gouvernementale, la direction du ministère des Finances était réservée à l'époque au président du parti chinois de Malaisie, le MCA (Malayan Chinese Association).

De 1957 à 1969, la Fédération de Malaisie connut donc une période relativement libérale économiquement dans le sens où rien ne fut

123 Si, à ce niveau très général, la politique éducative faisait consensus, en revanche, le contenu concret de la nation et de sa construction, la question de la langue d'enseignement et de la culture véhiculée étaient l'objet d'intenses débats entre Malais et non-Malais (pour les Malais, l'éducation devait permettre à leurs enfants de concurrencer enfin les Chinois dans la compétition sociale), mais aussi au sein des Malais (les plus traditionalistes attendaient de l'école qu'elle enseigne l'islam, la piété, la fierté d'être malais, etc.). M. Nash, « Ethnicity, centrality and education in Pasir Mas », *Kelantan*, W. R. Roff dir., 1974.

124 Comme prévu, un projet de loi sur le malais comme seule langue nationale passe dix ans après la promulgation de la Constitution : le *National Language Bill* est adopté le 3 mars 1967. B. W. Andaya et L. Y. Andaya, *A History of Malaysia*, 1982, p. 277-278.

125 J. Faaland, J. R. Parkinson et R. Saniman, *Growth and Ethnic Inequality. Malaysia's New Economic Policy*, 1990, p. 26-29.

véritablement entrepris pour faire évoluer l'ordre social, en particulier à travers la redistribution des revenus. Dans le même temps, les divergences d'opinion sur la citoyenneté, les questions d'éducation ou de langue se faisaient entendre librement, ce qui rétrospectivement apparaîtra politiquement aussi très libéral, par contraste avec la « nouvelle politique économique » d'après 1970. En conséquence de quoi la hiérarchie sociale mise en place par les Britanniques ne fut pas bouleversée par leur départ. Au contraire, la séparation ne se réalisa que lentement : par exemple, les plantations d'hévéas nationalisées furent encore administrées pendant quelques années par les planteurs européens afin que l'organisation de la production n'en soit pas perturbée et que le relais soit pris correctement.

Mais sur le plan industriel, ce libéralisme fut assorti de mesures de politique économique vigoureuses alimentant une nouvelle stratégie de promotion des importations[126]. Ainsi, d'un côté s'affirmait une volonté d'industrialisation contrastant avec les préoccupations essentiellement agro-exportatrices de l'ère coloniale. De l'autre, ce laissez-faire permit que se poursuive le développement selon le mode de production hérité du système colonial, c'est-à-dire fondé sur l'exploitation intensive des ressources naturelles[127], couplé à un mode de répartition de la richesse inchangé, limité pour l'essentiel aux groupes sociaux dominants. Cette irresponsabilité face à la question de la distribution des revenus a eu pour conséquence qu'en 1969 les inégalités de revenus sont plus importantes qu'une décennie plus tôt.

Première stratégie d'industrialisation : 1957-1969

Au moment de l'indépendance, la part de la population active déjà employée dans l'industrie, de 9,6 %, était relativement élevée en regard des autres pays d'Asie (excepté le Japon, l'Inde et Hong Kong). Mais cette industrie restait centrée sur la transformation ou le conditionnement des produits primaires du pays : agroalimentaire, caoutchouc, bois, habillement et, en particulier au lendemain de l'occupation japonaise, une petite industrie issue de l'artisanat traditionnel (textile, vannerie, cordage)[128]. Cependant, comme le note dans ses recommandations un rapport de la

126 Stratégie définie en particulier dans le cadre des débuts de la planification en Malaisie.

127 L'étain et le caoutchouc représentaient à eux seuls 85 % des exportations malaisiennes en 1957. Si on leur ajoute l'huile de palme, le bois et le pétrole brut, cela représente 97 % des exportations de marchandises (EPU, *Fourth Malaysia Plan*, 1981).

128 La Malaisie comptait 200 000 travailleurs dans le secteur secondaire sur 2,12 millions d'actifs selon le recensement de 1957. E. L. Wheelwright, *Industrialization in Malaya*, 1963.

Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) de 1955[129], la nécessité de poursuivre l'industrialisation s'imposait pour faire face à la croissance démographique, et pour diversifier l'appareil productif afin de se protéger des fluctuations du cours des matières premières.

La volonté nationale d'industrialisation s'est exprimée après le départ de l'administration britannique, avec l'objectif de réduire la dépendance de l'économie à l'égard des exportations de produits primaires, instaurée par l'exploitation coloniale des ressources naturelles durant plusieurs décennies. La fragilité due à cette spécialisation s'accusa lorsqu'au moment de l'indépendance la Malaisie se constitua en Fédération sans Singapour. Or le *Straits Settlement* de Singapour, centre régional de l'Empire britannique en Asie du Sud-Est, avait concentré géographiquement l'activité industrielle de la Malaya coloniale. Séparée de Singapour (hormis durant l'intermède de 1963-1965), la Malaisie perdit donc beaucoup de son modeste secteur industriel.

La stratégie de substitution des importations[130], première tentative d'industrialisation de la jeune nation malaisienne, fut entamée pour protéger l'élaboration d'une industrie locale à l'abri de frontières douanières et sous l'impulsion d'investissements publics. L'arrêté sur les industries pionnières (*Pioneer Industries Ordinance*) de 1958 incita à investir dans le secteur manufacturier en Malaisie, orienté en premier lieu vers la production de biens de consommation finale (deux fois plus protégée que les biens de consommation intermédiaire). Le rôle du gouvernement se limitait à fournir les infrastructures adéquates et à offrir en tant qu'incitation la protection des barrières tarifaires : le taux réel de protection de l'industrie manufacturière s'est élevé progressivement de 25% en 1962 à 65% en 1969. Si l'on considère les secteurs du vêtement ou des appareils électriques, ce taux atteignit plus de 400% en 1969[131].

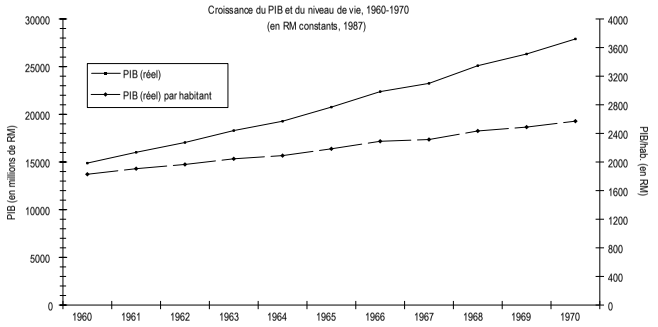
Dans un contexte de large pauvreté asiatique et de rapide croissance démographique, cette première période d'industrialisation fut porteuse de croissance économique ; entre 1960 et 1970, le PIB malaisien augmenta relativement vite, au taux de croissance moyen de 5,2% par an.

129 BIRD/IBRD, *The Economic Development of Malaya*, 1955.

130 Suite aux recommandations du fameux rapport de la BIRD.

131 L'effet réel de l'utilisation par le gouvernement des tarifs douaniers comme incitation à la production locale de biens manufacturés constitue un enjeu de débat parmi les économistes malaisiens. Voir K. S. Jomo et C. Edwards, « Malaysian industrialisation in historical perspective », dans K. S. Jomo éd., *Industrializing Malaysia*, 1993, p. 19. Voir aussi R. Alavi, *Industrialization in Malaysia. Import Substitution and Infant Industry Performance*, 1996.

Graphique 4 **PIB et PIB par habitant, Malaisie, 1960-1970**



Source : World Bank, *World Development Indicators*, 2006.

Il est passé de 7 338 millions de RM (courants) en 1960 à 12 856 millions de RM en 1970, soit une augmentation de 75%[132].

Les investissements étrangers, partie prenante de la stratégie gouvernementale de développement industriel, ont finalement joué le rôle central dans cette industrialisation, profitant de mesures qui permirent aux entreprises étrangères de biens de consommation de contourner les barrières douanières et d'accéder au marché local. Ainsi, dès ce moment, les firmes étrangères ont-elles joué un rôle important dans le secteur électrique et électronique malaisien, en particulier avec l'arrivée des multinationales japonaises d'électroménager au cours des années 1960[133]. Les secteurs qui se sont le plus développés au cours de ces années sont le textile, la transformation de l'huile de palme, les appareils électriques et l'équipement pour le transport.

Dans cette décennie qui suivit l'indépendance, le taux de croissance de l'industrie manufacturière, de 8,5% par an en moyenne, fut plus élevé que celui du produit intérieur brut ; la part de l'industrie dans le PIB commença donc à augmenter, illustrant le début de l'industrialisation effective du pays.

132 Sur les données à prix courants, on constate que la croissance du PIB est sinueuse, négative de 1960 à 1961, puis positive et de plus en plus rapide par paliers. World Bank, *World Development Indicators*, 1998.

133 G. Capanelli, « Technology transfer via buyer-supplier relations from Japanese consumer electronic firms », dans K. S. Jomo, G. Felker et R. Rasiah éd., *Industrial Technology Development in Malaysia*, 1999.

Tableau 15 **Part de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière dans le PIB, 1960-1970[a]**

Tableau modifié pour faire tenir le tableau suivant

1960	7,7 %	**1963**	8,3 %	**1966**	9, %	**1969**	11, %
1961	7,5 %	**1964**	9,0 %	**1967**	10, %	**1970**	11, %
1962	7,9 %	**1965**	9,0 %	**1968**	10, %		

[a] K. S. Jomo et C. Edwards, « Malaysian industrialization… », 1993, se référant aux données (un peu différentes) du ministère malaisien des Finances, indiquent que le secteur manufacturier comptait pour 9 % du PIB en 1960, une proportion qui a atteint 13 % en 1970.

Source : World Bank, *World Development Indicators*, 2006.

Par le poids des entreprises étrangères, cette industrie manufacturière naissante, dominée par les capitaux étrangers, est apparue extrêmement concentrée. Cette question économique et politique de la propriété et du contrôle de l'industrie malaisienne a été très étudiée à l'époque. À cette occasion, le solide préjugé d'une mainmise des Chinois sur la petite industrie dominant le secteur des produits manufacturés fut remis en cause par James J. Puthucheary qui, étudiant Singapour, a notamment montré que les entreprises européennes, peu nombreuses, concentraient l'essentiel de la production. Dominantes en termes de pouvoir de marché, elles employaient un tiers des salariés du secteur en 1960[134]. Tandis que deux tiers des entreprises avaient moins de cinq salariés, la production était d'abord réalisée par quelques grandes entreprises dominées par les capitaux étrangers[135]. Durant ces années, 60 % de la nouvelle production manufacturée était assurée par les entreprises de plus de cinquante salariés, soit 4 % des établissements malaisiens. Et le caractère concentré de cette structure industrielle s'accentua au cours du temps. Parallèlement, la contribution de l'industrie aux exportations s'est peu à peu affirmée : issues à 97 % du secteur primaire en 1957, les exportations comptèrent progressivement une part croissante de biens manufacturés (4,9 % des exportations en 1963). Cette tendance s'est poursuivie avec l'industrialisation de l'économie : en 1969, ce taux était de 8,8 % ; en 1970 de 11,9 %[136].

Cependant les multinationales, dont l'implantation en Malaisie était motivée par l'accès au marché national à l'abri des barrières douanières, ont fini par découvrir les limites d'un marché local réduit et peu solvable.

134 Les deux tiers du chiffre d'affaires de ce secteur provenaient de moins de 5 % des entreprises. Pour une revue des travaux sur ce point, K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, p. 232-233.

135 C. Hirschman, « Ownership and control in the manufacturing sector of West Malaysia », *UMBC Economic Review*, 1971.

136 O. Rani (1982), cité par K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, p. 226.

L'étroitesse des débouchés s'explique par la petite taille de la population malaisienne qui ne comptait pas 8 millions d'habitants en 1960, et par son faible niveau de vie (en 1963, le revenu moyen était de 296 dollars US par habitant). *In fine*, cela a largement réduit l'intérêt de cette stratégie de substitution des importations aux yeux des firmes étrangères[137].

Pour le gouvernement aussi le résultat fut décevant, car cette croissance de l'activité n'a pas réduit le taux de chômage comme espéré. Or le gouvernement attendait de cette stratégie la création de 150 000 à 200 000 emplois entre 1958 et 1968. Mais cette industrialisation, qui s'est avérée relativement intensive en capital, n'a contribué directement qu'à employer 68 800 personnes, soit deux fois moins de travailleurs que prévu. Enfin, il faut garder à l'esprit que malgré ses progrès, le secteur industriel demeurait un secteur d'emploi très minoritaire (251 900 personnes, un dixième de la population active en 1970), le reste du pays étant largement laissé à l'écart de ces investissements et de ces avancées.

Persistance de la pauvreté, accroissement des inégalités

En 1970, 65 % des Malais ruraux vivent en dessous du seuil de pauvreté et, dans les villes, le chômage s'élève à 10 % de la population active (12,5 % pour les Malais urbains)[138]. Les inégalités de revenu sont devenues le problème social majeur du pays à la fin des années 1960. Elles sont de fait très marquées : en 1967, le dernier quintile (les revenus les 20 % les plus élevés) concentre 56 % du revenu total distribué et le premier (les 20 % les plus pauvres) n'en reçoit que 3,5 %. Les inégalités de revenu sont plus sensibles en Malaisie que dans les pays de la région : en Indonésie, en Thaïlande ou aux Philippines, ces deux statistiques sont respectivement de 50 % et de 6 % environ[139].

Ainsi la prospérité du pays n'a-t-elle pas bénéficié à l'ensemble de la population : de 1957 à 1970, le revenu moyen par tête s'est élevé de 25 %, mais pendant ce temps, les 10 % les plus riches en Malaisie ont vu leur revenu doubler, tandis que le revenu moyen des 40 % les plus pauvres a

137 M. N. Ismail, *Transnational Corporations and Economic Development*, 1995.

138 S. Narayanan et R. Rasiah, « Malaysian electronics : the changing prospects for employment and restructuring », *Development and Change*, 1992, p. 76. Le seuil de pauvreté auquel il est fait référence dans la plupart des textes sur la Malaisie renvoie à une définition approximative fournie par le gouvernement malaisien à l'appui des statistiques officielles : « qui couvre les besoins minimum en nourriture et les besoins minimum du point de vue des vêtements, du logement, de la consommation de biens durables, et de transport pour maintenir un niveau de vie décent », sans indication de mesure (K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, p. 277).

139 J. Faaland *et al.*, *Growth and Ethnic Inequality*, 1990, p. 146.

diminué de 13 %[140]. Les inégalités de revenu deviennent alors un sujet politique dans la mesure où les progrès économiques de la jeune Malaisie indépendante se sont accompagnés de leur accroissement.

Tableau 16 **Distribution du revenu moyen au sein de la population malaisienne, 1957-1970**

Revenu mensuel moyen [a]	1957	1967	1970
Malais	144	130	172
Chinois	272	321	394
Indiens	217	253	304
Population totale[b]	199	217	264

[a] Exprimé en ringgit (taux de change : 1 dollar US = 3 RM).
[b] La catégorie « Autres » regroupant des populations trop hétérogènes du point de vue des revenus (travailleurs cingalais et planteurs anglais ou hollandais) a été supprimée. Elle représente moins de 2 % de la population.

Source : J. Faaland *et al.*, *Growth and Ethnic Inequality*, 1990, p. 147.

La colonisation avait séparé les destins économiques et les trajectoires des différentes populations qui composent la société malaisienne, notamment au détriment des paysans malais. En 1957, au moment de l'indépendance, le revenu chinois était plus élevé de 89 % que le revenu malais. Mais dix ans plus tard, après que la politique libérale de laissez-faire a prolongé le mode de répartition inégal hérité des Britanniques, les écarts se sont encore creusés : en 1967, les Malais ont perdu du revenu alors que celui des Chinois a fortement augmenté (écart de + 150 %). Malgré la forte croissance du revenu moyen de la population malaise à la fin des années 1960, cet écart diminuera ensuite à peine : en 1970, le revenu moyen chinois s'établissait à plus du double du revenu malais (+ 130 %). De même, entre 1957 et 1970, l'écart de revenu moyen entre Malais et Indiens n'a fait que se creuser : le revenu moyen mensuel indien était de 217 RM en 1957, soit 53 % de plus que son équivalent malais, en 1970 cet écart est passé à 77 %.

À la fin des années 1960, l'insatisfaction grandissant à l'égard du programme de substitution des importations, la stratégie d'orientation en faveur des exportations apparaît être le seul moyen de sortir de l'impasse. Alors, le gouvernement adopte une loi sur les incitations à investir, dirigée vers les entreprises exportatrices, et désigne le secteur électronique (très intensif en travail) comme prioritaire pour ces incitations :

140 D. R. Snodgrass, *Inequality and Economic Development*, 1980, p. 81.

c'est l'*Investment Incentives Act* de 1968. Cet effort gouvernemental pour développer une nouvelle stratégie d'industrialisation riche en perspectives d'emploi est arrivé sans doute trop tard pour renverser l'ordre inégalitaire des choses, dont la perception au sein de la communauté malaise est amplifiée par des jeux politiciens à l'approche des élections.

Conclusion : le traumatisme collectif des émeutes raciales de 1969

En 1969, la société malaisienne est une société encore largement traditionnelle, rurale, et relativement pauvre[141], dont moins d'un tiers de la population travaille dans le secteur moderne mis en place par les Britanniques. Seule une frange sociale ayant pleinement bénéficié des avantages de la colonisation vit au rythme et au niveau de la consommation occidentale.

Géographiquement aussi, certains fragments de territoire ont été transformés par la colonisation britannique, quand la grande majorité n'a été ni aménagée ni exploitée. La modernisation apportée par la colonisation anglaise a laissé de profondes traces institutionnelles, elle a modelé la démographie, le monde du travail, le territoire, mais n'a pas vraiment contribué à l'industrialisation du pays. Celle-ci n'apparaît qu'après l'indépendance, avec les efforts nationalistes de promotion des importations.

Enfin, le multiculturalisme (la présence simultanée de grandes communautés religieuses et ethniques distinctes) se traduit par une séparation des systèmes éducatifs, des partis politiques et par une structuration ethnique des professions et de la géographie humaine. Les inégalités et la pauvreté nourrissent un ressentiment qui va éclater de manière paroxystique le 13 mai 1969 lorsque des manifestations politiques dégénèrent en émeutes sanglantes opposant les Malais aux Chinois. Ce jour-là, des manifestations de militants politiques après les élections fédérales de 1969 tournent au conflit interracial où plusieurs centaines de Malaisiens d'origine chinoise sont tués dans les rues de Kuala Lumpur et de Penang[142]. L'état d'urgence

141 Du point de vue d'une grande partie de sa population, car en 1970, la pauvreté frappe 49 % de la population, mais non de manière absolue : en regard d'autres pays en voie de développement, la Malaisie n'a jamais été « pauvre » du fait de sa riche dotation en ressources naturelles et de sa position géographique stratégique.

142 Aucun chiffre officiel n'est donné sur cet épisode éminemment douloureux de l'histoire nationale qui dura plusieurs jours. On doit admettre que le nombre de morts s'établit entre 700 – information officielle donnée le premier jour des événements (13 mai 1969) avant que la censure ne décide d'interrompre la diffusion nationale et internationale d'informations sur le conflit – et 5 000, chiffre retenu aujourd'hui par la communauté sino-malaisienne.

fut immédiatement décrété. Cette violence est attribuée à l'exaspération des Malais, les « fils du sol », face à leur pauvreté qu'ils comparent à la prospérité des Chinois[143].

Alors que les fortes inégalités de revenu dans la société malaisienne résultaient de processus de différenciation sociale complexes ancrés dans l'histoire du développement économique colonial du pays, ces événements tragiques vont imposer une interprétation en termes d'antagonisme interethnique, que la politique gouvernementale reprendra dans l'urgence à son compte. La politique qui se met en place pour rétablir les fondements d'une unité nationale – qui n'avait jamais vraiment existé – ne reviendra plus sur cette interprétation de l'antagonisme entre des Malais, les « fils du sol », pauvres, et de riches immigrés Chinois. La seule solution qui s'est imposée pour restaurer la paix sociale sera de compenser cet écart et de permettre aux Malais de s'enrichir, y compris au détriment des autres communautés. Cependant cette redistribution pouvait être rendue indolore si la croissance économique permettait à l'ensemble des richesses nationales de croître : ainsi, l'amélioration de la part relative des Malais pourrait s'opérer sans réduction absolue des ressources pour les autres communautés ethniques. Cette croissance d'ensemble orientée en faveur des Malais sera le but de la NEP, sous le terme de « restructuration de la société ».

La NEP à partir de 1970 cherchera à briser de manière définitive le déterminisme de la relation entre appartenance ethnique et position sociale. La discrimination positive en faveur des Malais, instaurée par la NEP, visera à éradiquer la pauvreté concentrée dans les zones rurales malaises, et à rompre avec la stratification ethnique en créant une nouvelle classe d'affaires bourgeoise malaise. Pour y parvenir, la politique de l'après-69 opérera une rupture radicale, l'État se transformant alors en acteur économique de premier plan et privilégiant ouvertement la communauté malaise.

De ce tournant, amorcé en 1970, va naître le Tigre Malaisie ; l'engagement volontariste dans le développement économique devenant la ligne de fuite de l'action politique.

143 L. Comber, *13 May 1969, a Historical Survey of Sino-Malay Relations*, 1983.

2

Les années 1970 : l'essor donné par la *New Economic Policy*

Après avoir longtemps eu le statut de « question sensible » dont l'évaluation était interdite aux chercheurs et aux journalistes, la NEP fait aujourd'hui ouvertement l'objet de débats et de controverses[1] : le pays semble commencer à tirer les « leçons de la NEP »[2] pour en dépasser les acquis (et les contraintes)[3]. Cette période charnière doit donc être étudiée avec un soin particulier dans la mesure où le présent malaisien, certes structuré par l'héritage colonial, est plus directement encore issu des choix politiques nationaux du début des années 1970.

Son point de départ peut être situé dans la crise brève et violente que constituent les émeutes de mai 1969 pour la société plurielle malaisienne. L'interprétation dominante de la crise, imposée à l'époque dans un contexte d'état d'urgence et de suspension de l'activité parlementaire, engage le pays derrière un gouvernement d'union nationale qui met en œuvre une machinerie administrative et politique complexe, dont les conséquences vont être profondes et durables. La NEP, dont la justification s'élabora lors de vifs débats politiques, aura des résultats économiques très impressionnants. En effet, la mise en œuvre de cette politique peut être identifiée comme l'élément déclencheur du décollage économique malaisien, opérant une

1 Le courrier des lecteurs du journal critique *Malaysiakini* y revient quasi quotidiennement.

2 Khoo Boo Teik, *Managing Ethnic Relations in Post-Crisis Malaysia and Indonesia. Lessons from the New Economic Policy ?* 2004. Plus expéditive, la revue *Aliran* titre « Why NEP must go » en mars 2007.

3 C'est l'un des buts officiels du 9e Plan : EPU, *Ninth Malaysia Plan 2006-2010*.

rupture politique décisive qu'il s'agisse de traitement des relations interethniques ou d'implication de l'État dans l'économie.

L'analyse approfondie de la croissance malaisienne au cours des trente-cinq dernières années suppose de dégager les déterminants du régime économique qui s'est mis en place à l'époque de la NEP et jusqu'à nos jours. La suite de l'ouvrage portera ainsi sur les sources de la dynamique économique engagée, mais aussi sur le poids de l'intervention publique dans les affaires et ses conséquences propres, et enfin sur l'insertion choisie dans la mondialisation financière et commerciale. Mais il faut repartir du printemps 1969, au moment des émeutes raciales, pour tenter de comprendre comment, dans l'urgence, une nouvelle politique a pu voir le jour.

L'urgence : réduire la pauvreté et rompre avec la division ethnique du travail

On ne peut comprendre la légitimité et l'efficacité extraordinaire de la NEP, malgré les choix discutables qui seront faits en matière de gestion des relations interethniques, sans revenir sur le contexte de son élaboration et sur les rapports de force politiques qui ont entouré sa rédaction. Après avoir dessiné l'état des relations interethniques dans la société plurielle et clarifié au passage les contours du paysage politique en 1969, nous confronterons l'interprétation dominante des problèmes à résoudre (identifiés comme des inégalités avant tout interethniques) avec les analyses alternatives des causes profondes des émeutes. Ce détour élargira le spectre des réponses politiques possibles et permettra de mettre en perspective la NEP dont, jusque très récemment, le questionnement public dans la presse, sans parler de la critique, était interdit.

L'état des rapports entre communautés ethniques à la fin des années 1960

Il est admis que l'expérience de l'occupation japonaise durant la Seconde Guerre mondiale (1941-1945) a considérablement détérioré les relations entre Malais et Chinois, ces derniers ayant constitué les rangs de la résistance contre l'occupant[4], tandis que l'élite malaise se maintenait en place auprès

4 Les guérillas qui se déployèrent dans les montagnes durant toute la guerre étaient quasi exclusivement chinoises, la grande majorité étant soutenue par le parti communiste de Malaisie

du pouvoir japonais[5]. Mais il est d'autant plus difficile de décrire des relations entre communautés ethniques[6] sur un territoire que celles-ci ne forment jamais un tout homogène et cohérent. C'est particulièrement vrai en Malaisie où, à la différence des Malais, musulmans vivant pour l'immense majorité d'agriculture de subsistance dans les villages, les Chinois comme les Indiens constituent des populations plus éclatées dans leurs lieux d'habitation (villages, plantations, petites villes minières, grandes villes, en particulier les anciens *Straits Settlements*), leurs origines géographiques, leurs appartenances linguistiques, culturelles et religieuses. Même si en 1957, déjà 75 % des Chinois et 65 % des Indiens sont nés en Malaisie[7], les origines liées à l'expérience de migration (des parents) sont encore déterminantes dans la définition des identités[8], alors que les Malais ont en partage des dénominateurs socioculturels communs très forts (langue, religion, noblesse, coutumes…). Enfin, ces communautés ethniques étant structurées en classes sociales (voire en castes), les individus selon leur position sociale peuvent avoir des relations de grande proximité avec leurs équivalents malais (en particulier au niveau des élites), conjuguées à de fortes distances culturelles du fait de la barrière linguistique et des tabous alimentaires[9].

La séparation d'avec Singapour et l'intégration des États de Bornéo, Sabah et Sarawak ont accru le poids relatif des Malais et autres populations indigènes (Iban, Dayak, Kadazan, Orang Asli…) regroupés dans le recensement sous le terme de *Bumiputra*, « les fils du sol », dans la balance démographique de la société plurielle : en 1970, les *Bumiputra* représentent 55,5 % de la population nationale (dont 46,8 % de Malais et 8,7 % pour les autres communautés indigènes), alors qu'ils n'étaient que 50 % au moment de l'indépendance[10]. Les non-Malais des statistiques démographiques, devenus désormais

(Malayan Peoples' Anti-Japanese Army), l'autre branche, minoritaire, était la Overseas Chinese Anti-Japanese Army du Kuomintang.

5 I. Morrison, « Aspects of the racial problem in Malaya », *Pacific Affairs*, 1949, p. 241. W. Hashim, *Race Relations in Malaysia*, 1983, souligne aussi le rôle crucial de cette période de l'occupation japonaise dans la genèse des tensions entre Chinois et Malais.

6 Pour une approche historique (1900-1970), on peut se référer néanmoins au même ouvrage de W. Hashim. Sur la manipulation politique de l'ethnicité, voir R. Lee, *Ethnicity and Ethnic Relations in Malaysia*, 1986.

7 K. J. Ratnam, *Communalism and the Political Process in Malaya*, 1965, p. 9-10.

8 Sur la structure sociale et la diversité des immigrants chinois en Malaisie : Yen Ching-Hwang, « Class structure and social mobility in the Chinese community in Singapore and Malaya, 1800-1911 », *Modern Asian Studies*, 1987.

9 J. Nagata, *Malaysian Mosaic*, 1979.

10 Cette question est hautement sensible, car déjà les Malais étaient devenus minoritaires au recensement de 1931 : pour les ménager, les Britanniques prirent des mesures de restriction de l'immigration (L. Comber, *13 May 1969, a Historical survey of Sino-Malay Relations*, 1983). Ces mesures étaient d'autant moins coûteuses que la crise économique avait brutalement réduit

les non-*Bumiputra*, soit 44,5 % de la population, sont répartis en 34,1 % de Chinois, 9 % d'Indiens et 1,4 % autres (dont les Européens). Afin de décrire plus avant les relations entre communautés ethniques à cette époque, nous choisissons de restituer ici l'expression politique de ces conflits, lorsqu'on en a gardé l'écho. C'est le cas des élections générales de 1969[11] dont la tenue les 10 et 11 mai, suivie par l'annonce des résultats, a donné lieu aux manifestations qui ont violemment dégénéré en « émeutes raciales »[12] le 13 mai.

Du point de vue des sciences politiques, la Malaisie apparaît à l'époque comme l'un des jeunes pays les plus avancés politiquement d'Asie et d'Afrique. Cette appréciation favorable repose sur son processus électoral concurrentiel, où plusieurs partis luttent librement et activement pour la représentation politique et le pouvoir. Il faut dire qu'en 1969, sept partis, dont trois nouveaux, sont en présence alors même que les élections sont un phénomène relativement récent : les premières ont eu lieu sous l'administration britannique, au niveau municipal, en 1952 puis en 1955 pour nommer une petite minorité de représentants au Colonial Legislative Council. Le premier Parlement malaisien entièrement élu date de 1959, puis les élections législatives se suivront tous les cinq ans. On doit ici ajouter à l'héritage britannique déjà évoqué le volet des conséquences politiques du *divide and rule* : chaque communauté ethnique a été « gérée » différemment, non seulement en termes de division du travail dans l'économie d'exploitation, mais aussi politiquement, les Britanniques conservant (dans le cas de l'aristocratie malaise) ou constituant des élites politiques (chinoises et indiennes), à partir desquelles ils pouvaient contrôler les différentes populations[13]. Nouvelle ligne de division de la société malaisienne, la politique des partis éclaire les enjeux et les caractéristiques des élections de 1969.

les besoins en main-d'œuvre. L'enjeu démographique a été déterminant au moment de fixer les contours géographiques retenus pour la Malaisie entre 1957 et 1965.

11 Nous empruntons ici abondamment au très précieux article de M. Rudner, « The Malaysian general election of 1969 : a political analysis », *Modern Asian Studies*, 1970.

12 En anglais, *racial riots* ou *race riots* : ces termes ont été utilisés lors des émeutes de Los Angeles en 1965 (avant celles de 1992) qui ont précédé la reconnaissance des droits civiques aux Noirs américains. L'expérience américaine n'est d'ailleurs pas sans rapport avec la NEP, car le sociologue N. Glazer, auteur de *Beyond the Melting Pot* (1967) fut invité en urgence (dans l'été 1969) par le gouvernement malaisien pour réfléchir à des mesures correctives pour la Malaisie.

13 Ce thème a été abondamment exploré par la littérature critique en sciences politiques (voire en économie politique) sur la Malaisie. Voir par exemple : W. R. Roff, *Origins of Malay Nationalism*, 1967 ; P. F. S. Loh, *Seeds of Separatism*, 1975 ; C. E. R. Abraham, *Divide and Rule, the Roots of Race Relations in Malaysia*, 1997 (à partir d'une thèse rédigée en 1970). Cette idée, longtemps subversive, est aujourd'hui très largement admise : Goh Cheng Teik, *Racial Politics in Malaysia*, 1989 ; Oo Yu Hock, *Ethnic Chameleon. Multiracial Politics in Malaysia*, 1991 ; C. E. R. Abraham, *The Naked Social Order. Racial Polarisation in Malaysia*, 2004 ; E. T. Gomez, « Tracing the ethnic divide », dans E. T. Gomez et K. S. Jomo, *Malaysia's Political Economy*, 1999.

Les partis politiques en Malaisie

La coalition de gouvernement

Depuis 1957, la vie politique est dominée par l'UMNO, parti majoritaire au sein d'une coalition de gouvernement qui est censée représenter les trois communautés. C'est de cette supposée représentativité qu'elle tire sa légitimité depuis lors. D'abord dénommée l'*Alliance* en 1955, puis, sur un rassemblement de partis plus large à partir de 1970, le *Barisan Nasiona*l (Front national), la coalition au pouvoir depuis l'indépendance est constituée autour de trois partis :

– l'UMNO, parti nationaliste malais, conservateur et majoritaire ;
– le MCA, parti conservateur chinois ;
– le MIC, parti indien à la base sociale plus large.

Ces partis se sont créés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, au cours d'une histoire fragmentée dont on peut brièvement tracer les grandes lignes.

L'UMNO[14] fut créé en 1946 par un aristocrate, Dato Onn Jaafar (1895-1962), pour résister au projet britannique d'Union malaise qui fondait la Malaisie sur une organisation centralisée hors du pouvoir des sultans et accordait la citoyenneté à tous les Malaisiens sans distinction de race. Une telle construction politique mettait en cause la prééminence malaise de la Malaisie et, secondairement, bousculait l'ordre social protégeant l'aristocratie malaise qui avait prévalu jusque-là : le projet fut abandonné par Londres en 1948, au détriment des non-Malais qui restaient, de ce fait, résidents de seconde zone. Il se trouve que la direction de l'UMNO et celle du pays sont, depuis l'indépendance, étroitement liées, puisque c'est le président de l'UMNO qui est nommé Premier ministre, soit *Prime Minister* selon le modèle britannique, c'est-à-dire chef de l'exécutif.

Tunku Abdul Rahman (1903-1990), un prince du Kedah, succéda à la tête de l'UMNO à Dato Onn en 1952, et fut ainsi nommé par les Anglais *Chief Minister* de la Fédération de Malaya en 1955. Artisan de l'indépendance du pays dont il rédigea la Constitution, il exercera pour la première fois le rôle de *Prime Minister* de la nouvelle nation indépendante, et ce jusqu'aux émeutes de 1969.

Tunku Abdul Razak (1922-1976), son vice-Premier ministre, qui bénéficie

14 De son vrai nom actuellement l'*UMNO Baru* (Nouvel UMNO), refondé en 1988 par Mahathir Mohamad, son président d'alors, il compterait officiellement 3 millions de militants en 2006.

de la confiance des nationalistes malais les plus durs, lui succédera à la tête du gouvernement comme à celle de l'UMNO à partir de 1970, dans la période d'état d'urgence qui suivit les émeutes.

Après la mort de Razak, en 1976, c'est son beau-frère et vice-Premier ministre, Dato Hussein Onn (1922-1990, fils de Dato Onn Jaafar), qui a poursuivi sa politique jusqu'en 1981.

Dr Mahathir Mohamad (né en 1925), second de Hussein Onn et vigoureux nationaliste malais, fut désigné président de l'UMNO (en juin), puis nommé Premier ministre en juillet 1981 : pour la première fois, le Premier ministre malaisien n'est pas issu d'une famille royale ou de l'aristocratie, et son franc-parler nationaliste comme sa conception du Malais musulman moderne lui assurent un très large soutien populaire. S'ouvrent alors plus de vingt ans de *mahathirisme* caractérisé par un mélange d'autoritarisme, de populisme et d'interventionnisme économique très poussé.

À la fin de 2003, Abdullah Badawi, devenu le cinquième Premier ministre de Malaisie suite au retrait volontaire de Mahathir Mohamad après vingt-deux ans à ce poste, poursuit les politiques engagées tout en affichant sa volonté de lutter contre la corruption au sein de l'UMNO qu'il préside. Fortifié en mars 2004 par des résultats extrêmement favorables au Barisan Nasional (90 % des sièges au Parlement) et à l'UMNO en particulier (109 sur 219 sièges), Pak'Lah, comme l'ont appelé familièrement les Malaisiens, a exercé le pouvoir jusqu'en 2009 sous le feu des critiques de son illustre prédécesseur et des accusations publiques de conflits d'intérêts de la part de l'opposition. L'échec retentissant des douzièmes élections générales de mars 2008 l'amènent à abandonner un an plus tard la présidence de l'UMNO à Najib Razak, fils aîné de Tun Abdul Razak. Le 3 avril 2009, Najib devient le sixième *Prime Minister* de Malaisie dont il a déjà détenu les portefeuilles de ministre de la Défense (à deux reprises en 1990 et 1999), ministre de l'Éducation (1995-1999), *Deputy Prime Minister* (2004-2008) et ministre des Finances (2008), fonction qu'il cumule actuellement avec celle de chef de l'État.

Le MCA, expression de la bourgeoisie chinoise à partir de 1949, est d'abord dirigé par son fondateur Tan Cheng-Lock, un riche commerçant de Malacca, dans le but de défendre la communauté dans le débat sur la Constitution (et pour faire concurrence aux communistes) sur les conseils du gouverneur Gurney. Au début de 1952, le MCA s'allie avec l'UMNO pour fonder l'Alliance afin de gagner les élections de Kuala Lumpur. Sa capacité à défendre les intérêts de l'ensemble des Chinois contre la politique « pro-malaise » de l'UMNO est finalement très limitée. En revanche, les dividendes du pouvoir sont abondamment revenus à ses dirigeants, et ont contribué à l'enrichissement des milieux d'affaires et de la haute société chinoise en Malaisie.

Le MIC, fondé en 1946, a rejoint à son tour la coalition en 1954 pour demander l'indépendance. Ce parti a établi des liens avec la base électorale des travailleurs agricoles grâce à ses leaders locaux : les instituteurs, les cols blancs ou les petits commerçants des plantations.

Au sein de la coalition, le partage du pouvoir s'effectue de manière très inégale et toujours en faveur de l'UMNO. Ainsi, le poste de Premier ministre revient de droit à un Malais de l'UMNO, mais certains portefeuilles ministériels sont réservés aux autres partis : par exemple, durant les années 1950-1960, le ministère des Finances était pour le président chinois du MCA (de 1959 à 1974, il s'agira de l'influent Tan Siew Sin), celui du Commerce était aussi réservé aux Chinois du MCA (de même que le poste de directeur général de l'Economic Planning Unit, lié au Premier ministre et dirigé par Thong Yaw Hong en 1970). À l'origine, et dans la lignée de la représentation politique mise en place par les Britanniques, les deux partis non malais devaient défendre les intérêts de leur communauté en mettant en avant les questions de l'éducation en langue maternelle, de la nationalité, du recrutement dans la fonction publique, etc. Peu à peu, ils sont apparus comme des machines clientélistes, ouvrant aux milieux d'affaires les bonnes grâces de la fonction publique et de la bureaucratie, sans répondre aux attentes de la base. Quelques partis enfin, issus du rattachement de Sabah et Sarawak à la Malaisie en 1963, ont une représentation beaucoup plus locale (PBS, Parti du Sabah uni, ou PBDS, Parti dayak de Sarawak, SUPP, Parti uni du peuple de Sarawak). Faisant partie de la coalition Barisan Nasional, ils détiennent quelques fauteuils ministériels.

L'opposition

Au lendemain de l'indépendance, les partis de l'opposition couvrent un large panorama des sensibilités politiques, des plus radicales comme le Socialist Front communiste qui donnera naissance au parti Rakyat (paysan) et le Labor Party of Malaya qui sera ensuite interdit jusqu'à nos jours[15], ou encore, progressiste mais moins radical, le DAP (Democratic Action Party), issu du parti social-démocrate de Singapour (le People's Action Party de Lee Kuan-Yew, parti de gauche multiethnique), aux partis

15 En 1969, le premier ayant choisi de mettre en œuvre un programme de réforme agraire et le second de boycotter ces élections suite à l'arrestation d'un de ses leaders, ils ne participèrent pas aux listes électorales. Aujourd'hui le Parti Malaysia Sosialis n'arrive toujours pas à se faire enregistrer au niveau national par la commission électorale, après plus de quinze ans de demande d'institutionnalisation (*Malaysiakini*, août 2006)

modérés comme le GRM (Malaysian People's Mouvement, devenu le Gerakan Party), aujourd'hui dans la coalition de gouvernement.

La Malaisie compte aussi des partis nettement conservateurs comme le petit UMCO en 1969 (défendant les intérêts chinois locaux du Negri Sembilan) et surtout le PMIP (Pan Malayan Islamic Party), né de l'UMNO en 1951, qui donnera naissance à l'actuel parti islamiste intégriste PAS (Parti Islam Semalaysia), prônant le retour à la domination malaise et aux valeurs traditionnelles malaises, en particulier à ses valeurs religieuses. Il bénéficie d'un fort soutien de la part des paysans malais en particulier dans les États les moins développés du Kelantan, du Trengganu et du Kedah. Depuis les années 1970, le PAS représente le principal opposant à l'UMNO : la stratégie politique du parti majoritaire, comme du gouvernement, est largement définie en rapport – souvent dans la surenchère plutôt que dans l'opposition frontale – avec ses prises de position idéologiques[16]. Dépassant le score du MCA aux élections législatives de novembre 1999 (obtenant 27 sièges à l'Assemblée), le PAS a cependant connu un fort recul en 2004 (pour tomber à six représentants).

La référence de tous ces partis à la logique communautariste est très variable, certains s'y rattachant par définition (UMNO, MCA, MIC, PMIP/PAS), d'autres (DAP, LPM, GRM/GP) ayant fondé leur programme sur le dépassement des clivages ethniques. Enfin, depuis l'éviction inique et violente par Mahathir Mohamad de son vice-Président et ministre des Finances, Anwar Ibrahim, en septembre 1998, un nouveau parti est né du mouvement *reformasi* qui s'est formé : le parti KeADILan (devenu Parti Keadilan Rakyat depuis sa fusion avec le Parti Rakyat Malaysia), parti multiethnique aux revendications démocratiques, dirigé par Dr Wan Aziza Wan Ismail, l'épouse d'Anwar Ibrahim libéré de prison en septembre 2004 par le successeur de Mahathir. Les élections générales de mars 2004 (les onzièmes depuis l'indépendance) furent un succès historique pour l'UMNO de Badawi (certes facilité par une campagne habilement limitée à huit jours et un redécoupage électoral favorable), porté par une reprise économique bien amorcée. En revanche, celles de 2008 ont fait figure de rupture brutale. Les années de domination sans partage du Barisan Nasional et de l'UMNO sont soudain remises en cause : le Barisan Nasional conservant à peine l'avantage avec 50,2 % des voix contre 46 % pour l'opposition et près de 3 % pour les autres. Cet échec sans précédent est imputé aux difficultés économiques que connaît la Malaisie (comme d'ailleurs l'ensemble de la région), qu'accompagne la montée d'une expression politique libérée dans l'espace des blogs internet et des journaux d'opinion en ligne.

16 F. Noor, « Islam et politique : une trajectoire singulière », *Critique internationale*, 2001, p. 103-108.

La campagne législative de 1969 n'est pas marquée par un sujet politique principal, à la différence des précédentes : en 1955, la question de l'indépendance dominait la campagne, en 1959, c'est celle de l'éducation et l'intégration des Chinois, tandis que 1964 fut sous le signe de la *konfrontasi* avec l'Indonésie.

« Le calme apparent de la vie sociale ne témoignait pas de sujets économiques ou politiques urgents pouvant être capitalisés dans un but électoraliste. »[17] D'après Martin Rudner, aucun candidat ne possède d'ailleurs le charisme ou le magnétisme capable de rassembler au niveau national. Il n'y a pas de grand leader d'opinion. Des ministres ou des personnalités politiques élues de l'opposition animent les réunions électorales, mais les candidats eux-mêmes semblent prendre peu d'initiatives, y compris dans leurs propres circonscriptions. Le découpage électoral favorise expressément les campagnes au détriment des villes (il n'y a que 6 circonscriptions urbaines sur 104) et le partage des sièges au sein de l'Alliance avantage les Malais de l'UMNO[18].

Mais malgré une majorité de sièges remportés, 66 sur 104, le recul de l'Alliance au profit des partis d'opposition est sans appel : elle en tenait 89 sur 104 depuis 1964. L'analyse des résultats des élections, quel que soit l'angle retenu en termes de sièges (en fonction des partis, des États, du clivage ville/campagnes, des communautés) comme en nombre de voix, ne met pas en évidence l'expression d'un clivage communautaire. Dans les circonscriptions où le choix était possible, il devient manifeste désormais que parmi les Malais, presque la moitié de l'électorat préfère le PMIP (qui a gagné 10 points par rapport aux élections de 1964), et dans l'électorat non malais, plus de la moitié aurait voté pour l'opposition. Il apparaît donc que, pour la première fois, une majorité de l'électorat de la Malaisie occidentale[19], toutes communautés ethniques confondues, a rejeté l'Alliance et sa stratégie de compromis communautaire[20].

17 M. Rudner, « The Malaysian general election of 1969… », 1970, p. 2.

18 Renforçant les *Special Rights* des Malais prévus par la Constitution, la commission électorale accorde deux fois plus de poids politique aux villages qu'aux villes : à partir de 1962, les circonscriptions rurales (donnant lieu à un siège au Parlement) sont composées de moitié moins d'électeurs que les circonscriptions urbaines (*ibid.*, p. 12). Jusque très récemment encore, le découpage électoral pouvait être considéré comme l'un des atouts du parti au pouvoir pour s'assurer des conditions les plus favorables, garantissant une sorte de primes au sortant. J. Liow, « The politics behind Malaysia's eleventh general elections », *Asian Survey*, 2005, p. 909-910.

19 Les élections se sont tenues dans les onze États de la péninsule uniquement ; Sabah et Sarawak qui votaient séparément ont vu leurs élections retardées de près d'un an. L'analyse ici ne porte donc que sur le vote qui a eu lieu le 10 mai 1969, concernant ces États péninsulaires.

20 Les règles électorales sont très favorables à l'UMNO et aux Malais : le changement politique au niveau du Parlement est donc atténué par rapport à la forte évolution enregistrée dans les votes exprimés.

Cet échec de la coalition place notamment le Selangor dans l'impasse pour former son gouvernement : les manifestations des Chinois soutenant les partis d'opposition et des Malais pro-UMNO dégénèrent. Des manifestants chinois sont tués, puis l'agitation prend de l'ampleur et les victimes se multiplient. Le gouvernement à travers la personne de Tunku Abdul Rahman ne prend manifestement pas la mesure des événements et, loin de condamner ces meurtres, accuse l'opposition de faire le jeu de communistes qui auraient orchestré ces violences. Cette version est très vite démentie. Le pouvoir affaibli par les élections perd rapidement sa capacité à faire revenir l'ordre et à reprendre la situation en main. Il laisse sans réponse la proposition de l'opposition de former immédiatement un gouvernement d'union nationale. La presse britannique qui porte une grande attention aux événements met en cause sa crédibilité et l'opinion occidentale semble prendre parti pour l'opposition, la plupart des articles sont en faveur des Chinois. À partir du 17 mai 1969, la presse étrangère a retiré ses journalistes et l'information commence à être contrôlée[21]. Le Premier Ministre affirme : « La situation n'est pas à moitié aussi mauvaise que vous le décrivez. » Ce *blackout* sur l'information a pour conséquence l'ignorance du bilan humain des émeutes : le chiffre officiel est de 200 morts, les rumeurs à l'époque allaient de 600 au millier de victimes. Certaines associations chinoises parlent de 2 000 morts. À l'époque, les rumeurs sur le nombre de victimes alimentent à leur tour la violence pour venger de supposés crimes commis, les familles déménagent, les gens ont peur d'aller au travail, ou encore d'envoyer les enfants à l'école. La vie sociale et les affaires ont été interrompues durant quatre mois environ et ont mis un an à revenir à la normale. L'état d'urgence, prévu dans la Constitution au titre de l'*Internal Security Act* (ISA), est proclamé le 15 mai et la vie parlementaire suspendue pendant dix-huit mois : le pays est gouverné par un Conseil des opérations nationales (NOC) dirigé par la jeune garde de l'UMNO, dont le vice-Premier ministre, Tun Abdul Razak, prend la tête. Le Premier ministre Tunku Abdul Rahman garde ce titre, mais au sein d'un Cabinet fédéral au pouvoir réduit. Pour Rudner, le système politique malaisien a été incapable, en situation de crise, de trouver et d'afficher un consensus sur les valeurs nationales ultimes et essentielles à la survie du système parlementaire. Sur les treize ministres du Conseil des opérations nationales, dix sont de l'UMNO, tandis que le MCA décline toute participation au futur gouvernement – bien que trois leaders du parti acceptent finalement des postes sans portefeuille au titre de *Special Responsability*.

21 W. C. Parker, *Communication and the May 13th Crisis*, 1979.

La lecture des émeutes de 1969

L'explosion de violence des émeutes de mai 1969 est généralement présentée comme la « page noire » de l'histoire malaisienne, et par la suite l'UMNO ne s'est pas privé, pour légitimer un pouvoir autoritaire peu partagé, de justifier l'emploi de la manière forte par le risque de replonger dans les violences intercommunautaires. Les émeutes, et les choix politiques très forts qui ont été faits pour y répondre, ont d'ailleurs durablement traumatisé la communauté chinoise de Malaisie.

À cet égard, il faut souligner que la campagne électorale de 1969 a été beaucoup moins libre et ouverte qu'au cours des précédentes élections, à cause de nouvelles normes édictées par le gouvernement sous couvert de lutte contre la subversion communiste : les médias se sont faits les porte-voix de l'Alliance, des arrestations d'opposants politiques radicaux ont eu lieu (sous l'ISA) et un climat de tension s'est établi. Selon Wan Hashim :

> La période précédant les émeutes raciales du 13 mai 1969 fut une période de désintégration et de polarisation des trois groupes raciaux en Malaisie. La montée des tensions communautaires fut déclenchée par les hommes politiques remettant en question les compromis communautaires de la vie sociale durant toute la campagne électorale.[22]

Les arguments primordialistes raciaux accompagnés des questions de langue et de religion auraient été le fil conducteur de cette période, au détriment de l'élaboration collective (et la mise en concurrence) de projets concernant une identité nationale malaisienne partagée[23]. Le roi de Malaisie lui-même a reconnu que les sujets religieux et raciaux soulevés durant la campagne de manière irresponsable ont conduit au désastre[24]. En effet, il semblerait que le débat n'étant pas mis en forme par les discours des partis (refroidis par le contexte sécuritaire), il soit resté en deçà du politique et, faute d'élaboration, se soit engouffré dans les lignes de fracture les plus élémentaires de la société, à savoir d'inflexibles divisions interethniques[25]. Celles-ci sont en effet exceptionnellement solides, car elles se redoublent et se multiplient : la division ethnique recoupe, dans la Malaisie de 1969, les dimensions culturelles, religieuses, politiques, linguistiques, géographiques et socioprofessionnelles.

22 W. Hashim, *Race Relations in Malaysia*, 1983, p. 83.
23 n. L. Snider, « Race, leitmotiv of the Malayan election drama », *Asian Survey*, 1970.
24 Discours d'anniversaire, 5 juin 1969, *Straits Times*, cité par M. Rudner, « The Malaysian general election of 1969… », 1970, p. 18.
25 Selon la thèse majeure de M. Rudner, *ibid.*, p. 17-18.

Un siècle environ après le début de la colonisation britannique, les traits majeurs de la société malaisienne que sont les différences ethniques dans le peuplement ville/campagne, dans les emplois, dans l'accès à l'éducation, et donc dans les revenus s'expliquent par le dualisme de l'économie malaisienne conjugué à une participation différenciée des différentes communautés ethniques au mouvement de modernisation[26]. Toute la question devient de savoir comment réduire ces multiples écarts qui, loin de se compenser, se cumulent au détriment des ruraux peu éduqués, le plus souvent malais, manifestement bloqués dans le secteur de l'agriculture traditionnelle.

Face à la crise, le gouvernement a choisi de lire dans l'explosion de violence l'expression d'un ressentiment somme toute justifié des Malais, population d'origine, contre les Chinois, plus riches, bien qu'immigrés, et à ce titre ayant moins de raisons de prétendre tirer profit du pays. Ainsi, à l'époque, l'idée que « les Chinois formaient la communauté qui exploitait les Malais, et que les Chinois étaient riches parce qu'exploitant les Malais »[27] était répandue et alimentait les sentiments et les discours politiques. Or dès 1960, Puthucheary s'était employé à démontrer que l'assimilation courante des Chinois à la catégorie des gens riches était une erreur grossière que les statistiques pouvaient à l'époque permettre de rectifier. Il reconnaissait toutefois que l'assimilation entre pauvreté et appartenance ethnique est inévitable, car la plupart des Malais sont paysans et, « depuis leur océan de pauvreté, ils voient le commerçant Chinois du village comme un îlot de richesses »[28].

Nous allons revenir sur l'interprétation dominante des émeutes et les critiques qui ont pu lui être adressées, avant de présenter les objectifs que le gouvernement en a tirés dans le cadre de sa nouvelle politique économique, et les instruments dont il s'est armé pour répondre au problème de l'inégale répartition des revenus établie au détriment des Malais.

L'interprétation dominante : la révolte des pauvres Malais contre les riches Chinois

À la fin des années 1960, la Malaisie est sans conteste le plus inégalitaire des futurs pays émergents d'Asie : le ratio Q5/Q1 qui désigne le rapport entre

26 Ce sujet constituera d'ailleurs la problématique des principaux ouvrages de référence sur l'économie malaisienne de la décennie 1980 : D. Snodgrass, *Inequality and Economic Development in Malaysia*, 1980 ; K. S. Jomo, *A Question of Class* dont le sous-titre précise : *Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*, 1986, ou encore J. Faaland, J. R. Parkinson et R. Saniman, *Growth and Ethnic Inequality. Malaysia's New Economic Policy*, 1990.
27 J. J. Puthucheary, *Ownership and Control* (1960), 2004, p. 174.
28 *Ibid.*, p. 175.

le quintile le plus riche et le plus pauvre est de 16 dans les années 1970 en Malaisie, contre 9 à Hong Kong, 8 en Thaïlande, voire 4,5 et 5 au Japon et à Taïwan[29]. Le coefficient de Gini y vaut 0,5 entre 1965 et 1970 (comme à Singapour), alors qu'il n'est que 0,4 en Indonésie, et autour de 0,3 pour Taïwan, la Corée du Sud et le Japon (Banque mondiale, 1993).

L'histoire malaisienne enseigne que la différence de revenus entre groupes ethniques trouve son origine dans la division ethnique du travail qui s'est instaurée dans la société coloniale, et que la période de l'après-indépendance n'a pas ou peu modifiée. Les inégalités sont très fortes entre groupes sociaux et entre les différentes communautés ethniques. La pauvreté est très répandue, en particulier chez les Malais :

> Le problème de l'accroissement des inégalités dans le processus de développement est rendu plus délicat par le fait incontournable que la pauvreté et les inégalités économiques dans la société coïncident avec les démarcations raciales et religieuses. Comme si cela ne suffisait pas, l'étendue des inégalités est l'une des pires au monde. Le problème malaisien est ainsi à la fois dangereux et explosif.[30]

À cette époque, la population active malaisienne est toujours majoritairement employée dans le secteur primaire, qui continue à croître numériquement, et les Malais sont économiquement à l'écart du développement : moins d'un Malais sur cinq participe au secteur « moderne » de l'économie[31], l'immense majorité restant confinée dans les secteurs traditionnels, à la productivité moindre et aux niveaux de revenus plus faibles.

En effet, Just Faaland, Jack R. Parkinson et Rais Saniman ont quantifié que la population active est de 3 millions d'individus en 1967, dont la moitié de Malais. L'emploi se répartit selon la distribution suivante : le *secteur rural moderne*, c'est-à-dire le secteur issu de la mise en valeur coloniale et englobant les plantations, l'exploitation forestière, la pêche industrielle et la moitié du secteur minier, emploie 350 000 personnes environ. Parmi celles-ci, on dénombre un quart seulement de Malais ; le *secteur rural traditionnel*, soit toute l'agriculture, la cueillette, la pêche, et l'extraction minière en dehors du *secteur rural moderne*, ainsi que la masse de paysans et travailleurs agricoles sans emploi ou en sous-emploi, représente 1 250 000 personnes, aux trois quarts malaises ; le *secteur urbain moderne* (entreprises modernes manufacturières, bâtiment, import-export, transport) compte

29 En revanche, les pays d'Amérique latine sont autant sinon plus inégalitaires que la Malaisie (Banque mondiale, 1993).
30 J. Faaland *et al.*, *Growth and Ethnic Inequality*, 1990, p. 153.
31 *Ibid.*, p. 62.

535 000 actifs, dont seulement un quart de Malais ; tandis que le *secteur urbain traditionnel* (petits commerçants, vendeurs ambulants, petits artisans, domestiques…, chômeurs urbains) occupe 565 000 personnes, chinoises pour l'essentiel (16 % de Malais). Reste le *secteur gouvernemental* qui emploie 10 % de la population active, soit 300 000 personnes, à majorité (62 %) malaise[32].

D'autres données, pas toujours parfaitement similaires mais largement cohérentes, permettent d'illustrer le fait qu'à la fin des années 1960, les Malais sont dominés économiquement[33]. Ainsi, une analyse plus détaillée en termes de secteurs, mentionnant les autres catégories ethniques, permet de mieux saisir l'insertion spécifique des Malais dans l'activité : deux tiers des Malais sont employés dans l'agriculture, alors que seulement un tiers des Chinois et la moitié des Indiens le sont.

Tableau 17 **Emploi par secteurs, distribution au sein des catégories ethniques, 1970**

Secteurs d'activité	Emploi total (en milliers)	Malais (en %)	Chinois (en %)	Indiens (en %)
Secteur primaire	1 414,4	66,2 %	33,5 %	47,6 %
Agriculture, pêche, forêt	611,3	34,5	10,2	2,1
Produits agricoles	747,8	29,8	19,5	43,9
Mines	55,3	0,9	3,8	1,6
Secteur secondaire	331,6	6,6 %	21,4 %	8,1 %
Industrie manufacturière	251,9	5,1	16,6	4,6
Construction[a]	79,7	1,6	4,8	3,5
Secteur tertiaire	990,4	28,2 %	45,2 %	43,8 %
Commerce	274,6	4,5	18,2	10,2
Transport et communication	98	2,9	3,9	5,3
Autres services (dont service public)	472,6	15,6	17,5	23,2
Divers	145,2	5,2	5,6	5,1
Total	2 736,4	100 %	100 %	100 %

[a] Inclut l'eau et l'électricité.
Source : K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, p. 294.

32 *Ibid.*, p. 332.
33 Le thème du « retard malais » est le sujet principal du livre controversé de Mahathir Mohamad, *The Malay Dilemma* (1970), ouvrage violemment nationaliste, interdit à sa sortie, mais qui lui conférera son statut d'« ultra » malais.

La répartition des revenus par catégories ethniques, lorsqu'on entre dans le détail des postes occupés, met donc en évidence les inégalités entre groupes ethniques. On peut observer aussi à quel point le système éducatif est venu renforcer les clivages puisque les Malais, qui ont les plus faibles revenus y compris à statuts professionnels équivalents, sont aussi ceux qui ont le moins bénéficié d'années d'enseignement.

Tableau 18 **Revenus et niveau d'éducation moyens, par catégories ethniques, 1967**

Population totale			Revenu mensuel moyen (RM)			Nombre d'années d'études		
Revenu (en RM)	*Éducation*		*Malais*	*Chinois*	*Indiens*	*Malais*	*Chinois*	*Indiens*
135 RM	4,4 ans	**Ensemble**	98	232	160	3,9 ans	5,6 ans	5,0 ans
357	8,2	Directeurs Ingénieurs Techniciens supérieurs Professions libérales	– 280 – –	– 459 – –	– 491 – –	– 7,3 – –	– 9,2 – –	– 10,5 – –
309	9	Employés de bureau	291	336	308	8,4	9,5	0,6 (?)
217	5,3	Commerçants	107	267	242	4,4	5,8	4,8
108	4	Mineurs, manœuvres	100	127	96	4,7	3,4	3,8
67	3,2	Ouvriers agricoles	57	136	101	3,1	3,7	3,8

Source : C. Hirschman, *Ethnic and Social Stratification in Peninsular Malaysia*, 1974, p. 18.

Notons pour commencer que le revenu moyen des ouvriers agricoles est inférieur de moitié au revenu national moyen. Cela permet de saisir la distance entre les revenus perçus dans les campagnes et ceux du salariat ou du commerce urbain.

De plus, même le revenu moyen mensuel des Malais appartenant aux catégories socioprofessionnelles supérieures est de 280 RM, soit un revenu très inférieur à celui perçu par les autres catégories ethniques, pour un statut social similaire. Cet écart s'explique en partie par le niveau d'éducation inférieur reçu par les Malais (à statut professionnel équivalent). Le système éducatif hérité de l'administration coloniale britannique était lui-même structuré ethniquement, c'est-à-dire fortement différencié selon la communauté d'appartenance des élèves : la plupart des Malais ont quelques années d'enseignement primaire (de très faible qualité) et sont destinés à suivre les traces de leurs parents, restant dans les *kampungs* comme paysans ou pêcheurs. Le présent échantillon indique qu'avec une moyenne nationale de 4,4 ans d'études, les Malais ont un déficit d'au moins une année d'études par rapport aux Indiens (et 1,5 an de moins que les Chinois).

La probabilité d'être en bas de l'échelle sociale ou, pour un statut social donné, de percevoir les plus bas revenus, est donc plus grande pour les Malais. De plus, c'est dans les secteurs peu productifs que la probabilité d'être malais, plutôt que chinois ou indien, est la plus élevée. Corrélativement, lorsqu'on perçoit de hauts revenus, on a plus de chance d'appartenir à la communauté chinoise ; ensuite, être chinois signifie statistiquement avoir une plus faible probabilité d'être pauvre. Aussi, il est vrai que structure sociale et structure ethnique tendent à se recouvrir en Malaisie.

Critiques de l'interprétation dominante des émeutes : oppositions de classe et dualisme

Mais la complexité sociale malaisienne ne saurait se réduire à l'idée qu'être malais implique nécessairement d'être pauvre ou, réciproquement, qu'être pauvre c'est forcément être malais. Ce sont cependant de telles affirmations qui ont été retenues des données du recensement et des observations de la vie de tous les jours. « Les statistiques mesurant la taille relative des différentes communautés et apportant la preuve de leurs différences en matière de richesse et de pauvreté ont joué un rôle crucial dans la politique malaisienne moderne et dans la conscience de race »[34], alors même qu'elles permettaient de réfuter les généralités approximatives et dangereuses. En effet, plusieurs arguments viennent s'opposer à l'hypothèse des Malais forcément pauvres : pour l'accès à l'éducation, par exemple, les inégalités sont largement aussi le fait d'inégalités de classe, elles existent donc au sein des communautés elles-mêmes[35] ; d'autre part les revenus ne sont pas entièrement de même nature selon les différents groupes et les Malais disposent de ressources que les autres n'ont pas. Ces considérations étaient déjà présentes à l'époque des événements de 1969 :

> On doit souligner le fait que l'immense majorité des Chinois de Malaya sont salariés – le plus souvent ouvriers – ou petits paysans dans l'agriculture vivrière. Seuls environ 20 000 Chinois (autour de 2 % d'une population active de plus de 950 000 personnes) sont employeurs. Ainsi, quand on dit « les Chinois dominent l'économie en Malaisie », signifiant que les Chinois en tant que communauté dominent l'économie, le fait que 98 % soient ouvriers ou petits paysans est tout simplement ignoré.[36]

34 A. Ong, « State versus Islam », *American Ethnologist*, 1990, p. 259.
35 C'est la thèse majeure de K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1986, développée théoriquement dans son annexe 1 sur « l'accumulation du capital, le développement inégal et la formation des classes sociales », p. 305-321. Sur l'analyse des revenus au moment de la mise en place de la NEP, voir *ibid.*, p. 249-252.
36 J.J. Puthucheary, *Ownership and Control*, 2004, p. 124.

L'économiste Puthucheary consacre *Ownership and Control* (1960) à la démonstration de sa thèse selon laquelle l'exploitation et la pauvreté sont des problèmes de classes sociales en conflit, et non des problèmes d'ordre ethnique[37]. Étudiant la répartition de la propriété du patrimoine malaisien en 1959, il démontre que l'idée d'une « domination économique » chinoise est fausse. En effet, lorsqu'on considère la propriété de la terre, ce n'est évidemment pas le cas. Ainsi la distribution de la terre cultivée est-elle dominée en valeur absolue par les Malais qui sont très nombreux à travailler de petites parcelles de riz et des *smallholdings* d'hévéa et noix de coco, et ce, au titre de métayer (non propriétaire) pour la moitié d'entre eux.

Tableau 19 **Répartition des terres cultivées par taille et par catégorie d'exploitant**

(en millions d'acres)	Malais	Européens	Chinois	Indiens	Total
Smallholdings[a]	1,85	–	0,80	0,10	2,75
Medium holdings[b]	0,01	0,03	0,35	0,13	0,52
Estates[c]	–	1,60	0,27	0,05	1,92
Surface totale	1,86	1,63	1,42	0,28	5,19
	35,8 %	31,4 %	27,3 %	5,4 %	100 %

[a] Parcelle inférieure à 100 acres.
[b] Entre 100 et 500 acres.
[c] De plus de 500 acres.

Source : J. J. Puthucheary, *Ownership and Control*, 2004, p. xvii.

Les Occidentaux exploitent de très grandes surfaces occupant 32 % des terres cultivées du pays, ce qui est en proportion plus important que les terres des cultivateurs chinois (27 %), travaillées majoritairement en petites exploitations. Sur ces 5,19 millions d'acres cultivées, le caoutchouc en couvre 3,5 millions dans les années 1950.

De même, la désignation des Chinois comme principaux détenteurs de la richesse nationale vient de leur position visible dans le commerce. Or, si 20 % des Chinois sont employés dans le secteur du commerce, une moitié l'est dans le tout petit commerce ambulant et un tiers comme employé des sociétés d'import-export européennes ou américaines[38]. Enfin, 63,3 % du capital des entreprises de Malaisie en 1970 est détenu par l'étranger[39].

37 Emprisonné à l'époque et pourtant lu, commenté et abondamment repris, Puthucheary doit à cette thèse marxiste sa réhabilitation quarante ans plus tard lors d'une belle réédition (2004) préfacée par K. S. Jomo.

38 D'après le recensement de 1947, *ibid.*, p. 124.

39 EPU, *Third Malaysia Plan 1976-1980* (www.epu.my). K. S. Jomo, *A Question of Class*, 1987, reprendra de manière très approfondie la thèse selon laquelle l'opposition majeure qui clive

L'équation simpliste que la politique tendra par la suite à accréditer, selon laquelle le Malais est pauvre et le Chinois riche, peut aussi être remise en cause par la dispersion des revenus au sein d'une même catégorie ethnique : tous les Chinois ne travaillent pas dans le commerce en ville, ou dans les mines, ni les Indiens dans les plantations d'hévéas. Entre les membres de la communauté chinoise qui travaillent dans le secteur agricole traditionnel et les cadres dirigeants des usines récemment implantées, il existe une très forte différence de statut et de revenu. Le rapport entre revenu moyen et revenu médian est d'autant plus élevé que les inégalités de la distribution des revenus au sein d'un groupe sont fortes : nous donnons ici ces deux statistiques pour 1970, issues du 4e Plan malaisien.

Tableau 20 **Revenu mensuel moyen et médian par catégories ethniques, 1970**

	Revenu moyen (en RM)	Revenu médian (en RM)	Rapport
Malais	172	120	1,43
Chinois	394	268	1,47
Indiens	304	194	1,56
Ensemble	264	166	1,60

Sources : A. Aziz *et al.*, *University Education and Employment in Malaysia*, 1986, p. 276.

Bien que ces chiffres attestent, là encore, une forte différenciation ethnique au niveau des revenus médians comme moyens, c'est-à-dire la supériorité des revenus chinois moyen et médian par rapport aux revenus des autres communautés, ils font apparaître que les différences de revenu au sein des groupes ethniques sont très marquées. En distinguant les inégalités intergroupes et intragroupes à partir d'enquêtes approfondies sur les revenus, on a pu montrer que la forte inégalité d'ensemble est due en majeure partie aux inégalités intragroupes, c'est-à-dire aux différences de revenu entre les Chinois, entre les Indiens et entre les Malais[40].

la société malaisienne est en réalité un système de classes, opposant les intérêts distincts, et souvent inconciliables, des prolétaires agricoles, des paysans, de la petite bourgeoisie commerçante, de la grande bourgeoisie d'État et d'affaires (locale ou étrangère) : le problème n'est pas une question d'ethnicité, mais une question de classe sociale.

40 J. Da Vanzo et M. Kusnic étudient les inégalités de revenus malaisiens grâce à la riche base de données de l'enquête *First Malaysian Family Life Survey 1976-1977*, conduite par la RAND Corporation américaine. En 1976-1977, l'index global de Theil est de 0,85 (0 étant l'égalité parfaite et 1 la parfaite inégalité), dont 5/6 sont dus aux inégalités intragroupes et 1/6 aux inégalités intergroupes. D'autres mesures de l'inégalité comme le coefficient de Gini, ou les rapports entre quintiles donnent les mêmes résultats. J. Da Vanzo et M.W. Kusnic, « Ethnic differences in income in peninsular Malaysia : their sensitivity to the defintion and measurement of income », *Singapore Economic Review*, vol. 28-29, 1983, p. 31.

Enfin, la distribution des revenus reste également très marquée par le dualisme de l'économie jusque dans les années 1970. Ce dualisme hérité de l'époque coloniale se traduit par des ressources de nature différente selon l'appartenance au secteur traditionnel rural ou au secteur moderne. En effet, dans une société duale, il existe par définition une inégale participation à la sphère marchande selon les populations[41]. La campagne est structurellement plus éloignée des marchés que les villes. Cela engendre des écarts entre les revenus marchands, monétaires, liés au produits ou services vendus sur le marché (y compris le travail dans le cadre d'une relation salariale), et d'autres types de revenus non monétaires issus d'activités productives non marchandes, en particulier dans le cadre de cultures vivrières. Si l'on cherche à quantifier ces différences, on retrouve ainsi une analyse assez convaincante des inégalités entre groupes ethniques, inégalités s'expliquant désormais par les secteurs d'activité : leur perspective oppose vie rurale traditionnelle et emploi dans les secteurs modernes de l'économie ou dans les zones urbaines. Da Vanzo et Kusnic construisent trois agrégats correspondant à des revenus différents permettent de mener une comparaison de la dispersion entre groupes ethniques :

– le *revenu marchand* inclut le salaire, le produit net d'achat et vente de biens et services marchands, le capital et l'intérêt du capital. Selon cette définition, le revenu marchand annuel moyen d'un ménage malaisien est de 8 219 RM en 1976 ;

– le *revenu total observable* est celui qui intègre à cette première définition les revenus en nature reçus par les employés (service de bus, etc.), la consommation de biens issus de la production domestique (élevage, cultures, divers objets de fabrication domestique), la jouissance de la maison ou l'appartement en possession, les cadeaux et échanges entre ménages (en particulier entre générations d'une même famille). Le revenu total observable annuel moyen d'un ménage malaisien est de 9 617 RM.

– le *revenu total effectif* inclut le revenu précédent en y ajoutant la valeur du temps passé à nettoyer la maison, laver le linge, faire les courses et autres tâches ménagères[42]. Le revenu total effectif annuel moyen est égal à 11 027 RM.

41 *Ibid.*, p. 23.

42 La théorie néoclassique définit le coût d'opportunité, comme le coût (estimé à l'aide d'un salaire fictif) du temps passé à autre chose qu'à exercer une activité rémunératrice. Cet artifice sert à donner une valeur monétaire au temps de travail domestique par exemple. On peut s'interroger sur le sens de ces mesures incluant les coûts d'opportunité appliqués à une société rurale où l'on sait que l'activité ne peut être simplement définie. Voir P. Bourdieu, *Algérie 60*, Paris, Minuit, 1977.

Tableau 21 **Valeur annuelle moyenne par ménages des différents types de revenus, 1976**

Nature des revenus	Malais	Chinois	Indiens	Population totale	Écarts Chinois/Malais	Écarts Indiens/Malais
Revenu marchand (en RM)	4 866	13 462	5 582	8 219	+ 177 %	+ 15 %
Revenu total observable (en RM)	6 350	14 968	6 230	9 617	+ 136 %	– 2 %
Revenu total effectif (en RM)	7 721	16 334	7 967	11 027	+ 111 %	+ 3 %

Source : J. Da Vanzo et M. W. Kusnic, 1983, table 3.

La valeur moyenne prise par ces différents revenus varie d'un groupe ethnique à l'autre. Mais on constate que l'écart de revenu entre catégories ethniques diminue au fur et à mesure que l'on intègre les éléments non monétaires au revenu[43].

Il nous paraît cependant abusif de déduire que le bien-être des populations serait en réalité beaucoup plus élevé (à hauteur de la valeur monétaire fictive équivalente) : d'après ces chiffres, les Malais sont peut-être un peu moins « pauvres » que les mesures habituelles ne l'indiquent, du fait de leur inscription dans l'activité traditionnelle rurale où les revenus en nature demeurent assez importants et diversifiés (malgré la présence du chômage et du sous-emploi). Néanmoins, dans une société moderne de marché qui se généralise progressivement en Malaisie au cours du XX^e siècle, les Malais *sont* pauvres, au sens où ils n'ont pas l'argent pour acquérir un certain nombre de marchandises que les autres groupes peuvent se procurer.

Pour conclure sur l'analyse des causes profondes des inégalités de revenus, on peut affirmer que l'appartenance en termes de classes sociales y est beaucoup plus déterminante que l'appartenance ethnique. D'autre part, les Malaisiens n'entretiennent pas tous le même rapport à l'économie moderne de marché. Certains, les Malais ruraux en premier lieu (soit 80 % des Malais), en sont notamment très éloignés. Très différente, la situation des Indiens apparaît particulièrement difficile, car si leur revenu marchand

43 Les auteurs de ces enquêtes arrivent à la conclusion que, finalement, les écarts de revenus ne sont pas si problématiques, puisqu'en moyenne le revenu total effectif malais est 60 % au-dessus de leur seul revenu marchand. Mais dans une perspective dualiste d'écart à la modernité, la dimension monétaire du revenu apparaît fondamentale. Elle doit prédominer par rapport aux autres mesures, ce qui limite alors la pertinence des conclusions de cet exercice comparatif.

annuel moyen est supérieur à celui des Malais, il l'est de peu (+ 15 %). En revanche, toujours d'après ces statistiques, les revenus en nature représentent moins pour eux que pour les autres groupes (leur revenu moyen tombe sous le revenu moyen malais), car ils n'ont pas comme ces derniers l'atout de l'insertion dans la communauté rurale traditionnelle qui protège de l'incertitude par des revenus en nature et d'abondants échanges, en raison de leur situation d'immigrés[44]. Malgré leur surreprésentation statistique dans le domaine des professions libérales, les Indiens sont beaucoup plus souvent employés comme ouvriers agricoles des plantations et composent certainement le groupe ethnique le plus vulnérable du point de vue économique et social. Plus d'un demi-siècle après la grande vague d'immigration des Indiens en Malaisie pour travailler en majorité comme salariés agricoles dans les plantations, ceux-ci en conservent donc les caractéristiques[45].

Ces différentes analyses de la distribution des revenus entre catégories ethniques permettent de nuancer fortement l'assimilation des Malais aux plus pauvres. Mais l'instrumentalisation politique de l'urgence de l'après-mai 1969 a permis au gouvernement de s'ajuster rapidement aux attentes des communautés : l'assimilation des Malais aux populations pauvres est le présupposé central de la politique publique qui va se mettre en place. Ce choix politique va engager de profondes conséquences administratives et économiques, dont la fin du XX[e] siècle malaisien portera la marque.

Discrimination positive et industrialisation sous la NEP

La NEP articulera de manière forte et relativement cohérente une politique de justice sociale en faveur des Malais, et un interventionnisme dans le domaine économique ouvrant la voie à un développement accéléré fondé sur l'industrialisation. Dans le projet retenu au lendemain des émeutes, les deux mécanismes de discrimination positive et d'impulsion de la croissance sont inséparables. Ainsi, bien qu'intitulée « nouvelle politique économique », la NEP touchera aussi à un grand nombre de domaines non économiques : éducation, langage, culture, religions feront l'objet de réformes. Cela explique pourquoi cette période-clé aura des conséquences profondes sur l'ensemble de la société malaisienne[46].

44 En particulier parce qu'ils ont rarement accès à la possession de la terre.
45 Si elle s'est améliorée, leur situation est loin d'avoir été politiquement prise en charge.
46 T. Torii, « The New Economie Politicy and the United Malays National Organization », *The Developing Economies*, 1997, p. 209.

Le caractère éminemment politique des choix retenus va être souligné au fil de notre présentation des objectifs et des instruments de la politique mise en œuvre pour réduire la pauvreté et restructurer la société en faveur des Malais. Alors, nous pourrons décrire à grands traits l'industrialisation qui s'engage à partir de ce moment.

Éradication de la pauvreté et restructuration de la société

Les objectifs de la NEP

Au lendemain du choc qu'a constitué l'épisode sanglant des émeutes raciales, le Conseil des opérations nationales dirigé par Tun Razak lance la *New Economic Policy*, qui va s'étendre de 1970 à 1990[47]. Elle s'accompagne d'un nouveau plan quinquennal, le 2[e] Plan malaisien (1971-1975), et d'une stratégie de développement exprimée dans le *First Outline Perspective Plan 1971-1990*. Il faut sans doute préciser ici que toutes les innovations politiques associées rétrospectivement à ladite NEP n'auront pas été contenues en réalité dans son programme initial de 1970, mais seront apparues au sein du riche arsenal politique et administratif qui s'est progressivement constitué pour remplir ses objectifs.

ENCART 6 LA PLANIFICATION EN MALAISIE, CINQUANTE ANS D'EXPÉRIENCE

Au moment de la NEP, la planification en elle-même n'est pas une nouveauté : cet outil de la politique économique, très largement utilisé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, a été introduit par les Britanniques avec le *Draft Development Plan* (1950-1955) pour la Malaisie péninsulaire, et les *Reconstruction and Development Plan 1947-1955, North Borneo* et *Plan 1947-1956, Sarawak* dans la partie orientale. Ont suivi les *1st* et *2nd Malaya Plans* de 1956 à 1965. Ils sont, pour l'essentiel, tournés vers l'effort de reconstruction puis de développement des infrastructures, et financés à l'époque coloniale par des ressources tirées de la Malaisie elle-même[i]. L'autre volet important de ces plans est le développement agricole (défrichage de nouvelles terres, amélioration des rendements pour le riz, replantation d'hévéas, etc.) pour lutter contre le chômage et le sous-emploi en milieu rural, et dans un souci de diversification (huile de palme), à partir des recommandations du rapport de la BIRD (1955). La stratégie de substitution des importations suivie dans les années 1960 ne correspondra pas en revanche à un investissement financier élevé, ce domaine ne recevant qu'1 % des fonds des *First Malaya Plan* et *Second Malaya Plan* (68 pages). Un nouveau cycle de plans quinquennaux plus conséquents s'ouvre avec le *First Malaysia Plan 1966-1970* (200 pages) qui sera marqué à partir de 1968 par l'ouverture à la politique de promotion des exportations. Mais c'est avec la NEP que cet outil macroéconomique devient en Malaisie « l'instrument de politique économique par excellence »[ii].

manque note[i]

47 Le document officiel de la NEP est reproduit en annexe dans J. Faaland *et al.*, *Growth and Ethnic Inequality*, 1990, p. 305-318. J. Faaland a contribué à la rédaction de ces documents en 1970.

Le *Snd Malaysia Plan* (1971-1975) est véritablement l'instrument économique de la NEP. Son but est de contribuer à réduire la pauvreté des Malais en priorité. L'accent est mis sur l'agriculture (21,7 % des 10 milliards de RM alloués au titre du Plan), suivie par le transport (18,5 %) et les secteurs du commerce et de l'industrie dans lesquels l'État crée des agences de développement (qui doivent offrir aux « Malais dépossédés » les mécanismes institutionnels nécessaires à leur promotion), et des entreprises publiques (16,5 %).

Le *3rd Malaysia Plan* (1976-1980), porté par Hussein Onn qui devient Premier ministre à la mort de Tun Razak en 1975, s'engage à réduire la pauvreté sans distinction de race (mais fixe pour la première fois des objectifs chiffrés d'accession à la propriété des Malais). Il met l'accent sur la croissance et reconnaît la nécessité d'appuyer le financement du développement sur l'investissement privé domestique et étranger. La dotation double presque (18,5 milliards de RM), le tiers étant financé par emprunts à la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque islamique de développement et l'Arabie saoudite. Pour rassurer les créanciers étrangers, les dépenses de sécurité et de défense sont doublées. Le plan reconnaît la faible efficacité des agences publiques et accentue l'effort en direction de l'agriculture (25 % du budget) en mettant l'accent sur des projets d'amélioration des rendements des exploitations existantes.

Le *4th Malaysia Plan* (1981-1985) accentue l'objectif de restructuration de la société à travers l'emploi. La croissance attendue devrait accompagner la réorientation des Chinois vers l'agriculture pour laisser des emplois dans le secteur secondaire et tertiaire aux Malais.

Le *5th Malaysia Plan* (1986-1990) est marqué par le tournant de la libéralisation, c'est le dernier plan de la NEP. La fin de cette période voit l'affirmation par Mahathir Mohamad d'une stratégie de développement toujours plus ambitieuse et offensive : le *Second Outline Perspective Plan* (*OPP2*, 1991-2000) planifie les besoins de main-d'œuvre et la politique éducative à mettre en place pour accompagner la vision d'avenir, *Wawasan 2020*, d'une Malaisie pleinement développée.

Les *6th Malaysia Plan* (1991-1995) et *7th Malaysia Plan* (1996-2000) mettent l'accent sur la croissance.

Le *8th Malaysia Plan* (2001-2005) s'élabore après la crise asiatique.

Le *9th Malaysia Plan* (2006-2010), le dernier en date, reconnaît pour la première fois la nécessité d'aider les Indiens pauvres, laissés pour compte du développement et des politiques publiques d'assistance (même si la pauvreté globale s'est considérablement réduite). Les efforts continuent dans la direction de l'unité nationale, de la libéralisation et de la modernisation de l'économie et en particulier du secteur financier, et d'une croissance stabilisée après les difficultés de l'électronique mondiale en 2000 et 2001. La « société de la connaissance » est devenue l'horizon à atteindre.

[I] En 1969, le premier ayant choisi de mettre en œuvre un programme de réforme agraire et le second de boycotter ces élections suite à l'arrestation d'un de ses leaders, ils ne participèrent pas aux listes électorales. Aujourd'hui le Parti Malaysia Sosialis n'arrive toujours pas à se faire enregistrer au niveau national par la commission électorale, après plus de quinze ans de demande d'institutionnalisation (Malaysiakini, août 2006).

Sources

EPU, www.epu.my.

BIRD/IBRD, *The Economic Development of Malaya*, 1955.

C. MacAndrews, « The politics of planning : Malaysia and the new Third Malaysian Plan », *Pacific Affairs*, 1977.

Les objectifs retenus par la NEP gagnent à être présentés dans un souci de cohérence politique, plutôt que de stricte chronologie, à partir du tableau des rapports de force politiques et administratifs qui se sont affrontés au moment de son élaboration. Deux écoles de pensée se sont en effet

opposées dans la rédaction de la NEP : celle de l'Economic Planning Unit (EPU), le bureau de la planification en Malaisie[48], privilégie la stratégie de croissance dans une optique monétariste en continuité avec le passé, et celle du Department of National Unity (DNU) avec l'appui du Département du Premier ministre[49], veut mettre l'accent sur la redistribution.

Pour les premiers, les événements sont un moment tragique mais passager dans une course au développement partie sur des bases saines et qu'il faut poursuivre. L'objectif est le rapide retour à la normale et la poursuite de la stratégie de croissance des années 1960, la redistribution découlant naturellement (selon la conception libérale dite du *trickled down effect* ou effet de percolation) de l'enrichissement des entreprises, en particulier à travers la reprise de l'emploi. La solution est donc de donner la priorité à la croissance à travers l'ouverture aux exportations assortie d'une stricte orthodoxie budgétaire et monétaire.

Bien différente est la position du DNU, pour qui les émeutes reflètent un défaut structurel grandissant qui doit être corrigé d'urgence : les Malais ne sont pas préparés à la participation à la modernité économique, et tout – les politiques gouvernementales, les obstacles institutionnels comme sociaux et culturels – va à l'encontre de l'amélioration de cette situation. Sans des efforts délibérés pour inverser cette tendance, l'intégration et l'unité nationale resteront de vains mots : « Le DNU met l'accent sur l'unité nationale, équivalente en termes de planification à la correction des déséquilibres entre les races et à l'élimination de toute identification entre race et fonction économique. »[50] Comme un mode de développement reposant sur le secteur privé a prouvé son incapacité à résoudre le problème malais, une direction clairement interventionniste va être alors prise. C'est cette seconde position qui va s'imposer dans la NEP.

Sous forme d'une directive publiée dès 1970, la DNU va guider la rédaction du *Second Malaysian Plan 1971-1976*. Le gouvernement proclame

48 Les propositions politiques de l'EPU sont fortement soutenues par le Trésor, la Banque centrale (Bank Negara), le FIDA (Federal Industrial Development Authority) et le Département des statistiques. EPU est dirigé à l'époque (comme le ministère des Finances qui partage ses positions) par une personnalité chinoise.

49 La réflexion du DNU se fonde sur des notes parues dans les semaines suivant les émeutes et rédigées par J. Faaland pour le Service de conseil en développement de l'université de Harvard en Malaisie (*Policies for Growth with Racial Balance*, 1969). Le département du Premier ministre (Tun Razak étant d'abord directeur des opérations du NOC, puis Premier ministre) publiera rapidement des documents de travail allant dans le même sens : *Racial Disparity and Economic Development*, en novembre 1969 ; et des directives : *NEP, Directive to all Government Departments and Agencies*, en mars 1970, par exemple.

50 J. Faaland *et al.*, *Growth and Ethnic Inequality*, 1990, p. 31.

dans ce texte que « l'objectif prioritaire du Second Plan malaisien sera de promouvoir l'unité nationale parmi les différentes races du pays et à tous les niveaux de la société à travers l'accès au développement et à la prospérité universelle ». La NEP a deux objectifs principaux : « restructurer la société » de telle sorte que le revenu et l'activité professionnelle ne soient plus répartis en fonction des clivages ethniques, et « éradiquer la pauvreté » tant absolue que relative, la moitié de la population malaisienne étant sous le seuil de pauvreté en 1970, et trois quarts des pauvres étant malais.

Sous couvert d'innovation politique majeure, la NEP reprend en fait les idées exposées lors de deux congrès nationalistes malais devenus historiques (*Kongeres Ekonomi Bumiputra*) de 1965 et 1968, dans l'intérêt de la classe émergente des capitalistes malais. Tun Razak, qui prend en 1970 la place du libéral Tunku Abdul Rahman à la tête de l'UMNO et au poste de Premier ministre, incarne un nationalisme malais plus dur. Ses objectifs, comme le notent ses détracteurs malais de gauche, sont cependant très conservateurs puisque la réduction de la pauvreté ne prévoit pas de remettre en cause l'exploitation de classes, les intérêts des propriétaires, ni de chercher à améliorer les conditions des salariés. Politiquement, ces mesures de l'UMNO ne pouvaient être mises en œuvre qu'au sein d'un cadre qui ne dérangerait pas les intérêts des classes possédantes (dont les capitalistes malais)[51].

La réaction chinoise est également très hostile, bien qu'obligée par les circonstances à la discrétion et l'accommodement : les Malais présentés dans les textes comme les *deprived Malays* vont désormais profiter d'un traitement préférentiel généralisé, souvent à l'encontre des intérêts des autres communautés[52]. Beaucoup de Chinois, face à l'assaut contre leurs intérêts économiques, éducatifs et culturels, auront d'ailleurs le sentiment de n'avoir plus d'avenir en Malaisie et quitteront le pays dans les mois qui suivront la NEP[53]. On peut interpréter la rupture de la NEP comme le moment dont se sont saisis les Malais nationalistes pour, sous couvert de l'urgence, faire passer un grand nombre de mesures en leur faveur. Alors que les élections avaient été défavorables à l'Alliance, les émeutes apparaissent rétrospectivement comme un moment providentiel pour l'UMNO, lui permettant d'abandonner la politique de compromis avec les autres communautés ethniques et de faire basculer totalement le rapport

51 A. B. Shamsul, « The politics of poverty eradication : the implementation of development projects in a Malaysian district », *Pacific Affairs*, 1983, p. 456.

52 Heng Pek Koon, « The New Economic Policy and the Chinese community in Peninsular Malaysia », *Developing Economies*, 1997, p. 263-267.

53 Khoo Boo Teik, *Managing Ethnic Relations in Post-Crisis Malaysia and Indonesia. Lessons from the New Economic Policy?* 2004, p. 6.

de force en sa direction, au profit d'une nouvelle génération de dirigeants décidés à promouvoir les Malais, y compris cette fois dans le domaine économique[54].

Quatre grands secteurs sont retenus comme futurs domaines d'intervention de l'État : l'agriculture, la pêche et la forêt ; l'industrie manufacturière, les mines et la construction ; le commerce et l'échange ; l'amélioration de la vie urbaine et rurale ; les politiques éducatives.

La pauvreté étant concentrée dans les zones rurales, les pouvoirs publics ont institué des agences de développement rural (dont la plus importante est le RIDA qui deviendra le MARA) et injecté des fonds dans ce secteur notamment sous forme de projets d'irrigation, de services sociaux et d'infrastructures rurales. Progressivement, 80 % du territoire malaisien s'est ainsi trouvé maillé par des agences régionales ou locales de développement. Des zones vierges et isolées mais riches en ressources naturelles, couvertes de forêts pluviales dans le centre de la péninsule, ou contenant de l'étain sur la côte est, ont par exemple été défrichées, peuplées et exploitées à travers le développement d'une agriculture moderne et un début d'industrialisation[55]. Ces programmes de développement rural s'inscrivent pour la plupart à la suite des plans précédents qui, depuis l'indépendance, se concentraient sur l'amélioration des conditions de vie de la population rurale, le développement de l'emploi, la lutte contre le sous-emploi endémique et le chômage, l'aménagement rural sous l'angle des infrastructures et de l'assainissement[56], et relativement à la question des paysans sans terre.

54 À noter que Tun Abdul Razak, de famille noble et éduqué en Grande-Bretagne, incarne au sein de l'UMNO un courant néanmoins plus libéral et démocratique que celui des « jeunes turcs » et « ultras » nationalistes comme Mahathir Mohamad (qui sera exclu dix-huit mois du parti en 1970-1971 pour ses critiques trop virulentes de la politique de Tunku Abdul Rahman) ou Syed Nasir Syed Ismail. Heng Pek Koon, décrit à quel moment certains administrateurs chinois d'EPU et du National Consultative Council ont pu amender le document initial de la NEP (dont certaines mesures allaient très directement à l'encontre des affaires chinoises) et introduire des clauses plus consensuelles, telle l'affirmation que « le gouvernement n'épargnera aucun effort pour promouvoir l'unité nationale […] dans une économie en croissance de telle sorte que personne ne subira de pertes, ni de privations de ses droits, privilèges, revenus, emploi ou de ses chances » (Heng Pek Koon, « The New Economic Policy… », 1997, p. 266).

55 La planification du développement de fronts pionniers s'est révélée décevante en termes d'urbanisation et de restructuration industrielle justement du fait du manque de plan d'ensemble entre les différents niveaux : fédéral, des États ou des régions concernées. A. M. A. Quazi, « Planning and development of resource frontier regions in Peninsular Malaysia », *Third World Planning Review*, 1988.

56 À la différence des villes où l'accès à l'eau et à l'électricité commence à se généraliser, un tiers seulement des foyers ruraux ont l'eau courante en 1970, et seul un quart reçoit l'électricité. F. Von der Mehden, « Communalism, industrial policy and income distribution in Malaysia », *Asian Survey*, 1975, p. 248.

Encore ruraux à près de 85 % en 1970, les Malais constituent donc la première population bénéficiaire de ces mesures[57].

Mais ces programmes existant déjà, la nouveauté politique (rupture nécessaire et affirmée dans l'énoncé même de cette NEP) devait donc passer par la mise en œuvre d'autres modalités de promotion des Malais.

Il apparaît en effet crucial aux dirigeants malaisiens de continuer à jouer la carte de la croissance économique et d'accélérer le processus d'industrialisation pour sortir de la crise. Or jusqu'alors, c'est-à-dire depuis le départ des Anglais, le développement économique ne s'est pas fait en faveur des Malais (du moins du plus grand nombre). Intensifier le processus de développement tout en y intégrant les Malais impose alors de passer désormais par un engagement de l'État dans l'industrialisation, assorti de mesures de préférence en faveur des Malais, d'une part, d'avoir recours aux capitaux étrangers pour ne pas favoriser l'investissement ni stimuler l'activité économique chinoise de l'autre. Pour les observateurs extérieurs, la solution retenue sera convaincante : « L'analyse du cas de la Malaisie illustre aussi bien la relation entre croissance et justice sociale, que le rôle qui incombe à l'État dans la promotion de la croissance. »[58]

Les instruments du traitement préférentiel en faveur des Malais

Dans le but explicite d'accroître le poids des *Bumiputra* dans l'économie moderne (hors agriculture), la NEP s'est donné comme moyens les investissements publics et un système de quotas établis selon des critères ethniques, ouvrant grande la porte de la discrimination positive. Le gouvernement a retenu deux objectifs complémentaires, à l'aune desquels évaluer sa politique, pour guider l'arsenal des mesures originales prises par la NEP. Tout d'abord, la politique de l'emploi va être telle que désormais les emplois devront être répartis en proportion de la distribution ethnique de la population[59]. D'autre part, il est prévu que les *Bumiputra* détiendront

57 Dans un travail de terrain ethnographique à la fin des années 1970, A. B. Shamsul a étudié comment le poids de l'UMNO sur l'administration locale, en charge de ces programmes, a conduit à une distribution politicienne des ressources. Celle-ci s'est révélée défavorable non seulement aux Chinois et aux Indiens mais aussi aux Malais du PAS (A. B. Shamsul, « The politics of poverty eradication… », 1983).

58 R. B. Lucas et D. W. Verry, « Croissance et répartition des revenus en Malaisie, 1970-1990 », *Revue internationale du travail*, 1996, p. 608.

59 Dans une société où l'égalité des chances serait parfaite, la distribution des personnes dans les différentes professions devrait en théorie aboutir à une répartition proportionnelle au volume relatif de chaque groupe dans la société (on aurait 55 % de Malais dans tous les domaines et à tous les niveaux hiérarchiques). Alors le lien déterministe qui relie appartenance ethnique et position sociale aurait été aboli.

30 % des capitaux investis dans l'économie malaisienne en 1990, contre 2,6 % (un peu plus de 4 % si l'on tient compte des capitaux gérés au nom de leur catégorie par les *Trust Agencies*) en 1971.

Tableau 22 **Actifs des sociétés commerciales malaisiennes par types de détenteurs, 1971**

Résidents malaisiens	**38,3 %**
Bumiputra (individus)	2,6 %
Bumiputra (Trust Agencies)	1,7 %
Non-*Bumiputra*	34,0 %
Résidents étrangers	61,7 %
Total	100 %

Source : EPU, *Firth Malaysia Plan 1981-1985* (www.epu.my).

Pour briser le lien déterministe entre appartenance ethnique et position sociale, des quotas sont imposés dans différents domaines, de façon à orienter directement les ressources vers ceux qui en étaient structurellement écartés dans la société duale, c'est-à-dire vers les Malais (englobés désormais sous la catégorie des *Bumiputra*) : l'État s'engage directement, ou via des incitations, dans un processus d'industrialisation qui doit leur profiter. Il s'agit bien de l'élaboration, à travers diverses mesures, d'un encadrement politique et institutionnel de la croissance économique.

Clairement conçue pour rétablir un équilibre rompu[60], la politique malaisienne de discrimination positive passe par l'imposition de quotas dans certains domaines (emploi privé, participation au capital, accès à l'Université), dans une stratégie d'*affirmative action*[61].

On assiste aussi à la mise en place d'actions menées uniquement en faveur des Malais dans d'autres domaines : prêts bonifiés, accès à la propriété de la terre, bourses scolaires et universitaires. Selon les domaines, les quotas varient : de 30 % concernant la propriété du capital (les Malais du 3e *Kongeres Ekonomi Bumiputra* ont demandé au début des années 1980 que les quotas passent à 51 % du capital) à 80 % dans l'emploi public et l'armée (où à

60 Mesure qui normalement trouve sa légitimité dans son caractère temporaire, voir G. Calvès, *La discrimination positive*, 2004. Plus de trente ans après, la pérennisation des mesures prises par la NEP fait débat comme nous le verrons dans le chapitre de conclusion.

61 Terme anglo-saxon pour désigner les politiques en faveur d'un groupe ethnique visant à compenser les inégalités entre ce groupe et le reste de la population. Notons qu'aux États-Unis, où elles ont été pionnières (et partiellement retirées depuis), ces mesures concernent des minorités (Noirs, Hispaniques, Asiatiques), alors qu'en Malaisie, c'est la majorité malaise au pouvoir qui s'octroie ces faveurs.

leur tour les Chinois du DAP réclament une représentation proportionnelle). Ainsi, l'argument de la « représentativité des Malais » qui pèsent moins de 55 % dans la population malaisienne est secondaire en regard de l'effort de compensation et de redistribution dans le but de réaliser « l'union nationale », soit, plus concrètement, d'apaiser le ressentiment politique supposé des Malais.

Les domaines couverts sont très nombreux, à commencer par la propriété du capital : sont d'abord créées de grandes entreprises d'État (Pernas en 1970) ou de grandes agences publiques comme l'Urban Development Autority (UDA) dans le domaine du bâtiment en 1971, chargées de gérer pour les Malais (selon le système britannique du trust, d'où leur nom de *Trust Agencies*) des affaires dans un nombre croissant de secteurs (mines, plantations, puis industrie manufacturière, commerce, assurance, tourisme…).

Des prêts bonifiés et autres facilités sont accordés aux Malais pour l'acquisition d'actifs financiers, en partie gérés par les nouvelles agences publiques (*Trust Agencies*) chargées de développer la participation des *Bumiputra* aux secteurs économiques modernes.

La politique de l'emploi est réactivée, avec des mesures de discrimination positive poussées plus loin que par le passé, étant donné qu'après l'indépendance les *Special Rights* (droits spéciaux) des Malais leur garantissaient déjà un accès privilégié dans l'administration publique et dans l'armée. Désormais, l'emploi public malais se développe en particulier en lien avec la création d'un très grand nombre d'entreprises publiques dans presque tous les domaines[62].

Enfin, le gouvernement avait annoncé que l'éducation aurait à jouer un rôle déterminant dans les objectifs de la NEP : « Le développement de l'éducation affecte la nation dans de nombreux aspects vitaux. C'est un véhicule pour la modernisation de la société et pour atteindre les buts sociaux, l'égalité des chances et l'unité nationale. » Cette volonté de construire une nation plus égalitaire grâce à l'éducation se traduit par plusieurs mesures : la conversion progressive du système (donc de la population) au malais, au préjudice de l'anglais[63] ; la création d'institutions d'enseignement technique pour orienter les élèves plus faibles, l'attribution de bourses d'études aux Malais pour compenser le rôle des inégalités de revenu dans l'accès à l'éducation, et un système des quotas à l'entrée de

62 Le chapitre 5 analyse et quantifie le développement de ces entreprises publiques.

63 À l'époque, 84 % des Malaisiens peuvent s'exprimer en malais contre 28,4 % seulement en anglais (selon deux études de 1972 et 1978 auprès des Malaisiens de plus de 15 ans). Sur la mise en place progressive du malais comme langue d'enseignement (devenant notamment la langue des concours du passage au lycée et du passage en cycle universitaire), voir A. Puteh, *Language and Nation Building*, 2006, p. 111-176.

l'Université[64]. Le traitement privilégié des Malais comprend aussi la gratuité des études secondaires, celle de l'hébergement en internat, et la gratuité des études universitaires[65].

On peut considérer que ces changements institutionnels, associés à une politique de fortes dépenses publiques et d'ouverture au commerce extérieur, ont donné l'impulsion majeure qui a ouvert une longue période d'extraordinaire croissance, faisant de la Malaisie un Tigre asiatique en deux décennies. Il faut tracer les grandes lignes caractéristiques de l'industrialisation qui s'ouvre alors.

L'élan de l'industrialisation

Accordant la priorité absolue au développement et à l'éradication de la pauvreté, la NEP a choisi, outre de développer un secteur économique public, de promouvoir l'ouverture commerciale et de faire appel aux capitaux étrangers et aux multinationales pour sa stratégie de développement des exportations[66]. Le choix est fait de tourner le dos à la stratégie de substitution d'importation qui avait donné lieu au développement d'une petite industrie peu compétitive fondée sur les capitaux étrangers à l'abri des barrières douanières dans l'agroalimentaire, le tabac, le textile, entre 1958 et 1968. Les lois décourageant la syndicalisation dans les nouveaux secteurs (qui étaient passées lors du *Pioneer Industries Ordinance Act* de 1958 et du *Trade Union Act* de 1959) vont être renforcées après la proclamation de l'état d'urgence, à la fin de 1969. Les lois sur le travail sont alors amendées pour utiliser et contrôler le travail plus efficacement dans les futures usines intensives en travail des secteurs exportateurs : le regroupement des salariés de l'électronique est interdit, le travail d'équipe des femmes (donc de nuit) est autorisé, le droit de grève, réduit et les activités des syndicats en général, restreintes[67]. De ce fait, les capitaux étrangers ont la garantie de s'investir sur un terrain politique et social qui leur est très favorable.

64 Ces quotas restent difficilement chiffrables : depuis 1971, entre 60 et 80 % des entrées à l'Université ont été réservés aux Malais, ces nombres variant selon les années et les universités (voir E. Lafaye de Micheaux, *éducation et croissance en Malaisie, étude d'un lien fragile*, 2000).

65 Hautement sensible, ce sujet n'a pas donné lieu à un grand nombre de publications officielles. Mais il est à préciser que le rapport Razak de 1956 et la création du MARA en 1966 avaient déjà commencé à développer des financements particuliers pour les Malais ruraux au titre des *Special Rights*. Y. Takei, J. C. Bock, et B. Saunders, *Educational Sponsorship by Ethnicity. A Primary Analysis of the West Malaysian Experience*, 1973.

66 A. Bowie et D. Unger, *The Politics of Open Economies*, 1997.

67 K. S. Jomo et C. Edwards, « Malaysian industrialization in historical perspective », dans K. Jomo éd., *Industrialising Malaysia*, 1993, p. 5.

Le gouvernement malaisien a en effet besoin des capitaux et des technologies étrangères pour bâtir rapidement le tissu industriel qui lui manque, et ce, afin de quitter un régime de croissance fondé sur l'agriculture et l'exploitation de matières premières. Cette nécessité est d'autant plus forte qu'étant donné les circonstances politiques, il ne souhaite pas s'appuyer sur les milieux d'affaires chinois afin de ne pas en favoriser la prospérité. De plus, les investissements étrangers pourront permettre aux Malais éduqués de jouer un rôle dans la hiérarchie de l'entreprise grâce à l'imposition de quotas ethniques à l'embauche, ce qui leur était difficile au sein des entreprises chinoises à la direction très souvent familiale.

Pour accueillir les filiales des multinationales, on aménage des zones franches où établir des unités de production tournées vers les exportations. Le *Pioneer Status*, accordé aux entreprises étrangères dès 1968, exemptait de droits de douane, d'impôts sur les sociétés, et d'impôts sur l'investissement pour une durée de dix ans, les entreprises qui exportaient 100 % (puis 80 %) de leur production[68]. Exemptées de certaines mesures contraignantes de la NEP, ces *Export Processing Zones* (EPZ) vont connaître en Malaisie un développement très rapide, sans équivalent dans le tiers-monde, que ce soit en valeur absolue ou en proportion de l'activité industrielle nationale[69]. Lieu d'accueil par excellence des investissements directs étrangers en Malaisie, certaines EPZ deviendront très attractives, suscitant un dynamisme industriel exceptionnel, comme le *cluster* de Penang (voir encadré 7).

Deux grands types de secteurs exportateurs se sont développés dans ce contexte : celui fondé sur la transformation des ressources naturelles anciennes (caoutchouc, étain) ou nouvelles (huile de palme, bois) d'une part, les secteurs intensifs en main-d'œuvre à la recherche de bas salaires et de conditions de production sociales et fiscales favorables, d'autre part[70].

Le décollage économique enregistré à partir de la NEP va ainsi être caractérisé par une industrialisation associée à une forte ouverture commerciale. Les investissements directs étrangers, orientés stratégiquement par la politique mise en place, vont jouer un rôle très structurant dans ce développement, en particulier à travers la création d'un nouveau

68 Le système d'incitations fiscales est d'ailleurs devenu très complexe au fil des années, pour à la fois attirer de nouvelles entreprises étrangères, ne pas perdre celles qui sont établies depuis longtemps, et enfin ne pas pénaliser le développement de l'activité des entreprises locales.

69 K. S. Jomo éd., *Industrialising Malaysia*, 1993, p. 25. En dix ans, le chiffre d'affaires réalisé dans ces zones franches passe de 224 millions à 4,8 milliards de RM entre 1973 et 1982 ; la masse salariale de 159 à 446 millions de RM et les profits de 40 à 776 millions (*ibid.*, tableau p. 27).

70 *Ibid.*, p. 26.

secteur économique, bientôt leader des exportations et emblème de la spécialisation malaisienne, l'électronique.

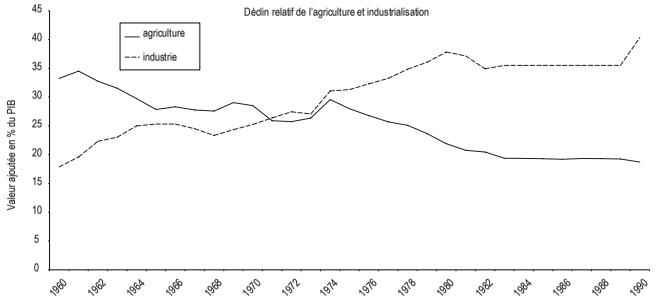
Le décollage économique malaisien

Jomo a souligné l'importance politique de l'industrialisation dans l'accession de la Malaisie au stade de pays émergent :

> Depuis la révolution industrielle à la fin du XVIII[e] siècle, le progrès économique et le développement ont été étroitement identifiés à l'industrialisation. Bien que cette association ait été remise en cause ces dernières années, lorsque les crises en matière d'environnement et de ressources ont commencé à poser la question de la soutenabilité de la croissance et du développement, cette idée continue d'influencer les dirigeants politiques dans le tiers-monde […]. En fait, les Malaisiens les plus influents voient l'industrialisation comme la plus haute priorité nationale et la clef de son progrès vers le futur.[71]

Le mouvement d'industrialisation se traduit par un changement structurel majeur, illustré par l'élévation de la part de la production industrielle dans le PIB, parallèlement au déclin de l'agriculture. Ce processus a été porté par la croissance soutenue qui a été celle du pays au cours des vingt années qui ont suivi. Les graphiques qui suivent tendent à mettre en valeur la rupture représentée dans l'histoire économique par la NEP. Le mouvement d'ensemble est illustré jusqu'en 1990, date de la fin officielle du programme politique de restructuration de la société.

Graphique 5 **Valeur ajoutée agricole et industrielle en pourcentage du PIB, 1960-1990**



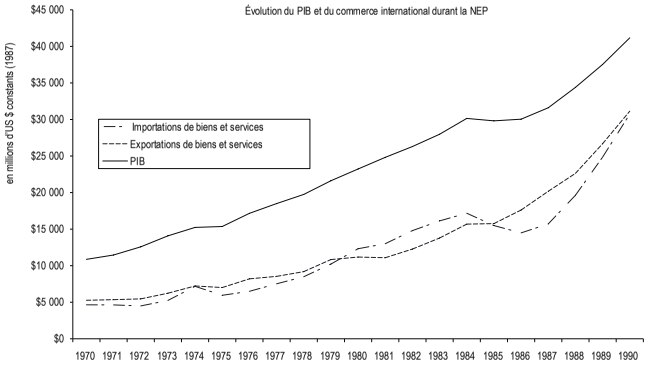
Source : World Bank, *World Development Indicators*, 1998.

71 *Ibid.*, p. 1.

Le secteur de l'industrie manufacturière, qui se développe donc véritablement à ce moment, est porté à la fois par l'essor d'un secteur industriel d'État et d'un secteur exportateur dominé par les capitaux étrangers. Au début des années 1970, 70 % du capital des cent premières entreprises de Malaisie est détenu par l'étranger[72], ce qui permet d'affirmer que la priorité n'est pas au nationalisme économique, mais bien à la croissance. Cette donnée caractérise l'insertion précoce de la Malaisie dans la mondialisation. Elle implique cependant certaines faiblesses structurelles, car cette forte dépendance financière et technologique s'accompagne à terme d'une vulnérabilité croissante à l'égard des marchés extérieurs, tant en termes de cours des changes, de volume de la demande que de variation des cours des matières premières ou des consommations intermédiaires importées.

Stratégie réalisée à l'aide de capitaux étrangers très concentrés sectoriellement, la nouvelle orientation de la politique économique en faveur de la promotion d'exportations (permettant l'importation sans droits de douane des biens intermédiaires pour les entreprises qui exportent au moins 80 % de leur production) a eu pour effet une forte augmentation du PIB, des exportations, mais aussi des importations.

Graphique 6 **Hausse du PIB et des échanges extérieurs de la Malaisie sous la NEP, 1970-1990**



Source : World Bank, *World Development Indicators*, 1998.

Résultat de ce mouvement d'industrialisation accompagné d'une forte ouverture commerciale : la Malaisie est passée en vingt ans de l'état de pays

72 Lim Mah Hui, *Ownership and Control of the Hundred Largest Corporations in Malaysia*, 1981.

pauvre (pays à bas revenus et à faible développement humain selon les définitions de la Banque mondiale et du PNUD) à celui de pays à revenu intermédiaire en 1990, car le rythme de la croissance malaisienne entre 1970 et 1990 a été de l'ordre de 7,5 % par an en moyenne, c'est-à-dire un niveau exceptionnellement élevé sur une longue période, qui aboutit au doublement du PIB en moins de dix ans.

De fait, en ringgits constants, le PIB a quadruplé sur la période. Il est passé (selon les données de la Banque mondiale) de 20,1 milliards de RM en 1970 à 80 milliards en 1990, tandis que la population malaisienne faisait moins que doubler, passant de 10 à 18 millions d'habitants : l'amélioration du revenu par tête a donc été très sensible, c'est une croissance du niveau de vie d'environ 3,5 % par an à laquelle on assiste de 1980 à 1990[73]. Les exportations (en termes réels) ont été multipliées par six.

Mais cette croissance du PIB n'a pas toujours été très régulière, pour partie en raison des fluctuations des termes de l'échange sur les marchés internationaux, dont le pays est très dépendant. Ainsi, la Malaisie a connu une forte inflexion de sa trajectoire de croissance, due à la dégradation des termes de l'échange en 1985 puis à nouveau en 1986, déclenchant une nette récession. La réévaluation du dollar et du yen en 1985 a pénalisé les importations. De 1985 à 1988, la Malaisie connaît alors une période de difficultés : le taux de croissance jusque-là autour de 6-8 % chute brutalement au cours de l'année 1985 (le PIB diminue de 1,5 %), les importations s'effondrent (– 10 %) et les exportations stagnent.

Ces quelques années correspondent à une augmentation brutale du chômage dont le taux passe alors à 8,3 %[74]. Cet épisode conduit le pays à une ouverture beaucoup plus offensive aux capitaux étrangers et à la reconnaissance officielle de la contribution positive de l'activité économique des Chinois dans la croissance nationale. Et politiquement, ce changement va engendrer une détente dans les relations interethniques. Le tournant de la libéralisation est ainsi amorcé, les conditions de l'investissement étranger sont assouplies.

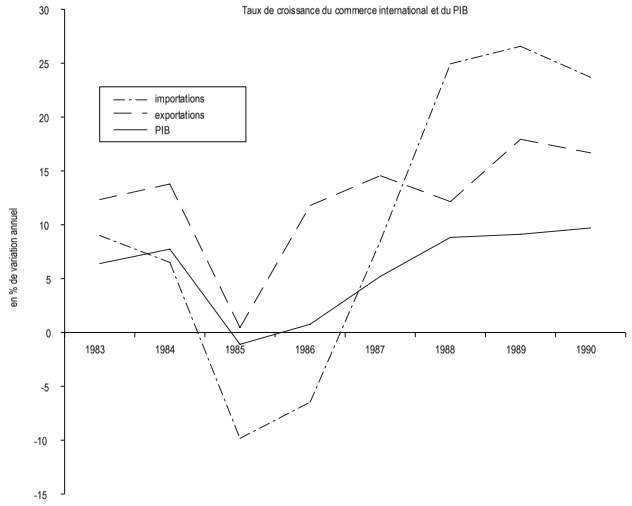
La dynamique de la croissance malaisienne depuis son décollage en

73 Le rythme de la croissance démographique malaisienne est de l'ordre de 4 % par an, en moyenne, durant cette période.

74 La Malaisie retient une définition extensive du taux de chômage, incluant les « chômeurs passifs » ou « travailleurs découragés » qui représentent la moitié du chômage déclaré. Néanmoins, dans les années 1980, le taux de chômage malaisien demeure relativement élevé par rapport aux performances en termes de croissance (6,5 % des actifs en moyenne sur la décennie). Ce taux de chômage va ensuite nettement diminuer dans les années 1990. R. B. Lucas et D. W. Verry, « Croissance et répartition des revenus… », 1996, p. 613.

1970 possède un certain nombre de caractéristiques spécifiques, qui sont directement liées à la NEP : qualitativement, l'industrialisation du pays est marquée par une très forte dynamique des exportations avec, comme cause première de ces flux de marchandises, les investissements directs étrangers (IDE) concentrés en particulier dans le secteur électronique.

Graphique 7 **La crise du milieu des années 1980 (PIB, importations, exportations)**



graphique déplacé de 2 paragraphes

Source : World Bank, *World Development Indicators*, 1998.

Le choix de l'ouverture et la spécialisation dans l'électronique

Le nouvel arbitrage contenu dans la NEP, entre développement et affirmation nationaliste postcoloniale, a ainsi admis le recours aux IDE pour financer et orienter l'industrialisation du pays. Typiquement, ce sont les industries de main-d'œuvre qui vont délocaliser en Malaisie pour bénéficier des avantages locaux en termes de coût des facteurs (main-d'œuvre, matières premières) et fiscaux (zones franches). L'électronique est le premier secteur bénéficiaire de ces IDE.

En comparaisons régionales, il apparaît que la Malaisie offre plus tôt un attrait fort en termes d'accueil des IDE : alors que ces flux d'investissements, durant les années 1980-1990, suivent une croissance régulière dans l'ensemble de la région Asie, la Malaisie se place au-dessus de la moyenne

des entrées d'IDE – mais reste loin derrière Singapour cependant. Comme en Thaïlande, en Indonésie et surtout à Singapour, l'économie repose de manière relativement forte sur les IDE. Ce trait les distingue des nouveaux pays industrialisés d'Asie du Nord-Est que sont la Corée et Taïwan, industrialisés à partir de la fin des années 1950 sur la base de réformes agraires et de capitaux (privés et publics) domestiques[75]. Entre 1986 et 1990, les flux d'IDE vont représenter un quart des flux de capitaux entrant en Malaisie.

Tableau 23 **Flux d'investissements directs étrangers en Asie, 1982-1990 (en millions de dollars US)**

	1982-1987	1988	1989	1990
Singapour	1 605	3 655	2 773	5 263
Chine	1 362	3 194	3 393	3 467
Hong Kong	1 014	2 627	1 077	1 728
Malaisie	844	719	1 668	2 332
Corée	253	871	758	715
Taïwan	306	959	1604	1 330
Indonésie	282	576	682	1 093
Thaïlande	287	1 105	1 775	2 444

Source : Bank Negara.

La production malaisienne, dont une partie croissante est issue d'entreprises détenues par des capitaux étrangers depuis l'accueil volontariste des IDE, est réalisée en grande partie pour être exportée, afin de répondre à une demande mondiale et non locale. L'ouverture aux IDE s'accompagne d'une stratégie de promotion des exportations, qui fait donc aussi partie intégrante du compromis de la NEP. Ainsi, après la période post-indépendance de substitution des importations, le pays s'ouvre à nouveau aux échanges, renouant avec la longue tradition d'ouverture qui est la sienne[76].

Le caoutchouc et l'étain, qui ont fait la prospérité de la Malaisie à l'époque coloniale, vont donner lieu à un industrie de transformation tandis que se développent l'exploitation et la transformation de l'huile de palme, promis à un grand avenir[77], ainsi que celles du bois. Mais ce secteur agro-

75 Sauf dans le cas de Hong Kong dont le développement s'est réalisé sur un mode nettement libéral, et où l'intervention de l'État a été beaucoup plus réduite que pour les autres Dragons.

76 A. Bowie et D. Unger, T*he Politics of Open Economies*, 1997.

77 La production d'huile de palme est multipliée par 65 entre 1960 et 1985, date à laquelle elle dépasse en valeur celle du caoutchouc. À noter qu'à l'aube du XXI^e siècle, avec l'essor des biocarburants, l'huile de palme représente un nouvel enjeu pour les exportations malaisiennes, voire une menace en termes de déforestation. Voir K. S. Jomo *et al.*, *Deforesting Malaysia*, 2004.

industriel se heurte à la montée des coûts de production, du matériel d'exploitation et aux barrières douanières dressées à l'encontre de ces produits.

Tableau 24 **Évolution du commerce international pendant la NEP (en million de dollars US)**

	1975	1985	(1995)
Exportations (total, f.o.b.)	3 847	15 632	73 738
Agroalimentaire	893	2 728	7 007
Matières premières agricoles	1 313	2 873	4 560
Pétrole	419	4 930	5 159
Minerais	533	831	993
Biens manufacturés	664	4 247	55 088
Importations (total, c.i.f.)	3 525	12 515	75 161
Agroalimentaire	642	1 472	3 668
Matières premières agricoles	72	159	949
Pétrole	424	1 515	1 765
Minerais	185	366	2 467
Biens manufacturés	2 176	8 961	64 389

Source : World Bank, *Malaysia in brief*, 1998.

L'autre domaine, très attractif pour les capitaux étrangers et qui va rapidement s'imposer dans les exportations manufacturières, est celui du matériel électrique, de l'électronique grand public et des composants électroniques. Ces secteurs dits « à haute technologie » se sont donc développés en un laps de temps très court, grâce à l'établissement de multinationales délocalisant leurs ateliers de production. Leur part dans le volume total des exportations de biens manufacturés (autour de 10 % dans les années 1960) fait un bond à partir de 1972, ne cessant de croître jusqu'à devenir majoritaire dans les exportations manufacturées à partir des années 1980[78].

Cela est dû à la place prééminente occupée par le secteur de l'électronique dans l'industrialisation malaisienne : industrie leader du pays, en termes d'investissements étrangers, de chiffre d'affaires, d'emplois créés, et d'exportations, sa production brute (assemblage de semi-conducteurs, appareils de consommation et télécommunication électroniques) devient rapidement la principale production industrielle du pays. L'État de Penang a expérimenté en accéléré et de manière plus poussée les changements structurels proprement exceptionnels vécus par la Malaisie au cours de la période de la NEP puis de la nouvelle politique de développement (NDP) vingt ans plus tard. Sous

78 World Bank, *World Development Indicators*, 1998.

l'effet de la percée de l'électronique les exportations manufacturées ont à leur tour nettement progressé dans le volume total des exportations malaisiennes : les biens manufacturés, qui ne représentaient que 11 % de la totalité des exportations malaisiennes en 1970, en pèsent les trois quarts en 1990.

La spécialisation de la Malaisie dans la division internationale du travail s'est faite plus rapidement et plus radicalement que dans les autres pays asiatiques. En quelques années, la Malaisie est passée de premier producteur mondial de caoutchouc et d'étain à celui de premier exportateur mondial d'électronique : c'est le troisième producteur mondial (après le Japon et les États-Unis) et premier exportateur de semi-conducteurs à partir de 1987. Au sein des activités en forte croissance destinées à l'exportation, deux grandes industries sont à distinguer : l'une est liée à la transformation des ressources naturelles anciennes (caoutchouc, étain) et nouvelles (huile de palme[79], bois) ; l'autre est le secteur du matériel électrique, de l'électronique grand public et des composants électroniques. En 1990, sa production brute représente 26,5 milliards de RM, soit 56 % des exportations de biens manufacturés.

Tableau 25 **Projets d'investissement approuvés dans l'industrie électronique, 1990**

Nombre de projets industriels	906
Nombre de projets dans l'industrie électronique	213
Part des projets d'électronique (en % de projets industriels)	23,5 %
Nombre de projets étrangers dans l'électronique	198
Part des projets étrangers dans l'électronique	93 %
Investissement en capital dans l'industrie électronique	4 212 millions de RM
Part des investissements étrangers dans le secteur électronique	89,6 %

Source : Malaysian Industrial Development Authority (MIDA), 1995.

En 2010, la Malaisie est au deuxième rang mondial, derrière Hong Kong, pour la part des biens de technologie de l'information et de la communication dans les importations (36 %) et à la troisième (après Malte et Hong Kong) pour leur poids dans ses exportations (41 %)[80]. L'industrie de l'électronique, avec le secteur électrique auquel il est associé dans les statistiques, peut y être considérée comme le « catalyseur principal de la croissance tirée par les exportations »[81].

79 Durant les années 1970 et 1980 les ressources anciennes vont perdre de leur poids relativement à l'huile de palme qui connaît un succès semblable à celui du caoutchouc dans les premières décennies du siècle : sa production en valeur est multipliée par 65 entre 1960 et 1985, où elle dépasse en valeur la production de caoutchouc.

80 CNUCED, *Information Economy Report 2009*, 2010, p. 67-68.

81 PNUD, *Malaysia*, 1991.

ENCART 7 PENANG, CLUSTER DE L'ÉLECTRONIQUE ASIATIQUE

Penang est le deuxième plus petit État de la Fédération malaisienne par la superficie : 1 000 km² en additionnant l'île de Penang et la bande de terre qui lui fait face sur la péninsule, Seberang Perai, ex-province Wellesley. Entre 1970 et 1990 il devient l'État le plus industrialisé ainsi que le deuxième port et deuxième aéroport économique de Malaisie : la « perle de l'Orient » s'est transformée en Silicon Valley du Sud-Est Asiatique. Principale ville de l'État de Penang, George Town (250 000 habitants environ) fut une ancienne métropole qui concentrait l'activité commerciale de l'île et la vie chinoise du pays : la communauté chinoise y est cinq fois plus importante que la communauté malaise ; sur l'ensemble de l'état de Penang, la population d'1,8 millions d'habitants en 2010, compte plus de 750 000 Chinois. En tant que ville historique du détroit de Malacca, George Town figure – avec Malacca – au patrimoine mondial de l'Unesco depuis 2007 : elle reste l'une des plus grandes villes d'architecture chinoise traditionnelle hors de Chine. Régulièrement gagné par l'opposition, Penang a d'ailleurs toujours été gouverné par un Chinois, même si cette population n'est plus majoritaire dans l'État depuis 1990.

Penang est à l'origine de la conversion du système productif malaisien à l'électronique à partir des années 1970-1980. La spécialisation dans l'électronique s'est opérée grâce aux capitaux et compétences étrangères lorsque de nombreuses multinationales, d'abord américaines puis japonaises et taïwanaises, ont délocalisé en Malaisie leurs ateliers de production. Quelques noms suffisent à suggérer l'agglomération de ces entreprises sur un territoire très limité : Intel, Hewlett Packard, Compaq, ACER, Sony, Toshiba, AMD, Integrated Device Technology, Iomega, Motorola, Thomson y opèrent. Elles sont plusieurs dizaines à avoir choisi de s'établir ici à partir de 1971, attirant autour d'elles d'autres concurrents étrangers et une myriade de sous-traitants. C'est la raison pour laquelle on peut qualifier Penang de cluster industriel, terme d'ailleurs repris par le gouvernement malaisien. En un quart de siècle, le domaine industriel géré par l'Agence de développement de Penang (PDC), a vu le nombre d'entreprises multipliées par vingt. Alors qu'en 1970, aucune entreprise industrielle étrangère n'était recensée à Penang, à l'heure actuelle, le parc industriel développé par PDC est largement dominé par les filiales d'entreprises étrangères (filiales à 100 % ou joint-ventures) : on distingue parmi les 706 entreprises (dont 160 d'électronique) que compte le site, celles dont les capitaux sont à majorité de source étrangère (327 entreprises employant plus des trois quart des salariés) et les joint-ventures dont le capital est constitué à plus de 50 % par des parts malaisiennes (148 entreprises, 11 % de l'emploi local).

Penang : usines et emploi, par pays investisseurs, 2006

Pays	Nombre d'usines	Emploi	Pays	Nombre d'usines	Emploi
Malaisie	342	35 050	Singapour	27	4 151
Taïwan	61	12 770	Hong Kong	4	2 870
Japon	58	19 887	Royaume-Uni	4	3 608
États-Unis	40	35 025	Autres	24	18 554
Allemagne	12	9 237			

Penang : l'emploi, par secteurs industriels, 2006

Secteurs	Nombre d'usines	Emploi
Électronique/électrique	164	84 642
Métallurgie	158	11 735
Plastique	84	7 112
Chimie	53	4 535
Papier/impression	68	5 332
Textile/habillement	24	11 204
Autres	195	25 520

Source : Penang Development Corporation (PDC), 2007.

Depuis, les investissements continuent d'affluer : la période de janvier-juillet 2006 a enregistré des investissements de 4 milliards de RM dans les sous-secteurs des composants électroniques, 716,9 millions de RM pour l'électronique industrielle, 158 millions de RM pour l'électronique grand-public (TV, radio, PlayStations) et 142,7 millions RM pour les productions électriques.

L'activité est ainsi tournée essentiellement vers la production de composants électroniques élémentaires et l'assemblage d'appareils d'électronique grand public : cette production a ainsi vocation à être réexportée vers les sites productifs et les centres de distribution des maisons mères. C'est donc au niveau des exportations industrielles de la Malaisie que cette transition en direction des hautes technologies a été le plus nettement perceptible. La production brute d'électronique malaisien (assemblage de semi-conducteurs, appareils de consommation et télécommunication électroniques) représente 26,5 milliards de RM soit 56 % des exportations de biens manufacturés en 1990 (Bank Negara Malaysia, 1991). Au début des années 2000, la Malaisie est toujours aux premiers rangs des premiers producteurs et exportateurs mondiaux d'électronique. Le taux de croissance des exportations attendu est de 7,1 %pour 2006.

D'un point de vue de développement local, Penang, devenu le centre régional de l'industrie électronique, est un succès incontestable. Cette évolution a été permise grâce à la restructuration totale de son activité productive en l'espace de vingt ans.

Penang : Structure du produit intérieur brut, 1970-1990 (en millions de RM constants, 1978)

Penang	1970	1990
Agriculture, mines	266	213
Manufacture	172	3 107
Construction	78	176
Services	835	2 720
Total	1 351	6 216

Source : Penang Development Corporation (PDC), 1997.

Le choix d'ouverture aux IDE assorti d'un effort soutenu de l'administration locale pour accueillir au mieux les entreprises étrangères (en termes d'infrastructures publiques comme de confort pour les expatriés) s'est avéré payant.

Penang : taux de croissance annuels du PIB

	1970-1980	1980-1990	(1990-1997)	1990-2000	2000-2005	2006-2007
Penang	+ 9,7 %	+ 5,6 %	+ 10,8 %	+ 8,1 %	+ 5 %	+ 6,7 %

Source : Penang Strategic Development Plan, 1991-2000, EPU, Ninth and Tenth Malaysia Plans.

Grâce à la croissance économique le chômage est vite résorbé et le niveau de vie s'élève continûment depuis les années 1970, à un rythme supérieur à celui de la Malaisie. La pauvreté y est plus vite et plus fortement réduite qu'ailleurs avec une incidence inférieure à 1% de la population en 2004, contre 5,7 dans l'ensemble du pays. Sa contribution à la création de richesse nationale fait plus que doubler durant la période de la NEP ce qui entraîne du fait des limites physiques à la pression démographique dans l'État de Penang, le revenu par tête est devenu plus élevé à Penang que dans le reste du pays et cette différence s'accroît encore dans les années 1990 jusqu'au début des années 2000 : en 1990, le PIB par tête à Penang est supérieur de 19% à la moyenne nationale ; en 2000, le revenu moyen à Penang dépasse de près de moitié (47,6%) le revenu moyen malaisien. Puis le PIB de Penang se stabilisera autour de 9% du PIB national (8,9% en 2008). Dans les statistiques du 10e Plan (2011), il semblerait que l'écart de Penang avec le reste du pays se soit nettement réduit : + 10% selon le Household Income Survey de 2004 comme de 2009.

Source : E. Lafaye de Micheaux, « "Penang's illustrious story" revisited : local authorities, labor force and the multinationals », *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*, B. Ganne et Y. Lecler éd., 2009, p. 507-552. N. Fau et Y. Nur, « Le pari des triangles de croissance SIJORI et IMT-GT », *Hérodote*, vol. 88, p. 124-140 et N. Fau, « Malaisie », *Atlas mondial des Zones Franches*, F Bost éd., 2010, p. 261-267.

Conclusion : la NEP, un changement majeur dans l'histoire économique de la Malaisie

On peut dire que la NEP constitue le tournant majeur, la rupture à retenir dans l'histoire économique malaisienne, car elle ouvre pour la première fois depuis l'indépendance la double possibilité de la croissance et de la réduction des inégalités. Accompagnée des instruments de la discrimination positive destinée à corriger les torts subis par les Malais, l'industrialisation est en marche, l'ouverture commerciale apparaît dynamique et porteuse de croissance, les investissements étrangers affluent et constituent de nouveaux secteurs industriels très compétitifs au niveau mondial. Ce point de rupture, point de départ d'une nouvelle période qui s'est avérée extrêmement faste pour la société malaisienne dans son ensemble, repose cependant sur un choix politique lourd de conséquences, qui a commencé par tendre davantage encore les relations intercommunautaires jusqu'au milieu des années 1980[82]. Le bien-fondé de la décision politique de mettre en place une discrimination positive pro-malaise face au problème majeur

82 Heng Pek Koon, « The New Economic Policy… », 1997, p. 269-271, parlera d'« années anxieuses » pour qualifier la période 1976-1985 du point de vue de la communauté chinoise. Mais pour d'autres, ce moment historique aurait permis de consolider la citoyenneté malaisienne : selon W. Hashim, *Race Relations in Malaysia*, 1983, p. 56, c'est à travers ces clivages et conflits (inévitables) que les barrières entre communautés ethniques se sont progressivement atténuées.

de la pauvreté des campagnes reste l'interrogation lancinante qui parcourt la société malaisienne contemporaine. Elle a reposé sur un état des rapports de force très favorable à une certaine partie de l'UMNO qui a pu, dans une conjoncture d'urgence et de pouvoirs resserrés, s'octroyer un arsenal de politiques en faveur des *Bumiputra*, et, dans les faits, des Malais. Un clientélisme favorisé par ces dispositions institutionnelles et l'essor d'un secteur public considérable va alors se développer sur le terreau de la nouvelle croissance économique, système dont les grands bénéficiaires seront sans conteste ces mêmes cadres de l'UMNO. Malgré ces écueils et d'autres ambiguïtés sur lesquelles il faudra revenir, la NEP reste bien l'acte de naissance du Tigre Malaisie.

À partir de 1991, la période proprement dite de la nouvelle politique économique se clôt, même si le principe de la planification, et plus généralement d'une orientation politique active de l'économie est maintenu. La NEP va être relayée par la NDP dont le point focal devient la croissance, infléchissant l'orientation retenue jusque-là, très sourcilleuse sur la redistribution des richesses en faveur des Malais, en direction d'une certaine libéralisation. Suite au ralentissement économique de 1985, un mouvement de désengagement de l'État avait déjà commencé, à travers des privatisations, l'assouplissement de certaines lois et la promotion du partenariat entre le public et le privé. Mais avant 1990 cette privatisation restait ambiguë, car la politique pro-Malais continuait à être exercée par un gouvernement central fort dominé par l'UMNO. La nouvelle politique de développement qui s'ouvre en 1990 engage plus franchement la transformation des canaux d'intervention de l'État dans l'économie : elle est appuyée sur un nouveau plan industriel (IMP), et s'inscrit dans une vision d'avenir, celle d'une Malaisie pleinement développée à l'horizon 2020 : *Wawasan 2020* (Vision 2020)[83]. À l'aube des années 1990, le Premier ministre Mahathir, dans une rhétorique pleine de mégalomanie, engage ainsi la population malaisienne à poursuivre une trajectoire de développement qui, en l'espace d'une génération, l'emmènera au-delà du stade de pays émergent, pour rejoindre les pays à hauts revenus.

Le rythme de croissance est tel, dans ces années du « miracle asiatique », qu'on peut effectivement envisager un horizon de développement ambitieux au sortir de la NEP. Mais encore faut-il que les bases soient solides, autrement dit que les structures économiques et institutionnelles puissent porter un tel projet, et soutenir cette croissance.

83 M. Mahathir, *Wawasan 2020*, document officiel, 1991.

Revue
TIERS MONDE

N°219 juillet-septembre 2014

ÉMERGENTS : LE TEMPS DES DÉSILLUSIONS

sous la direction de Pierre Salama

ARMAND COLIN

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

AUX ORIGINES DE L'ÉMERGENCE MALAISIENNE : LA NOUVELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE, 1971-1990

Elsa Lafaye de Micheaux

Armand Colin | « Revue Tiers Monde »

2014/3 n° 219 | pages 97 à 117

ISSN 1293-8882
ISBN 9782200929046

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2014-3-page-97.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.
© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

ÉMERGENTS : LE TEMPS DES DÉSILLUSIONS

AUX ORIGINES DE L'ÉMERGENCE MALAISIENNE : LA NOUVELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE, 1971-1990*

Elsa Lafaye de Micheaux**

Pays émergent d'Asie du Sud-Est, la Malaisie multiethnique a entamé sa trajectoire de croissance lors d'un épisode politique très particulier : la Nouvelle politique économique (1971-1990), porteuse d'un volontarisme d'Etat inédit, a engendré une industrialisation articulée à une rapide ouverture commerciale et aux investissements directs étrangers dans les semiconducteurs. Mais la croissance s'est aussi largement appuyée sur la planification indicative et le développement des entreprises publiques. La stratégie de développement a pris en charge la réduction d'inégalités structurelles via des dispositions de discrimination positive maintenues au fil des décennies. Cet article d'histoire économique revient sur l'épisode de politique macroéconomique déterminant pour l'émergence malaisienne.

Mots clés : Malaisie, Nouvelle politique économique, émergence, discrimination positive, industrialisation, inégalités interethniques.

Le revenu par habitant de la Malaisie, pays classé comme pays émergent à revenu intermédiaire par la Banque mondiale, s'élève à 10 000 dollars US en 2012. Son ouverture commerciale est élevée (les échanges commerciaux représentant 140 % de son PIB en 2013). Indépendant depuis 1957, cet État d'Asie du Sud-Est de trente millions d'habitants (2013) est multiethnique à majorité musulmane. Carrefour économique entre l'Inde et la Chine, la Malaisie est un creuset de populations et de cultures. Avec le rattachement en 1963 des États du nord de Bornéo (hormis Brunei) suite à la séparation d'avec Singapour (1965), la Malaisie n'a donc pris que tardivement sa forme juridique actuelle : celle d'une

* Cet article s'inscrit dans une perspective d'histoire économique.

** Maître de conférences, Université Rennes 2, elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

fédération de 13 États partagée en deux entités territoriales séparées par la mer de Chine du Sud, la péninsule malaise et les États de Sabah et Sarawak.

Prospère possession britannique, la Malaisie était au sortir de la seconde guerre mondiale la première source de devises pour la zone sterling, mais sa trajectoire de croissance s'est véritablement accélérée à partir des années 1970. L'influence coloniale fut considérable dans la mesure où la colonisation (essentiellement un protectorat sauf pour Singapour, Malacca et Penang) orienta non seulement l'extraversion de l'économie, dont elle posa les bases en termes d'infrastructures modernes, mais détermina aussi la démographie et les institutions éducatives, monétaires et juridiques (Jomo,Wong, 2008). L'impérialisme britannique inscrivit la Malaisie dans les marchés mondiaux de l'étain et du caoutchouc à partir d'une spécialisation primaire des plus rentables financée sur la base de capitaux essentiellement privés, anglais, mais aussi hollandais et français. Ce système économique capitaliste exigea aussi, dans le contexte d'une population locale peu nombreuse, une forte immigration chinoise et indienne en Malaisie à partir de la fin du XIX^{e} siècle. L'activité minière et les plantations, s'appuyant sur des coolies chinois et indiens, coexistèrent avec l'agriculture vivrière et l'activité de pêche perpétuée par les Malais dans une économie dualiste. Après l'indépendance obtenue en 1957, la conduite libérale de la politique économique appliquée à une société plurielle a encore creusé davantage les inégalités entre groupes ethniques séparés socialement par la division du travail. On peut imputer précisément cette inflexion au moment où le gouvernement de Tun Abdul Razak (père de l'actuel Premier ministre Najib A. Razak) a mis en place la Nouvelle Politique Economique (New Economic Policy, NEP) en 1971, en rupture avec le legs britannique.

VERS UNE POLITIQUE DE DISCRIMINATION POSITIVE SYSTÉMATIQUE EN FAVEUR DES MALAIS DE SOUCHE

En 1967, on recensait 8,8 millions d'habitants dont les « Malais » (de souche) (50 %), les « Chinois » (37 %), les « Indiens » (11,5 %) (Hirschman, 1975) : la dissociation des populations par l'administration coloniale et par l'emploi était telle que la question ethnique est passée au premier plan à la faveur d'événements politiques graves. En effet, en mai 1969, les tensions sociales exacerbées ont conduit des militants politiques malais à fomenter des émeutes sanglantes anti Chinois. En réponse, le parti au pouvoir, le parti malais United Malays National Organization (UMNO) gouvernant au sein d'une coalition multiethnique avec le parti chinois Malaysian Chinese Association (MCA) et le parti indien Malaysian Indian Congress (MIC), a choisi d'adopter une politique de développement tournée vers la réduction des inégalités. Mais celle-ci n'a pas été à visée universaliste : au contraire, elle a instauré une discrimination positive

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

à partir de mécanismes de redistribution au profit exclusif des Malais, population (faiblement) majoritaire. L'objectif politique de cohésion sociale et de réduction des inégalités ne devait pas pour autant léser les autres communautés ethniques. C'est la raison pour laquelle une promotion volontariste de la croissance a été engagée. Ainsi définie, la NEP (1971-1990) est une politique économique qui ambitionne de rééquilibrer la répartition des revenus et des chances (redistribuer les emplois, les chances scolaires et le capital des entreprises) en faveur des Malais « de souche ». En termes de croissance, elle a posé les bases de la trajectoire d'émergence. La contribution de l'État, à travers son instrument de planification, ses investissements publics et sa participation directe à l'activité économique, a pris corps par le biais de la mise en place d'un très grand nombre d'entreprises publiques (où fonctionne la discrimination positive). Politiquement, la NEP a été conçue au sein d'un projet idéologique syncrétique, moins keynésien qu'alliant un contenu économique libéral et anti-communiste à un fort nationalisme développementaliste[1]. Sur une période historiquement marquée par l'abandon des stratégies de développement hétérodoxes et la montée de l'ajustement structurel dans le Tiers-monde, l'intervention de l'État en Malaisie entre 1971 et 1990 tranche fortement. Commencées avec la NEP (1970-1990), les politiques de développement passèrent ensuite par la New Development Policy (1991-2000), puis la National Vision Policy (2001-2010) en s'appuyant sur l'instrument de la planification quinquennale indicative. Celle-ci, introduite par l'administration coloniale dès les années 1950, est restée en usage depuis lors : en 2014, la Malaisie est dans son 10e Plan.

L'attention portée à la New Economic Policy (1971-1990) est justifiée, rétrospectivement, par les succès de cette politique qui s'est avérée extraordinairement payante en termes de taux de croissance, de croissance du niveau de vie et de réduction de la pauvreté. Au cours de la période, elle s'est aussi accompagnée d'une notable diminution des inégalités de revenus inter-ethniques.

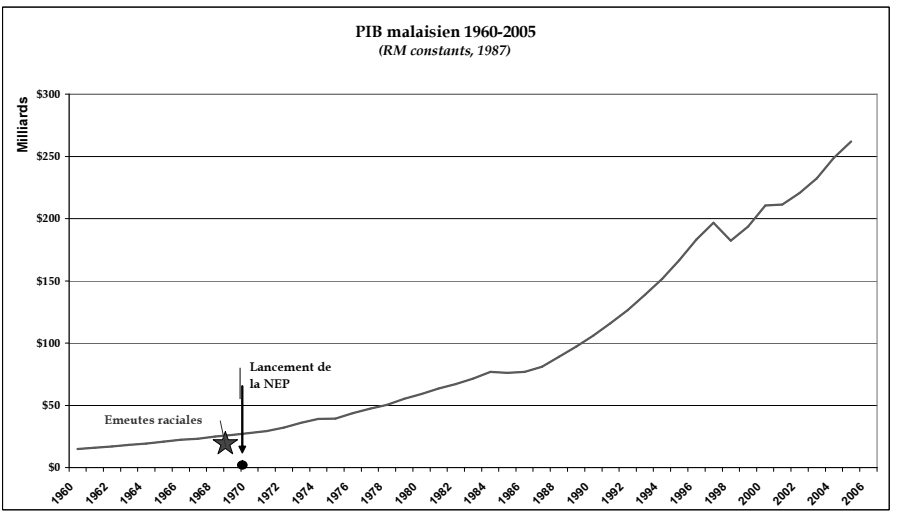
DES PROGRÈS ÉCONOMIQUES CONSIDÉRABLES

Les progrès enregistrés sur plus de deux décennies expliquent que la Malaisie ait pu figurer parmi les pays du « miracle asiatique », selon la Banque mondiale (1993) analysant la remarquable croissance des Nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie orientale. Mais ce rapport avait à l'époque donné lieu à des débats vifs et soutenus sur la nature de la dynamique asiatique : contre les positions néoclassiques de la Banque réfutant toute justification de l'intervention de l'État en la matière, une autre littérature, qui la remettait au contraire au centre à

1. Ce que Myrdal appelait, dans *Asian Drama,* les « idéaux de la modernisation» qui ont marqué l'époque des indépendances et les débuts de la phase postcoloniale : la planification en est l'un des instruments caractéristiques (1968, pp. 40-49).

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Figure 1 : Trajectoire de la croissance malaisienne



Source : Banque mondiale, 2006.

travers le concept d'État développeur, s'était alors affirmée. Pour S. Lall, bien loin de sonner le glas de la politique économique, le « miracle asiatique » démontrait que le temps d'un second round des politiques industrielles avait sonné (Lall, 1994).

La NEP, dans ses spécificités propres, apparaît tout à fait exemplaire du volontarisme des politiques industrielles menées en Asie orientale à cette période. Notre article interroge les tenants et aboutissants de la politique d'industrialisation malaisienne. Il commencera par expliciter les rapports de force entourant la définition de son objectif : la construction nationale et la cohésion sociale dans une société multiethnique marquée par de profondes inégalités inter-ethniques. Ensuite, nous soulignerons la singularité de la NEP sur le plan de ses modalités articulant un État extrêmement présent – dont on précisera les formes d'intervention – avec le recours aux capitaux étrangers (en particulier aux investissements directs étrangers, IDE) et ses résultats en termes de croissance et de distribution des revenus. En conclusion, nous montrerons que si le recul dont nous disposons aujourd'hui permet d'attribuer à la rupture de la NEP la trajectoire d'émergence de la Malaisie, il suggère aussi que les problèmes économiques, politiques et sociaux auxquels elle se trouve confrontée au début du XXI^{e} siècle y puisent aussi leur source.

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

LES FONDEMENTS POLITIQUES DE LA NEW ECONOMIC POLICY (1971-1990)

Le contexte socio-économique postcolonial

De nouvelles institutions

Dans leur volonté de développer une économie coloniale exportatrice profitable, qui se révélera profondément dualiste, les Britanniques furent conduits à mettre en place un certain nombre d'institutions coloniales essentielles pour l'histoire du développement malaisien. Un système légal (*common law*) et administratif (administration fiscale, introduction de la carte d'identité et d'une formalisation de l'état civil, recensement décennal à partir de 1871 dans les trois *Straits Settlements*) est mis en place, dont le premier et principal geste fut de remplacer les règles traditionnelles d'attribution de la terre et de formuler (entre 1887 et 1904) un système foncier de bail de type européen afin d'encourager les planteurs à défricher la forêt et à coloniser le pays. Les autres introductions institutionnelles essentielles sont un système monétaire ancré sur la livre sterling, un salariat « importé » induisant une société pluriethnique et un bouleversement démographique.

Le trait majeur lié à l'importation du salariat caractérisant l'évolution de la Malaisie coloniale s'explique par le fait que la population paysanne locale était très réduite (la péninsule malaise comptait 250 000 à 300 000 habitants en 1800) et occupée à la production vivrière. Dès lors, l'administration coloniale a dirigé ses efforts vers l'organisation de l'immigration entre les Indes et la Malaisie : à la fin du XIX^{e} siècle et sous l'effet des migrations de travail, la population atteint 2 millions d'habitants. En 1800, les Malais formaient 90 % de la population ; ils sont moins de 60 % en 1911, 49,7 % en 1947. La population chinoise de Malaisie compte alors 47,2 % du total et les Indiens 11,3 % (la population autochtone non malaise étant comptée au sein de la catégorie « Autres »). La division coloniale du travail a forgé une société multiethnique où les positions occupées dans le travail recoupent les différences ethniques. Ceci a donné lieu à des inégalités de revenus marqués entre groupes.

Comme dans d'autres pays sous l'emprise coloniale, les Britanniques ont favorisé la création d'infrastructures favorables au développement à travers l'établissement de systèmes de communications efficaces (routes, train, ports, aménagements fluviaux pour transporter les marchandises aux ports) et la mise en place d'un système policier, dédié notamment à la sécurité des transactions marchandes.

Parmi les autres mesures, on compte aussi l'introduction d'unités de mesure internationales : les unités utilisées, que l'on retrouve dans les documents

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

officiels et les ouvrages traitant de l'économie malaisienne, proviennent du système métrique anglais (notamment 1 acre = 0,4 ha ; 1 livre (lb.) = 0,5 kg).

Legs colonial, le pays se dotera à son indépendance d'un système politique de synthèse emprunté à la Grande-Bretagne : monarchie constitutionnelle, dont le rôle exécutif clef est détenu par le premier ministre et où le rôle de roi est exercé par les sultans (*Yang di Pertuan Agong*) à tour de rôle pendant cinq ans.

Environ un siècle après le début de la colonisation britannique, les traits caractéristiques majeurs de la société malaisienne sont les différences ethniques dans le peuplement ville/campagne, dans les emplois, dans l'accès à l'éducation, et donc dans les revenus. Elles s'expliquent par le dualisme de l'économie malaisienne conjugué à une participation différenciée des différentes communautés ethniques au mouvement de modernisation (Jomo, 1986).

Des inégalités de revenus très importantes

La question de la lutte contre les inégalités n'était pas au programme politique de l'administration britannique. Elle n'a pas non plus été abordée comme telle dans la décennie qui a suivi la décolonisation ; aussi en 1969, les inégalités de revenus étaient-elles plus importantes qu'une décennie plus tôt. La Malaisie est alors sans conteste le plus inégalitaire des pays d'Asie : le ratio Q5/Q1 qui désigne le rapport entre le quintile le plus riche et le plus pauvre est de 16 dans les années 1970 en Malaisie, contre 9 à Hongkong, 8 en Thaïlande, voire 4,5 et 5 au Japon et à Taïwan (Banque mondiale, 1993). La pauvreté touche en première ligne les Malais (de souche) : en 1970, 65 % des Malais vivent en dessous du seuil de pauvreté. Ils sont ruraux dans leur grande majorité et perçoivent des revenus nettement inférieurs (de 35 %) aux revenus moyens dans le pays (tandis que les autres catégories de population ont des revenus moyens qui dépassent la moyenne nationale : 150 % pour les Chinois ; 115 % pour les Indiens, selon le recensement des ménages de 1970). En 1957, l'écart des revenus malais au reste de la population était de 25 % par rapport à la moyenne nationale et de 50 % par rapport au revenu moyen chinois (Faaland, Parkinson, Saniman, 1990, p. 147). Cela signifie que de 1957 à 1970, les Malais ont vu leur marginalisation économique vis-à-vis de la moyenne nationale empirer, alors même que le revenu moyen par tête s'appréciait pour l'ensemble de la population (+25 % selon les sources citées) au fil des progrès de la jeune Malaisie indépendante.

L'économie était alors dans la continuité de l'exploitation d'un capitalisme agro-exportateur au service des intérêts britanniques postcoloniaux. Sur cette période où l'économie se fonde sur l'extraction d'une rente naturelle, marquée par une grande instabilité des prix et des grandeurs macroéconomiques (PIB,

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

exportations), le développement de capacités industrielles n'est pas prioritaire[2]. La rupture de trajectoire, marquée par l'interventionnisme étatique et tournée vers l'industrialisation en s'appuyant sur les capitaux étrangers se joue au lendemain des émeutes de 1969 : la dynamique économique se transforme alors sous l'effet de la mise en place de la NEP entre 1971 et 1990 que l'on va détailler après en avoir isolé l'élément historique déclencheur : les émeutes raciales de mai 1969.

L'élément déclencheur : les émeutes de mai 1969

Les criantes inégalités de revenus du système économique malaisien dualiste et divisé ethniquement éclatèrent au grand jour lors d'émeutes raciales sanglantes anti chinoises, sur fond de résultats électoraux marqués par le recul de la coalition au pouvoir, l'Alliance (comprenant l'United Malays National Organization, UMNO, the Malayan Chinese Association, MCA, and the Malayan Indian Congress, MIC), le 13 mai 1969. Douze ans après l'indépendance (1957), la cohésion sociale malaisienne restait à construire : dans la Malaisie de 1969 les lignes de fracture les plus élémentaires de la société sont d'inflexibles divisions inter-ethniques [3], exceptionnellement solides car elles se redoublent et se multiplient puisque la division ethnique recoupe les dimensions culturelles, religieuses, politiques, linguistiques, géographiques et socioprofessionnelles. Toute la question devient de savoir comment réduire ces multiples écarts qui, loin de se compenser, se cumulent au détriment des ruraux peu éduqués, le plus souvent malais, manifestement bloqués dans le secteur de l'agriculture traditionnelle.

Quels sont les principes qui définissent la nouvelle politique économique ?

Au lendemain des émeutes raciales, dans un contexte d'État d'urgence, le Conseil national d'opérations (National Operations Council, NOC) dirigé par le nouveau premier ministre Tun Abdul Razak, lance la NEP destinée à orienter le pays jusqu'en 1990. La plupart des innovations politiques associées rétrospectivement à la NEP n'ont pas toutes été contenues dans son programme initial de 1970, mais elles vont apparaître au sein de l'arsenal politique et administratif qui s'est progressivement constitué pour remplir ses objectifs. Face à l'explosion de violence, le gouvernement a choisi de lire l'expression d'un ressentiment des Malais contre les Chinois, plus riches, bien qu'immigrés et à ce titre, dans une perspective nationaliste malaise, ayant moins de raisons de prétendre tirer profit du pays. L'idée que les Chinois formaient la communauté

2. Dans l'objectif britannique du moins, c'était clairement le cas : en 1930 par exemple, sur 108 millions de livres sterling investis en Malaisie, 85 % étaient destinés aux plantations et près de 0,8 % aux mines, rien n'étant tourné vers l'industrie manufacturière. Ce n'est qu'après le rapport de la BIRD de 1955, poussant à la diversification, qu'une première industrialisation sera engagée, tournée vers la substitution d'importations au cours des années 1960 (Rasiah, 1996, pp. 156-157).

3. Selon la thèse majeure de M. Rudner dans « The Malaysian General Election of 1969 », 1970, pp.17-18.

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

qui exploitait les Malais, et que les Chinois étaient riches parce qu'exploitant les Malais, était répandue à l'époque et alimentait sentiments et discours politiques. Or, dès 1960, il avait été démontré que l'assimilation courante des Chinois à la catégorie des gens riches était une erreur grossière puisque la majorité des Chinois étaient des ouvriers, des commerçants et qu'un grand nombre travaillaient la terre : tous ces éléments étaient déjà connus et les statistiques officielles comme les recherches en sciences sociales d'alors pouvaient permettre de rectifier la vulgate anti-chinoise[4].

Mais les objectifs retenus par la NEP s'expliquent surtout par les rapports de force politiques et administratifs qui se sont affrontés au moment de son élaboration, opposant deux écoles.

Celle de l'Economic Planning Unit (EPU), le bureau de la planification en Malaisie, privilégiait la stratégie de croissance dans une optique libérale (distribution des fruits de la croissance assurée par percolation ; minimum d'interférence de l'État dans l'économie ; incitations au secteur privé) et monétariste (stabilité des prix, excédents records des réserves de change, budget équilibré) en continuité avec le passé immédiat et l'administration coloniale : il s'agissait alors de mettre en œuvre une « politique de retour à la normale » (Faaland et *alii*, 1990, p. 28). Ces propositions politiques de l'EPU sont fortement soutenues par le Trésor, la Banque Centrale (Bank Negara), le Federal Industrial Development Authority (FIDA) et le département des Statistiques. L'EPU était dirigé à l'époque, tout comme le ministère des Finances qui partageait ses positions, par une personnalité chinoise : les mots "financement du déficit" étaient tabous dans les couloirs du Trésor ou de la Banque centrale. Même le FMI s'est demandé à un moment pourquoi accumuler de telles réserves de changes alors que les devises auraient pu être utilisées pour financer les besoins d'investissement du pays (Faaland, 1990, p. 29). On peut y voir le reflet du manque de formation des économistes dont disposait la jeune Malaisie : « la compréhension des processus économiques y était encore dans l'enfance » (*idem*), d'où le recours aux recettes connues et déjà éprouvées.

La seconde école, celle du Department of National Unity (DNU) avec l'appui du gouvernement voulait mettre l'accent sur la redistribution dans une optique nationaliste pro-malaise. Tun Razak incarnait un nationalisme malais plus dur que son prédécesseur, aristocrate de formation britannique qui avait négocié l'indépendance (1957) à partir d'une politique de rapprochement des communautés se traduisant par la création de la coalition politique du Barisan National ou 'Alliance' en 1953. La réflexion du DNU se fondait sur des

4. C'est déjà le sens de l'ouvrage célèbre de Puthucheary démontrant la concentration de la richesse malaisienne dans les mains ... britanniques (*Ownership and Control*, 1960). Bien que menant cette utile démonstration, l'auteur reconnaissait que l'assimilation entre pauvreté et appartenance ethnique restait difficilement évitable car la plupart des Malais étaient paysans et « depuis leur océan de pauvreté, ils voient le commerçant chinois du village comme un îlot de richesses » (p. 175).

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

notes (*Policies for Growth with Racial Balance,* 1969) parues dans les semaines suivant les émeutes et rédigées par J. Faaland pour le Service de Conseil en développement de l'Université de Harvard en Malaisie. Tun Razak étant d'abord directeur du Conseil des opérations nationales avant de devenir premier ministre, le département du Premier ministre publia rapidement des documents de travail allant dans le même sens : *Racial Disparity and Economic Development*, nov. 1969 ; et des directives : *NEP, directive to all government departments and agencies*, en mars 1970. Ainsi, c'est ce second courant qui va l'emporter : dans le *Second Malaysian Plan (1971-1976)*, l'objectif proclamé est de « promouvoir l'unité nationale parmi les différentes 'races' du pays et à tous les niveaux de la société à travers l'accès au développement et à la prospérité universelle ». On a pu néanmoins décrire à quel moment certains administrateurs chinois d'EPU et du National Consultative Council ont pu amender le document initial de la NEP (dont certaines mesures allaient très directement à l'encontre des affaires chinoises) et introduire des clauses plus consensuelles telle l'affirmation que « le gouvernement n'épargnera aucun effort pour promouvoir l'unité nationale (...) dans une économie en croissance de telle sorte que personne ne subira de pertes, ni de privations de ses droits, privilèges, revenus, emploi ou de ses chances » (Heng, 1997, p. 266)

On considère que la NEP prend alors une direction clairement interventionniste à l'époque où le NOC gouvernait la Malaisie (dans le premier temps du mandat de Tun Razak). De même, il semble que ce soit de ce même moment que date la domination de l'UMNO au sein de la coalition au pouvoir (Tan C.B., 2012, p. 21). Cet interventionnisme tranche avec le laisser-faire qui prévalait jusqu'à présent et poursuit deux objectifs principaux : « restructurer la société » de telle sorte que le revenu et l'activité professionnelle ne soient plus répartis en fonction des clivages ethniques, et « éradiquer la pauvreté » tant absolue que relative, la moitié de la population malaisienne étant sous le seuil de pauvreté en 1970, et trois-quarts des pauvres étant Malais. Présentés dans les textes comme des « *deprived Malays* », les Malais vont désormais profiter d'un traitement préférentiel généralisé, souvent à l'encontre des intérêts des autres communautés, en particulier chinoises (Heng, 1997), comme on le détaillera plus loin. Sous couvert d'innovation politique majeure, la NEP reprend en fait les idées exposées lors de deux congrès nationalistes malais (1965 et 1968), dans l'intérêt d'une classe émergente des capitalistes malais : politiquement, les mesures de l'UMNO ne pouvaient être mises en œuvre qu'au sein d'un cadre qui ne dérangerait pas les intérêts des classes possédantes auxquelles on assure que la réduction de la pauvreté ne remettra pas en cause les intérêts des propriétaires, ni ne mobilisera des efforts pour améliorer les conditions des salariés.

La mise en place de la NEP peut être interprétée comme l'occasion pour les Malais nationalistes, sous couvert de l'urgence, de faire passer une série de

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

mesures les favorisant politiquement. En effet, alors que les élections avaient été défavorables à l'Alliance, les émeutes apparaissent rétrospectivement comme un moment providentiel pour l'UMNO d'abandonner la politique de compromis avec les autres communautés ethniques et de faire basculer totalement le rapport de forces dans sa direction. Ce changement se fera au profit d'une nouvelle génération de dirigeants décidés à promouvoir les Malais, y compris cette fois dans le domaine économique. Le syncrétisme de la NEP naît de cette tension : elle se distingue à la fois des politiques nationalistes tiers-mondistes et du libéralisme anticommuniste, tout en empruntant aux deux.

LES MODALITÉS DE LA NEP : PLURIELLES, INTERVENTIONNISTES, DISCRIMINATOIRES

Planification, développement agricole, développement rural

En 1971, la NEP articule un nouveau plan quinquennal, le Second Plan Malaisien (1971-1975) et une stratégie de développement de long terme exprimée dans le *First Outline Perspective Plan* (1971-1990). La planification en Malaisie est un outil de la politique économique déjà largement utilisé au lendemain de la seconde guerre mondiale : introduite par les Britanniques avec le *Draft Development Plan* (1950-1955) pour la Malaisie péninsulaire, et avec deux plans concernant la partie orientale des possessions. Ont suivi les *1st* et *2nd Malaya Plans* de 1956 à 1965, tournés vers l'effort de reconstruction puis de développement des infrastructures. Ces plans se devaient d'être financés à l'époque coloniale par des ressources tirées de la Malaisie elle-même (MacAndrews, 1977). Avec la NEP, le gouvernement inaugure une nouvelle période, celle des déficits publics destinés à financer l'investissement et les politiques sociales, mais aussi parfois à jouer le rôle keynésien de pilotage de la conjoncture macroéconomique. Nous allons approfondir ici les dimensions de l'action publique et ses effets. Quatre grands secteurs sont retenus dans la NEP comme domaines d'intervention de l'État :

– les politiques pour l'agriculture, la pêche et la forêt ;
– l'industrie manufacturière, les mines et la construction ;
– l'amélioration de la vie urbaine et rurale ;
– les politiques éducatives.

Nous présenterons dans cette section les effets de la politique de la NEP sur l'agriculture, réservant l'étude de l'État développeur dans l'industrie dans une autre section.

Le premier volet de ces plans est donc le développement agricole (défrichage de nouvelles terres, amélioration des rendements pour le riz, replantation d'hévéa etc.) pour lutter contre le chômage et le sous-emploi en milieu rural et favoriser

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

la diversification des cultures d'exportation (huile de palme). Ruraux à près de 85 % en 1970, les Malais constituent naturellement la première population bénéficiaire de ces mesures. La pauvreté étant concentrée dans les zones rurales, les pouvoirs publics ont institué des agences de développement rural et injecté des fonds dans ce secteur notamment sous forme de projets d'irrigation, de services sociaux et d'infrastructures rurales. Progressivement, 80 % du territoire malaisien s'est ainsi trouvé maillé par des agences régionales ou locales de développement (Quazi, 1988). Mais ceci n'est pas sans revers en termes de gouvernance : un travail de terrain ethnographique à la fin des années 1970 a montré comment le poids de l'UMNO sur l'administration locale en charge de ces programmes a conduit à une distribution politicienne des ressources. Préfigurant le patronage politique de la fin de la période dans le domaine des rentes liées aux gros conglomérats industriels, immobiliers ou touristiques, cette distribution s'est révélée défavorable non seulement aux Chinois et aux Indiens mais aussi aux Malais du Parti Islamique d'opposition, le *Parti Islam Se Malaysia*, PAS (Shamsul, 1983).

La promotion des Malais de souche

Mais l'exigence de nouveauté politique imposait la mise en œuvre d'autres modalités plus originales et symboliques de promotion des Malais. Cela fut possible à condition d'intensifier le processus de développement tout en y intégrant les Malais. Ceci imposa alors de passer par un engagement de l'État dans l'industrialisation, mouvement assorti de mesures de préférences en faveur des Malais d'une part, de recours aux capitaux étrangers pour ne pas favoriser l'investissement ni stimuler l'activité économique chinoise de l'autre. Pour les observateurs extérieurs, la solution retenue fut convaincante : « l'analyse du cas de la Malaisie illustre aussi bien la relation entre croissance et justice sociale, que le rôle qui incombe à l'État dans la promotion de la croissance » (Lucas et Verry, 1993, p. 608).

Dans le but explicite d'accroître le poids des Malais de souche et des populations autochtones proto malaises (l'ensemble étant désigné comme *Bumiputra*, les « fils du sol ») dans l'économie capitaliste, la NEP s'est donnée comme moyens les investissements publics et un système de quotas établis selon des critères ethniques, ce que l'on appelle une politique de discrimination positive (*Affirmative action*) : l'État s'engage directement, ou via des incitations, dans un processus d'industrialisation qui doit leur profiter. Il s'agit d'élaborer, à travers diverses mesures, un encadrement politique et institutionnel de la croissance économique pour rétablir un équilibre rompu. Concrètement, la politique malaisienne de discrimination positive passe par l'imposition de quotas dans de nombreux domaines (emploi privé ; prêts bonifiés ; accès à la propriété de la terre ; participation au capital ; bourses scolaires et universitaires ; accès à

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

l'Université). Selon les domaines, les quotas réservés aux *Bumiputra* varient : de 30 % concernant la propriété du capital à 80 % dans l'emploi public et l'armée.

Le gouvernement a retenu deux objectifs complémentaires : les emplois devront être répartis en proportion de la distribution ethnique de la population ; la propriété du capital économique (privé et public) va elle aussi être redistribuée au profit des *Bumiputra*. En 1971, lorsque l'on considère à qui appartient le capital social des entreprises de Malaisie, les *Bumiputra* n'en détiennent qu'une infime part (2,6 % des actifs des sociétés commerciales ; 4 % si l'on tient compte des capitaux gérés en leur nom par les *Trust Agencies*), tandis que les Malaisiens non-*bumiputra* (Chinois et Indiens) en détiennent 34 %. L'héritage postcolonial se lit dans le solde : 62 % du capital est détenu par des résidents étrangers : avec les mécanismes d'attribution du capital des nouvelles entreprises contenus dans la NEP, il est prévu que les *Bumiputra* détiennent 30 % des capitaux de l'économie malaisienne en 1990 (Faaland, 1990). L'un des mécanismes pour rétablir l'égalité des chances dans l'emploi (mais aussi dans l'accès au revenu et au capital) sera la promotion professionnelle de Malais propulsés entrepreneurs par la NEP. Une nouvelle classe d'entrepreneurs a été ainsi bâtie notamment sous Mahathir Bin Mohamad, quatrième premier ministre malaisien (de 1981 à 2003) sous le nom de *Bumiputra Commercial and Industrial Community* (BCIC), (Lim, 2000).

La stratégie de croissance par les exportations

Accordant la priorité absolue au développement et à l'éradication de la pauvreté, la Nouvelle politique économique a choisi de développer un secteur économique public, de promouvoir l'ouverture commerciale et de faire appel aux capitaux étrangers et aux multinationales pour sa stratégie de développement des exportations, tournant le dos à la stratégie de substitution d'importation qui avait donné lieu au développement d'une petite industrie peu compétitive fondée sur les capitaux étrangers à l'abri des barrières douanières dans l'agroalimentaire, le tabac, le textile, entre 1958 et 1968, (Bowie et Unger, 1997). Les lois décourageant la syndicalisation dans les nouveaux secteurs (qui étaient passées lors du *Pioneer Industries Ordinance Act* de 1958 et du *Trade Union Act* de 1959), vont être renforcées après la proclamation de l'état d'urgence, fin 1969. Les lois sur le travail sont amendées pour utiliser et contrôler le travail plus efficacement dans les usines intensives en travail des secteurs exportateurs : les salariés de l'électronique sont par exemple empêchés de se regrouper, le travail d'équipe des femmes est autorisé (désormais également de nuit), le droit de grève est réduit et les activités des syndicats restreintes (Jomo, 1993, p. 25). Les capitaux étrangers ont ainsi la garantie de s'investir sur un terrain politique et social qui leur est très favorable. Le gouvernement malaisien a en effet besoin des capitaux et des technologies étrangères pour bâtir rapidement le tissu industriel qui lui

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

manque, et ce, afin de quitter un régime de croissance basé sur l'agriculture et l'exploitation de matières premières. Cette nécessité est d'autant plus forte qu'étant données les circonstances politiques, il ne souhaite pas s'appuyer sur les milieux d'affaires chinois afin de ne pas en favoriser la prospérité. De plus, les investissements étrangers pourront permettre aux Malais éduqués de jouer un rôle dans la hiérarchie de l'entreprise grâce à l'imposition de quotas ethniques à l'embauche, ce qui leur était difficile au sein des entreprises chinoises à la direction très souvent familiale.

Pour accueillir les filiales des multinationales, on aménage des zones franches où peuvent s'établir des unités de production tournées vers les exportations. Deux grands types de secteurs exportateurs se sont développés : industries de transformation des ressources naturelles anciennes (caoutchouc, étain) et nouvelles (huile de palme, bois) ; secteurs intensifs en main d'œuvre développés par les multinationales à la recherche de bas salaires et de conditions de production sociales et fiscales favorables. Les investissements directs étrangers vont jouer un rôle très structurant dans ce développement, en particulier au travers de la création d'un nouveau secteur économique, bientôt leader des exportations et emblème de la spécialisation malaisienne, l'électronique.

Extension du périmètre de l'État : l'État industriel producteur

À côté du rôle structurant soutenant la compétitivité d'une industrie exportatrice joué par les IDE, le périmètre de l'État s'est considérablement étendu sous la NEP au travers d'une action de production extrêmement développée et diversifiée, notamment au travers la constitution d'un tissu productif d'entreprises publiques.

On doit distinguer plusieurs statuts au sein des entreprises publiques non financières (Non Financial Public Enterprises (NFPEs). Jusqu'en 1985, il existe des organismes hors budgets (Off Budget Agencies, OBAs) et des entreprises de service public (*Departmental Enterprises*), publiques à 100 % adoptant les standards de la gestion privée. Il s'agit ainsi des entreprises d'eau, d'électricité, des télécommunications. Par ailleurs, les organismes publics (*Statutory Bodies*), ont un statut entièrement public : leur capital n'est pas divisible en parts, il s'agit par exemple des agences de développement régionales ou sectorielles comme le FELDA (propriété foncière) ou le MARDEC (caoutchouc). Enfin les entreprises d'État (*State Owned Companies*) sont tout ou partiellement propriété de l'État (à partir de 10 % du capital), elles sont engagées dans des activités industrielles ou commerciales sur le secteur marchand. Elles sont concentrées dans la production industrielle, en particulier dans l'industrie lourde qui est devenu le domaine privilégié de la politique industrielle au début des années 1980 à travers les investissements dans la Heavy Industries Corporation of Malaysia, HICOM). Ces domaines sont très protégés et lourdement subventionnés dans une logique

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

de substitution d'importations qui se conjugue à l'extraversion de l'assemblage (R. Rasiah, 1996, pp. 156-157). Parmi eux, le projet d'automobile malaisienne Proton Saga est un projet industriel nationaliste, fermement voulu par Mahathir dès 1980 lorsqu'il était seulement ministre du Commerce et de l'Industrie : soutenue par des financements publics et par des licences d'importation sur l'automobile qui protègent le marché intérieur, la Proton a représenté plus de 70 % du marché automobile malaisien dans les années 1990. Assemblée en Malaisie, elle est totalement dépendante du management et des technologies étrangers (Mitsubishi), ainsi que, commercialement, des barrières à l'entrée sur son marché. Pour tous les autres assembleurs automobiles de Malaisie, les pièces importées sont en effet taxées à 40 % ; quant aux importations de véhicules d'autres marques, elles sont taxées à 300 %. Peu évoluée technologiquement, difficilement exportable et vraisemblablement incapable de faire face à une libéralisation des échanges commerciaux dans la région, la Proton illustre les limites du volontarisme politique en matière industrielle (Jayasankaran, 1993 ; Jomo, 2003, pp. 77-92). Mais d'autres secteurs sont concernés par ces créations d'entreprises publiques : l'agriculture, l'exploitation des ressources naturelles (dominée par le géant pétrolier Petronas, première multinationale malaisienne), les transports, (par exemple l'entreprise MISC de transport maritime ou MAS, la compagnie de transport aérien), mais aussi le tourisme, les médias (*Straits Times* Press)... Toutes ensemble, ces entreprises publiques sont passés de 362 unités en 1975 à 656 en 1980 et entre 900 et 1 014 en 1985, selon des données légèrement discordantes [5]. En 1987, on estime à 30 le nombre de *Statutory Bodies*, celui des entreprises publiques non financières à 824, et à 78 celui des entreprises publiques financières (Shaik, 1992, pp. 208-209). Plus significative encore est la part de ces entreprises dans le PIB : autour de 30 % en comptant les entreprises financières, 24 % pour les seules NFPEs en 1986.

SUCCÈS DE LA NEP ET DÉCOLLAGE ÉCONOMIQUE MALAISIEN

Le décollage économique se traduit par une évolution du PIB en dollars constants (+6.3 % annuels entre 1971 et 1987) fortement tirée par les exportations. Ces dernières ont été multipliées par six en termes réels au cours de la NEP. La croissance économique malaisienne s'explique par le rythme élevé de l'accumulation du capital (+10 % par an, expliqués à la fois par les investissements directs étrangers et l'investissement public) et accompagné d'une forte augmentation de la population active et la mise au travail des femmes dans les usines d'électronique notamment. En revanche, l'amélioration de la

5. R. Rasiah, 1997; ou selon A. Shaik, 1992, se référant au CICU et à la Bank Negara.

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

productivité totale des facteurs (Tham, 1995) intervient très peu dans l'explication de la croissance élevée (voire pas du tout selon les tests économétriques). Ceci l'inscrit dans le droit fil des analyses sceptiques de Kim et Lau (1994) et de Young (1993) et reprises par Krugman (1998) sur la thèse du miracle du rapide développement asiatique : les progrès enregistrés en Asie orientale peuvent être ramenés à des dimensions quantitatives très basiques. La singularité malaisienne ne se situe donc pas au niveau du mécanisme de la croissance mais plutôt dans la combinaison politique et sociale de ses ingrédients : investissements directs étrangers construisant et structurant une spécialisation industrielle *ex nihilo* (le secteur de l'électronique), rôle économique de l'État producteur et opérateur de la redistribution à grande échelle, attention forte portée au développement rural, discrimination positive en faveur des Malais.

Changement structurel vers l'industrialisation, la politique économique vis-à-vis des IDE

K. S. Jomo a souligné l'importance politique de l'industrialisation dans l'accession de la Malaisie au stade de pays émergent :

> « depuis la révolution industrielle à la fin du XVIII[e] siècle, le progrès économique et le développement ont été étroitement identifiés à l'industrialisation. Bien que cette association ait été remise en cause ces dernières années, lorsque les crises en matière d'environnement et de ressources ont commencé à poser la question de la soutenabilité de la croissance et du développement, cette idée continue d'influencer les dirigeants politiques dans le Tiers-Monde (...). En fait, les Malaisiens les plus influents voient l'industrialisation comme la plus haute priorité nationale et la clef de son progrès vers le futur » (Jomo, 1993, p. 1).

Le mouvement d'industrialisation se traduit par un changement structurel majeur, illustré par l'élévation de la part de la production industrielle dans le PIB (en particulier l'électronique), parallèlement au déclin de l'agriculture. Ce processus a été porté par la croissance soutenue qui a été celle du pays au cours des vingt années qui ont suivi : il s'est prolongé bien au-delà avec une accélération historique de 1987 à la crise de 1997.

Les flux d'IDE arrivent par vague en Malaisie dans des conditions politiques, sociales et salariales favorables. En comparaison régionale, la Malaisie arrive au 4[e] rang en termes de volume d'IDE cumulés sur la période 1970-2000. La NEP oblige les entreprises établies en Malaisie à attribuer au moins 30 % du capital à la communauté bumiputra et à embaucher à tous les niveaux de la hiérarchie un certain pourcentage de Bumiputra. Mais la réglementation des zones franches lève ces obligations et libère donc la majeure partie des IDE dans l'industrie exportatrice de la contrainte de la discrimination positive. Les zones franches exportatrices (*Export Processing Zones*, EPZ), exemptées de ces contraintes, vont connaître en Malaisie un développement très rapide à partir du début de la décennie 1970, sans équivalent à l'époque, que ce soit en valeur absolue ou en proportion de l'activité industrielle nationale : en dix

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

ans, le chiffre d'affaire réalisé dans ces zones franches passe de 224 millions à 4,8 milliards RM entre 1973 et 1982 ; le coût de la main d'œuvre (masse salariale) de 159 à 446 millions RM et les profits de 40 à 776 millions (Jomo, 1993, p. 27). Lieu d'accueil par excellence des investissements directs étrangers en Malaisie, certaines zones franches deviendront très attractives, suscitant un dynamisme industriel de type *cluster* comme à Penang. Cette île est à l'origine de la conversion du système productif malaisien à l'électronique au cours des années 1970-1980 grâce aux capitaux et compétences étrangers lorsque de nombreuses multinationales, d'abord américaines puis japonaises et taiwanaises, ont délocalisé en Malaisie leurs ateliers de production. Elles sont quelques centaines à avoir choisi de s'y établir à partir de 1971, comme Intel, Hewlett Packard, Compaq, ACER, Sony, Toshiba, attirant progressivement autour d'elles d'autres concurrents étrangers et une myriade de sous-traitants. S'y déroule alors le processus de diffusion technologique et d'essaimage riche et complexe, associant à l'essor de l'assemblage dans les usines des multinationales de l'électronique (semiconducteurs) un développement industriel local dynamique lié à la sous-traitance et à la circulation des connaissances dans un bassin d'emploi limité (Lafaye de Micheaux, 2009). Le secteur électronique, inexistant au début des années 1970, pèse 50 % des exportations manufacturées dès 1979 et plus de 60 % en 1990. En très peu de temps, ce secteur a extrait la Malaisie de sa double spécialisation dans l'hévéa et l'étain.

Le Malaysian Industrial Development Authority (MIDA) est l'institution délivrant les autorisations d'investissement industriel. Elle est aussi chargée de la promotion des incitations, de l'accueil des projets d'investissement et de la diffusion des statistiques sur les IDE. Selon cette institution, les IDE représentent entre 1,5 et 9,5 % du PIB malaisien, au fur et à mesure que la politique industrielle oriente l'investissement vers les entreprises nationales et les intérêts malais (*Bumiputra*) ou, au contraire, à partir de la libéralisation économique de 1986, inaugure une deuxième phase d'ouverture de l'économie aux investissements étrangers. Les statistiques du MIDA témoignent d'une prédominance des projets d'investissements au capital Bumiputra entre 1975 et 1986 (ils représentent alors entre 40 et 55 % du capital investi par an) et montre qu'ensuite ce sont les IDE qui sont majoritaires (en particulier en 1989-90-91 où ils dépassent les 70 %) (Lee, 2007, p. 236).

Contribution durable de l'État à la croissance

Mais la contribution la plus massive à la dynamique de l'investissement malaisien est en réalité celle du secteur public et non pas celle du secteur privé : l'État malaisien s'est engagé, à travers la NEP, dans une politique d'investissement extrêmement large (secteurs agricoles, industriels, immobiliers et financiers) qui se traduit par une place de l'investissement public dans l'investissement

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

total singulièrement élevée et alimente massivement l'accumulation du capital malaisien à partir de 1970. En 1990, l'investissement public représentait 30 % de l'investissement total (Bank Negara, *Monthly Statistical Bulletin,* jan. 1998), soient 12,1 milliards de RM. Depuis la NEP, le poids de l'investissement public étant parfois supérieur à 50 % de la formation brute de capital fixe (FBCF), cela permet de relativiser le rôle des IDE qui représentent, quant à eux, bon an mal an, 10 à 20 %, voire 25 % de la FBCF (données Banque mondiale).

Entre 1970 et 1990, la Malaisie est ainsi passée en vingt ans de l'état de pays pauvre (pays à bas revenus et à faible développement humain selon les définitions de la Banque Mondiale et du PNUD) à celui de grand pays exportateur de biens manufacturés, membre de la catégorie des pays à revenu intermédiaire en 1990. Le rythme de la croissance malaisienne sur la période a été de l'ordre de +7,5 % par an en moyenne. En RM constants, le PIB a quadruplé sur la période (de 20,1 milliards de RM en 1970 à 80 milliards en 1990) tandis que la population malaisienne passait de 10 à 18 millions d'habitants : l'amélioration du revenu par tête a donc été très forte.

Réduction des inégalités, restructuration de la société et patronage politique

L'objectif de réduction des inégalités porté par la politique de redistribution dans le cadre du projet de restructuration de la société en a fait un modèle de développement pour le PNUD au cours des années 1990 : le pays était au premier rang en matière de progression de l'indicateur de développement humain entre 1960 et 1992, passé de 0, 331 en 1960 à 0, 794 (PNUD, 1994). Les inégalités entre groupes ethniques se sont réduites : le revenu moyen malais atteint 98 % de la moyenne nationale contre 65 % en 1970 ; il pèse 57 % du revenu moyen chinois, contre 43 % en 1970. La propriété du capital a été progressivement réallouée en faveur des Malais de souche : en 1990, la part du capital social des entreprises détenue par les *Bumiputra* atteint 19 %. Cette réduction des inégalités s'est accompagnée de nets progrès en matière de prévalence de la pauvreté en Malaisie, et en particulier chez les Malais de souche : alors que 65 % d'entre eux étaient sous la ligne de pauvreté en 1970, seuls 20 % sont concernés en 1990 (Gomez, 2013, p. 9).

Revers de la médaille de la forte implication économique de l'État en faveur des Malais, un système de patronage clientéliste s'est installé via les investissements publics puis, à partir du tournant libéral de 1986, dans le cadre du mouvement des privatisations. On estime avec le recul que durant la première période de la NEP, le patronage politique reflétait l'influence de l'UMNO, le parti conservateur malais dominant, sur les politiques gouvernementales. Sous Mahathir, soit dans la seconde partie de la NEP puis durant la NDP, il s'est plutôt agi d'une collusion d'intérêts entre les grands groupes (publics ou

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

privés) et le gouvernement. Les capitaines d'industrie nouaient des relations étroites avec les plus hauts dignitaires de l'État non seulement pour s'assurer des contrats lucratifs mais plus encore pour influencer la formulation même de politiques publiques à leur avantage (Jomo et Wong, 2008, p. 47). Dans ce système, la collusion des intérêts entre milieux d'affaires nationaux et monde politique est devenue progressivement une nouvelle composante du capitalisme malaisien, porteuse d'un nouveau renforcement des inégalités "par le haut" à l'intérieur même des communautés ethniques, en particulier des Malais (Gomez et Jomo, 1997 ; Gomez, 1999 ; Kahn et Jomo, 2000). Le parti au pouvoir et ses membres les plus haut placés en retiraient en retour un soutien politique et financier indispensable à leur maintien. Au moment des privatisations, la méthode a consisté à transférer la propriété et le contrôle du capital des entreprises publiques à partir de 1986 à des entrepreneurs privés, se référant au modèle coréen du « *picking winners* » (sélection des gagnants) où l'État développeur organisait un patronage sélectif pour créer des conglomérats permettant l'industrialisation de l'économie. Mahathir a souhaité bâtir des conglomérats malaisiens de renommée internationale par une distribution massive de rentes et de concessions. Celle-ci s'est faite au profit de « gagnants » dont le plus grand talent était d'être politiquement très bien connectés (Gomez et Saravanamuttu 2013, p. 9), générant l'essor d'une classe malaise très riche. La tendance lourde à la réduction des inégalités durant la phase de décollage économique s'est inversée après 1990, durant les années d'accélération de la croissance.

CONCLUSION : LE TEMPS DU RETOUR CRITIQUE SUR LA NEP SEMBLE S'OUVRIR EN MALAISIE

La politique d'industrialisation spécifique de la Malaisie est digne d'intérêt, en particulier au cours de la première période (NEP) qui a été porteuse d'une rupture durable avec le passé. On a vu que la stratégie de développement malaisienne s'est portée sur plusieurs directions : la recherche d'investisseurs étrangers pour financer et fonder technologiquement les bases d'un développement industriel tourné vers les exportations et tirant l'activité par ce biais (ce sera l'électronique) ; une industrialisation financée via le secteur public dans des secteurs moins compétitifs, visant à créer des emplois et directement associée à la discrimination positive ; sans oublier le développement rural, puisque les zones rurales concentrent à la fois la pauvreté et la population malaise.

Si les succès engrangés durant la NEP ont été très significatifs et ont constitué des progrès marquants pour l'ensemble du corps social en raison d'une croissance durable du niveau de vie associée à une répartition moins inégalitaire des revenus par rapport à la période coloniale et postcoloniale, les effets de cette politique

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

sont porteurs d'un grand nombre d'ambivalences dont on prend aujourd'hui la mesure. La remise en cause publique de cette politique a longtemps été interdite par la loi, au nom de la défense de l'ordre social et de la fragilité des équilibres ethniques dans le pays, mais cette interdiction n'a pas empêché un certain nombre de chercheurs d'en souligner depuis des années les conséquences néfastes ou discutables, ni chaque crise (1997, 2009) d'occasionner les critiques dans la presse et les médias. En effet, ce qui est retenu actuellement de la NEP et en est progressivement devenu le synonyme en Malaisie, est la discrimination positive pro-malaise : il devient évident que son but premier, réduire les tensions interethniques, est aujourd'hui paradoxalement son plus grand échec (Gomez et Saravanamuttu, 2013). Mais d'autres aspects doivent être aussi abordés si l'on souhaite évoquer les ambivalences de la NEP : la gouvernance politique de la croissance, les effets à long terme sur la courbe des inégalités du maintien de cette politique de discrimination, le *brain drain* et, sur un autre plan, les limites de la soutenabilité financière de l'État (Khor, 2013). Enfin, la résilience observée dans les taux de croissance après chaque crise de la mondialisation, la dynamique des exportations, l'accueil des investissements directs étrangers et la poursuite de grands projets nationaux ne sont pas sans failles. La décennie 2000, marquée par la montée en puissance commerciale de la Chine et par la mise en concurrence régionale des systèmes productifs, pose clairement la question de la robustesse de la trajectoire malaisienne. Le pays serait peut-être aujourd'hui prisonnier du *middle-income trap* (Lafaye de Micheaux, 2014). Il devient très difficile de savoir si, dans le cadre de la globalisation accrue de l'Asie orientale avec l'exacerbation de la concurrence régionale, l'implication étroite de l'État dans l'économie établie sous la NEP et ayant permis la croissance et le développement de la Malaisie émergente, n'est pas en train d'atteindre ses limites et celles, politiques, de la coalition au pouvoir dominée par le parti UMNO entraînant le ralentissement durable de l'économie nationale. Pomme de discorde entre l'UMNO et l'opposition lors des dernières élections générales de Malaisie en mai 2014, le maintien des éléments clés de la NEP (discrimination positive pro-malais ; investissements publics massifs) apparaît de plus en plus discutable, et ce en dépit des effets incontestables de cette politique sur le développement malaisien.

BIBLIOGRAPHIE

Banque mondiale, 2006, *World Development Indicators*, Washington D. C., Banque mondiale.

Bowie A., Unger D., 1997, *The Politics of Open Economies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Faaland J., Parkinson J. R., Saniman R., 1990, *Growth and Ethnic Inequality : Malaysia's New Economic Policy*, Londres, Hurst & Company.

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Gomez E. T., Jomo K. S., 1997, *Malaysia's Political Economy. Politics, Patronage and Profits*, Cambridge University Press, Cambridge.

Gomez T., 1999, *Chinese Business in Malaysia, Accumulation, Ascendance, Accomodation*, Routledge, Abington.

Gomez T., Saravanamuttu J., 2013, *The New Economic Policy in Malaysia, Affirmative Action, Ethnic Inequalities and Social Justice*, Singapour, NUS Press-ISEAS.

Heng P. K., 1997, « The NEP and the Chinese Community in Peninsular Malaysia », *Developing Economies*, vol. 35, n° 3, pp. 263-267.

Hirschman C., 1975, *Ethnic and Social Stratification in Peninsular Malaysia*, Monographie Series of the American Sociological Association.

Jayasankaran S., 1993, « Made-in-Malaysia, The Proton Project » in Jomo K. S., *Industrialising Malaysia*, Londres, Routledge, pp. 272-287.

Jomo K. S., 1986, *A Question of Class, Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*, Singapour, Oxford University Press.

Jomo K. S., 2003, *M Way : Mahathir's Economic Legacy*, Kuala Lumpur, Forum.

Jomo K. S., Edwards, 1993, « Malaysian Industrialisation in Historical Perspective » in Jomo K. S. (dir.), *Industrialising Malaysia. Policy, Performance and Prospects*, Routledge, Londres.

Jomo K. S., Wong S. N., 2008, « Making Malaysia Legally », in Jomo K.S. et Wong S. N (eds*), Law, Institutions and Malaysian Economic Development*, NUS Press, Singapour.

Kahn M. H., Jomo K. S. (dir.), 2000, *Rents, Rent-Seeking and Economic Development. Theory and Evidence in Asia*, Cambridge University Press, Cambridge.

Khor Y. L. , 2013, « The Tough Task of Narrowing the Malaysia's Fiscal Deficit », *ISEAS Perspective*, n° 56, Oct.

Kim J.-I., Lau J. L., 1994, « The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries », *Journal of Japanese and International Economies*, vol. 8, n° 3, pp. 235-271.

Krugman P., 1998, « The Myth of Asia's Miracle », Foreign Affairs, 1994, traduction française in *La mondialisation n'est pas coupable*, Paris, La découverte, pp. 163-182.

Lall S., 1994, « The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy? », *World Development*, vol. 22, n° 4, pp. 645-654.

Lafaye de Micheaux E., 2009, « Penang's Illustrious Story' Revisited : Local Authorities, Labor Force and the Multinationals » in Ganne B., Lecler Y. (dir.), *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*, Singapour, World Scientific, 2009, pp. 507-552.

Lafaye de Micheaux E., 2012, *Malaisie, un modèle de développement souverain* ?, Lyon, ENS éditions.

Lafaye de Micheaux E., 2014, « La Malaisie aux prises avec le *Middle-income trap* », dossier « Asie du Sud-Est/ASEAN », *Dynamiques internationales*, n° 9 [en ligne] http://dynamiques-internationales.com/wp-content/uploads/2014/04/DI-9-Lafaye-de-Micheaux.pdf. Avril 2014

Lim L., 2000, « A Dynamic Bumiputera Commercial and Industrial Class ? A Mismatch with Market Rationality », *Southeast Asian Studies*, vol. 37, n° 4, pp. 443-457.

Lee H. A., 2007, « Industrial Policy and Interethnic redistribution in Malaysia: Industrial Development and Equity Ownership, 1975-1997 » in Jomo K. S. (dir.), *Malaysian Industrial Policy*, Singapour, NUS Press, pp. 222-248.

Lucas R. E. B., Verry D. W., 1993, « Croissance et répartition des revenus en Malaisie : 1970-1990 », *Revue internationale du travail*, vol. 135, n° 5.

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

MacAndrews C., 1977, « The Politics of Planning: Malaysia and the New Third Malaysian Plan », *Pacific Affairs*, vol. 17, n° 3, pp. 293-308.

Myrdal G., 1968, *The Asian Drama, an Inquiry into the Poverty of Nations* (3 vol.), Londres, Allen Lane, The Penguin Press.

Quazi A. M., 1988, « Planning and Development of Resource Frontier Regions in Peninsular Malaysia », *Third World Planning Review*, vol. 10, n° 4, pp. 343-369.

Rasiah R., 1996, « State Intervention, Rents and Malaysian Industrialization » in Borrego J., Alvarez A. B., Sundaram J. K. (dir.), *Capital, the State and Late Industrialization*, Boulder, Westview Press, pp. 151-170.

Rasiah R., 1997, « Class, Ethnicity and Economic Development in Malaysia » in Rodan G. *et al.* (dir.), *Political Economy of Southeast Asia*, Singapour, Oxford University Press, pp. 121-142.

Rudner M. (1970), « The Malaysian General Election of 1969: a Political Analysis », *Modern Asian Studies*, vol. 4, n° 1, 1970, p. 1-21.

Shaik A. H., 1992, « Malaysia's Public Enterprises, a Performance Evaluation », *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 9, n° 2, pp. 207-218.

Shamsul A. B., 1983, « The Politics of Poverty Eradication: the Implementation of Development Projects in a Malaysian District », *Pacific Affairs*, vol. 56, n° 3, pp. 455-476

Tan C. B., 2012, « Ethnicity, Nationalism and Nation Building » in Lee H. G., Suryadinata L., *Malaysian Chinese*, ISEAS Publishing, Singapour.

Tham S. Y., 1995, « Productivity, Growth and Development in Malaysia », *The Singapore Economic Review*, vol. 40, n° 1, pp. 41-63.

Young A., 1993, « Lessons from the East Asian NICs: A Contrarian View », *European Economic Review*, vol. XXXVIII, pp. 964-973.

© Armand Colin | Téléchargé le 26/01/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Dynamiques Internationales
Revue de Relations internationales – ISSN 2105-2646

La Malaisie aux prises avec le *middle-income trap* ? 2003-2013 : incertitude du présent et crispations politiques

Elsa Lafaye de Micheaux[·], Université Rennes 2

Introduction

Le développement économique social et politique malaisien a connu au cours de la dernière décennie des évolutions à la fois marquées et inabouties : la période 2003-2013 mérite d'être étudiée pour elle-même, dans ses tensions, ses contradictions, sa position incertaine d'entre-deux. En plaçant l'accent sur l'après-2003, on périodise la trajectoire malaisienne plus indirectement par rapport à la crise asiatique (1997-1998), qui a pourtant fortement touché l'ensemble de la région, et à la crise Internet ou crise de l'électronique (2000-2001), qui a frappé au cœur la première industrie du pays en termes de valeur ajouté, d'emplois et des exportions. On fait plutôt le choix de mettre en valeur la dimension politique de l'émergence de la Malaisie et de fonder sur la chronologie du pouvoir le découpage historique pertinent. En effet, 2003 marque le début d'un après-Mahathir avec l'arrivée au pouvoir, suite à son départ volontaire, d'Abdullah Ahmad Badawi, un ancien ministre de Affaires étrangères (1991-1999), vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur après la destitution de l'ancien vice-Premier ministre Anwar Ibrahim en 1998. On montrera que cet héritage pèse lourd et que les contradictions, contenues jusque là dans le procès du développement national, sont venues depuis enserrer plus étroitement le présent jusqu'à remettre en cause à la fois la trajectoire économique qui se trouve dans un entre-deux difficile (parfois désignée par le terme de *middle-income trap*) et la remarquable continuité politique du pays (aux élections générales de mai 2013, remportées de justesse par la coalition gouvernementale).

· Elsa Lafaye de Micheaux est maître de conférences en sciences économiques à l'Université Rennes 2. Elle est également chercheur associé au Centre Asie du Sud-Est (UMR 8171 ; EHESS-CNRS). Elle est notamment responsable du projet de recherche interdisciplinaire *« L'ASEAN au prisme de l'UE : effets internes et externes de l'intégration régionale asiatique »* (Université Rennes 2 – MSH-B) qui associe des chercheurs français et asiatiques (Malaisie, Vietnam, Chine).

2003-2013 : prendre la mesure de l'héritage macroéconomique controversé de Mahathir Mohamad

Quand Mahathir, artisan populiste et autoritaire du miracle malaisien qu'il a promu haut et fort, cède la place, son tableau semble au premier regard très bon. Il a en effet largement conduit la croissance économique à travers les grandes politiques industrielles substitutives des importations, dont la création d'une automobile nationale en 1983, la Proton, protégée encore aujourd'hui par des taxes et des licences d'importation très élevées. Cette voiture a rapidement dominé le marché malaisien de l'automobile avec un pic de 75 % du marché national atteint en 1993 : ses ventes cumulées depuis 1985 s'élèvent à plus de 3,5 millions de véhicules[1]. Ensuite, il a opéré la conversion de la stratégie nationale au modèle japonais (dit de *Look East Policy*) inscrivant la plate-forme de production Malaisie dans la réorganisation productive régionale du Japon. Il a également articulé l'extraordinaire essor de l'électronique comme secteur économique national – la Malaisie étant devenue le premier producteur mondial de semi-conducteurs au début de la décennie 1990 – et l'électronique comme infrastructure d'avenir avec, en 1996, la création du *Multimedia Super Corridor*. Pensé comme une réplique de la *Silicon Valley* californienne, le MSC, contenait à l'origine une ville *high-tech* (Cyberjaya) couplée à un parc scientifique dédié à l'industrie de l'électronique et de l'Internet[2]. Vingt ans plus tard, plus de 1 200 entreprises multinationales y opèrent sous statut fiscal spécial. Du MSC sera également issue la nouvelle capitale administrative Putrajaya (1999) ; et les Malaisiens font partie des populations d'Asie du Sud-Est les plus connectées. Mais le MSC marque surtout « l'apothéose » du rôle directeur de l'État malaisien dans l'orientation technologique du pays à travers ses politiques industrielles (Felker, 2007, p. 145).

Mahathir fut le concepteur en 1991 de *Wawasan 2020* (Vision 2020), destinant le pays à devenir d'ici 2020 un pays pleinement développé. Depuis l'ère Mahathir, « géant politique national» selon Bridget Welsh (Chin et Welsh, 2013, pp. 22-23), la Malaisie est entre autres devenue le royaume des mots d'ordre charismatiques destinés à soutenir l'effort collectif par une propagande moderniste : de *Wawasan 2020* (exposée dans *Malaysia, the Way Forward* [1991] archivé sur le site du Premier ministre ; *http://www.pmo.gov.my/?menu=page&page=1898*) à *Malaysia Boleh*, stimulant tous les records, la liste est longue. Najib Razak, le Premier ministre actuel, peine néanmoins à convaincre avec son *Satu Malaysia* (*One Malaysia* / *1Malaysia*) prônant une Malaisie pluriethnique

[1] Mais la naissance de sa concurrente, Perodua, a réduit progressivement ses parts de marché ; elle la dépasse dans les ventes depuis 2006. En vertu de la *National Automotive Policy* (2006), les importations de voitures sont taxées à au moins 30 %, à quoi s'ajoutent des droits d'accise de 65 à 105 % et des taxes de vente de 10 %. Les constructeurs nationaux (Proton et Perodua, marque née en 1993) bénéficiant d'exemptions substantielles de ces taxes nationales, ensemble ils représentent environ 55 % du marché local en 2013.

[2] Cette expérience technologico-urbanistique est décrite et analysée par Bunnell, 2006.

unie dans le même temps qu'il laisse monter l'extrême droite nationaliste pro-malaise, *Perkasa*, et soutient le communautarisme malais, en particulier à travers la prolongation d'une *New Economic Policy* ou NEP (politique publique multisectorielle de « discrimination positive » à grande échelle lancée en 1971) largement décriée.

Mais Mahathir est aussi le Premier ministre autoritaire qui a tenu d'une main de fer le pays durant vingt-deux ans[3] et l'auteur de sorties nationalistes anti-occidentales et antisémites fameuses, tenant, avec Lee Kuan Yew (ancien dirigeant singapourien) à la veille de la crise financière de 1997, le discours des « valeurs asiatiques » (qui exonère les pays d'Asie des exigences en termes de démocratie et de droits de l'Homme dont l'universalité est refusée ; Domenach, 1997). Il est par ailleurs responsable de la politisation de l'islam qui marque profondément la société malaisienne à partir des années 1980 et qu'il accompagnera de la promotion économique des secteurs de la finance islamique et de l'agroalimentaire *halal* (cf. Norani Othman, David Delfolie)[4]. Il organisera enfin, suite à la récession de 1986, les vagues de privatisations qui se doublent, comme ailleurs, d'un essor massif de la corruption. Celle-ci a fait l'objet de nombreuses études publiées par des universitaires de renom ; à partir de la crise de 1997, des médias indépendants hébergés sur Internet et des blogs vont décrire et populariser ces affaires et exprimer une défiance croissante à l'égard du pouvoir, en particulier de l'*UMNO* (parti nationaliste malais dont sont issus tous les Premiers ministres du pays depuis l'Indépendance), de la presse officielle, mais aussi de la presse autorisée (dont les journalistes sont toujours soumis à des interdits très forts).

Le successeur de Mahathir, ancien ministre des Affaires étrangères et diplomate, est un homme beaucoup plus calme, voire indolent, surnommé affectueusement Pak Lah dans les journaux. Il annonce au début de son mandat des réformes attendues dans les domaines de la lutte contre la corruption, de l'efficience accrue des services publics pour le bien-être des populations et des libertés civiles et politiques. Alors que ces annonces le rendent très populaire et valent à l'*Umno* sa plus large victoire électorale aux élections générales de 2004, sa période au pouvoir se termine dans une semi-défaite politique[5]. Malgré l'apparente reprise de l'économie, les « années

[3] Rappelons le simple fait qu'en 2003, quand il cède le pouvoir, la Malaisie se trouve avoir été gouvernée par le seul Mahathir sur quasiment la moitié de son histoire de nation indépendante (Chin et Welsh, 2013).

[4] Sur ce dernier point, l'organisation activiste *Sisters In Islam* souligne l'écart entre un islam très libéral quand il s'agit d'intégrer les dernières innovations financières et commerciales et très conservateur quand il s'agit des mœurs, en particulier de la condition des femmes.

[5] La coalition gouvernementale du *Barisan Nasional*, dominée par l'*UMNO*, juge sa victoire à la capacité de détenir la majorité qualifiée, soient deux tiers des sièges de la chambre basse du Parlement. En 2004, le BN avait remporté 198 circonscriptions sur 219, soient 90 % des sièges. La « défaite » de 2008 s'est traduite, outre la victoire de l'opposition aux élections locales dans quatre États, dont celui de Penang, par la perte de cette majorité qualifiée, le BN ayant obtenu 63 % des sièges. Moins d'un an après ce mauvais résultat, Badawi fut contraint de démissionner au profit de Najib Razak, fils de Tun Abdul Razak, l'un des pères de l'Indépendance du pays et deuxième Premier ministre de son histoire (1970-1976) ; il mit notamment en place la NEP.

Badawi » (2003-2009) furent en effet obérées par un héritage macroéconomique trop lourd. En effet, la conjoncture est d'abord sérieusement plombée par les deux crises successives de 1997-1998 et 2001 ; sous les dehors d'une résilience remarquable, la Malaisie est sortie de la crise par l'action gouvernementale, notamment par un soutien massif aux investissements. L'endettement de l'État, jusqu'à récemment perçu comme soutenable, devient, au début des années 2010, un fardeau financier – d'autant plus inquiétant pour l'opinion publique que la crise des dettes souveraines en Europe joue le rôle de leçon d'économie politique monétariste – et le témoin de la gabegie, notamment sous les traits du népotisme et du *cronyism*, qui marque le capitalisme malaisien[6] tandis que les inégalités de revenu recommencent à s'accroître.

Mais le travail politique qui attend Badawi, qu'il axe sur la lutte contre la corruption et la réforme de l'État, est considérable : le seul mandat qu'il lui sera donné de faire ne lui permettra pas de mener à bien les changements et réformes nécessaires. Les années de son gouvernement sont aussi marquées par la mise en évidence de la croissance des inégalités intra-communautaires : les effets pervers de la politique ethniques en faveur des *Bumiputra* (Malais et aborigènes des États de Bornéo) sont apparus au grand jour[7]. Mais si son mandat se termine par un échec politique personnel, c'est sans doute d'abord parce que le contexte macroéconomique est en réalité bien moins favorable qu'il n'y paraît.

En effet, l'évaluation de la politique économique de Badawi doit être replacée dans le contexte de post-crise asiatique où plusieurs choix forts avaient été imposés politiquement par son prédécesseur[8] :

1/ l'ancrage (*peg*) du Ringgit (RM ou encore MYR) au dollar US (1USD pour 3,8RM) après la forte dépréciation du RM dans la crise financière ;

2/ le contrôle des capitaux de court terme ;

3/ la mise en place d'une agence (Danharta) pour liquider les entreprises durant la crise ;

4/ une politique budgétaire expansive pour relancer la croissance.

Or, quelques années plus tard, chacun de ces choix a commencé à peser lourdement, jusqu'à venir compromettre progressivement la régulation du capitalisme malaisien.

[6] Celui-ci apparaît de plus en plus dominé, dans la période récente, par les entreprises à participation publique majoritaire (désignées sous le terme de *Goverment Linked Companies*, GLCs).

[7] Le travail de référence sur les attentes déçues et les déconvenues de l'ère Badawi a été dirigé par J. Chin et B. Welsh dans un ouvrage très foisonnant collectant différents points de vue politiques et analyses sur ces années (*op. cit.*, 2013). Nous n'approfondirons donc pas ici l'analyse politique de son mandat.

[8] Pour une évaluation pertinente et approfondie de ce point, voir Chander R., 2013.

En effet, l'ancrage du Ringgit au dollar US à 3,8RM contre 1USD a été maintenu jusqu'en juillet 2005 (concomitant avec la fin du *peg* Yuan-USD) puis a laissé place à un flottement administré[9] : celui-ci a immédiatement donné lieu à une phase d'appréciation de la monnaie vis-à-vis du dollar US (3,1RM pour 1$)[10]. L'ancrage au dollar US d'une monnaie fortement sous-évaluée a ainsi durablement inscrit les exportations de Malaisie dans une vitalité artificielle : ingrédient de la reprise d'une économie extravertie, ce *peg* avantageux s'est avéré avec le temps (il a été maintenu jusqu'en 2005) facteur de perte de compétitivité hors-prix et donc d'une prospérité illusoire. Après la nouvelle chute du cours en 2008, la monnaie malaisienne a retrouvé une valeur plus forte qu'au temps du *peg* : entre 2010 et 2013, elle oscille entre 3 et 3,2RM pour 1USD et se déprécie lentement par rapport au Yuan.

Les réserves de change n'ont pas été irrémédiablement ponctionnées par cette crise financière, en raison de la réaction politique du gouvernement Mahathir qui a choisi de limiter les mouvements de capitaux et de fixer la valeur du taux de change du RM (fortement dévalué). Le contrôle des change est rétabli le 1er septembre 1998 pour contrôler les mouvements de capitaux et arrimer le RM au dollar US (mesures qui seront allégées dès le 7 février 1999) : ces mesures ont finalement permis à la Malaisie d'économiser ses réserves de change et de ne pas être obligée de pratiquer une forte hausse des taux d'intérêt qui aurait compromis la reprise de la croissance par une politique monétaire restrictive. À rebours des préconisations du FMI, ces mesures feront brièvement de la Malaisie le héros d'une souveraineté maintenue dans la mondialisation libérale ; le FMI, rétrospectivement, saluera le caractère fondé de ces mesures temporaires[11].

Justifiée au nom de politiques budgétaires expansionnistes, l'implication de l'État dans l'investissement a donné lieu sous Mahathir à des « méga –projets »[12] dont un corridor de développement connecté à haut-débit, une capitale administrative, un nouvel aéroport international relié à la capitale Kuala Lumpur par un train à grande vitesse, une autoroute, un

[9] Le RM est lié actuellement à un panier de monnaies comprenant les monnaies de ses partenaires commerciaux : Yuan, euro, dollar US, dollar singapourien.

[10] On peut trouver la quotation du RM vis-à-vis du dollar US de 2005 à 2013 en suivant le lien : *http://www.google.com/finance?chdnp=1&chdd=1&chds=1&chdv=1&chvs=Linear&chdeh=0&chfdeh=0&chdet=1381915417979&chddm=3101726&q=CURRENCY:USDMYR&ntsp=0&ei=BFteUsCmCKnFwAPM2AE*

[11] Établies à 28 milliards de dollars en 1996, les réserves se réduisent pour atteindre leur minimum à 20 milliards en 1998, puis remontent à 26,2 en 1998 et atteignent 30 milliards en 1999. Rapidement restaurées, elles vont connaître une croissance très élevée dans les années 2000, du fait de l'embellie du cours du pétrole (70 milliards en 2005) ; Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2007. Suite à leur record historique de 155 milliards atteint en 2011, elles oscillent autour de 145 milliards en 2013 (Bank Negara Malaysia).

[12] Ces hausses massives des dépenses publiques, d'ailleurs survenant quelle que soit la conjoncture (et donc pas uniquement contra-cycliques) sont raillées par Wan Saiful Wan Jan, directeur libertarien du *think tank* malaisien *IDEAS* : « en Malaisie on est ultra-keynésiens. Quand la conjoncture est mauvaise, l'État dépense ; quand elle est bonne, il dépense tout autant ! » (09/2013). Ces « méga-projets » sont d'autant plus critiqués que leur mise en œuvre favorise de manière très sélective les entreprises liées au pouvoir dans la logique de patronage décrite plus haut.

pont de 14 km… Elle a permis de soutenir les grandes entreprises publiques ou celles privées qui étaient étroitement liées par des collusions d'intérêts à la coalition politique au pouvoir. Depuis les années Mahathir, on parle de *crony-capitalism* pour désigner la Malaisie ; les Malaisiens eux-mêmes désignent les riches hommes d'affaire du pays soutenus par les partis politiques de la coalition par le terme de *crony*. La politique de grands projets s'est maintenue au-delà des années d'immédiat après-crise dont elle assure l'essentiel de la demande d'investissement : elle continue ensuite, alors même que la croissance repart. Si les finances publiques malaisiennes étaient relativement saines sur le long terme – notamment grâce à la manne pétrolière exploitée par l'entreprise nationale Petronas, première multinationale de Malaisie[13] – le déséquilibre s'est creusé à partir de 1997. Le rôle contra-cyclique de l'État s'est transformé en une subvention durable aux grandes entreprises politiquement favorisées, au détriment d'autres priorités, notamment sociales. La croissance est cependant repartie en 1999, puis l'économie a surmonté la crise de l'électronique (secteur dont elle est très dépendante pour ses exportations) en 2000-2001. Néanmoins, au-delà de la résilience manifeste de l'économie malaisienne, il faut noter que la croissance, lorsqu'elle est retrouvée, atteint un niveau plus bas qu'avant la crise, et même inférieur à celui d'après les différentes crises.

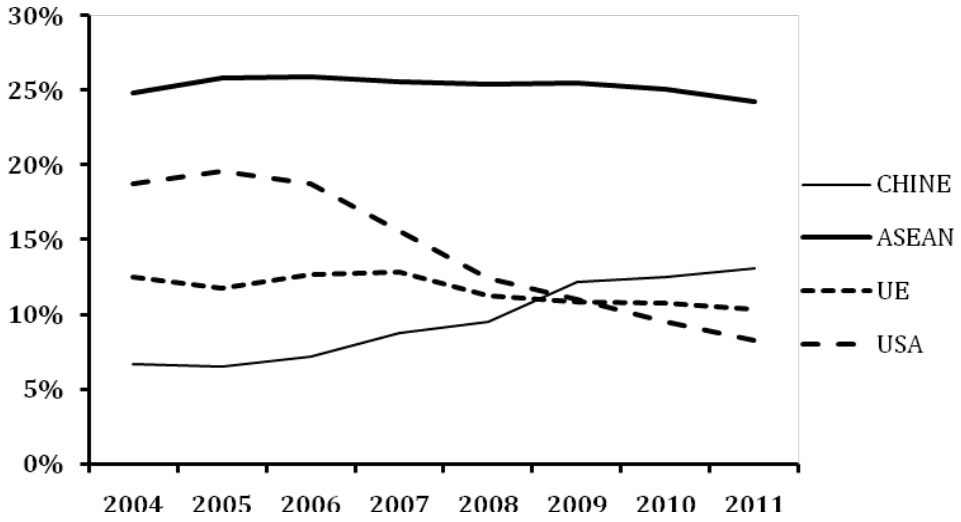
La poursuite de Vision 2020 vers une Malaisie « pleinement développée » : grands objectifs nationaux, *middle-income trap* et faiblesses structurelles

Le tournant commercial : rapide recul du poids des relations à l'Occident

La Malaisie en route pour le stade de pays pleinement développé opère au cours des années 2000 un profond tournant commercial : avec le resserrement de ses principaux partenaires sur l'Asie, la Malaisie n'échappe plus à sa géographie. La Chine monte en puissance dans les échanges malaisiens, tandis que le déclassement de l'Europe et des États-Unis, partenaires respectifs de la première (1874-1930) puis de la seconde vague de mondialisation (1972-1997) de l'économie malaisienne, est patent.

[13] On peut ainsi comprendre le sentiment de surprise et d'injustice engendré par l'irruption de la crise financière asiatique en Malaisie où les « fondamentaux » étaient bons.

Tableau 1 – Essor de la Chine dans la structure des exportations malaisiennes.



Source : Banque asiatique de développement, 2013.

En 2008, à la faveur de la crise mondiale qui se traduit par l'effondrement du commerce international, en particulier américain et européen, et impacte les émergents asiatiques par le canal de la réduction de la demande mondiale qui leur est adressée, la Chine déclasse brutalement les positions acquises des États-Unis et de l'Europe (dont on a vu qu'elles dataient des débuts de l'insertion de la Malaisie dans la division internationale du travail). Ce qui est plus significatif est sans doute que, malgré la reprise des échanges mondiaux dès 2010, les nouvelles places se maintiennent : ce qui était un moment de crise devient une rupture de tendance. La Chine passe au tout premier plan des partenaires commerciaux de la Malaisie. L'ASEAN reste très stable sur une longue période, oscillant autour de 25 % des échanges de la Malaisie, ce qui perpétue sa propre position d'ouverture à la fois au très lointain et à son environnement régional le plus proche. Au sein de cette dualité commerciale[14], Singapour occupe logiquement la première place des échanges commerciaux de la Malaisie. En effet, Singapour fournit et reçoit la moitié des flux commerciaux malaisiens depuis et vers l'ASEAN. Sur le premier trimestre 2013, il occupe même à nouveau le premier rang (devant la Chine) avec 14,4 % du total des exportations malaisiennes (contre 12,8 % pour la Chine, qui était en tête depuis 2011 et 2012) ; la Chine, en fournissant plus de 15 % des importations malaisiennes depuis 2012, a pris la tête des fournisseurs du pays (une

[14] Double fonction que souligne N. Fau dans son analyse du détroit de Malacca ; voir notamment Fau, 2013a.

décennie avant, elle pesait moins de 10 % des importations malaisiennes)[15]. Cette évolution de fait est intégrée de manière normative dans ce que doivent être les caractéristiques du « Nouveau Modèle Économique » (2010) malaisien, non plus centré sur la Triade (États-Unis, Europe, Japon) mais sur son environnement régional et « culturel » (ASEAN-Chine et sur le Moyen-Orient islamique)[16].

Cette insertion toujours plus approfondie dans l'environnement régional n'est cependant pas sans conséquences en termes de concurrence et de compétition à la fois commerciale et sur le plan des investissements directs étrangers (IDE). Pour certaines organisations internationales, comme le PNUD, la Malaisie serait depuis la fin des années 2000 prisonnière d'une situation délicate : piégée par une double concurrence commerciale pour attirer les IDE, à la fois en termes de coûts du travail du côté des pays voisins moins développés (Vietnam, Cambodge, Laos mais surtout Chine) et en termes de productivité et d'innovation du côté des pays asiatiques plus avancés (Singapour, Corée, Taiwan). La Malaisie qui jouait jusque-là sur les deux tableaux et parvenait plutôt à creuser les écarts en sa faveur depuis trois décennies, cumulerait désormais les sources de pression concurrentielle et peinerait à affirmer ses avantages comparatifs : c'est ce que le PNUD définit par le terme de *middle-income trap*. Mais d'autres définitions, plus ou moins heuristiques et qui soulèvent d'autres faiblesses de la position malaisienne contemporaine, sont à mentionner.

Le « middle-income trap » en question

En 2010, la Malaisie a été jugée prise au « piège des pays à revenus intermédiaires » (*middle-income trap*) par la Banque asiatique de développement ; un texte plus récent définit précisément les conditions qui permettent de qualifier ainsi la trajectoire d'un pays[17]. Pour la BAD, il s'agit du cas où un pays a quitté la strate inférieure (en l'occurrence pour la Malaisie, le stade de « pays à revenu intermédiaire inférieur » ou *lower middle-income*) depuis une durée supérieure au temps médian de changement de strate, défini à partir de l'ensemble des pays qui l'ont fait depuis 1950[18], sans pour autant atteindre la strate suivante (*high income*). Selon ces calculs, la norme serait donc de ne prendre que 14 ans au sein de la catégorie *upper middle-income* pour opérer la transition [LM-I vers HI], catégorie dont fait encore partie la Malaisie malgré son ambition d'atteindre rapidement

[15] Source : Banque asiatique de développement, 2013.

[16] Sur le « Nouveau Modèle Économique » (2010), voir *infra*.

[17] Voir Felipe, 2012, p. 37. L'auteur précise y donner une « définition de travail », définition provisoire et non générale et indépassable, lui permettant de mener ses calculs à bien et de pouvoir *in fine* qualifier ceux qui sont dans ou hors du piège du *middle income trap*. Il distingue deux sous-types de pièges : celui des pays *lower middle-income* (lorsqu'ils ont passé plus de 28 ans dans la strate basse des revenus intermédiaires) et celui des *pays upper middle-income* (14 ans dans la strate des revenus intermédiaires supérieurs).

[18] Soient 9 pays qui ont traversé depuis les années 1950 la strate *lower middle income* et atteint la strate supérieure ou plus, et 23 qui sont parvenus à la strate *upper middle-income,* dont plus de la moitié sont des pays européens et 5 sont asiatiques (le Japon et les 4 Dragons).

l'état de pays pleinement développé (dite Vision 2020, définie actuellement par l'objectif quantitatif de 15 000RM par tête). La Malaisie, malgré ses bons taux de croissance du revenu par tête, sa reprise rapide au lendemain de chacune des crises économiques auxquelles l'expose son extraversion (crise financière asiatique de 1997 ; crise de l'électronique de 2001 ; crise des *subprimes* de 2008) et ses taux de croissance anticipés toujours largement positifs, se trouve dans la strate *upper middle-income* depuis déjà 15 ans. En cela, elle est donc toute désignée pour être diagnostiquée comme piégée dans la *middle-income trap*[19]. Cependant, non seulement la méthodologie de ces calculs est basée sur de douteux rations de PIB par tête – les séries statistiques des pays en développement depuis 1950 n'étant pas de toute fiabilité, on le sait trop bien – mais la conception-même, post-rostowienne[20], donc depuis longtemps dépassée, des trajectoires de développement devrait en interdire l'usage. Le succès public du terme et la reprise à son compte (en désespoir de cause) par le gouvernement malaisien, obligé de se justifier pour ne pas risquer de perdre les investisseurs étrangers et de mettre en place des politiques de sorties du *middle-income trap*, nous obligent à le mentionner : ce jugement, bien pauvrement fondé on l'a vu, range la Malaisie aux côtés des Philippines et du Sri Lanka pour toute l'Asie.

Plus intéressante est sans doute la définition qu'en donne la Banque mondiale qui, depuis 2007, fait du ralentissement de la productivité du travail le principal critère conduisant au piège du *middle-income*. En effet, reprenant notamment une analyse de Rodrik et Mcmillan, la Banque mondiale place au centre des trajectoires économiques la progression de la productivité du travail. Elle explique le fait que certaines économies en développement, après une phase de rattrapage accéléré du PIB par tête (celui des Etats-Unis pris comme repère), semblent ralentir dans leur propre dynamique de rattrapage en raison d'une productivité du travail qui apparaîtrait soudain caler. Mais le fait que la productivité du travail ralentisse sa progression n'est en soi pas analysé. Ceci doit pourtant trouver à s'expliquer à son tour : selon Rodrik et Mcmillan, on peut néanmoins décomposer la croissance de la productivité du travail[21] en changement structurel

[19] Ce qui ne rend pas justice ni à ses propres qualités, ni ne reflète correctement ceux qui sont depuis peu de temps dans une nouvelle strate (exemples, la Thaïlande ou l'Indonésie dans *upper middle-income*), mais dont en tout état de cause les taux actuels de croissance du revenu par tête interdisent d'envisager une sortie respectant le critère des 14 ans. Enfin, le *middle-income trap* catégorise de manière identique la Syrie et l'Uruguay, tous deux depuis 15 ans *upper middle-income*, ou encore le Venezuela depuis 60 ans.

[20] Faisant cela, on ne fait que comparer sur un même étalon des rythmes de croissance vécus sur des continents et au cours de périodes historiques qui peuvent n'avoir rien en commun (les « Trente Glorieuses » occidentales ; les années 1995-2000 caractérisées en Asie Orientale par plusieurs crises graves, etc.). Enfin, et surtout, on ne qualifie en rien ces croissances : inclusives ou inégalitaires ? ; soutenables ou fondées sur une exploitation accélérée des ressources naturelles ?

[21] Définie comme la valeur ajoutée (VA) divisée par l'emploi total. La productivité de chaque secteur étant à son tour définie par la VA générée par le secteur divisée par l'emploi dans ce secteur. En Malaisie, c'est le secteur minier qui présente la productivité moyenne la plus élevée de l'économie ; à l'opposé du spectre, c'est celui de la construction qui présente la plus faible productivité moyenne du travail.

d'une part (passage de la population active au cours du processus de développement d'un secteur peu productif à un secteur très productif, ce qui fait monter la productivité du travail moyenne) et d'autre part selon l'amélioration de la productivité de chaque secteur. L'amélioration de la productivité du travail est démontrée être supérieure en moyenne au sein de l'Asie (+3,9 % entre 1990 et 2005) que dans les autres continents (+0,86 % en Afrique ; 1,35 % en Amérique Latine) parce que la mobilité sectorielle de la population active s'effectue de secteurs moins productifs vers des secteurs plus productifs – à la différence de l'Afrique, de l'Amérique Latine ou des pays occidentaux développés – et se cumule avec une productivité intra-sectorielle élevée (elle contribue à 85 % de la croissance globale de la productivité du travail en Asie entre 1990 et 2005)[22]. D'ailleurs, sous ce dernier point de vue, Rodrik et Macmillan ont plutôt mis en évidence la bonne tenue de la Malaisie puisqu'elle figure en haut du tableau (dans les dix premiers) des pays dont l'une ou l'autre des composantes de l'amélioration de la productivité est à l'œuvre. Or, en Malaisie, ces deux composantes sont significativement actives, ce qui est exceptionnellement le cas (seule la Chine est dans le même cas)[23].

[22] McMillan et Rodrik, 2012, p. 21.
[23] *Idem,* p. 22.

Tableau 2 – (ASIE) Comparaison des productivités du travail

ASIE	Pays	Productivité du travail* de l'économie nationale	*Coefficient de variation du log de la productivité sectorielle*	Secteur à la plus haute productivité du travail *		Secteur à la plus faible productivité du travail*		*Taux de croissance composé de la productivité du travail*
* Productivité moyenne du travail : données de 2005 exprimées en USD constants (2000) PPA ; calculs à partir des données de Timmer et de Vries, 2007, 2009.				Secteur	Product. du travail	Secteur	Product. du travail	
10	Hong Kong	66,020	*0.087*	pu.	407,628	agr.	14,861	3.27 %
11	Singapore	62,967	*0.068*	pu.	192,755	agr.	18,324	3.71 %
12	Taiwan	46,129	*0.094*	pu.	283,639	agr.	12,440	3.99 %
13	South Korea	33,552	*0.106*	pu.	345,055	fire.	9,301	3.90 %
14	Malaysia	32,712	*0.113*	min.	469,892	constr.	9,581	4.08 %
15	Thailand	13,842	*0.127*	pu.	161,943	agr.	3,754	3.05 %
16	Indonesia	11,222	*0.106*	min.	85,836	agr.	4,307	2.78 %
17	Philippines	10,146	*0.097*	pu.	90,225	agr.	5,498	0.95 %
18	China	9,518	*0.122*	fire.	105,832	agr.	2,594	8.78 %
19	India	7,700	*0.087*	pu.	47,572	agr.	2,510	4.23 %

Source : McMillan et Rodrik, 2012, Annexe p. 5.

Codes secteurs : agr. / *agriculture* ; min. / *mining* ; man. / *manufacturing* ; pu. / *public utilities* ; con. / *construction* ; wrt. / *wholesale and retail trade, hotels, and restaurants* ; tsc. / *transport, storage, and communication* ; fire. / *finance, insurance, real estate, and business services* ; cspsgs. / *community, social, personal, and government.*

Ainsi, rapportée à la région asiatique, la Malaisie est-elle très en tête en termes de productivité moyenne du travail en Asie du Sud-est (hormis Singapour), à peu près au niveau de la Corée du Sud et plus de deux fois supérieure à la Thaïlande. Son meilleur secteur, l'industrie minière, est plus productif que tous les autres en Asie ; son plus faible, la construction, étant au-dessus du moins bon de Corée du Sud. Enfin, le taux de croissance composé de la productivité du travail pour l'ensemble de l'économie est le plus élevé de la région, Chine et Inde exclues.

Par ailleurs, si l'on entre dans le détail des secteurs de l'économie malaisienne, on peut souligner que la productivité agricole y est la plus élevée de la région, y compris devant la Corée, et surtout le décalage entre la productivité de l'agriculture et celle des autres secteurs y est la plus faible, ce qui témoigne de la tendance à la généralisation des progrès du développement dans le domaine agricole en Malaisie au cours des trente dernières années[24]. Il a été démontré que la productivité du travail du secteur public y est historiquement élevée (Khong et Jomo, 2010). La productivité des services en général y est également plutôt bonne, ce qui explique d'ailleurs le conseil donné par la Banque mondiale au pays pour le faire sortir du piège du *middle income* dans lequel le pays serait bloqué : miser sur la modernisation des services, en particulier les services exportateurs (Flaaen, Ghani et Mishra, 2013). Donc, à vouloir délimiter les conditions d'un enfermement malaisien dans un piège de basse productivité, on en arrive au contraire à mettre en valeur ses qualités et ses avantages comparatifs dans le domaine. Ceci témoigne selon nous de la difficulté d'évaluer précisément les fondements productifs, technologiques et éducatifs de la situation malaisienne. On peut en trouver une autre illustration dans le conseil du PNUD (plus ou moins contradictoire avec celui fourni par la Banque mondiale face au même diagnostic) qui suggère à l'inverse d'investir et de placer l'accent sur les points forts de la stratégie de développement malaisienne, à savoir l'excellence bien établie du secteur électronique dont la localisation principale est l'île de Penang. K. Malhotra (directeur régional du PNUD, 31/01/2013, cité par l'agence de presse officielle *Bernama*) souligne d'ailleurs que la sortie du « piège » répond à tout un ensemble d'exigences qui ne se résument pas aux taux de croissance du PIB. Elle tiendra largement selon lui à la qualité de la force de travail. En effet, malgré les aspects relativement positifs du tissu industriel malaisien, des facteurs défavorables à la progression de la productivité du travail sont bien en place. Ils sont en particulier à chercher du côté du système éducatif et de la politique d'*affirmative action* issue de la NEP et maintenue depuis quelque soit le Premier ministre en place.

[24] Tendance que souligne de Koninck, 2007 (chapitre 5, pp. 67-82). A noter aussi que le chiffre global de l'agriculture est mécaniquement augmenté par la haute productivité des plantations, même si celle-ci semblerait depuis quelques années limitée artificiellement pour ne pas créer de surplus dans les domaines où la Malaisie domine le marché (huile de palme et caoutchouc). Nous citons ici les données de la Banque mondiale (WPS 6427, 2013, p. 49) : la Malaisie a en 2005 une productivité agricole de 30 593 contre 17 544 dans l'agriculture, 49 270 dans l'industrie et 25 439 dans les services (exprimés en dollars courants PPA par travailleur). Le ratio de 1,5 entre services et agriculture est le plus serré des pays de la région mentionnés par l'étude.

La mise au jour des faiblesses structurelles du système économique malaisien

Derrière la façade lumineuse d'un pays émergent très bien classé par les agences de *rating* et autres organisations jugeant de la facilité à faire des affaires (COFACE, *World Economic Forum*, *Doing Business*), les difficultés sont pourtant présentes dans l'économie malaisienne. Ces faiblesses sont directement issues des choix politiques passés, en particulier de la politique d'*affirmative action* en faveur des *Bumiputra*, qui a eu des conséquences lourdes sur l'enseignement supérieur (d'abord en termes quantitatifs, aujourd'hui de manière plus qualitative). Il est beaucoup plus difficile de les repérer, de les renseigner et de les étudier en profondeur que d'être confronté aux affirmations et souhaits du gouvernement relayés par le nombre très important d'agences gouvernementales destinées à promouvoir des mots d'ordre et à les traduire en objectifs chiffrés vite atteints.

Un système éducatif perverti : médiocrité du capital humain, système d'innovation douteux

Le niveau d'éducation malaisien peut apparaître bon par rapport aux pays en développement, mais il reste moyen à l'échelle régionale et médiocre au regard des ambitions de devenir un pays pleinement développé d'ici la fin de la décennie (ou si la Malaisie cherche à se comparer à Singapour)[25]. L'enseignement primaire et secondaire, divisé en autant de systèmes quasi étanches que de langues d'enseignement (malais, chinois, tamoul, anglais) est suivi séparément selon les groupes ethniques (Loh, 1972 ; Lafaye de Micheaux, 2000). Inspiré des standards de Cambridge et de bonne qualité à sa création, à l'époque coloniale, l'enseignement supérieur a subi les effets pervers très profonds des quotas de la NEP appliqués à l'entrée à l'université : à la fin des années 1980, la demande d'études supérieures chinoise et indienne se heurte à la fois à ces quotas et à la saturation du nombre limité de places à l'Université car la demande malaise est en très forte augmentation[26]. Au cours des années 1990, ces quotas acquièrent une efficacité redoutable dans un contexte marqué par un nombre insuffisant de places dans l'enseignement supérieur. Pour répondre à la demande nationale croissante sans permettre aux Chinois de Malaisie d'ouvrir leur propre université de plein exercice, l'enseignement supérieur est libéralisé : il se retrouve rapidement livré à la marchandisation sans frein des études de niveau licence : les antennes

[25] Selon les données comparatives PISA (2009) fournies par le gouvernement malaisien, le pays figure dans le dernier tiers des pays classés : 55ème en lecture, 57ème en mathématiques et 52ème en sciences. La Malaisie se situe légèrement en arrière de la Thaïlande tandis que les quatre Dragons (dont Singapour) occupent trois ou quatre des cinq premiers rangs mondiaux.

[26] Le sentiment d'injustice est accru par la mise en place d'une politique d'aide massive *via* des distributions de bourses aux études des Malais qui vont atteindre 70 % à 80 % des places à l'université (Delfolie, 2012).

d'universités étrangères se multiplient, les cursus jumelés avec l'étranger, mal régulés, fleurissent. Les diplômes s'achètent sans toujours donner lieu à une réelle formation dans des « usines à diplômes » étrangères (*diploma mill*) qui viennent brouiller la lecture du parcours universitaire devenu extraordinairement confus. Les repères académiques qualitatifs sont perdus tandis que les familles des classes moyennes continuent d'épargner pour financer des études à l'étranger, creusant à la fois leur ressentiment et les inégalités sociales. Si quelques grandes universités nationales anciennes sortent du lot et jouissent d'une bonne réputation, elles pâtissent elles aussi d'une baisse de niveau lié à la prolongation de la politique de discrimination en faveur des Malais qui a concerné non seulement les étudiants (quotas ethniques à l'entrée dans les universités de 1971 jusqu'à sa remise en cause par Mahathir en 2001), mais également les enseignants et la direction des départements universitaires. Ainsi, sur plus d'une génération, l'université de Malaisie a-t-elle subi une très profonde transformation interne, l'origine ethnique étant devenue première par rapport aux critères de mérite. En conséquence de quoi, le lien supposé entre productivité et niveau d'enseignement est depuis fortement perturbé. Plus récemment, on a constaté à la fois le recul du niveau d'anglais et une moindre utilisation du malais, provoquant des difficultés de communication entre les groupes ethniques locaux. Ceci a donné lieu à une tardive prise de conscience gouvernementale à l'automne 2013 : un *blueprint* pour l'éducation a été lancé, feuille de route d'une nouvelle politique éducative visant à remédier les défauts très lourds et anciens du système éducatif malaisien.

La relativement faible progression qualitative du facteur travail est une donnée ancienne de l'économie malaisienne[27] qui aujourd'hui oblitère la possibilité d'atteindre rapidement le stade de pays développé ; même des membres de l'*UMNO* émettent des doutes quant à la possibilité d'y arriver dans un avenir proche. En effet, comment imaginer réaliser une croissance accélérée à travers un saut dans la productivité totale des facteurs, et partant du travail, avec une main d'œuvre qui n'est pas si bien qualifiée ? Si elle se faisait au prix d'une mécanisation mettant au chômage la population active la moins qualifiée dans un pays sans système d'assurance chômage, cette transformation de la structure productive (de l'intensité capitalistique) engendrerait un manque dans la consommation privée. Le pays rencontre de manière chronique des difficultés objectives à monter en gamme et à « remonter la chaîne de valeur » : l'analyse approfondie du système d'innovation malaisien a montré que le maillon faible résidait dans la médiocre qualité du capital humain (Felker, 2000). Mais des exemples montrent que cette raison n'est pas unique pour

[27] La *National Productivity Corporation* a été créée en 1962 sur la base d'un projet conjoint : Nations Unies (Fonds spéciaux) ; gouvernement de Malaisie ; OIT, cette dernière organisation en assumant la direction. Autonome en 1966, l'institution de développement de la productivité a perduré jusqu'en 1991 où elle a reçu un second souffle et de nouvelles prérogatives. À la fin du mandat d'Abdullah Badawi, l'organisme change à nouveau de nom (*Malaysia Productivity Corporatio*n) et dépend du ministère du Commerce et de l'Industrie.

expliquer le phénomène. À Penang, la création d'un *cluster* en électronique, jusque-là marqué par les multinationales majoritairement américaines et japonaises et une production intensive en travail, s'est appuyée sur une main d'œuvre docile et peu qualifiée (Lafaye de Micheaux, 2009) en cours de progression ; néanmoins son développement fait l'objet de blocages politiques très fermes liés aux rivalités politiques entre l'*UMNO* et le parti d'opposition *DAP* (électorat majoritairement chinois) qui dirige l'État. Dans le Johore, l'industrie est pour l'instant condamnée par sa proximité avec Singapour à rester dans les activités d'assemblage, malgré une montée des salaires et du niveau d'éducation local.

Une action publique de moins en moins inspirée : oscillant entre les exigences de rationalisation du New Public Managment et une implication économique lourde et clientéliste

Accompagnant le lancement du 10ème Plan malaisien (2010-1015) à son arrivée au pouvoir, la Malaisie de Najib a lancé un nouveau mot d'ordre « *1Malaysia, People First, Performance Now* ». Destiné à opérer la dernière accélération nécessaire pour atteindre le rang de pays développé tout en rapprochant du peuple la gestion publique du pays, le « Nouveau Modèle Économique » mis en œuvre est pensé en lien avec une administration publique rénovée. À côté d'un *Economic Transformation Program* (ETP) est dessiné le *Government Transformation Program* (GTP), formant les deux moteurs d'un changement économique global, tourné vers la croissance et la satisfaction de l'électorat. Les *National Key Results* (NKRAs), de six au départ, sont devenus sept en 2011 : ils désignent les efforts prioritaires à fournir en matière de lutte contre le crime (1) et la corruption (2) ; de revenu étudiant (3) ; de niveau de vie des ménages pauvres (4) ; d'infrastructures du développement rural (5) et de transports publics urbains (6) ; et de limitation de la progression du coût de la vie / de l'inflation (7). Chacun de ces objectifs est flanqué d'indicateurs quantitatifs, les *Key Performance Indicators* (KPIs). Cette machinerie technocratique inonde de son vocabulaire toute l'administration malaisienne pour mieux affirmer le souci de la bonne gouvernance et de la transparence d'une action publique à la médiocre réputation[28]. Au cœur du dispositif de réforme de la fonction publique, on trouve notamment « la recherche de l'excellence du service *via* la mise en place d'une gestion centrée sur la réclamation citoyenne » dont l'intitulé à lui seul démontre le caractère démagogique et rhétorique[29].

[28] D'où les phrases sibyllines des rapports qui attestent des progrès enregistrés dans le programme de transformation du gouvernement : "The MKRAs managed to achieve 608 out of its 703, or 86.5 per cent, Key Performance Indicators (KPIs) in 2012, representing a 2.9 percentage point increase in performance compared to the previous year" ; Malaysia, 2012.

[29] Pour une illustration, voir Weng Wah, 2010 ; texte également publié par *http://asianombudsman.com*, 2013 (consultation en ligne le 20/10/2013).

L'une des difficultés essentielles repérées dans le modèle économique malaisien post-1997 est sans doute la place durablement majoritaire de l'investissement public dans la dynamique de l'accumulation du capital. Initialement conçue comme une politique provisoire de relance de la demande effective par la consommation et l'investissement public, l'intervention de l'État dans l'accumulation du capital semble avoir pris durablement le relai du privé et inquiète désormais le gouvernement. Aussi les éléments centraux de la stratégie du « Nouveau Modèle Économique » censés créer le « *big push* » nécessaire pour rejoindre la catégorie des pays développés mettent-ils au premier rang un secteur privé redynamisé. Huit points-clés de la stratégie du nouveau modèle sont mentionnés : ré-énergiser le secteur privé ; développer la qualité de la main d'œuvre et réduire la dépendance au travail étranger ; créer une économie domestique compétitive ; renforcer le secteur public ; mener une discrimination politique transparente et *market-friendly* ; construire les infrastructures de la société de la connaissance ; renforcer les sources de la croissance; assurer la soutenabilité de la croissance (Malaysia, 2010, p. 18). C'est sur un basculement en faveur du privé que le modèle malaisien serait renouvelé si l'on en croit le document officiel mettant en scène les oppositions entre l'ancien et le nouveau (Malaysia, 2010, p. 15). En réalité, le gouvernement malaisien est tout à fait *market friendly* depuis le tournant libéral de 1986, offrant notamment des statuts fiscaux très favorables aux entreprises étrangères ; les partis d'opposition à l'*UMNO* ne proposent d'ailleurs pas d'alternatives sur ce plan dans leur programme. Du point de vue de l'extérieur, la Malaisie reste un pays libéral, largement ouvert aux capitaux étrangers et offrant le plus de garanties possibles pour la protection des intérêts économiques. À ce titre, il faut noter que le taux de marge en Malaisie est singulièrement élevé : depuis 2000, le partage de la valeur ajoutée semble s'être stabilisé sur un rapport de 28 % pour la rémunération des salariés et de 72 % pour le taux de marge, alors qu'il avait diminué de 33 % à 31 % au cours des premières années de la NEP. Ce sont donc les années Mahathir qui ont vu l'amélioration substantielle du taux de marge, le recours à l'immigration permettant de conjurer la tendance à la hausse des salaires dans une société caractérisée par un marché du travail national relativement étroit[30]. Dans le même temps, l'excédent brut d'exploitation (EBE) s'est amélioré continument depuis le début des années 1980 : de 50,7 % en 1983 et 53 % en 1987, il a bondi à 65,6 % en 2000 et 67,1 % en 2005. Mais les intérêts économiques des investisseurs sont d'autant plus satisfaits et protégés qu'ils ne sont pas sino-malaisiens (ou, plus rarement, indiens). En effet, dès lors que le capital dépasse un certain seuil, les entreprises sont assujetties aux contraintes de la NEP en matière de redistribution ethnique d'une partie de leurs ressources en termes de capital et de postes salariés.

[30] Source : département malaisien des Statistiques, *Comptes nationaux 2005* (mise à jour en 2010).

La conséquence en est une structuration particulière des entreprises par taille : les plus petites entreprises du pays sont majoritairement chinoises (55 % des PME au capital de moins de 2,5 millions de RM sont chinoises contre 18,5 % seulement pour les PME au capital compris entre 2,5 et 10 millions de RM) ; les plus grandes sont étrangères à 90 % au-delà d'un capital de 10 millions de RM, bénéficiant alors de statuts fiscaux interdits aux entreprises nationales. Or le « Nouveau Modèle Économique » ne rompt pas avec ces mesures, même s'il énonce la nécessité qu'elles soient transparentes et favorables au marché (*market friendly*). En octobre 2013, le Premier ministre réaffirmera la nécessité de poursuivre plus avant la politique de discrimination positive en faveur des Malais, car sinon, qui s'en chargera ?

La trajectoire de développement malaisienne, fragilisée de longue date par toutes ces contradictions internes semble aujourd'hui non pas tant piégée dans un quelconque déficit de vitesse de croissance ou de productivité qu'à la croisée des chemins. Le dernier rapport de l'agence Fitch sorti en juillet 2013, très commenté et critiqué par le gouvernement depuis, a énoncé un avis négatif, et non plus stable, sur les perspectives de la Malaisie (A-), exprimant une certaine défiance à l'égard de la politique suivie par le gouvernement. L'information arrive dans un contexte de vente des obligations souveraines de la Malaisie par les investisseurs étrangers : en effet, entre avril et juillet 2013, durant la phase d'incertitude aigüe entourant les élections générales, les investisseurs étrangers ont vendu 6,3 milliards de dollars de dette publique malaisienne. À la fin de ces opérations, ils en détenaient encore 61 milliards de dollars en juillet 2013 (soient 28 % de la dette publique, libellée depuis la crise de 1997 en monnaie locale)[31]. Le rapport Fitch met sous le feu des projecteurs quinze ans d'une fiscalité prodigue ayant conduit à un déficit permanent et non négligeable. En effet, en Malaisie, le déficit budgétaire s'était fortement creusé avec les mesures de relance prises face à la crise asiatique en 1998. Mais, alors même que le spectre de la crise asiatique s'éloignait et que les voisins d'Asie du Sud-Est progressaient en matière d'orthodoxie budgétaire, le déficit malaisien demeurait compris, depuis 2005, entre 3 et 6,7 % du PIB. Pour répondre à l'injonction de rééquilibrer ses comptes, le gouvernement Najib a annoncé dès septembre 2013 des mesures de rigueur budgétaire : la diminution des subventions sur l'essence et le report de grands projets publics de construction (sauf les projets de transport rapides de la Klang Valley). Cependant, Khor Yu Leng met en lumière les difficultés que le gouvernement malaisien aura à tenir ces engagements tellement contraires aux pratiques d'un État devenu de plus en plus rentier au sens où ce sont les ressources naturelles (pétrole notamment) qui ont sur longue période permis de conserver une fiscalité extrêmement faible malgré la montée en charge des revenus, comme du périmètre et de

[31] Source : Bloomberg, cité par Yu Leng, 2013.

l'ampleur, de l'intervention publique. Par ailleurs, le poids économique et politique des entreprises liées au gouvernement, que ce soit par statut (les GLC's) et/ou par patronage politique (les entreprises privées), bénéficiant de longue date d'accès privilégiés aux marchés publics, rend difficile un changement rapide en la matière (Yu Leng, 2013). Nouveau slogan à destination des touristes (après *Malaysia, Truly Asia*) et des investisseurs, « *Malaysia, Endless Possibilities* » est le dernier-né des mots d'ordre nationalistes que le Premier ministre voudrait voir désormais associer à *1Malaysia* qu'il complète[32]. Néanmoins, « *Endless Possibilities* », coûteuse promotion nationale lancée à l'automne 2013 en plein resserrement budgétaire, tourne déjà à vide, ne reflétant plus rien de ce que les Malaisiens désenchantés sont prêts à penser d'eux-mêmes et du destin de leur pays.

Ainsi, l'argument selon lequel la trajectoire malaisienne, orientée voire forgée par un État de type développementaliste, souverain et inspiré par le souci de la cohésion sociale au fil d'une planification bien menée, semble profondément affaibli par les tours pris par les liens renouvelés entre la classe politique dirigeante et le monde des affaires, sur fond de persévérance fatale dans la discrimination positive.

Conclusion : les élections de mai 2013 ont mis en lumière une société fragilisée, divisée et tendue

La trajectoire de développement malaisienne est impressionnante par sa continuité dans le temps, que les différentes crises traversées (1986, 1997, 2001, 2008) n'ont pas remise en cause. Elle doit surtout être retenue pour ses achèvements remarquables non seulement en termes de croissance et amélioration du niveau de vie moyen, mais aussi par la considérable réduction des inégalités dont elle a été porteuse. Elle est aussi remarquable par la réussite d'une construction nationale que l'on pouvait considérer mal engagée. Les mots d'ordre nationaux partagés (*Malaysia Boleh, Wawasan 2020, Satu Malaysia*) même repris avec ironie, les réussites spectaculaires (*Penang Bridge*, tours Petronas, Everest) et l'affirmation récurrente d'une souveraineté malaisienne ont joué leur rôle dans l'identification croissante des Malaisiens à leur nationalité, même si l'appartenance ethnique (malaise, chinoise ou indienne) reste largement déterminante. Dans ces transformations, l'économie a joué le premier rôle, toujours utilisée, voire instrumentalisée, par la politique d'un gouvernement dont on a souligné l'exceptionnelle stabilité. Tous les indicateurs (ou presque) de gouvernance économique et sociaux sont à l'amélioration : ils sont particulièrement nombreux

[32] Le slogan (à 300 000 RM) est censé inculquer le « sentiment du nous » et l'amour pour la nation, ainsi que des touristes et des investisseurs selon le ministre Shahidan Kassim (ministre auprès du département du Premier ministre) ; cité par The *Malayisan Insider* (03/10/2013).

depuis la mise en œuvre du « Nouveau Modèle Economique » assorti d'une batterie de mesures des résultats. La Malaisie, dont la population se situe aux premiers rangs mondiaux des « *digital natives* », s'est mise aussi au « gouvernement par les instruments » et peut faire figure désormais, avec sa capitale administrative *high-tech* et ses sites Internet officiels très bien développés, de modèle de bureaucratie rationalisée numérique. Mais cette fuite en avant dans la perfection technologique de l'administration, dont Singapour serait le modèle accompli, ne repose pas toujours sur des bases solides, ni sur des comportements humains congruents. La commission qui lutte contre la corruption ne joue pas systématiquement son rôle, ce qui suffit à faire douter de sa raison d'être, la justice protège le pouvoir dans une affaire criminelle très médiatique, la police continue d'avoir une action controversée, le traitement de l'immigration clandestine demeure problématique et scandaleuse… Les avancées démocratiques promises par le Premier ministre Najib ne sont pas tenues par les réformes « en trompe l'œil » conduites dans les mois qui ont précédé les élections de mai 2013 (Fau, 2013). Celles-ci ont par ailleurs donné lieu à des dépenses publiques extraordinaires – *in extremis* et totalement discrétionnaires dans les semaines précédant le scrutin – à destinations des différents groupes sociaux nécessaires à la victoire du parti *UMNO*, allant des chauffeurs de taxis aux Malais des zones rurales. À moindre échelle, des pratiques semblables de captation des ressources publiques pour financer la campagne ont été l'œuvre dans les États gouvernés par l'opposition (Penang, Selangor, Kelantan). Les élections générales de 2013, marquées par une participation historique (85 % des électeurs et plus d'un million de nouveaux votants) se sont soldées par le maintien de justesse de la coalition au pouvoir, bénéficiant d'un découpage électoral ancien favorisant les zones rurales malaises inscrites dans l'histoire longue du clientélisme (Shamsul, 1983) : alors que la majorité des voix est allée à la coalition d'opposition, le *Pakatan Rakyat*, le *Barisan Nasional* dominé par l'*UMNO* a conservé plus de la moitié des sièges au Parlement et gouverne 10 sur 13 des États de la Fédération, ainsi que le Territoire Fédéral comprenant Kuala Lumpur, Putrajaya et Labuan. Avec 49 % des voix, contre 51 % à l'opposition, le *Barisan Nasional* obtient 133 sièges sur 222 : il enregistre le plus mauvais score de son histoire et semble avoir très peu recueilli les votes non-malais, en particulier chinois. En 2013, la montée en flèche des dépenses électorales du parti au pouvoir, sous couvert de politique sociale, a été financée par le budget de l'État. Ceci n'est pas sans lien avec la dégradation de la perspective de l'agence Fitch publiée en juillet 2013. Ainsi l'État malaisien est-il aujourd'hui considérablement alourdi par une dette publique élevée et le gouvernement n'a jamais été aussi peu légitime [33] ; les inégalités continuent de se creuser ; les

[33] Le journal en ligne *The Malaysisan Insider* (13/08/2013) souligne le triple déficit dont souffre l'équipe au pouvoir : fiscal, de confiance et de leadership ; *http://www.themalaysianinsider.com/malaysia/article/100-days-later-malaysia-remains-stuck-in-election-2013*

classes moyennes peinent à conserver leur train de vie face à la hausse du coût du logement accélérée par la spéculation dans les grandes villes (Kuala Lumpur et sa proche banlieue, Georgetown sur l'île de Penang). Chantres optimistes du progrès malaisien d'il y a quinze ans, les classes moyennes, qui en étaient les premiers acteurs et bénéficiaires (Embong, 2002), sont ainsi devenues amères : quelle qu'aurait été la capacité collective réelle à gouverner de la coalition (quelque peu improbable) du *Pakatan Rakyat*, l'occasion manquée de changement politique (Fau, 2014) engendre un sentiment cuisant de défaite et de désenchantement. Ce qui devait marquer le point de départ d'un renouveau attendu, en dépassant la politique communautaire et en permettant l'inflexion de la trajectoire socio-économique, nourrit une amertume palpable bien au-delà des élites politiques de l'opposition malaisienne.

Bibliographie

BUNNELL T., *Malaysia, Modernity and the Multimedia Supercorridor,* Routledge, 2006.

CHANDER R., "Abdullah Badawi's Economic Policies, between Promise and Delivery", *in* CHIN J. and WELSH B. (eds.), *Awakening: The Adbullah Badawi Years in Malaysia*, Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre, 2013, pp. 420-432.

CHIN J. and WELSH B. (eds.), *Awakening: The Adbullah Badawi Years in Malaysia*, Petaling Jaya: Strategic Information and Research Development Centre, 2013.

DE KONINCK R., *Malaysia*, *la dualité territoriale*, Paris : Belin / La Documentation Française, 2007.

DELFOLIE D., "Malaysian Extraversion towards the Muslim World: Ideological Positioning for a "Mirror Effect"", *Journal Of Current Southeast Asian Affairs, 31*(4), 2012, pp. 3-29. *http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/580/578*

DOMENACH J-L., « L'asiatisme, une idéologie pour l'Asie ? », *in* CAMROUX D. et DOMENACH J-L. (dir.), *L'Asie retrouvée,* Paris : Seuil, 1997, p. 17-52.

EMBONG A.R., *State-Led Modernization and the New Middle Class in Malaysia*, New York: Palgrave, 2002.

FAU N., « Malaisie, l'année des changements sans changement », *in* JAMMES J. et ROBINNE F. (dir.), *L'Asie du Sud-est 2014*, IRASEC, 2014.

FAU N., KHONTHAPANE S. and TAILLARD C., *Transnational Dynamics in Southeast Asia*, Singapour: ISEAS, 2013a.

FAU N., « Malaisie, l'année des « promesses tenues » ? », *in* JAMMES J. (dir.), *L'Asie du Sud-Est en 2013*, IRASEC, 2013b.

FELIPE J., "Tracking the Middle-Income Trap: what it is, Who is in it, and Why?", *ADB Economic Working Paper Series*, 306, March 2012.

FELKER G., "Technology Policy in Malaysia", *in* JOMO K.S. (ed.), *Malaysian Industrial Policy,* Singapore: NUS, 2007.

FELKER G., "Malaysian Innovation System", *in* JOMO K.S., FELKER G. and RASIAH R. (eds.), *Industrial Technology Development in Malaysia: Industry and Firm Studies,* Routledge, 2000.

FLAAEN A., GHANI E. and MISHRA S., "How to Avoid Middle Income Traps? Evidence from Malaysia", *Public Policy Research Working Paper*, WPS 6427, The World Bank, April 2013.

KHONG H.L. and JOMO K.S., *Labour Market Segmentation in Malaysian Services*, Singapore: National University of Singapore Press, 2010.

LAFAYE DE MICHEAUX E., "Penang's Illustrious Story Revisited: Labor Force, Multinational and the Local Authorities", *in* LECLER Y. and GANNE B. (eds.), *Industrial Clusters in Asia*, Singapore: World Press, 2009.

LAFAYE DE MICHEAUX E., *Education et croissance en Malaisie, étude d'un lien fragile*, Thèse de doctorat, Université de Dijon, 2000.

LOH Ph., *Seed of Separatism: Educational Policy in Malaya 1874*-1940, Kuala Lumpur: Oxford Uiversity Press, 1972.

MALAYSIA, *GTP Annual Report 2012*, "Changing Tomorrow Today", 2012.

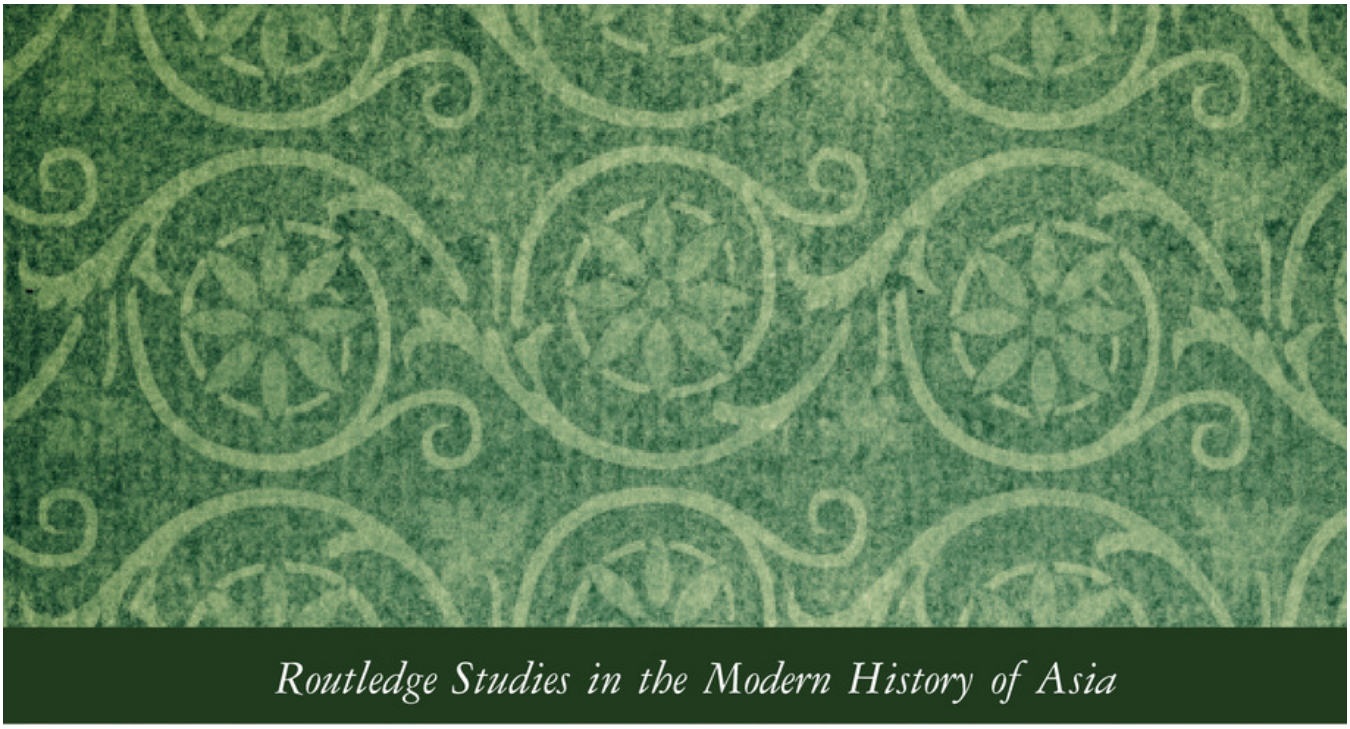
MALAYSIA, *New Economic Model*, 2010.

MCMILLAN M. and RODRIK D., "Globalization, Structural Change, and Productivity Growth", *IFPRI Discussion Papers*, 1160, International Food Policy Research Institute, 2012.

SHAMSUL A.B., "The Politics of Poverty Eradication: the Implementation of Development Projects in a Malaysian District", *Pacific Affairs,* Vol. 56(3), 1983, pp. 455-476.

WENG WAH T., "Malaysia, People First, Performance Now: Attaining Service Excellence through Citizen-Centric Complaints Management", *Pentadbir*, Jilid 12, 2010.

YU LENG K., "The Tough Task of Narrowing Malaysia's Fiscal Deficit", *ISEAS Perspective*, 56, October 2013.



SOUTHEAST ASIAN EDUCATION IN MODERN HISTORY

SCHOOLS, MANIPULATION, AND CONTEST

Edited by
Pia Maria Jolliffe and Thomas Richard Bruce

Southeast Asian Schools in Modern History:
Education, Manipulation, and Contest.

« Despite Education. Malaysian Nationhood and Economic Development in Retrospect (1874-1970) », in *Southeast Asian Schools in Modern History: Education, Manipulation, and Contest,,* Pia Joliffe and Thomas Richard Bruce (eds), Singapour, Routledge, 2018.

Chapter 9

Despite Education: Malaysian Nationhood and Economic Development in Retrospect, 1874-1970 ♣

Dr Elsa Lafaye de Micheaux
Centre Asie du Sud-Est, Paris
& University of Rennes, France.

Exceptionally good from the 1970s to the Asian crisis of 1997, Malaysian growth has remained generally intense and robust since then: the country can contend for the rank of developed country in 2020. Poverty has in the meantime considerably decreased and social mobility between the decade of 1970 and the present has been significant. But in contrast, the education of Malaysians seems mediocre, the result of a system regarded as weak, relatively perverse and largely blocked. Moreover, and this was still noticeable during the ceremonies celebrating the sixtieth anniversary of independence on 31 August 2017, while the country purports to share a collective sentiment of national pride, its educational system has been marked by three decades of massive discrimination in favour of the *Bumiputra* to support and which benefit the Malay majority population to the detriment of the other communities that make up this plural Southeast Asian society.

Typically, we attribute to education functions of ideological and cultural transmission, as well as of national construction (Hobsbawm and Ranger, 1983), training of elites and social reproduction (Bourdieu and Passeron, 1964; 1971), management of inequalities and, last but not least, economic development. The investment in human capital is indeed supposedly a key to the labour productivity (Becker, 1962), to growth (Lucas, 1988; Fontvieille, 1990), and competitiveness associated with the capacity for innovation of the national workforce (Romer, 1990). In Malaysia, at least up until independence in 1957, few if any of these noble objectives

♣ This chapter has been translated from French into English by Mrs Francie Crebbs, Translator, CNRS, Centre Asie du Sud-Est (CASE) Paris.

had been achieved by the education system. The brief history of education in Malaysia presented in this chapter demonstrates that Malaysian education is much more divisive than constructive: separation, segmentation and preservation of ethnic divisions is the end result of an initial century of educational development in Malaysia (1874–1970). The economic side of the affair, which stands out less in this historical interval, had not yet become the knot of contradictions it is now, but many of the ingredients of the paradox were set in motion during these first evolutionary moments.

This chapter uses a simple periodization of the history of Malaysian education from Aziz *et al* (1987), retaining two phases: the colonial period, which begins with the Pangkor Treaty, when British control was imposed in the Malay States (part 1), and the post-Independence period (part 2), characterized by the foundation of a genuine education system worthy of the name. It would indeed be premature to speak of an education system in a colonial situation in which four school systems, all unequally developed and sometimes very incomplete, co-existed. It was only once independence occurred that an effort towards coherence was made in the wake of the Razak report (1956), then of the Rahman Talib report (1960). The structure of the system then became more intelligible, and we can then speak of the development of education. The analysis ends in 1970, when the broad autonomy of educational development in relation to economic development was suspended.

The slow implementation of a segmented and coerced educational system under British Malaya (1874-1957)

Although the number of enrolled pupils and the average number of years of study of Malaysians increased during the colonial period, the discrepancies in the paths followed by the different actors (British Government, local administrators, ethnic communities) resulted in the creation of a nebula of very small schools reflecting the diversity of Malaysian society and the colonised-society/colonial-society dichotomy, rather than a system, properly speaking. For several decades, Chinese children were taught Chinese history and geography, as well as Confucian principles; Malays studied the Koran, and Tamil schoolchildren used textbooks imported from India and Ceylon. Pupils in English schools learned about European wars and the coal basins of the English Midlands (Chang, 1971).

During the colonisation years, no one direction gained the upper hand, be it in force or in intensity of investment efforts, so this fragmentation found no way to fold in on itself: "there was no overall educational policy to foster a national education system" (Aziz et al-, 1987, p. 75). The general argument of the main research on the origins of the Malaysian education system is that the seeds of social division were sown during the colonial period, by the choices made in favour of a splintered education system (Loh, 1975).

The contradictory principles that presided over the education of the population in British Malaya

During the colonial period, only a small local elite had the privilege of receiving an English-language education, a requisite preparation for future positions in the colonial bureaucracy and in European-managed trading or manufacturing companies.[1] At the turn of the twentieth century, the then resident, Swettenham, commented on the ethnic division of labour, deeming it sufficient for the vast majority to read and write in their mother tongue and to learn the role assigned them by the colonial administration: "Put crudely, the European was to govern and administer, the immigrant Chinese and Indian to labour in the extractive industries and commerce, and the Malays to till the fields" (Andaya and Andaya, 1982, p. 222).

Over time, the education system reinforced the division of labour put in place by the British, aiming to reproduce perfectly assimilated work roles. In 1920, R. J. Wilkinson, the Education Director affirmed:

> "The government's goal is not to produce a few well-educated young people, nor a large number of less well-trained boys, but rather to improve the masses, and to make the son of a fisherman or peasant just a more intelligent fisherman or peasant than his father – to make a man whose education will allow him to understand how much his place in life is in keeping with his environment" (*Annual Report on the F.M.S, for 1920*: 3, quoted in Roff, 1967, p. 127).

The principles at the basis of the development of education in the colony were contradictory. They were inspired by European ideas on education that were popular in Europe at the end of the nineteenth century, a progressive philosophy according to which instruction was fundamental for the individual: in the United Kingdom, *Forster's Education Act* of 1870

[1] For more extensive writings on the Malaysia's educational system and the differences between ethnic communities, see Tan (1988), Tan and Santhiram (2010), Lafaye de Micheaux (2000), Santhiram (1999).

recognized that it was the State's duty to educate every child. Education had to be free of charge, as did books and slates. But these educational principles were at the same time extremely conservative socially. Indeed, the main concern of administrators was that, above all, all know their social station and never try to improve it. In addition, the danger of seeing subversive ideas spread throughout Southeast Asia, especially critiques of English political economy, seemed considerable.

Two schools of thought were in conflict in the 1830s with regard to the language of schooling in British colonies. Long debates pitted the Liberals, "diffusionists" who advocated one single language, English, the language of intellectual emancipation, against the Orientalists, conservatives, who wished to protect the cultural and linguistic diversity of the country (Low, 1975). This debate was acted out in Malaysia over a half century later when the decision to establish separate schools in vernacular languages (the three tongues of the three ethnic categories) in Malaysia prevailed over the desire to have a heterogeneous populations share a common language (Rabindra, 1981). Mastery of English was thereby limited to the local elite, who sharing the financial interests, and to a certain extent the class interests, of the British, desired to be educated in that language (Barlow, 1995).

The stated desire to expand education widely among the indigenous population met another obstacle: above all, the colonial authorities wanted to avoid reproducing the Indian situation, where part of the population had become educated and then found itself overqualified in relation to local skilled-employment opportunities as early as the 1850s. Unemployment among Indian university graduates fuelled political discontent in India as individual aspirations, out of sync with assigned social and work positions, generated frustrations and eventually demands that threatened the colony's stability. In fact, a 1904 report noted that, out of almost 3,000 boys coming out of the Perak State vernacular schools in the previous years, only one had secured employment as an office clerk (Orr, 1972).

It seems that Swettenham explicitly preferred that Malays remain undereducated and, in particular, that they not learn English:

> "The one danger to be guarded against is an attempt to teach English indiscriminately. It could not be well taught, except in a very few schools, and I do not think if it is desirable to give the children of an agricultural population an indifferent knowledge of a language that to all but the very few would only unfit

> them for the duties of life, and make them discontented with everything like manual labour" (Swettenham [1890] *Perak Annual Report*, quoted in Barlow, 1995, p. 374).

We can thus get a sense of the contradictory auspices under which the Malaysian educational system was cobbled together during the colonial period, from 1874 to 1957. For Malaysian commentators, there is no doubt that here lies one of the main mechanisms of the segmentation of Malaysian society along the ethnic lines that have manifested themselves in every walk of life and in every era since then:

> "the motives of British domination in Peninsular Malaysia, which was essentially economic imperialism, governed the British attitudes towards the provision of education. It became the principal mechanism to ensure the compartmentalisation of the various ethnic groups and of insuring Socialisation into the respective racial groups" (Santhiram, 1996, p. 22).

To a fragmented and incoherent system fraught with contradictory tensions

This section presents the different types of school, which were distinguished on the basis of ethnic categories (vernacular schools for the vast majority and English-language schools for a minority) and gender. It also must be noted that the British administration gave the different Federal States the prerogative to create schools; there was no centralized management of the educational system. Consequently, each designed its own system, particularly for language teaching; the education policy at this time could be defined as "polarisation." (Alis Puteh, 2006, pp. 63-75).

The Malays[2]

In the Malay tradition, the centrality of Islam had long before led to the creation of Koranic schools. Traditional Koranic education consisted of reading and reciting the Koran without necessarily understanding it; in the countryside, this remained the sole form of education for generations. The British created the first vernacular Malay schools just after the 1874 Pangkor Treaty; the first school, constructed in Klang, dates from 1875, followed by one in Kampung Glam (1876) and another in Perak (1878). These basic primary schools offered only a six-year curriculum. However, their educational goals focused less on reading, writing or arithmetic

[2] This depiction of the scattered educational system among the three main Malaysian communities and between boys and girls is directly borrowed from (Lafaye de Micheaux, 2017, pp. 67-70), with the kind approval of the Malaysian Publisher, SIRD, Kuala Lumpur.

than on instilling modern social values, such as obedience and punctuality, to prepare Malay students to accept their place in colonial society. Nonetheless, beginning in 1885, Johor state enacted the first compulsory education code, dedicating a state office and a high official to education. Teaching in *Bahasa melayu* (Malay language), Johor state's Islamic schools, known as *madrasas*, combined general with religious studies. Facilities and faculties were often of good quality; some madrasas, famous for their teaching, attracted students from other parts of the region (Koh, 1991, pp.125-156).

Within the Malay community, the distinction between the ruling class and the *rakyat* (people) became accentuated, with the former benefitting from English instruction in the cities while the latter found it hard to gain access to good-quality vernacular schooling. Since schooling was not compulsory in all states, the mostly-rural Malay children did not attend for very long even when they had school access; poor families preferred that children work at home or in the fields. Thus Malaysian social stratification grew stronger (Hirschman, 1972, pp. 18-58) as the colonial administration made material and symbolic differences more rigid by conferring more power to the nobles — authority, tax collection, government positions, and education, particularly in English.

The Indians

Christian missionaries built several Tamil-language schools in Penang, Malacca and Singapore in the first half of the nineteenth century, but none came into operation until 1870. Funding for the missionary schools depended on an annual aid allocation from the British Parliament (Barlow, 1995). In the agricultural regions of Perak and Negri Sembilan, the colonial government opened Tamil-vernacular schools in 1900. However, the government clearly expected that missionaries and rubber and coffee plantation-owning companies would take responsibility for educating the Indians. Since the colonial administrators did not offer subsidies or programmes for teaching, primary-education quality varied greatly across plantations and farming areas. It was not until 1923 that the Labour Code obliged every plantation housing more than ten resident or working children to provide formal primary education. Often, teachers in these plantation schools were only *kangani* and office workers, or simply farm labourers who knew how to read. Classes were most often taught in Tamil, or, depending on the location, in Hindi, Punjabi or Telugu. School books were imported from

India, so pupils learned more about Indian culture, history and geography than about the country where they were growing up. Only after World War II did the government, in anticipation of independence, put any effort into Tamil school programmes, orienting them a little toward local, Malaya-related subjects (Andaya and Andaya, 1982, p. 223).

Attendance at the plantation schools was not compulsory and, as in the Malay vernacular schools, the curriculum officially lasted six years. However, plantations offered work to 10- and 12-year olds, so few young ethnic Indians felt motivated to pursue their studies (Rabindra, 1981), most dropping out after the first three years (for definitive work on this subject, see Loh, 1975, p. 101).

In 1937, 548 Indian schools educated 23,350 children. Education quality remained poor due to mediocre teacher skills – most often limited to knowing how to read and write (Rabindra, 1981). No Tamil-vernacular school provided secondary education. This once again created a deep language division between poor ethnic Indians living on plantations or in cities and the ethnic Indian middle class and bourgeoisie – city-dwelling shopkeepers, traders and office workers – who studied English at British schools in the cities. From 1919 to 1936, ethnic Indians accounted for 30 per cent of the students attending private English schools in the cities (Andaya and Andaya, 1982, p. 229). At the end of the 1940s, one could distinguish four types of Indian schools, each determined by its source of funding: (1) the government's 36 (mostly urban) Tamil schools, (2) plantation schools, accounting for three-fifths of all students taught in Tamil, (3) missionary schools, and (4) schools run by local community councils.

It is likely that, in addition to its mediocrity, Tamil-vernacular instruction constituted a major obstacle to ethnic Indian social mobility, since no teacher-training programme existed until 1937. Speaking only the minority language, ethnic Indians could hardly leave the plantations and climb the social ladder, despite having attended school for a few years. Since ethnic Indian plantation workers had no option besides sending their children to Tamil-vernacular plantation schools, the educational system prevented social advancement; in fact, one of the children's (very narrow) means of rising above their parent's farm-worker status was to become a Tamil-language teacher in a plantation school (Rabindra 1981).

The Chinese

For many years, the education of ethnic Chinese in British Malaya remained the exclusive province of the Chinese community. Prior to the twentieth century, the Chinese education programme remained traditional, founded on knowledge of the classics and Confucianism. Scholars and high-level graduates proved rare, as most ethnic Chinese were economic migrants. Once again, the teachers' only qualifications were being able to read and write fluently. The teaching method emphasised reciting texts, without necessarily expecting the student to master the meaning. Three types of Chinese schools co-existed in British Malaya: (1) schools created by a district, clan, or family council, (2) schools founded by businessmen who paid for teachers, and (3) schools where individual tuition fees paid for teachers. Here again, teaching quality varied widely, but British authorities tolerated it, since the community's desire to create its own schools relieved them from having to do so themselves for quite some time.

Nevertheless, China's influence on school curricula began to pose problems for British leaders around 1920, when Communist Party ideas began to appear. The increasing politicisation of educational programmes intensified, with a fight between the Kuomintang, the dominant Chinese party, and China's Communist Party, obliging the British to intervene. In 1920, colonial authorities took legal control of the schools through the Registration of School Ordinance; this met with protests from ethnic Chinese community leaders (Ang, 2014). Beginning in 1929, the authorities also tried to take control of educational programmes by financing some of the schools. In 1935, Mandarin became the language of instruction in Chinese schools, and a teacher-training programme was introduced to orient the curriculum toward British Malaya-related subjects. However, many Chinese schools refused government subsidies in a bid to maintain their independence. That said, half of all students in the English-language British schools attended by the urban bourgeoisie were ethnic Chinese (Tan, 1981).

The education of girls

The extreme fragmentation of this educational system increases when analysed by gender (Figure 1.2 and 1.3). Education aimed at girls fell ten years behind that for boys; the first government-run girls' school, conducted in the Malay vernacular, was established in Singapore in 1884, followed by another in Penang five years later (1889). Prior to these girls-only schools,

girls could attend with their brothers, since the first schools were not exclusively for boys. The number of girls' schools increased very slowly up to the 1930s, not least because the government – as was often the case – focused on educating boys. Pedagogic ambitions for girls differed, as well; a shortage of general-education teachers occurred in the 1930s, resulting in an emphasis on traditional manual skills: sewing, basket-weaving, and so forth. In addition, young Malay girls did not have equal educational opportunities because much depended on where they lived. In 1909, British Malaya counted 42 girls' schools, 37 of which were located in Perak. By 1930, the total number of girls' schools had doubled, but remained unevenly distributed, with 60 of 82 in Perak. However, very few young Malay girls continued their studies into secondary school (Tan 1981), as the enrolment data attests.

The results of colonial-era education efforts

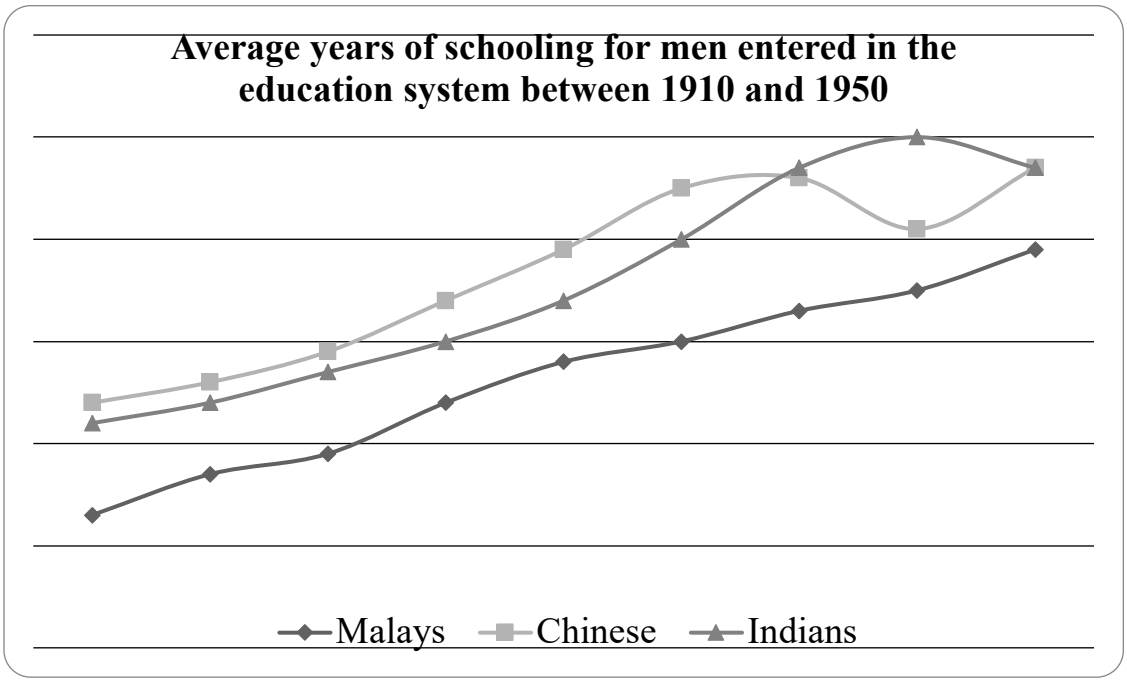
The result of the implementation of the elements of an educational system during the colonial period can be assessed on the basis of dispersed data. Those of the Ministry of Education (quoted by Aziz et alii, 1986, Table 4.1), illustrate the progress, all students combined, of enrolment between 1938 and 1957: in Primary education, it rose from 211,000 to 453,000 in 1947 and reached one million pupils in 1957. Meanwhile the Secondary education also registered progress: from 23,500 in 1938 to 105,000 children in 1957 (most of the improvement having taken place from 1947 to 1957). The census, which provides the average number of years of study of Malaysians, can also be used to measure the evolution of the level of education reached by the adult population, for the different age ranges, while distinguishing both ethnic categories and gender (Hirschman, 1974, p. 16; Lafaye de Micheaux, 2017, p. 71).

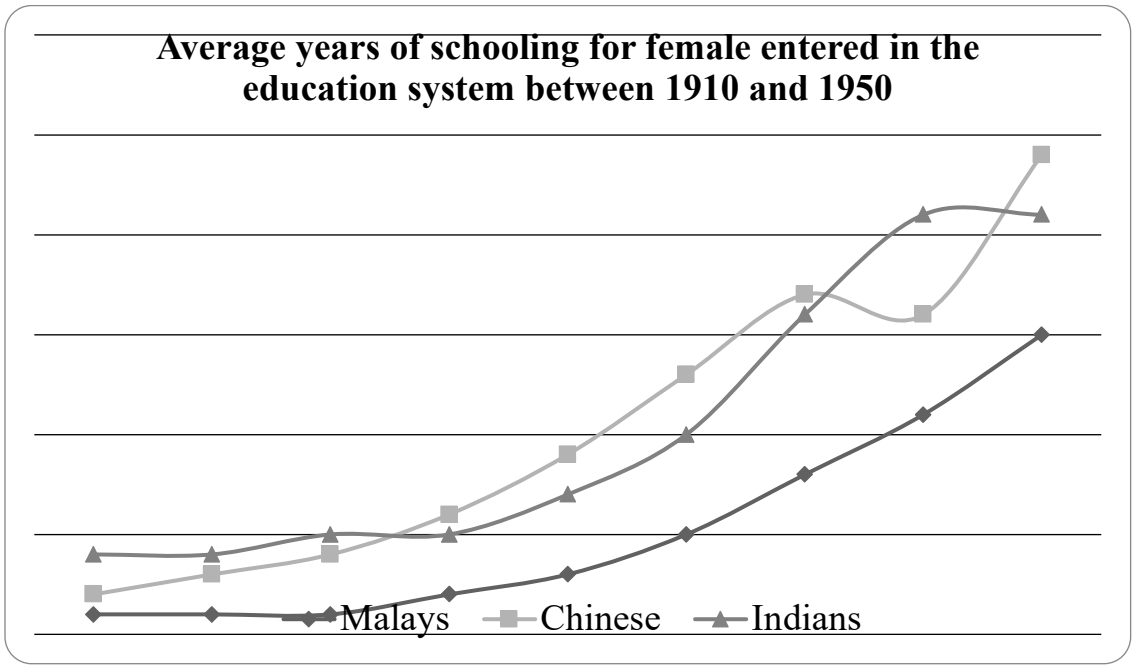
We can thus draw out a few broad lines regarding the compared accomplishments of the different branches of the system that had been implemented: first of all, there was a tendency towards an increase in the average number of years of study in Malaysia. Therefore, in collating this result with the number of enrolled schoolchildren, we observe that over time, the educational system managed to reach more and more children at the primary level. Furthermore, although this movement played a lesser role, more people had access to secondary education. In addition, the gap between men and women was extremely wide, since even the youngest women were not even half as educated as the men of the same age. However, they had better access to primary education than at the beginning of the century,

because at that time the gap between girls and boys amounted to a factor of ten for the Malays and the Chinese and a factor of five and a half for the Indians. For about fifteen years, the gap increased significantly between Malay girls and boys, because the education of Malay girls did not progress. For the children of the Chinese and Indian communities in Malaysia, this progress moved more in parallel, although boys' education still progressed faster.

These two major tendencies of education's evolution during the colonial period (growth and gender difference) are clearly shown in the figures representing the successive cohorts that went through the educational system during the first half of the twentieth century (figures 1 and 2).

Figures 1 and 2: average number of years of study for pupils who entered into the Malaysian educational system between 1910 and 1950 (authors' calculation)





An exponential-type growth can be observed for the education of women, who nonetheless did not, by the end of the period, reach even half the educational level of the men (on average 2 years for those who were enrolled in 1950, as opposed to close to 5 years for men). The 1920s decade seem to constitute an acceleration in the participation of girls in the educational system. The years 1935-45 show a slowing in progress for men.

Finally, the gap between the ethnic categories was also very high, opposing the Malays, who were less educated on average, to the Indians and Chinese. This gap is explained not by higher dropout rates among the Malays —C. Hirschman (1972) has shown that the rate of completion at the primary and secondary levels was the same for the different ethnic groups— but rather by an unequal access to institutions. Since schools were established in cities first, while in rural areas they were established with greater difficulty, the non-Malays, often more urban-based, consequently had easier access to the educational system. This gap scarcely varied during the first half of the twentieth century, oscillating between 0.9 and 1.1 years less for the Malays than for the Chinese. The initial gap of 0.2 years between average Chinese and Indian education levels was completely absorbed because, starting in 1923 the plantations first became obligated to establish schools; as soon as this occurred, the education of Indians increased more rapidly. In some years, the average Indian level even rose above that of the Chinese. From 1935 to 1950 in the Chinese community, there was a marked downturn in the progression of

education for both genders. This tendency can be interpreted as the effect of a restriction on education spending in the Chinese community as a result of the 1929 crisis, but more directly for the 1945 figures as an effect of the Japanese occupation (1942-1945). Indeed, Chinese education had specificity in relation to the other two in that its funds rested entirely on the Sino-Malaysian community.

Thus, the conservative policy of the colonial administration did not give itself the means to achieve its official objectives (educate the administered population) because, among other things, mandatory schooling was only established very slowly. It missed the opportunity to use education to forge a plural society on foundations other than the ethnic ones engendered by the British activities in the Peninsula. In thus failing to combine the different ethnic groups through a generalized and homogenous educational policy, the government participated in maintaining a plural economy in which the Malays occupied the least privileged positions. We shall see that, while the Malaysian educational policy that was initiated at the time of Independence explicitly sought to forge a unified nation through a common language and common educational programs, the results were admittedly visible but the ambiguities in the face of the plural society remained.[3]

The first national educational policies and the perpetuation of income inequalities through education, 1957-1970

The first post-colonial educational policy was implemented following two reports, that of the Razak committee (1956), which resulted in the *Education Ordinance*, 1957, and that of the Rahman Talib committee (1960), favourable to the imposition of Malay language as the main language of instruction, the source of the *Education Act*, 1961, texts which will successively endeavour to identify the educational foundations of a national unity.

The Report of the Minister of Education Tun Abdul Razak (1956) made recommendations to create a national educational system that would be acceptable to the entire population; “having regard to the intention to make Malay the national language of the country whilst preserving and sustaining the growth of the language and culture of other communities living in the country”. This report recommended the implementation of a national educational

[3] For a recent survey of the current state of the nation-building and language issues and of the higher education controversial achievements, readers could refer to (Lee H.G., 2017).

system based on the use of a common language as instructional medium, a common teaching program, teaching staff with a unified status and an independent inspection system (Chang, 1971). The Sino-Malaysian activists of the social-educational movement consider this text to be "a rare official document that favoured the interests of non-bumiputra" (Ang, 2014, p. 48). There followed an examination of the blunders made in the choice of language of instruction and in the development of secondary education and ended with higher education in an embryonic state at the time of Independence, which remained the case up until the 1970s.

Development of secondary education and the question of the teaching medium

The problem of the language of instruction was approached in an ambiguous manner during these first years of independence. The intention to promote the Malay language as a common language while preserving the languages and cultures of the other communities was, as we have seen, a position advocated by the Razak report. The guarantees provided for maintaining teaching in the different maternal languages for the Chinese and Indian communities had the trade-off of imposing a common program and schedule for the three types of schools, and the obligation to learn Malay language or English. The subsidized schools, henceforth called National Schools, were always of three types at the primary level (Malay, Chinese, Indian). Primary education was to last 6 years. Then, secondary education was to be no longer available in vernacular languages (Chinese secondary schools were no longer subsidized) but only in Malay language and English. Temporary "Remove Classes" were created on the side-lines of the curriculum to teach English to children from Tamil and Chinese schools, in order to help them integrate into the national system at the secondary level. For the Indian children, this reform finally offered a real opportunity to pursue their studies beyond primary school (Santhiram, 1996, p. 33). At the end of the 6-year primary level, approximately 35 percent of the pupils were sent on to secondary school. Entrance selection was determined on the basis of an exam created in 1958, but then abolished in 1964. It was the secondary sector that most significantly progressed in these years after Independence.

In 1960, primary schools (6 years) comprised over one million pupils, the first cycle of secondary school (3 years), 89,000 pupils and the second cycle (2 years), 25,000 pupils. Thus, approximately 90 percent of Malaysian pupils were in primary school, which was a sign that only this basic level of education was really developed at that time. But these reforms signalled

the start of secondary-school development. Indeed, the Rahman Talib report (1960) endorsed many of the decisions made in the previous report and introduced free primary education, as well as professionalizing the secondary school system for pupils who did not manage entry into the academic secondary system. Henceforth, there was only to be one single medium of instruction for secondary school (English or *Bahasa melayu*). Public primary education became free in 1962. In 1964, the government changed its secondary education policy again and abolished the entrance exam at the end of primary school, delaying it until the end of the second year of secondary school. Secondary-level education became free for the first cycle (low secondary) in 1965. Thus, if one includes the "Remove Class," there were 9 years of schooling without an enrolment barrier. In 1970, secondary education and the upper levels counted one quarter of the enrolled population, compared to less than one tenth a decade before (Aziz, 1987, table 4.3). The same trend is observed in the enrolment data: stable for the primary level with 88 percent of the age class, the enrolment rate dramatically improved between 1960 and 1970 in the secondary level: from 9.4 to 52.2 percent in the lower secondary; from 3 to 20 percent in the upper secondary (Mingat and Tan, 1992).

The problem of language remained a key issue because English was designated the secondary-level language of instruction, despite the anger of the Chinese community, which no longer received subsidies for the secondary schools that taught in Mandarin and in other Chinese dialects, and the dissatisfaction of the nationalist Malays who had been waiting since 1957 for an effective *Malayanisation* process to be implemented in the schools, in the programs and through teaching in Malay language (*Bahasa Melayu*). But the *National Language Act, 1967,* which affirmed that the Malay language is the only national language, did not find any direct and immediate application in the schools. English-language primary schools, for example, only taught minor subjects in the national language (morals, music, PE, health, etc.); secondary schools did not all teach in the Malay language. It was only after the events of 1969 that the policy aiming at imposing *Bahasa Melayu* came to impose itself forcefully and without ambiguity as a crucial means to construct the Malaysian nation (Santhiram, 1996, p. 34).

The embryonic state of higher education

After regular secondary education, the course of study carried on with Form VI or post-secondary, which lasted two years (1,557 students of 17 and 18 years old in 1960) and granted the diploma necessary for access to higher education. If one only counts the students in teacher-training colleges, there were 8,071 students in higher education in 1960, i.e. less than 1 percent of the enrolled population. If we refer it to the age class, the enrolment in Higher Education was 0.04 in 1960 (Mingat and Tan, 1992). It reflects a very embryonic stage of a highly elitist higher education at that time. The Malaysian academic university system's roots are found in British institutions, and it retained their dominant traits well after Independence, like a "transplant of the British System." As in most developing countries, that were former colonies, the academic and administrative university tradition of the "mother" country was transmitted beyond the period of foreign administration. In Malaysia, it was the British approach which predominated, based on strict disciplinary division and the affirmation of the autonomy of the institution vis-à-vis the State (Altbach and Selvaratnam, 1989).

Tertiary level education was born with the construction, at the beginning of the century, of the first Medical School: the *King Edward VII College of Medicine*, founded in Singapore in 1905. In 1929, *Raffles College* was created, also in Singapore. Although funded by the British government, this institution was managed by an independent counsel. It provided a traditional curriculum in the main fields (Mathematics, English, History, Biology, Chemistry, Physics and Geography). These two institutions merged in 1949 to become the *University of Malaya* of Singapore, an autonomous body that built its programs along the lines of the academic model of the University of Cambridge in three fields: Arts, Science and Medicine, and delivered a Degree. Over succeeding years, the schools of Education, Engineering, Law and Agriculture were created. This sole Singapore university counted 2,684 students in 1957 (Aziz, 1987). It has been accused of being elitist by analysts of the Malaysian educational system, and higher education would continue to follow this logic of reproduction of social elites up into the 1970s. Indeed, up until the end of the 1960s, access to higher education would remain very limited, despite the creation of a satellite of the university at Kuala Lumpur in 1959 (323 students), which would then become the autonomous *University of Malaya* in 1962 (1341 students). It

should be pointed out that, since the *1961 Education Act*, private institutions of higher education were only allowed the status of College, and not that of university, i.e. they did not have the right to deliver a Degree (equivalent of a Bachelor's, which, in the labour market, then bestowed the title of engineer, officer or executive), but only certificates and diplomas (1 and 2 years after the *Sijil Tinggi Persekolahan Malaysia* (STPM)), the diploma which provided access to higher education). Thus, private institutions did not have the right to propose the coursework and the diplomas required to access the professional categories equivalent to that of manager. This measure categorically blocked the creation of a Chinese university in Malaysia, which this community had requested.

In 1965, because of the separation from Singapore, UM became the only university in the country (2835 students). In 1967, a Committee on higher education was appointed under the direction of the Minister of Education to "revisit the state of higher education in the Federation of Malaya in order to make suggestions towards its development and improvement in light of foreseeable needs and the country's financial resources" (Selvaratnam, 1989, p. 191). The recommendations were numerous and ambitious, and would come into effect only during the following period. For instance, the committee recommended that 20 percent of the age class had access, at that time, only 4570 students were registered in UM (Selvaratnam, 1989, p. 189), representing 0.6 percent of the age class (Mingat, Tan, 1992).

As can be clearly discerned, in 1969, the university system was merely embryonic. During the following years, new 'traditional' universities were created as a result of the report produced by the 1967 higher education committee's report, which had recommended that new public higher education institutions be created. For this early post-independence period, these were: Universiti Sains Malaysia, Penang (University of Science Malaysia, 1969) and Universiti Kebangsaan Malaysia, Serdang, Selangor (National University of Malaysia, 1970). The total population in higher education grew from 8,000 students in 1960 to 14,000 in 1970 (Aziz, 1987: table 4-2).

It was only at the end of the 1970s that the system broadened out and diversified thanks to the establishment of technical and professional institutions of higher education and of Colleges (which deliver inferior diplomas to a degree) (Lee, 1997a, p. 197). Finally, English remained the university language of instruction for quite some time after the British had

departed, even more so as, without a local university tradition, the vast majority of professors were expatriates, who contributed to perpetuating British modes of operating the university.

Public education spending

Analysed from the angle of public education spending, the post-Independence period is quite easy to describe. Spending was characterised by relatively marked growth, with a tailing off, however, in the second half of the period. The growth rate was around 12.1 percent per year on average over the decade. The initial years show strong growth: +23 percent per year between 1960 and 1962 when, after the publication of the Talib report (1960), the *Education Review Act, 1961*, implemented the reforms, +13 percent thereafter, from 1962 to 1966. Finally the last four years of the decade show a slight drop (between +4 and +7 percent per year). From 1960 to 1970, the overall figure of the education budget increased from 180 to 520 million Malaysian ringgits, but the portion of the budget and of Gross Domestic Product (GDP) fluctuated slightly, but stayed close to 18-19 percent of the budget and 4 percent of GDP (Aziz, 1987).

In Malaysia, the material conditions of production were not so much determined by the level of training people had as by the decisions to valorise capital within the given natural resource sector made by the holders of European capital, primarily London-based operators. As for the increase in the education level of Malaysians, it did not then depend on a state budget more or less proportionate to the country's GDP, but on European principles relative to education and on votes in the British Parliament. Thus, the reciprocal coherence and constraints that these two phenomena exerted on one another within a national economy are not identifiable in Malaysia, at least not up until independence. During the following decade, the two magnitudes increased together, but the growth rate of education spending seems from the start to have been lower than that of GDP, and its rhythm is less volatile: the disjunction between the two dynamics remains clear-cut.

Coherencies within the system and reproduction of a highly inegalitarian post-colonial society

Although the educational system was more coherent at the end of the 1960s than it was during the colonial period, at the primary level—to which not all had access—it remained separated along linguistic lines that overlapped with ethnic differences, with Malay-, Chinese- and Indian-type national schools. The effect of the education system on social reproduction will never be as marked in the history of Malaysia as in these years preceding the New Economic Policy (NEP): this system reproduced an inegalitarian society by making mass education really possible only at the primary level, which pooled three quarters of Malaysian pupils (and where 88 percent of the age category was enrolled) and ensuring elites were reproduced through a limited number of English language-based schools requiring tuition fees[4] and that continued on into higher education according to the British model, to which very few students had access. Even more subtly, and to attract the support of the local Malay aristocracy, only commoners were required to pay tuition fees for the English schools; the pupils belonging to the families of the Sultans and the Malay nobility were able to study there free of charge. Thus, except for these high-society Malays, only the children of the urban bourgeoisie could afford to study there (Andaya & Andaya, 1982, p. 229).

The reform of the education system, in order to lay the foundations of a more unified society, was an urgent matter for some:

> "it is clear the interactions between the plural structure of Malaysian society and its plural educational system, reinforced by an economic specialization of the different ethnic communities, has engendered the absence of a national conscience, social fragmentation and economic imbalances. We can say on this subject that the present obstacles to the construction of the Nation and the development of the country can be found in the problems inherited from the past […] under the colonial regime" (Chang, 1971).

This critical analysis of colonialism was justified, as it placed the education system at the heart of the construction and reproduction of income inequality. This system therefore also contributed to the social crisis that finally erupted in 1969. In 1970, the multicultural Malaysian society was indeed still a largely traditional, rural, and relatively poor society, despite the fact

that the territory was one of the most profitable British possessions. Less than a third of the population worked in the modern capitalist economic sector set up by the British. Finally, only a social fringe that had fully benefitted from the advantages of colonisation lived at the level and according to the rhythm of Western consumerism.

The precise statistics provided by the socio-demographic survey *West Malaysian Family Survey (1966–1967)*, while not covering the entire active population, make it possible to give a solid overview of the gaps between ethnic groups and the link between ethnic categories, education level and income earned (the sample included 5,312 married men, the survey was longitudinal, renewed every ten years, and was careful to follow the same individuals). For example, the average monthly income of Malays belonging to the upper-level categories was 280 ringgits: a far lower income than that earned among the other ethnic categories with a similar social status (Chinese: 459 ringgits; Indian: 491 ringgits).

This gap can be partially explained by the lower educational level of Malays in general, and at an equivalent professional status (on average, the Malay workers completed 3.9 years at school; for 5.6 and 5 respectively for the Chinese and the Indians). In the former case of manager and professional status, the Malays showed an average of 7.3 years of schooling, compared with 9.2 years for the Chinese and 10.5 years of schooling for their Indian counterparts (*WMFS, in* Hirschman, 1974:18). What emerges from these statistics is the very well-established economic link between income and educational level, and the inequality in access to education depending on ethnic category seems to be the source of these income inequalities. In the previous section, it was shown how the education system inherited from the British colonial administration was itself ethnically structured, i.e. strongly differentiated according to the ethnic category to which the pupils belonged. Most of the Malays received a few years of very low-quality primary education and followed in their parents footsteps, remaining in the *kampongs* (villages) as farmers or fishermen. The 1967 sample indicated that for a national average of 4.4 years, the Malays had on average received one and a half years of education less than the Chinese and Indians.

Therefore, the probability of being at the bottom of the social ladder or, for a given social status, to earn the lowest incomes, was greater for the Malays, and correlatively in the dominated sectors, it was the probability of being Malay rather than Chinese or Indian that was

the highest. Similarly, when one earned a high income, there was a higher probability of belonging to the Chinese community, and statistically, being Chinese meant having a lower probability of being poor. Also, we can assert that social structure and ethnic structure had a tendency to overlap in Malaysia. As far as the desire to determine whether it was a class society (Jomo, 1988) or if the major social opposition was between races, it would seem that these were two quite satisfactory and not incompatible ways of describing reality, since the two dimensions overlapped in Malaysia, in large part because of the segmented and restrained organisation of education.

Conclusion

The principles that express and contradict themselves in the creation of the schools of British Malaya gave rise to a narrow and fragmented school system, as it appeared at the end of the colonial period. The main accomplishments of the sixties, in the wake of the Razak Report (1956), led to an initial coherent structuring of the educational system, and to its quantitative development. But, detached from economic developments, it directly contributed to the reproduction of inequalities, significantly maintaining the link between inter-ethnic inequalities and class rifts. Despite the first national educational policies, the fabrication of income inequalities through school therefore continued after independence. This dynamic lasted up until, as a result of the racial riots of May 1969, the emergency government led by Tun Abdul Razak tackled this acute social issue as part of the New Economic Policy (Faaland et alii, 1990).

With the New Economic Policy (1971–1990), which broke with the *laisser faire* approach inherited from the British, the government placed discrimination at the heart of the Malaysian educational system: the logic of ethnic division was, as a result, lastingly strengthened (Lee, 1997b). Indeed, a positive discrimination policy introducing quotas into higher education suddenly placed educational policy at the service of the double aim of reducing poverty and restructuring society. The government announced from the very beginning that education would play a determinant role in the objectives of the NEP: “The development of education affects the nation in many of its vital characteristics. It is a means to modernize society and to reach its social aims: equality of opportunity and national unity” (Malaysia, 1970). From that moment on, education in Malaysia, for the first time in its history,

was written into the same political design as the question of economic development and nation building *via* the reduction of inequalities. Later, in the 1990s attempts were made to integrate the concern for congruence between the educational programs offered and the needs of the economy, and the liberalization of higher education that resulted (*Higher Education Bill*, 1995), opened the door to new contradictions, between un-kept educational promises, inflation of education costs and brain-drain, lowering of the general level in English, a plethora of diplomas and programs in Islamic education and insufficient qualified manpower.

References

Alis, Puteh, 2006. *Language and Nation Building: A Study of the Language Medium Policy in Malaysia.* Petaling Jaya: SIRD.

Andaya, B.W. and Andaya, L.Y., 1982. *A History of Malaysia*. London: Macmillan.

Ang, M. C., 2014. *Institutions and Social Mobilization: The Chinese Education Movement in Malaysia, 1951-2011.* Singapore: ISEAS Publishing.

Aziz, A., Chew, S.B., Lee, K.H., Sanyal, B. C., 1987. *University Education and Employment in Malaysia*. Paris: UNESCO.

Barlow, H., 1995. S*wettenham.* Kuala Lumpur : Southdene.

Becker, G., 1962. « Investment in Human Capital: a theoretical analysis ». *Journal of Political Economy, LXX*, pp.9-49.

Bourdieu, P, Passeron, J.C., 1964. *Les Héritiers.* Paris: Minuit.

Bourdieu, P, Passeron, J.C., 1971. *La Reproduction.* Paris: Minuit.

Chang, P., 1971. Headteacher's responsabilities in Nation-building: the Malaysian Case, *Malaysian Journal of Education*.

Faaland, J., Parkinson, J.R. and Saniman, R., 1990. *Growth and Ethnic Inequality: Malaysia's New Economic Policy.* Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Fontvieille, L., 1990. La croissance de la dépense publique d'éducation en France (1815-1987). *Formation-Emploi 31*, pp.61-71.

Hirschman, C., 1972. Education in colonial Malaysia. *Comparative Education Review*, 16, pp.486-502.

Hirschman, C., 1974. *Ethnic and Social Stratification in Peninsular Malaysia*. Monograph Series of the American Sociological Association.

Hobsbawm E. and Ranger T. (eds.), 1983. *The Invention of Tradition.* Cambridge: Cambridge U. Press.

Jomo, K. S., 1988. *A Question of Class: Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*. Singapore: Oxford University Press.

Lafaye de Micheaux, E., 2000. Education et croissance en Malaisie, étude d'un lien fragile. *PhD thesis.* Dijon (unpublished).

Lafaye de Micheaux, E., 2017. *The Development of Malaysian Capitalism: from British Rule to the Present Day*. Petaling Jaya: SIRD.

Lee, M.N., 1997a. Reforms in Higher Education in Malaysia. in K.Watson, C.Modgil, S.Modgil. *Education Dilemma, Debate and Disgression.* London: Cassel, pp.195-204.

Lee, M.N, 1997b. Education and the State: Malaysia after the NEP. *Asia Pacific Economic Review*, 17(1), pp. 27-40.

Lee, H.G., 2017. *Education and Globalization in Southeast Asia, Issues and Challenges*. Singapore : ISEAS Publishing.

Loh, F.S., 1975. *Seeds of Separatism: Educational policy in Malaya, 1874-1940.* East Asian Social Sciences Monographs. Oxford : Oxford University Press.

Lucas, R. E., 1988. On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22*,* pp.3-42.

Malaysia, 1956. *Report of the Education Committee 1956*. Kuala Lumpur: Government Press.

Malaysia, 1960. *Report of the Education Review Committee 1960*. Kuala Lumpur: Government Press.

Malaysia, 1970. *New Economic Policy, 1971-1975.* Economic Planning Unit, Kuala Lumpur: Government Press.

Mingat, A. and Tan, J.P., 1992. *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing.* Washington: World Bank, Regional and Sectoral Studies.

Orr, K., 1972. The Benefit of Schooling in a Malay Kampong. *Malaysian Journal of Education,* 9(1), pp.76-81.

Rabindra, D., 1981. A General survey on education amongst the Malaysian Indian plantation community. *Malaysia in History,* 24, pp. 77-94.

Roff, M., 1967. The politics of language in Malaya. *Asian Survey*, 7(5), pp.316-328.

Santhiram, R., 1996. Malaysia's educational development: A study of inter-ethnic relations. *Journal of the Institute of Asian Studies,* 13(2), pp.17-48.

Santhiram, R., 1999. *Education of Minorities: the case of Indians in Malaysia.* Petaling Jaya : Child Information, Learning and Development Centre.

Selvaratnam, V., 1989. Change amidst continuity: University development in Malaysia » in Altbach H. and Selvaratnam (eds.), *From Development to Autonomy.* Dordrecht: Kluwer, pp.187-205.

Selvaratnam, V., 1988. Ethnicity, inequality, and higher education in Malaysia. *Comparative Education Review*, 32(2), pp.173-196.

Tan, L.E., 1988. *The Politics of Chinese Education in Malaya, 1945-1961.* Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Tan, S.A.J., 1981. The Education of Malay girls: a Brief History. *Malaysia in History*, 24, pp.117-123.

Tan, Y.S. and Santhiram R., 2010. *The Education of Ethnic Minorities: the case of the Malaysian Chinese.* Petaling Jaya: SIRD.

Partie 2

ÉCONOMIE POLITIQUE DU CAPITALISME MALAISIEN

COMMUNICATIONS

ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES - CENTRE EDGAR MORIN

Les bruits de la ville

90

2012/Seuil

Communications

Faire la sourde oreille. Sociologie d'un conflit politique autour du bruit en ville

Elsa Lafaye de Micheaux

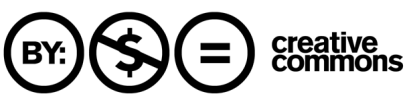
Citer ce document / Cite this document :

Lafaye de Micheaux Elsa. Faire la sourde oreille. Sociologie d'un conflit politique autour du bruit en ville. In: Communications, 90, 2012. Les bruits de la ville. pp. 109-129;

doi : https://doi.org/10.3406/comm.2012.2657

https://www.persee.fr/doc/comm_0588-8018_2012_num_90_1_2657

Fichier pdf généré le 30/11/2018



Abstract

Noise pollution has rapidly emerged as a key public policy issue relevant for citizens everyday life and specifically revealed by the development of local-level participatory bodies such as neighborhood councils. Residents suffering from those nuisances interpret them either as marks of uncivil behaviour or as a weakening of the sense of community. The present article, focussing on the city of Angers and building on a participant observation carried out by the author holding the unusual position of town councillor, chronicles the mobilisation of several stakeholders (associations, tenants, elected officials, students) and its predictable failure. In fact, rather than being the instantiation of a “sociology of incivility”, noise pollution designates a set of changes undergone by demographic, urban, and social structures.

Résumé

Le thème des nuisances sonores s'est rapidement imposé aux politiques publiques comme un enjeu du quotidien des habitants, notamment exprimé dans le cadre du développement d'instances participatives comme les conseils de quartier. Les habitants victimes de ces nuisances analysent ce phénomène en termes d'incivilités ou de détérioration du «vivre ensemble». Cet article retrace, dans le cas d'Angers et à partir d'une enquête de terrain participative où l'auteur occupait la position singulière d'élue municipale, la mobilisation des différents acteurs concernés (associations, riverains, élus, étudiants) et son échec prévisible. En effet, la question du bruit semble moins s'expliquer par une sociologie des incivilités que traduire des évolutions de la morphologie sociale angevine.

BY: $ = creative commons

Elsa Lafaye de Micheaux

Faire la sourde oreille. Sociologie d'un conflit politique autour du bruit en ville

PARADOXES DE LA DOUCEUR ANGEVINE

Angers est connue dans l'Ouest comme une jolie ville tranquille et à taille humaine ; elle évoque pour la France entière la « douceur angevine » célébrée par Joachim du Bellay. Mais pour Julien Gracq le caractère de la ville est tout autre : « le génie d'Angers – s'il y a un génie du lieu – m'a toujours paru être celui du confinement : son site mesquin, choisi à l'écart du fleuve, fait songer à ces natures étriquées […]. Cette respiration courte est presque immédiatement perceptible au promeneur étranger qui va au hasard des rues, surtout si ses pas se dirigent vers le quartier désert de la cathédrale, ses ruelles peuplées de chats dormeurs et de pots de géraniums, où à peine entrevoyait-on jadis, de loin en loin, flotter silencieusement la robe d'un prêtre : intrigues en vase clos, odeur caractéristique de *renfermé* social, microsociétés stagnantes et mesquinement conflictuelles[1] ». Gracq évoque aussi le lien organique avec la campagne, dont la ville, « pataude », garderait l'odeur, et un centre-ville propret, « appareil digestif discret de la rente foncière […] aménagé pour les commodités douillettes d'une fin de vie cossue bien plutôt que pour le *stress* à l'américaine ». Si la forme dont son enfance a fixé l'image s'est modifiée avec le temps, elle lui semblera à l'âge adulte presque faussée : « La ville a changé depuis mon enfance. Elle s'est animée ; elle a troqué sa nonchalance presque paysanne pour une agitation de commande, sans grand substrat, qui y rend plus d'une fois la promenade ingrate[2]. »

Prise entre la douceur et le confinement émollient, Angers offre aux habitants une réalité paradoxale : avec 147 000 habitants, elle est aujourd'hui la dix-huitième ville de France. Troisième métropole de l'Ouest, après Nantes et Rennes, et devant Saint-Nazaire, elle se caractérise encore par un climat provincial très particulier, demeuré relativement paisible et

protégé, au fort ancrage catholique. Elle se trouve régulièrement classée en tête des villes françaises pour sa qualité de vie[3]. Mais cette image un peu figée, selon laquelle, finalement, tout se passe bien et rien ne se passe vraiment, ne reflète plus la situation objective d'Angers. D'une part, avec 33 % de logements sociaux et un revenu médian sous la moyenne nationale (hors Paris), elle n'est plus uniquement bourgeoise. D'autre part, sa démographie n'est plus seulement caractérisée par la forte représentation des familles nombreuses : elle connaît depuis quinze ans une très nette croissance de la part des étudiants dans la population totale.

Le centre-ville est le quartier le plus marqué par cette évolution de la morphologie sociale et des usages de la cité. Les bars, restaurants et autres établissements de nuit s'y concentrent et attirent sur un périmètre particulièrement exigu une population festive (ou de fêtards, c'est selon) qui se déploie de plus en plus dans la rue. Ainsi la sociabilité estudiantine se déroule-t-elle largement sous les fenêtres des riverains, ce qui crée des problèmes de voisinage, causés par les nuisances sonores nocturnes. En conséquence, les habitants se sont exprimés et se sont mobilisés sur ce thème. Face à ces vives réactions, la mairie, alors même qu'un travail de longue date était mené par les services techniques sur le bruit[4], a cherché de son côté à *ne pas* avoir à prendre en compte cette demande des habitants, faisant semble-t-il la « sourde oreille ». L'auteur de cet article s'est trouvée au cœur du conflit angevin sur le bruit entre 2008 et 2010 à plus d'un titre : en tant qu'élue municipale du centre-ville, chargée d'opérer le lien entre les habitants et la politique municipale[5], elle a été confrontée au processus complexe de mise en politique du bruit intempestif la nuit. Par ailleurs maître de conférences à l'Université publique, elle avait aussi une connaissance directe d'une partie de la population mise en cause.

C'est de ce conflit à plusieurs entrées, liées au fait que l'objet « bruit » catalyse lui-même de très nombreux enjeux – psychologiques, sociaux, économiques, politiques et symboliques ou techniques –, que traite cette étude. Elle vise à montrer comment, à Angers, le bruit en ville et plus précisément les nuisances sonores nocturnes rencontrent des difficultés pour être inscrits à l'agenda politique, car la mairie ne le souhaite pas véritablement. Et aussi comment cette question du bruit est un excellent révélateur des tensions visibles ou latentes liées aux conflits engendrés par les évolutions de la morphologie sociale sur un territoire restreint.

Inspiré par des travaux ethnographiques aux marges de la sociologie interactionniste en France, et en particulier de l'auto-ethnographie goffmanienne, cet article propose de revenir *a posteriori* sur ce conflit entre les habitants et la municipalité autour du bruit. Outre la description ethnographique du conflit vécu de l'intérieur, une perspective sociologique en

termes de morphologie sociale[6] sera adoptée pour expliquer le malentendu profond existant entre certains habitants. Le matériau réside dans la série des réunions ou rencontres, en public et en comité restreint, sur le sujet. En effet, au cours de ces réunions l'auteur prenait des notes, à dire vrai moins pour préparer un travail académique que pour se donner une contenance. C'était aussi une manière de montrer qu'elle accordait de la considération à la discussion et à la parole de ses interlocuteurs. Les courriers échangés au sein de la mairie sur le sujet et les courriers reçus des habitants, les courriers rédigés en réponse et les articles de journaux (le *Courrier de l'Ouest*, inlassable opposant à l'équipe en place, et *Ouest France*[7]) complètent le corpus. Un sentiment de désajustement profond vis-à-vis du rôle d'élue locale l'a conduite à démissionner de son mandat au bout de deux ans. En 2011, la distance permise par le recul et la fin du devoir de réserve l'autorisent à prendre pour objet le problème du bruit la nuit aux alentours des bars et des boîtes de nuit, tel que les habitants l'ont porté à la connaissance de la mairie.

LA DIFFICILE MISE EN POLITIQUE DU BRUIT

Le processus de transformation du problème du bruit la nuit en ville (causé par une jeunesse noctambule et festive) en décision politique est aussi complexe que délicat ; il n'est pas dit que son aboutissement concorde avec les attentes de ceux qui l'ont exprimé, ni même en vérité qu'il aboutisse. Il serait faux de prétendre qu'à Angers l'adjointe au centre-ville y était bien préparée[8]. Partie d'un *a priori* sceptique sur le phénomène, convaincue que ceux qui se plaignaient étaient les « mauvais coucheurs » d'un centre-ville privilégié, j'ai peu à peu saisi la souffrance vécue par les habitants : directement engendrée par une fatigue récurrente, elle est aussi alimentée par l'angoisse du surgissement du bruit la nuit et par la violence qui consiste à se sentir nié (« c'est comme si on n'existait pas »). Enfin, je n'ai pas immédiatement pris la mesure de la profondeur et de l'étendue des enjeux engagés dans ces conflits, aux acteurs à la fois individuels et collectifs. Mon propre jugement sur le sujet a ainsi beaucoup évolué au fur et à mesure des rencontres et des événements.

Il est difficile de retracer la chronologie de la prise en considération politique du problème du bruit à Angers, notamment parce que celle-ci n'a pas directement eu lieu dans les termes que les habitants auraient voulu lui donner, et parce que le sens de l'histoire dans ce domaine est, aujourd'hui encore, tout sauf clair. Une présentation en termes de conflit[9], avec son point d'orgue, où l'on éclairera le positionnement des différents acteurs en

présence, sera sans doute plus pertinente, au risque de rendre artificiellement intelligible et ordonné un processus qui l'a très peu été pour ses protagonistes. On s'attachera à relater comment la question du bruit a été placée sur le devant de la scène par les habitants, de manière isolée ou plus organisée, et à décrire la manière dont la mairie, alors même que l'élue au centre-ville aurait souhaité donner suite à la demande, a toujours semblé chercher à éviter le sujet.

Mobilisés pour une prise en compte politique du bruit.

La question du bruit en ville est d'abord issue d'une requête publiquement exprimée par des habitants auprès de la mairie. Elle s'est étoffée à travers la mobilisation du conseil consultatif de quartier (CCQ) du centre-ville sur ce sujet, dans le droit-fil d'un travail entamé lors du précédent mandat et destiné à élaborer à la demande du maire une « Charte de bonne conduite ». Celle-ci avait été conçue en réaction à ce qui était vu comme une forme d'incivilité des étudiants et rappelait des règles communes de la vie urbaine. Jugée assez répressive et autoritaire par la municipalité, elle résultait au contraire, selon les membres du CCQ, d'une volonté de tenir compte de tous les aspects de la question et cherchait à tout prix à ne pas dresser les uns contre les autres : locataires/propriétaires, jeunes/vieux, étudiants/actifs, Angevins/étrangers à la ville. Bien que le CCQ se fût appliqué à répondre à cette saisine du maire[10], il ne lui avait pas échappé que celle-ci ressemblait fort à une manœuvre dilatoire pour ne pas faire autre chose (sous-entendu de plus efficace). La Charte n'était cependant pas allée au bout de sa vocation puisque sa distribution dans le quartier (33 000 habitants) en était restée à une échelle confidentielle. Mais, pour ses auteurs, elle avait néanmoins porté quelques fruits, car « du côté de l'École supérieure d'agriculture, il n'y a plus eu ensuite de dégradations (rétroviseurs arrachés) et de cris dans la nuit ». À la mise en place du nouveau CCQ du centre-ville au printemps 2009, il était manifeste que ce sujet constituait pour certains habitants la seule raison de participer au conseil de quartier, vu comme un espace de parole collective à investir : « je suis venue au CCQ pour le bruit. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes inscrites ».

Mais à côté d'un conseil de quartier dont une partie était très motivée par ce sujet, des témoignages individuels et des doléances privées se sont manifestés très tôt après les élections : par leurs courriers, demandes de rendez-vous, lors d'échanges en marge des inaugurations ou autres manifestations publiques, des habitants ont souligné auprès de la nouvelle équipe les problèmes rencontrés la nuit dans certaines rues du centre. Adressés au maire,

via son cabinet, ou à moi-même suite à la présentation de ma fonction dans le journal municipal local, ces courriers attestaient de hurlements, de vociférations, de concours de cris, de foules déchaînées, etc. L'alcool semblait très souvent impliqué dans la licence constatée, servi parfois dans des verres en plastique et bu debout directement dans la rue. Autre élément venant compléter le tableau décrit : les attroupements incontrôlables sur la voie publique, y compris dans des petites voies étroites ouvertes à la circulation où l'accident est toujours à craindre. Enfin, certaines heures où les boîtes de nuit sont tenues de fermer mais où les bars ne sont pas encore ouverts paraissaient propices à ces déambulations très sonores. Les *afters*, bars aux autorisations spécifiques, ouverts après l'heure de fermeture officielle, étaient alors pris d'assaut et les logements situés autour subissaient un bruit parfois très important. Dans les rues les plus exposées, les traitements individuels du problème par calmants ou somnifères étaient souvent évoqués. L'angoisse de se coucher avec l'idée que l'on va peut-être être réveillé en sursaut par des cris venus de la rue m'a été plusieurs fois exprimée : ainsi, pour certains, c'est moins le bruit lui-même que la peur de sa survenance qui est source de mal-être.

Enfin, la plus grosse association d'habitants du centre-ville, l'association Thiers-Boisnet, qui porte le nom de rues phares de la vie nocturne angevine, intervenait également dans le débat en orchestrant au niveau du quartier la grogne à l'encontre du maire. Dirigée dans un objectif largement politique par un proche collaborateur du principal opposant du maire, cette association alimentait le mécontentement vis-à-vis de la politique de la Ville sur tous les sujets imaginables : le tramway, le plan local d'urbanisme, le bruit, les déchets, etc. Elle m'avait invitée à assister à sa première assemblée générale post-élections (en janvier 2009) pour que j'y expose les actions de la mairie sur le thème du bruit et pour que j'entende les remarques et critiques de ses membres. La salle municipale était comble, et j'y avais longuement et patiemment présenté le dispositif en faveur des soirées étudiantes, dit « S'amuser sans abuser », mis en place par la mission Jeunesse auprès des associations étudiantes en lien avec les établissements[11]. C'est là que j'ai entendu rapporter la célèbre phrase (réelle ou apocryphe) du maire au public du centre-ville : « Si vous n'aimez pas le bruit, allez vivre à la campagne ! » Très présente au sein du CCQ, où elle occupe des positions dans tous les secteurs, l'association Thiers-Boisnet a milité activement pour qu'un groupe de travail spécifique se constitue à nouveau sur le thème des nuisances nocturnes.

Un autre type d'accusation portée à l'encontre des pouvoirs publics par des personnes rencontrées est de chercher à favoriser le commerce en centre-ville, au détriment de la vie de ses habitants : « On est une entrave. Les gens qui habitent dans le centre-ville, on gêne, on compte moins que

l'animation [de Noël], que les magasins ! » Une « Charte des bars et établissements de nuit » avait été rédigée au cours du mandat précédent pour rappeler ces professions à leurs obligations, mais la commission des bars et établissements de nuit qui l'avait établie et restait chargée de la faire circuler n'a jamais été vue comme très sérieuse : les liens personnels, voire les connivences, entre les membres de cette commission et les bars visés étaient dénoncés, notamment par d'autres commerçants. En effet, la présence en son sein de l'adjoint au commerce, bon vivant, ancien charcutier et ancien président de la chambre des métiers, ôtait quelque peu de sa vertu au dispositif et entamait la crédibilité de ses actions. Des habitants ont ainsi mentionné des bars « qui auraient dû se prendre une fermeture administrative. On sait pourquoi ils n'ont rien eu. Ce n'est pas possible avec tout ce qu'ils servent ! À des mineurs, en plus aussi ! À des jeunes qui sont déjà saouls ! ».

Finalement, c'est un article paru début juin 2009 dans le journal local, relatant un « cri de détresse adressé au maire », qui a porté le débat sur la scène publique et constitue le point d'orgue de cette mobilisation[12]. Oscillant entre colère et épuisement, un couple interviewé témoignait de ses nuits impossibles dans un appartement situé en plein centre : « nous sommes à bout : nous entendez-vous ? ». Cet article, publié vraisemblablement avec gourmandise par le journal d'opposition[13], avait choisi de placer (et déplacer, en fait) cette action au cœur de la revendication d'« un débat sur la nécessité d'une présence accrue de politiques et médiateurs sur le terrain ». Ce glissement s'est opéré indépendamment de ce qu'en attendaient confusément les habitants interrogés, « pas forcément partisans d'une politique répressive ». En effet, alors que la répression était supposée être le désir des habitants, selon le journal local, des attentes plus simples et moins disciplinaires s'exprimaient dans leurs témoignages : « Nous, ce qu'on veut, c'est qu'il se passe des choses, c'est voir qu'il y a des actions mises en place et sentir une amélioration. »

Cet article de presse sur le bruit en centre-ville a déclenché un grand nombre de courriers, pour certains publiés, ce qui a fini par former un feuilleton de plusieurs semaines. Au même moment, les étudiants étaient clairement incriminés, dont ceux de l'école de commerce locale : celle-ci a cru bon de faire paraître un démenti, à son tour vivement remis en question, y compris par un courrier du maire. Dans le même temps, les festivités liées aux soirées de fin d'année des écoles et cursus universitaires, le temps estival ou la Fête de la musique ont démultiplié les occurrences du bruit.

Enfin, le « cri de détresse » mettait en évidence l'exaspération engendrée par le bruit. Comme le disait le mari interviewé, le « seuil de tolérance » des habitants était dépassé : « si je ne dormais pas avec des boules Quies, il se

serait passé quelque chose ». De même, une « petite dame » racontait début juin au CCQ que, excédée, elle avait braqué son tuyau d'arrosage sur des groupes en pleine nuit. De plus en plus d'habitants menaçaient de « péter les plombs », de ne pas réussir à contenir une fureur grandissante, voire d'aller se charger eux-mêmes de « les » faire taire : « j'ai jusque-là réussi à calmer mon mari, à l'empêcher de faire une grave bêtise, mais je ne suis pas sûre d'y arriver si ça continue comme ça ». De telles déclarations lors des appels pour tapage nocturne semblaient d'ailleurs le meilleur moyen d'obtenir l'arrivée rapide de la police sur les lieux.

Les résistances de la mairie : bruit intolérable ou intolérance au bruit ?

La réaction de la mairie face au courrier est symptomatique de l'ambivalence qui marque l'ensemble de ses actes dans ce domaine du bruit en ville. D'une part, la prise en charge par le conseil de quartier a été immédiate et la mobilisation de l'élue de quartier rapide, mais, d'autre part, le maire et son cabinet restaient circonspects et ont temporisé. En effet, deux jours après la publication de l'article, le futur père de famille est arrivé hors de lui au CCQ. Amené là par une habitante membre du CCQ (qui avait pris contact avec lui suite à l'article), il venait, très agressif, pour rallier le groupe à sa cause ; il menaçait aussi de diffuser des vidéos prises dans la rue ou de faire une grève de la faim si rien n'était fait pour arranger les choses. Les habitants réunis sont parvenus à canaliser sa colère et lui ont proposé de travailler, avec eux, sur le projet d'un site internet du quartier (il était *webmaster*), espace d'échanges et de dialogues sur la vie en centre-ville. Le même soir, le conseiller municipal PS, assisté de la responsable administrative du pôle territorial de centre-ville, expliquait en avant-première aux habitants la dernière initiative prise par la mairie pour améliorer la situation : sur le modèle d'un dispositif nantais, ce projet dit des « veilleurs de soirée » devait développer une prévention de proximité contre l'alcoolisme auprès de jeunes noctambules (dans les rues les plus passantes), avec l'espoir de réduire les cris et autres débordements. La fonctionnaire présente, responsable du pôle territorial, a choisi d'écrire immédiatement à sa hiérarchie et au cabinet du maire pour « alerter sur la montée en puissance de la colère des habitants de l'hyper-centre » et pour suggérer l'urgence de les contacter. Dès les jours suivants je recevais le couple dans mon bureau pour entendre sa situation et le présentais ensuite à l'adjoint à la prévention et la sécurité, qui lui exposait les mesures prises, mais aussi la nécessité qu'il dépose plainte afin que sa demande soit prise en compte.

« Ça sent la manipulation », analysait le directeur de cabinet, ce qui, lorsqu'on connaît les conditions de production du « témoignage », pouvait ne pas être faux. Ainsi la réponse très attendue a-t-elle mis beaucoup plus de temps à leur parvenir : le courrier officiel n'a quitté le cabinet que le 23 juin. Entre-temps, les échanges par journal interposé avaient été très nombreux – plus tard, ce couple admettra avoir été dépassé par l'ampleur de ces réactions et par le rôle de porte-parole qu'on a rapidement attendu de lui, que ce soit de la part du quotidien local ou des habitants rencontrés.

Pour les fonctionnaires municipaux ayant déjà travaillé lors du précédent mandat sur ce sujet dans le cadre de la participation des habitants, la question de fond était en réalité de savoir si le bruit était intolérable ou si ce n'étaient pas plutôt les gens du centre-ville qui étaient intolérants. Cette mise en doute, exprimée au moment où je prenais mes fonctions, au printemps 2008, se justifiait d'autant plus que les liens de confiance entre la mairie et le CCQ du centre-ville s'étaient fortement dégradés. Son ancien président, conseiller municipal de la majorité en place, avait commencé à soutenir clairement le candidat de l'opposition et à mettre en cause publiquement l'action municipale socialiste. Le cabinet du maire et les anciens responsables de la première expérience participative de la ville étaient d'autre part sévères à l'égard d'un CCQ jugé exigeant et compliqué par rapport aux conseils des autres quartiers. Au début de la présentation qu'ils m'ont faite du quartier, ils ont tenu un discours selon lequel « dans le centre-ville, les gens ne supportent pas d'entendre les autres, sont intolérants, se plaignent beaucoup de ça car ils n'ont pas d'autres problèmes plus lourds à régler [population plus favorisée] ». Cette analyse reposait sur le fait que le centre-ville, où les cadres sont surreprésentés, vote à droite.

Bruit et technologies du pouvoir.

Dès notre première entrevue au moment de la constitution de la liste municipale, le maire avait pourtant évoqué la question des nuisances sonores comme l'une de celles auxquelles il faudrait que je sois particulièrement sensible sur mon quartier dans le cadre des fonctions qu'il me déléguait. Pionnier en France dans ce domaine en tant qu'ancien membre du Conseil national du bruit, et bon spécialiste du sujet, il semblait paradoxalement ne pas souhaiter y porter une attention plus précise. « Je n'ai pas de baguette magique, expliquait-il, il n'y en a pas sur ce sujet » ; or inviter les habitants à en parler pouvait signifier que nous aurions une solution à leur offrir. Le sujet étant complexe, diffus et à déterminants multiples, aucune

action publique simple et rapide n'était à même d'en venir à bout. C'est donc pour ne pas susciter de faux espoirs qu'il ne fallait pas l'aborder. Le cabinet, pour des raisons plus prosaïques, suivait cette ligne : une réunion dont l'issue serait à tout coup une confrontation et une pluie de reproches, une « soirée tomates », était à éviter absolument.

Ainsi, au second semestre 2008, lorsqu'il s'agit de reformer le conseil de quartier (CCQ 2) du centre-ville sur des règles légèrement rénovées et avec de nouveaux membres, suite aux Assises angevines de la participation, l'objectif qui me fut assigné, en tant qu'élue et coprésidente du conseil consultatif de quartier, fut d'essayer de « faire plutôt travailler sur le vivre ensemble, l'accueil des nouveaux habitants en centre-ville », et d'éviter de laisser les membres du CCQ se polariser sur le bruit. Lorsque ce problème arrivait dans la discussion en réunion, c'était donc au milieu de nombreux autres sujets sur lesquels les citoyens étaient amenés à réfléchir et à participer : travaux du tramway, aménagement de place, emplacements sécurisés pour des vélos, auto-partage, projet du nouveau quartier Gare + (ZAC), etc. C'est par la gestion de l'ordre du jour et la limite posée aux digressions que l'on pouvait laisser de côté ou réserver à d'autres contextes le travail sur les nuisances sonores. Dans ce quartier, les membres du conseil s'étaient regroupés entre trois thèmes : stationnement et déplacements, urbanisme ou « cadre de vie ». Ce dernier groupe aurait dû par définition concerner les « nuisances sonores » parmi d'autres sujets. Mais les saisines, qui fixent le tempo de l'activité des CCQ, lui confiaient plutôt le soin de préparer et d'organiser la soirée d'accueil des nouveaux habitants du quartier, ou de concevoir le site internet (sorte de blog) du centre-ville. Ces saisines arrivaient au fil d'un calendrier défini par la mairie elle-même avec toujours un certain caractère d'urgence. Le travail d'animation et de contrôle de ce groupe de travail « cadre de vie », qui contenait le sujet délicat des nuisances nocturnes, avait été visé par le cabinet : son animation avait été confiée au jeune élu socialiste, étudiant en droit et conseiller municipal délégué à la jeunesse parfaitement rompu à l'exercice politique – tout benjamin de l'équipe qu'il fût. Mon inexpérience, mon empathie avec les habitants et leur souffrance, mon peu de goût pour les jeux politiciens ne pouvaient qu'inquiéter un cabinet habitué à la difficulté de l'exercice et aux manœuvres de l'opposition[14]. D'une manière générale, on m'a interdit jusqu'à la fin 2009 de conduire une réunion publique sur le sujet du bruit, et toutes mes interventions dans le domaine étaient précisément encadrées. Ainsi, l'animation du groupe spécifiquement dédié au sujet m'échappait. Mon intervention sur les nuisances nocturnes à l'invitation de l'association de quartier était contrôlée par le biais d'un *powerpoint* fourni par la mairie et dont le contenu m'était imposé. À défaut de pouvoir tenir une réunion publique dont je voyais très

bien la fonction symbolique, voire cathartique, on me demandait de privilégier les interventions dans le contexte de relations individuelles : chez un habitant, dans le local de ma permanence d'élue, au rez-de-chaussée de la mairie, ou dans mon bureau. La distinction que pose Michel Foucault entre la *discipline* et la *sécurité* me semble éclairer ce conflit[15] : là où les habitants présents dans les CCQ ou dans l'association Thiers-Boisnet attendaient ou espéraient confusément une réponse de type *disciplinaire* reposant sur l'obligation et la contrainte à partir d'une sorte d'idéal de vertus civiques partagées que l'on pourrait opposer aux incivilités, la municipalité interviendrait selon un régime de *sécurité*. La sécurité est entendue par Michel Foucault comme devant être atteinte d'une manière fondamentalement libérale : cette technologie du pouvoir reposerait non sur l'idéal mais sur la réalité, ses structures contingentes et ses régularités statistiques. L'action politique adopterait alors un point de vue très large sur le sujet tout en cherchant à manœuvrer à partir de plusieurs canaux d'intervention et d'incitation un réel laissé à lui-même pour l'essentiel, afin d'arriver à des fins de bien-être de la population. En suggérant à la mairie de répondre à la demande des habitants, je l'obligeais en fait à intégrer un régime d'action politique dont elle est, en tout état de cause, radicalement éloignée dans son fonctionnement même. C'est donc à cela aussi qu'elle se refusait en faisant, apparemment, la sourde oreille.

Face aux courriers sur le thème, alors que les doléances se multipliaient, y compris parfois en public, le cabinet du maire personnalisait les plaignants. Cette stratégie qui consiste à renvoyer à leurs intérêts privés des acteurs qui se font entendre dans la sphère publique peut sembler contradictoire avec l'esprit de la démocratie participative dans laquelle je devais m'inscrire. Elle cherchait sans doute avant tout à assurer la protection d'élus placés dans un cadre de relations aux habitants plus exposé qu'auparavant par les nouveaux dispositifs démocratiques. Ainsi tous les plaignants (par lettre, téléphone, intervention publique intempestive en réunion) étaient-ils repérés et catalogués, afin de désamorcer le caractère déstabilisant de leur remise en cause de l'action du maire, le plus souvent visée par ces courriers. Dès qu'une nouvelle personne avait été étiquetée, on m'en informait très vite pour m'aider à la repérer parmi mes interlocuteurs, afin de m'en méfier (ce qui se traduisait par le fait d'éviter de lui donner la parole en public) mais aussi de m'en protéger. Certains étaient présentés comme des proches de Béchu (le premier opposant politique au maire), en particulier les membres de l'association de quartier ; autrement dit, s'ils se plaignaient du bruit, c'était une manœuvre politique pour affaiblir le maire. D'autres utiliseraient ce vecteur pour régler leurs comptes avec la mairie, comme cette vieille dame donnant sur une venelle transversale devenue le déversoir (excréments, vomi, amoncellement de bouteilles

cassées) de la principale rue des bars de la ville – bars dont les toilettes ne sont pas à la mesure du nombre des consommateurs servis. Vivant au rez-de-chaussée, ses fenêtres, ainsi que celles d'autres personnes habitant dans le même passage public, donnaient directement sur les buveurs qui se soulageaient. Lorsqu'elle écrivait ou téléphonait à la mairie, ce qu'elle faisait sans retenue ayant été elle-même employée municipale pendant des décennies, ses messages étaient interprétés comme animés par l'amertume d'une situation professionnelle insatisfaisante. Une habitante à bout de nerfs multipliait les courriers et les appels ? Elle et son mari se vengeaient sur la mairie d'un restaurant peu florissant dans une rue où les autres restaurateurs font recette et où les bars tournent à plein. Rencontrée dans son restaurant à plusieurs reprises, cette personne m'a pourtant semblée crédible dans ses revendications. Indépendamment des griefs personnels qu'elle pouvait entretenir vis-à-vis de la mairie (non évoqués en ma présence), elle a surtout mis en avant des éléments factuels de forte dégradation de l'environnement quotidien et manifesté des signes de grande souffrance.

Ce refus d'entendre les habitants exprimer leur souffrance et leur désarroi liés au bruit en ville la nuit, et de prendre en compte leur sentiment d'être abandonnés à leur sort, peut sembler d'autant plus paradoxal que, dans les faits, on ne peut pas reprocher au maire de « ne rien faire ». Au contraire, il existe un certain nombre de dispositifs municipaux anciens et nouveaux pour tenter de lutter contre les « nuisances sonores » à Angers. D'une part, dès la fin du mandat précédent, la Ville a élaboré avec les associations étudiantes la charte « S'amuser sans abuser » déjà évoquée : signée par la plupart d'entre elles après chaque rentrée universitaire, elle a pour vocation de sensibiliser les membres des bureaux des étudiants aux risques de l'alcoolisation abusive et à leur responsabilité en cas d'accident. Parallèlement, la commission des bars et établissements de nuit était mise en place. D'autre part, afin de favoriser la tranquillité publique en centre-ville, des médiateurs de jour ont été nommés à destination des SDF pour les empêcher d'importuner les passants, et surtout les clients du nouveau centre commercial « Fleur d'Eau », issu de très lourds investissements privés d'autant plus stratégiques que succédant à une série d'échecs à ce même endroit. Enfin, le nouveau mandat a été marqué par la création, longtemps gardée secrète, des « Noctambus », équipes d'étudiants faisant de la prévention auprès de leurs pairs *in situ* la nuit, sur le modèle nantais. Ce dispositif a été mis en place à l'automne 2009, après les événements médiatiques de juin. Mais la campagne de communication que j'avais demandée, en réponse à l'affirmation lancinante « le maire ne fait rien pour nous, le maire s'en fout », sur l'ensemble des mesures prises n'a jamais été préparée.

La cristallisation du conflit à l'occasion des publications de témoignages du *Courrier de l'Ouest* alimentés en direct par les éruptions de nuisances nocturnes au début des beaux jours a été suivie d'une accalmie durant l'été. À l'automne 2009, le conflit entre les habitants et la mairie a connu un épilogue provisoire (du moins dans le cadre de mon mandat), épilogue qui s'est déroulé en deux temps, ouvrant pour finir des occasions jusque-là rigoureusement condamnées. Premièrement, sous la pression des habitants présents au CCQ, cette instance participative a obtenu du maire en septembre l'autorisation de reprendre son travail sur le sujet. J'avais alors proposé d'organiser sur le thème une soirée animée par la directrice du CIDB (Centre d'information et de documentation sur le bruit) où des élus municipaux des métropoles voisines de Rennes et Nantes auraient été invités pour parler de ce problème dans leur cité et de la manière dont ils l'envisageaient. Les échanges avec la directrice du CIDB, elle-même proche du maire, avaient été très nombreux, car elle avait vite compris que le cabinet et moi-même formulions des demandes pas tout à fait convergentes. Je devais aller suivre une formation d'élue trois jours à Paris au CIDB. Les membres du CCQ devaient quant à eux préparer la réunion publique (qui ne devait pas s'intituler ainsi mais plutôt « réunion d'information ») en parlant autour d'eux.

Puis, de manière subite car faisant suite à une nuit où les forces de police se sont senties dépassées par la taille des attroupements sur la voie publique, une réunion a eu lieu au plus haut sommet sur la question du bruit à Angers. Cette réunion s'est tenue avec tous les responsables des services publics concernés : la préfecture (le directeur de cabinet du préfet), le commissaire de police, le procureur de la République et la mairie, représentée par l'élu à la sécurité et la prévention et son directeur de service. Cette première réunion visait à échanger sur les diagnostics du problème et à envisager des mesures visibles, rapides, qui frapperaient les esprits et poseraient une limite symbolique aux actions incontrôlées – la présence du procureur a donné soudain une tonalité très disciplinaire au problème. À partir de ce moment, la question du bruit devenu insupportable en centre-ville a commencé à toucher plusieurs adjoints, là où elle mobilisait de longue date leurs directions et services. En interne, une réunion a ensuite rassemblé tous ces acteurs (élus et services) pour un tour de table sur les dispositifs en place. Mais le scepticisme a dominé la discussion : de toute façon le résultat serait décevant, voire coûteux politiquement, sachant qu'*a priori* ces habitants votaient à droite. Ce sentiment partagé explique sans doute rétrospectivement la très faible mobilisation des élus sur le sujet au début du nouveau mandat. Néanmoins, dès lors qu'il est devenu une priorité de l'agenda municipal, je me suis trouvée « oubliée » de la liste des invités de la réunion avec la préfecture et le

procureur et j'ai dû insister, arguant de ma légitimité d'élue de quartier, pour y siéger. Ma marginalisation signifiait qu'on ne tiendrait pas compte de la lecture des habitants pour construire une réponse au problème qui resterait abordé d'abord sous un angle technique, ensuite en imitant simplement des pratiques retenues par les villes voisines (Rennes, Nantes).

C'est cette lecture du bruit par les habitants eux-mêmes, mais aussi les éléments d'explication passés sous silence dans les interprétations majoritaires des acteurs, que la suite de cet article explore.

LE SENS DU BRUIT

Il semblerait que le décret d'application de 2006 étendant la loi Évin sur l'interdiction de fumer aux cafés et restaurants ait contribué à rendre le problème du bruit la nuit particulièrement intolérable. Les habitants qui s'en plaignent mettent d'abord en cause les étudiants. À Angers, la population estudiantine est essentiellement composée de jeunes[16] d'origine le plus souvent éloignée d'Angers, dans les campagnes environnantes, voire dans les villes moyennes des départements alentour (Mayenne, Sarthe, Vendée)[17]. Nombreux à quitter Angers après les cours du vendredi, ils ont progressivement institutionnalisé le jeudi soir comme le soir où s'organisent les soirées étudiantes. À tel point que les cours du vendredi matin sont, du point de vue des enseignants, des créneaux à éviter. Ainsi, entre le jeudi soir, où les étudiants profitent d'une sociabilité urbaine nouvelle avant de « rentrer à la maison », et les soirées du week-end qui suit, les nuits du centre-ville sont mouvementées, au grand dam, et parfois pour la plus grande souffrance, des habitants plus anciens de ce quartier.

Mépris ou mauvaise éducation ?

La question du sens à conférer à ces « nouveaux » comportements est extrêmement compliquée et renvoyait, dans ma position d'élue au croisement des positions et des discours, à la nécessité qui aurait dû guider mon action politique d'assigner une place dans le quartier à chacun (jeunes, étudiants, actifs, habitants de longue date, vieux), et de manipuler les symboles communs.

Avec le temps, il m'est apparu qu'en réalité c'était aussi et surtout ce qui accompagne le bruit qui n'était pas supporté. Ainsi ai-je vu mises en avant, dans les réunions ou rencontres relatives aux nuisances sonores, les thématiques suivantes :

– les déchets : « on a le problème des bouteilles dans la rue ; des poubelles laissées tout le week-end par les étudiants ». Cela m'a amenée à demander une rencontre avec le service de la propreté qui fait les rondes dans le centre-ville, pour réclamer qu'il soit porté une attention particulière à des lieux très salis. Or les passages y étaient déjà plus fréquents et plus approfondis que dans les autres quartiers : « c'est parce que c'est la rue du maire ». Selon ce service, les éboueurs étaient eux-mêmes confrontés aux comportements incontrôlables des étudiants en goguette : « le problème c'est qu'ils font n'importe quoi à 5 heures du matin quand on passe : ils grimpent sur les containers, se mettent derrière la benne qui recule ».

– le vomi, l'urine et les excréments : « venez me voir, madame, mon mari a pris des photos » ; « lorsque le matin les clients sortent la rue est vraiment impraticable : j'ai beau laver devant mon hôtel, le reste de la rue est répugnant. Pour mes enfants qui vont à l'école non plus, ce n'est pas bien qu'ils voient cela. Parfois, quand ce n'est pas leur jour, j'appelle la mairie, mais le temps qu'ils arrivent, c'est déjà tard. »

– les agressions sur personnes : plusieurs drames se sont déroulés au petit jour dans les rues d'Angers sur fond de licence généralisée. L'alcoolisation excessive peut donner lieu aussi à des relations sexuelles non voulues et non protégées, y compris dans le cadre de soirées étudiantes : on m'a rapporté, en assemblée générale de l'association Thiers-Boisnet, le suicide d'une jeune fille ayant été victime de viol en réunion, fait tragique confirmé par d'autres personnes dans un autre contexte.

Autrement dit, ce n'est pas tant le bruit en lui-même qui pose problème que ce qu'il fait entendre de la situation sociale relative de ceux qui font du bruit par rapport à ceux qui le subissent. Une vieille dame à laquelle j'essayais de faire dire que les responsables des cris la nuit n'étaient pas forcément contre elle ni contre les habitants m'a répliqué : « Alors comment expliquez-vous qu'ils aient défilé, ils étaient plus d'une centaine, samedi dernier à travers toute ma rue en hurlant "Angevins enculés" ? »

C'est évidemment ici que le passage s'opère d'un objet technique et mesurable (en décibels, par exemple) à un objet sociologique renvoyant aux images que les uns ont des autres, et d'eux-mêmes, dans la cité dont ils partagent l'espace. Un espace qu'ils peuvent salir ou préserver, violenter ou prendre en charge. Et le glissement se poursuit, au fil des lectures exprimées du problème : on passe ainsi, au fil des réunions ou des rencontres (parfois en situation de mise en scène politique, parfois hors contexte), d'une analyse en termes d'incivilité liée aux nouveaux modes éducatifs aux conflits générationnels ; là, chacun brandit généralement son âge comme un bouclier. Puis les conflits sociaux s'expriment enfin, où les étudiants sont présentés comme de jeunes bourgeois, qui ont de l'argent, sont arrogants et pensent pouvoir s'affranchir des règles communes. Ils

sont opposés dans les discussions aux pauvres gens, âgés ou travailleurs, dérangés dans leur sommeil, niés, délaissés par la police et sans autre alternative que de tomber malades à cause du bruit ou d'en devenir fous.

Car de quoi s'agit-il, au fond ?

De conflits générationnels ? « L'éducation a beaucoup changé depuis vingt ans et les jeunes ont pris l'habitude qu'on ne leur demande rien. Tout leur est dû, ils n'ont plus l'idée de l'effort et des autres. Des parents n'arrivent pas à se faire obéir de leur enfant de 4 ans : comment voulez-vous que nous [habitants du quartier, membres du CCQ] leur demandions de respecter des règles quand ils ont 20 ans ? C'est cramé, on n'y arrivera plus. » Ou encore : « Je vis là depuis soixante-deux ans, dans cette rue j'y suis née, j'y ai eu toute ma vie, comme mes parents, avec mon frère, et j'aimerais bien y rester jusqu'à ma mort : je n'accepterai pas que des gamins qui n'en ont rien à faire, qui sont là pour deux ou trois ans d'études, m'obligent à partir. »

De conflits culturels ? Anciens et nouveaux auraient un rapport différent à l'alcool : « pourtant nous aussi quand on était jeunes on aimait bien faire la fête » ; « tout le monde aime bien boire un coup ou plus », « mais nous ça n'a jamais été comme ça, si souvent, si fort, et clairement pour emmerder le monde ».

Ou de conflits de classe ? « Les étudiants, ce sont des gens éduqués, moi si j'avais pu faire des études, j'aurais beaucoup aimé, mais à mon époque ce n'était pas possible. En tout cas, je n'aurais pas embêté les voisins ou les habitants » ; « Les amendes ils s'en foutent : les étudiants se font des caisses pour régler les amendes. À cent vingt dans l'appartement et 45 euros l'amende, la mise à contribution est minimale » ; « on loue pour faire des fêtes, on se cotise pour payer les amendes » ; « Je ne suis pas d'Angers, j'ai acheté pour prendre ma retraite dans cette rue du centre-ville, l'agence m'a dit que c'était très bien ; elle ne m'a rien dit sur les problèmes de bruit la nuit ; or dans notre rue c'est invivable en fait, on regrette : où on ira maintenant, avec la crise et vu le quartier, notre appartement ne vaut plus rien ! ». « Si les étudiants peuvent le faire, pourquoi pas nous ? » demandait un jeune travailleur issu des quartiers populaires pris à partie par des passants depuis la rue alors qu'il pendait sa crémaillère en centre-ville, avec musique et toutes fenêtres ouvertes.

C'est à ce point des écarts d'interprétation et des nœuds sociaux et générationnels du phénomène que l'analyse décalée et distanciée en termes de morphologie sociale apparaît très heuristique. De même que Jean-Claude Chamboredon parvenait à sortir d'une lecture psychologisante des difficultés quotidiennes dans les grands ensembles HLM pour décrire les heurts objectifs que produit la distance sociale dans la proximité spatiale[18], il est

possible de lire autrement la question du bruit à Angers quand on en considère la population.

Le bruit du changement dans la morphologie sociale.

Même si le fait est peu connu, et surtout peu reconnu par les habitants eux-mêmes, Angers se singularise aujourd'hui par sa jeunesse. Elle est en tête des villes du Grand Ouest pour la place des moins de 20 ans dans la population totale (27 %), nettement au-delà de la moyenne régionale (25,6 %) ou nationale (24,8 %). La pyramide des âges montre plus précisément que la jeunesse angevine va surtout de 15 à 29 ans, avec un effectif des 20 à 24 ans fortement surreprésenté, marqué par une particulière féminisation des effectifs[19].

Mais lorsque l'on aborde la place de la jeunesse dans sa dynamique propre, on constate aussi que les jeunes de 15 à 24 ans représentent 40 % du total des nouveaux arrivants à Angers entre 2001 et 2006, tandis que les seuls étudiants en constituent près d'un tiers. Ainsi, plus que toute autre catégorie de population, c'est la population estudiantine qui assure le renouvellement démographique de l'aire urbaine[20].

Enfin, les étudiants ont largement investi la ville, où ils résident à 95 % par rapport aux autres communes de l'agglomération, le plus souvent dans le parc locatif privé. En effet, selon une enquête de l'AURA (Agence d'urbanisme de la Région angevine) sur le logement étudiant dans la ville, ils ne seraient que 12 % en résidences collectives[21]. Compte tenu du tiers résidant encore dans leur propre famille, cela signifie qu'à Angers ils sont massivement des locataires du parc privé (51 %), ce qui est un trait démographique spécifique à l'échelle nationale.

La carte de leur répartition dans la ville montre que l'immense majorité se concentre dans le parc locatif privé du centre-ville (42 %) et du péricentre (30 %)[22], alors même que le plus gros pôle d'enseignement est le campus de Belle Beille, installé dans un quartier périphérique et regroupant plus du tiers des effectifs étudiants totaux. Mais cette polarisation dans le centre semble répondre à une nécessité autant qu'à un choix, car l'essentiel des T1 et T2 disponibles à la location à Angers y sont situés[23]. Alors que le centre-ville ne compte que 22 % des résidences principales d'Angers, le parc privé y est plus dense qu'ailleurs, et les petits logements y sont surreprésentés (70 % des logements privés à la location en centre-ville sont des T2 ou moins).

Ce quartier concentre en réalité 40 % de l'offre de toute la ville en petits logements en location. Les étudiants y trouvent en outre tous les services de proximité, les lieux de distraction et de sorties (bars, restaurants, certaines

boîtes de nuit) et des modes de transport desservant toutes les écoles et tous les sites universitaires. Et comme ils y trouvent statistiquement aussi plus fréquemment leurs amis, l'effet d'agglomération vient renforcer à son tour des choix individuels de localisation qui alimentent encore davantage la concentration dans le centre. Ainsi la place relative des étudiants dans le centre-ville d'Angers a-t-elle progressé tandis qu'ils occupaient peu à peu des logements plus grands (choisis en colocation, par cooptation le plus souvent) et délaissaient les « mauvais logements », mal équipés ou mal situés, du parc privé, au fil de leur carrière de locataires et d'une élévation de leurs exigences[24]. Or ce bouleversement de la démographie urbaine ne s'est pas traduit par un rajeunissement des symboles, de l'offre de services ou du discours de la ville sur elle-même. Il est étonnant de voir en effet à quel point cette dernière semble fonctionner encore comme si la population étudiante ne pesait rien ou presque : entre autres exemples, la première ligne du tracé du tramway ne dessert pas le premier pôle universitaire de la ville et le centre culturel officiel de l'Université d'État n'a ouvert qu'en 2006, sur les décombres d'une maison des étudiants associative qui n'a connu que quelques années d'activité[25]. Peut-on alors estimer qu'ouvrir ses fenêtres en grand toute la nuit pour diffuser aux alentours les échos d'une fête dans un appartement surpeuplé est une manière de se faire entendre, et, pendant du sentiment d'être niés des vieux Angevins, d'affirmer une présence collective d'autant plus vigoureusement qu'elle n'est pas véritablement reconnue par ailleurs ?

Le bruit révèle sans doute la prise de possession nocturne de l'espace public par les étudiants, dont le poids croissant répond au développement de l'offre de formation supérieure à Angers et illustre localement le phénomène général de la massification de l'enseignement supérieur français et l'allongement de la durée des études. Il transcrit sur un mode sonore la transformation, favorisée par les dispositifs fiscaux, des logements du centre-ville en logements étudiants et se trouve concrètement amplifié par les nouveaux comportements d'alcoolisation excessive (des ivresses plus fréquentes et plus fortes) dans un contexte de malaise étudiant face à un avenir professionnel jugé sombre.

Mais cette transformation de la ville se lit à son tour au niveau de la mutation des vitrines de certains lieux du centre-ville, qui lui donne une physionomie particulière, en raison de l'effet d'aubaine pour les commerces de kebabs, pizzas et bars que constitue la concentration estudiantine. Sur les tensions sociales ressenties par les habitants victimes des nuisances se greffe un fort sentiment d'agacement envers les commerçants qui alimentent cette situation, en bénéficient financièrement et « poussent au crime ». À la micro-échelle de la rue, on peut également observer entre les commerçants une lutte sourde, opposant ceux qui « profitent » des

étudiants (bars, boîtes de nuit, épiceries ouvertes la nuit) et ceux qui s'en plaignent (pizzeria ne faisant pas d'affaires, boulangerie, pharmacie). Une économie politique du bruit la nuit pourrait éclairer les dynamiques à l'œuvre[26]. Mais l'essentiel semble néanmoins tenir à Angers dans la tension qui existe entre les changements démographiques objectifs et l'image stéréotypée et immuable de la ville, dont le CCQ se retrouve lui-même vecteur, parfois à son insu, et d'une manière qui l'empêche d'envisager de meilleures réponses et d'amener la mairie à aborder la question d'une manière plus féconde.

*
* *

Le quotidien de l'élue novice que j'étais fut à la fois confus et intense, surchargé de sens, d'informations et de gestes à accomplir, le plus souvent dans l'urgence, à la lisière de l'impossible. Ce fonctionnement à flux tendu ne ménageait pas la possibilité d'un retour réflexif sur les pratiques, en raison de l'incessant basculement du rôle d'élue à celui d'enseignant-chercheur, puis de maman culpabilisée de très jeunes enfants, avant de retourner à celui d'élue en réunions le soir. Ce retour ethnographique sur une expérience politique particulière ne doit donc pas donner l'illusion d'une histoire bien maîtrisée et d'une situation clairement appréhendée. La question du bruit à Angers a commencé à se poser longtemps avant mon arrivée et elle poursuit sa course aujourd'hui. Mais mon expérience permet de rendre compte, au plus près d'un terrain particulier, de la manière dont un certain type de bruit s'incarne dans cette ville, ce qu'il signifie et comment il peut devenir, ou non, une catégorie du débat politique, voire de l'intervention publique.

Si l'on peut considérer que « les luttes politiques sont dominées par la compétition permanente pour l'imposition du sens légitime à donner à l'action conduite[27] », on a montré ici qu'il y a aussi en politique à conférer du sens à une action non conduite. C'est ce à quoi une sociologie compréhensive peut aboutir, mettant en lumière de l'intérieur les processus et les conflits par lesquels la décision politique d'une certaine forme d'inaction a pu dominer. Mais la compréhension du phénomène du bruit requiert aussi d'articuler le niveau de l'analyse ethnographique aux enseignements d'une vue macro-sociale de la ville et de ses transformations qui, à Angers en particulier, échappe trop à la connaissance commune.

Enfin, les conflits autour du bruit au sein du CCQ éclairent également les malentendus de la démocratie participative, où les habitants sont invités à venir s'exprimer sur les problèmes et les questions qui les concernent, devant des élus censés les écouter et tenir compte de leurs dires. Cette mise

en scène néglige le caractère hautement social, processuel et négocié de la transformation d'une question sociale en question politique : celle-ci relève d'une construction complexe – plus délicate lorsque les individus sont là pour parler en leur nom de problèmes personnels – qui va de la mise au jour d'enjeux publics à l'élaboration d'un agenda décisionnel, *via* la construction de catégories de l'action politique[28].

Le décalage entre la théorie de la démocratie participative et ce dont les élus sont capables dans les faits en termes de « mise en politique », les écarts entre les conceptions sous-jacentes des uns et des autres des modalités de l'action politique (*discipline* vs *sécurité*), et les retards entre les changements de la morphologie sociale d'une ville et leur perception par les habitants illustrent toutes les dimensions de ce malentendu. L'impossibilité de la résolution simultanée de ces hiatus explique pourquoi la mobilisation des habitants contre le bruit ne pouvait en l'occurrence que se traduire par une manière d'échec de tous les acteurs en présence[29].

Elsa Lafaye de Micheaux
elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr
MCF, Université de Rennes 2
Centre d'économie de la Sorbonne

NOTES

1. Julien Gracq, *La Forme d'une ville* (1985), Paris, Gallimard, 1995, p. 777.

2. *Ibid.*, p. 778.

3. Par exemple dans le classement proposé chaque année depuis 2002 par le magazine *Le Point*.

4. Voir l'article de Philippe Le Guern dans ce numéro.

5. J'ai occupé la position d'adjointe au maire pour le quartier centre-ville de mars 2008 à mars 2010, au sein d'une équipe dirigée par le même maire, socialiste, depuis 2001 (et conseiller municipal depuis 1976). « Adjoint de quartier » est une fonction politique introduite alors à Angers, dans le prolongement de la mise en place de la loi Vaillant relative à la démocratie de proximité (loi nº 2002-276 du 27 février 2002) et instituant les conseils de quartier pour les villes de 20 000 habitants ou plus. Lors du précédent mandat, cette nouvelle loi s'était traduite par la création d'un service dédié à la participation des habitants au sein de la mairie et employant un certain nombre d'agents afin d'organiser et de suivre les dix conseils de quartier (dits « conseils consultatifs de quartier », CCQ). En 2008, la nouvelle majorité a choisi d'organiser le pouvoir municipal différemment, en cherchant à croiser les logiques thématiques et territoriales : ainsi, dix adjoints de quartier sont venus rejoindre les dix-huit adjoints thématiques aux fonctions établies de longue date (voirie, culture, enfance, jeunesse, sport, urbanisme, solidarités, commerce, etc.).

6. « La population, dans son ensemble et ses parties, avec ses formes, sa structure, qui ne s'expliquent que par sa nature propre ; tel est l'objet de la morphologie sociale *stricto sensu*. C'est à elle que nous sommes ramenés toutes les fois que nous étudions les morphologies particulières. Ainsi *il y a des faits de population*, qu'on peut séparer de tout le reste, et rattacher les uns aux

autres sans sortir du domaine qu'ils constituent » (Maurice Halbwachs, *Morphologie sociale*, Paris, Armand Colin, 1938, p. 42).

7. Quotidien régional diffusé à 100 000 exemplaires avec cinq éditions locales, le *Courrier de l'Ouest* (autrefois *Courrier d'Angers*) est d'abord un journal d'abonnés, au public plutôt âgé. Scruté par le cabinet du maire et lu par toute la municipalité, qu'on y abonne d'office, il est l'un des acteurs du conflit sur le bruit à travers sa rubrique « Courrier des lecteurs ».

8. Totalement novice en politique, de plus non affiliée au parti socialiste, je me voyais attribuer un mandat d'adjoint territorial lui-même en cours de définition.

9. Il s'agit à l'évidence de conflits d'usage entre les fonctions domestique, économique et récréative, voire patrimoniale, du quartier ; voir Thierry Kirat et André Torre (dir.), *Territoires de conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, Paris, L'Harmattan, 2008.

10. Autrement dit, une commande que la mairie adresse au CCQ : celui-ci forme alors un groupe de travail qui se charge, au fur et à mesure des réunions, de rendre une réponse sur le sujet.

11. Sous-titré « Trop d'alcool / trop de bruit tue la fête » dans une double optique de prévention de l'alcoolisme et de promotion de la tranquillité publique, novembre 2008.

12. « Je suis enceinte, fatiguée et je n'ai pas droit au sommeil », *Courrier de l'Ouest*, 2 juin 2009.

13. L'auteur de l'article a demandé au couple de lui faire suivre les réactions qui s'adressaient à lui directement (le journal avait publié sa photo, son nom et celle de son entrée d'immeuble), en particulier celles de la mairie.

14. Au passage, cette situation montre bien la valeur heuristique de l'approche compréhensive en sociologie lorsqu'il s'agit de dégager les façons et les raisons d'agir respectives des différents acteurs dans des contextes spécifiques. On peut trouver une bonne présentation théorique des vertus de la compréhension dans Cyril Lemieux, *Le Devoir et la Grâce*, Paris, Economica, 2009.

15. Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Hautes Études / Gallimard / Seuil, 2004.

16. 58,5 % des 32 000 étudiants angevins étaient en 2007 en niveau licence. Source : AURA (Agence d'urbanisme de la Région angevine), *Éléments de connaissance du logement étudiant. Situation 2008*, 2008, p. 11.

17. La moitié seulement des étudiants angevins sont du département et les deux tiers ne résident pas chez leurs parents, proportion plus élevée que pour la moyenne nationale. Source : *ibid.*, p. 14.

18. Pour lui, ce sont les caractéristiques morphologiques de cette population (en particulier la pyramide des âges et la dynamique de peuplement) qui sont la clé de l'analyse des transformations sociales dans les grands ensembles. En effet, « les divisions sociales [y] sont surdéterminées par les conditions de constitution de cette population et par les particularités de sa composition » (Jean-Claude Chamboredon, « Proximité spatiale et distance sociale des grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, vol. XI, 1970, p. 3-33).

19. Les tranches de population d'amplitude de 5 ans comptent en moyenne autour de 2 × 4 000 individus (hommes et femmes), sauf pour les catégories d'âge les plus élevées, où le chiffre baisse après 70 ans. Mais trois tranches d'âges se distinguent du profil d'ensemble : les 15-19 ans (7 000 garçons/8 000 filles environ) et les 25-29 ans (2 × 6 500) d'une part, les 20-24 ans surtout, avec plus de 9 000 garçons et plus de 11 000 filles en 2006, soit une catégorie d'âge plus que deux fois surreprésentée par rapport aux autres. Source : AURA, *La Jeunesse du territoire angevin*, 2010.

20. Alors que les étudiants représentent 23 % des nouveaux arrivants à Nantes et Brest, ils en constituent 29 % à Angers et Rennes selon l'AURA (*Qui vient s'installer dans le Grand Ouest ?*, avril 2011).

21. Le logement en cité universitaire ne correspond qu'à 6 % du total, les foyers de jeunes travailleurs à 2 % (AURA, *Éléments de connaissance du logement étudiant. Situation 2008*, *op. cit.*, p. 14).

22. Pour ce qui concerne les seuls allocataires d'aides au logement (données de la CAF citées *in ibid.*, p. 16).

23. Données INSEE citées *in ibid.*, p. 17. Ici intervient une subtilité participant à la difficulté récurrente de mobiliser des informations statistiques robustes à des fins d'explication des enjeux auprès des habitants réunis en CCQ : les contours politiques du quartier dont j'étais l'élue, dit quartier « centre-ville, La Fayette, Éblé », sont différents des contours administratifs et statistiques définis par l'INSEE dans le cadre de ses analyses infra-communales dites « aux IRIS ». Au-delà de ces différences de périmètre, c'est bien plus largement le recours à des travaux scientifiques pour éclairer les questions du quotidien qui manque au niveau des élus de quartier : les services munici-

paux (en l'occurrence, la prospective) se sont révélés très défiants à l'idée de laisser entre nos mains des données et des études dont ils ne contrôleraient pas l'emploi que l'on pourrait en faire. Ainsi, on me refusait l'utilisation de données sur les revenus de la population du centre-ville de peur que je ne me trompe dans les explications relatives à la médiane et la moyenne. J'ai dû mettre en avant une agrégation de sciences sociales pour avoir le droit de citer ces données en public, lors d'une des premières réunions du CCQ où je souhaitais porter à la connaissance des habitants la composition socio-démographique réelle du centre-ville, bien éloignée de l'image « bourgeoise » qu'il donne de lui-même.

24. AURA, *Éléments de connaissance du logement étudiant. Situation 2008*, *op. cit.*, p. 24.

25. L'association Maison des étudiants d'Angers a vécu de 1997 à 2005. Cf. Anne Lafon, *Fonds de l'association de la Maison des étudiants d'Angers* (répertoire numérique détaillé), 2008, <http://www.angers.fr/uploads/media/FRAC049007_47_J_-_Maison_des_Etudiants.pdf>.

26. Idée que Jean-François Bayart aborde brièvement dans sa chronique sur la « privatisation de l'espace public », *Sociétés politiques comparées*, nº 19, 2009, <http://www.fasopo.org/reasopo/n19/chronique.pdf>.

27. Philippe Braud, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2006, p. 545 ; cité par Paul Bacot, « Compte-rendu de lecture », *Mots. Les langages du politique*, nº 84, 2007, p. 109.

28. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 66-86.

29. Je tiens à remercier Samira Echahid pour l'érudition généreuse de sa relecture, en particulier pour la belle référence à Jean-Claude Chamboredon. J'ai aussi bénéficié des critiques très justes et toujours bienveillantes de Bénédicte Havard-Duclos et d'Emmanuelle Quiniou.

RÉSUMÉ

Le thème des nuisances sonores s'est rapidement imposé aux politiques publiques comme un enjeu du quotidien des habitants, notamment exprimé dans le cadre du développement d'instances participatives comme les conseils de quartier. Les habitants victimes de ces nuisances analysent ce phénomène en termes d'incivilités ou de détérioration du « vivre ensemble ». Cet article retrace, dans le cas d'Angers et à partir d'une enquête de terrain participative où l'auteur occupait la position singulière d'élue municipale, la mobilisation des différents acteurs concernés (associations, riverains, élus, étudiants) et son échec prévisible. En effet, la question du bruit semble moins s'expliquer par une sociologie des incivilités que traduire des évolutions de la morphologie sociale angevine.

SUMMARY

Noise pollution has rapidly emerged as a key public policy issue relevant for citizens everyday life and specifically revealed by the development of local-level participatory bodies such as neighborhood councils. Residents suffering from those nuisances interpret them either as marks of uncivil behaviour or as a weakening of the sense of community. The present article, focussing on the city of Angers and building on a participant observation carried out by the author holding the unusual position of town councillor, chronicles the mobilisation of several stakeholders (associations, tenants, elected officials, students) and its predictable failure. In fact, rather than being the instantiation of a "sociology of incivility", noise pollution designates a set of changes undergone by demographic, urban, and social structures.

L'Asie du Sud-Est 2015

Bilan, enjeux et perspectives

Sous la direction
d'Abigaël Pesses et François Robinne

IRASEC
les Indes savantes

Malaisie

Drames aériens, désarroi et reprise en main politicienne. La Malaisie sous le choc malgré les bonnes nouvelles économiques

Elsa Lafaye de Micheaux

2014 aura été une année particulièrement douloureuse pour la Malaisie, marquée par deux drames aériens ayant traumatisé la population et son personnel politique. Le mystère entourant la disparition du vol MH370 pour Pékin en mars et la violence de l'agression dont a été victime le vol MH17, abattu au-dessus de l'Ukraine, restent dans toutes les mémoires. Plusieurs mois après, des sanctuaires spontanés d'hommage aux victimes ponctuent encore le paysage quotidien, des bâtiments universitaires aux centres commerciaux, tandis que toutes les grandes compagnies nationales multiplient les messages de condoléances sur de grands écrans publicitaires dans la rue ou dans les journaux. Ces deux événements tragiques appellent toujours leur explication puisque la disparition du Kuala Lumpur-Pékin du 8 mars n'a pas été élucidée, ni les auteurs de l'explosion de l'Amsterdam-Kuala Lumpur du 17 juillet 2014 identifiés. Lorsque le ministre de la Défense Hishammuddin Hussein s'est rendu en Ukraine et en Russie en septembre 2014, il n'a reçu aucune réponse officielle à la question de savoir qui était responsable de cet acte de guerre, les autorités ukrainiennes comme russes, ainsi que les séparatistes prorusses en Ukraine, se renvoyant la responsabilité.

Les deux drames semblent, dans un cas comme dans l'autre, ne pas relever de la responsabilité du gouvernement malaisien : pour autant ces coups du sort successifs ne pouvaient pas ne pas affaiblir symboliquement le Premier ministre

Najib Razak, dépassé par une situation hors norme. Cet acharnement des « cieux » contre la nation malaisienne, le sentiment d'infortune collective dépourvue d'explications claires et officielles ont implicitement pesé sur la confiance que les Malaisiens placent dans ceux qui les gouvernent. La confiance et la légitimité, en ce qui concerne Najib, étaient déjà fortement écornées par les élections générales de 2013, remportées d'extrême justesse par le Barisan Nasional alors que l'opposition (le Pakatan Rakyat, coalition particulièrement composite) gagnait en soutiens et puissance[1]. Le Barisan Nasional est la coalition au pouvoir depuis l'Indépendance sous domination historique du parti malais conservateur UMNO, tandis que la coalition d'opposition, née du mouvement *Reformasi* enfanté par la crise de 1997, agglomère des forces politiques hétérogènes. Incarnant les espoirs de changement du pays et en particulier de la jeunesse face au parti UMNO, l'opposition du Pakatan Rakyat a recueilli 51 % des suffrages aux élections générales de 2013. Si le découpage électoral l'a privée d'une victoire en termes de siège, ces élections ont représenté un tournant extrêmement favorable pour l'opposition. Mais en raison de son caractère hétéroclite (alliant partis démocratiques et parti islamique), la question de sa capacité à gouverner malgré les différences de points de vue se pose. Or la déception et l'amertume d'une grande partie des Malaisiens au cours de 2014 ont aussi été alimentées par le fait que l'opposition n'a pas mis longtemps à afficher de profondes divisions internes. La « crise du Selangor » notamment a fait reculer la perspective d'une alternative politique crédible à laquelle la majorité des Malaisiens aurait aimé se rallier et qui semblait, fin 2013 encore, tout à fait ouverte.

1 - Une année de discorde : la crise de l'opposition et le raidissement postélectoral du parti au pouvoir (UMNO)

[1] Les 13e élections générales de 2013 renouvelaient 12 des 13 assemblées (sauf le Sarawak) des Parlements des États fédérés de Malaisie, ainsi que les 222 députés élus au Parlement (*Dewan Rakyat*). Le Front national (BN – Barisan Nasional), coalition dominée par le parti malais (UMNO – United Malay National Organisation) mais comprenant 13 autres partis dont les partis historiques des communautés chinoise (MCA – Malaysian Chinese Association), indienne (MIC – Malaysian Indian Congress) ou encore le parti de l'État du Sarawak (PBB – Pesaka Bumiputra Bersatu), s'opposait à l'Alliance du peuple (PR – Pakatan Rakyat), coalition d'opposition rassemblant le Parti d'action démocratique, (DAP – Democratic Action Party), le Parti islamique malaisien (PAS – Parti Islam Se-Malaysia) et le Parti de la justice nationale (PKR – Parti Keadilan Rakyat).

Fortement polarisée depuis les élections générales de 2013 qui ont vu se préciser la possibilité d'une victoire historique de l'opposition[2], la vie politique malaisienne a été chaotique et difficile pour les deux camps en 2014. La « crise du Selangor », dans laquelle l'opposition s'est enferrée au fil des mois, l'a divisée et très fortement affaiblie. La période qui a suivi les 13e élections générales s'est ainsi révélée beaucoup moins défavorable qu'on aurait pu l'imaginer pour l'UMNO. Mais son président, le Premier ministre en titre Najib, a semblé assommé par les événements, et les critiques auxquelles il a fait face au sein de son propre camp ont fini de défaire sa légitimité. Seules quelques bonnes nouvelles symboliques et largement inattendues (bons chiffres de la croissance, reprise des investissements étrangers, obtention du siège de membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU pour l'année 2015) peuvent donner l'illusion d'une bonne conduite du pays.

La crise de l'opposition dans l'État du Selangor et les crispations du parti islamique (PAS)

Tout a commencé par le *Kajang move* (Mouvement de Kajang), autrement dit la démission d'un élu du PKR, Lee Chin Cheh, dans la circonscription de Kajang, dans l'État du Selangor, le 27 janvier 2014. Cette démission a été suivie dès le lendemain par l'annonce de la candidature du leader charismatique du PKR, Anwar Ibrahim, aux élections partielles pour le remplacer. Un tel siège au Parlement local était en effet la condition légale pour lui ouvrir la voie au poste de *Menteri Besar*, autrement dit de chef de l'exécutif local de l'État (équivalent fonctionnel du *Chief Minister* des États dépourvus de sultan comme Penang ou Malacca). Le Selangor est l'État à la fois le plus riche et le plus peuplé de Malaisie. Cette élection était prévue pour le 23 mars avec clôture des dépôts de candidature au 11 mars. Alors que le 9 janvier 2012, la Haute Cour de Kuala Lumpur avait déclaré Anwar innocent de l'accusation de sodomie portée par un ancien employé (en 2008), son appel, fait par un avocat lié à l'UMNO, a soudain conduit à un nouveau procès le 7 mars 2014 devant la Cour d'appel (la

[2] Avec 47 % seulement des suffrages exprimés, mais bénéficiant d'un découpage électoral extrêmement favorable, le Barisan Nasional occupe 60 % des sièges au Parlement. Au niveau des États, il a reconquis l'État du Kedah, a conservé la majorité absolue (2/3 des sièges) dans 6 États (Perlis, Pahang, Negeri Sembilan, Melaka, Johor et Sabah) et conservé une majorité simple au Perak et au Terengganu. L'opposition qui avait remporté 4 États en 2008 n'en a plus que trois (Penang, le Selangor et le Kelantan), mais y détient la majorité absolue et dispose globalement d'un plus grand nombre de sièges au Parlement avec un total de 229 (contre 195 en 2008). Voir N. Fau, 2014, « Malaisie. Continuité politique dans un pays en mutation », *in* J. Jammes et F. Robinne (dir.), *Asie du Sud-Est 2014*, Bangkok-Paris, Irasec-Les Indes savantes, p. 245-267.

demande de délai portée par une pétition de soutien à Anwar ayant été rejetée comme abus de procédure). Lors de ce nouveau procès, à la veille de la clôture des listes, il a été déclaré coupable et condamné à cinq ans de prison, portant un coup juridique fatal à la possibilité de conquérir le sommet de l'État du Selangor. Sa femme, Dr Wan Azizah l'a donc remplacé *in extremis* sur les listes de candidature et a remporté le scrutin de Kajang à une large majorité (16 741 votes contre 11 362 pour le BN), le 23 mars. L'érosion des votants par rapport aux élections générales de 2013 est cependant manifeste (taux de participation de 72 % contre 88 % en mai 2013), et le succès de Wan Azizah plus modeste que celui de l'élu « démissionnaire » (19 571 votes).

Bien qu'elle ait affirmé le 23 mars que le poste de MB (*Menteri Besar*) n'était pas l'important, Wan Azizah a ensuite été désignée par son parti pour y prétendre. En effet, le *Menteri Besar*, Khalid Ibrahim, à la tête du Selangor depuis la victoire de l'opposition aux élections de 2008, a été à son tour écarté du pouvoir par le PR au motif d'une conduite trop solitaire des affaires, en particulier celles, complexes, entourant la renégociation politiquement cruciale des contrats relatifs à la production et la distribution de l'eau dans l'État. À la suite d'un vote défavorable du PR, Khalid a été obligé de présenter sa démission au sultan du Selangor, Sharafuddin Idris Shah (auquel il avait demandé audience durant l'été en vain) et, très amer, a donc libéré cette fonction le 26 août 2014. Une longue période de vacance du pouvoir au sommet du Selangor a suivi : ces semaines ont donné lieu à un suspense interminable quant au nom du MB qu'allait retenir le Sultan, comme le veut la Constitution malaisienne. Les partis alliés au sein du PR se sont déchirés sur la désignation des candidats. En effet, le Sultan demandait aux partis membres du PR de lui soumettre entre deux et quatre noms. Le DAP et le PKR n'en ont finalement présenté qu'un, au risque d'apparaître bien peu respectueux à l'égard du Sultan, celui de la femme d'Anwar. Le PAS, dont une partie s'est farouchement opposée à la nomination d'une femme (Wan Azizah) à la tête du Selangor, en a finalement proposé plusieurs, se distinguant des autres partis de la coalition. Les journaux proches du gouvernement ont amplement médiatisé les divisions et difficultés rencontrées lors de cette phase de crise devenant jour après jour plus aiguë. Le Sultan semblait « jouer la montre » et laisser grossir les dissensions. Les rumeurs de tractations avec l'UMNO, qu'elles concernent des membres du PAS ou du PKR, se sont multipliées. La crise ne s'est dénouée que le 23 septembre avec la nomination au poste de MB, non pas de Wan Azizah mais de son numéro deux, Azmin (voir portrait) jusque-là resté très discret. Sa prise de fonction a marqué l'épilogue d'une tragi-comédie dont aucun des partis de l'opposition en présence n'est sorti grandi, et surtout pas le PAS qui, dans l'opération, a perdu un siège au

conseil exécutif du Selangor[3]. Personne, si ce n'est peut-être le sultan du Selangor, dont le pouvoir politique est apparu bien réel, « faiseur de roi » qui ne s'est pas privé de commenter l'épisode : « les politiciens vont et viennent, ils servent durant 5 ans et peuvent être remplacés aux élections suivantes ; je régnerai sur le Selangor jusqu'à la fin de ma vie[4] ». L'opposition dans son ensemble ressort décrédibilisée de la crise : sa prétention à pouvoir partager le pouvoir malgré une hétérogénéité profonde ne résistera sans doute pas à ce fiasco. Anwar Ibrahim, l'icône politique de 1998 et du mouvement de la *Reformasi*, leader *de facto* du PKR, ne peut plus tenir le rôle de victime d'un pouvoir autoritaire – dont il est objectivement lui-même le produit – et, pour beaucoup, ne peut plus non plus y associer tout le mouvement d'opposition. C'est ce qui a été d'ailleurs très clairement exprimé par Ekhsan Bukharee, le coordinateur de Lensa Anak Muda Malaysia (Lensa), dans le cadre de la manifestation contre le Sedition Act du 17 octobre 2014 à Kuala Lumpur : « Anwar, nous sommes fatigués de vous »[5]. Mais son dernier procès en appel a néanmoins donné lieu à de fortes manifestations de soutien deux semaines plus tard, à Putrajaya car beaucoup pensent toujours qu'il est l'homme politique le plus dangereux pour l'UMNO.

Le décès de Karpal Singh, juriste de très haut vol et grande figure morale malaisienne a renforcé les difficultés du Pakatan Rakyat. En effet, le DAP, souvent critiqué par l'UMNO dans son ambition postraciale comme étant un parti chinois au service de Chinois de Malaisie, se trouve ainsi brutalement privé de sa principale caution de parti multiethnique ; l'opposition y perd une de ses principales références intellectuelles et morales et l'un de ses cadres aux compétences les plus largement reconnues. Enfin, Anwar lui-même, dont Singh fut l'avocat à plusieurs reprises, voit disparaître avec ce décès, l'un de ses principaux soutiens au sommet du PR.

De son côté, le PAS, parti islamique membre de la coalition d'opposition, a jonglé avec les moments et les annonces pour mettre à l'honneur ou, au contraire, laisser de côté son propre agenda politique, inchangé depuis des années : l'établissement d'un État islamique en Malaisie. Ainsi, courant 2014, la mise en pratique du *hudud* (partie de la charia relative aux crimes – blasphème, jeu, adultère, défaut de conduite vestimentaire, etc.) dans le Kelantan, l'État

---

3 Fathi Aris Omar, « How did PAS lose an exco seat in Selangor », *Malaysiakini*, 26 septembre 2014.

4 Ram Anand, « Royal muscle - politicians come and go, sultan for life », *Malaysiakini*, 3 octobre 2014.

5 « We won't hit the streets for you again, Anwar », *Malaysiakini*, 17 octobre 2014.

gouverné par le PAS était-elle tantôt annoncée, tantôt oubliée, ou du moins momentanément mise de côté. Le jour de l'annonce du budget 2015, le gouvernement du Kelantan annonçait la décision de mettre en œuvre le *hudud* au Kelantan, malgré l'opposition des non musulmans. Il précisait cependant que seuls les musulmans en relèveraient et, le lendemain, s'étonnait que ceux qui n'en relèveraient pas s'y opposent quand même. Le premier exemple donné d'application de la loi est le respect de la prière du vendredi : la peine encourue en cas de manquement délibéré serait de 1 000 RM (250 euros) ou un an d'emprisonnement, ou les deux. La création de brigades de femmes veillant à la bonne pratique de la prière du vendredi serait à l'étude. Dans le même registre, l'association de défense des libertés civiles des femmes musulmanes, Sisters in Islam, a fait l'objet d'une *fatwa*, car jugée « déviante » par le Conseil religieux islamique du Selangor (MAIS) pour motif de « libéralisme et pluralisme ». Là encore, les partis se sont divisés au sujet de cette *fatwa* : Azmin, au titre de MB du Selangor, s'est refusé à la commenter, alors que la Jeunesse du PAS critiquait la réaction en justice de l'ONG soutenue juridiquement par Zaid Ibrahim (PKR). Durant la crise du Selangor comme à l'issue de celle-ci, le PAS est apparu plus que jamais clivé par une ligne de fracture au sein de son assemblée (*muktamat*) entre les pro-Hadi, l'actuel président du parti, conservateurs et pro-oulémas, et les libéraux ayant souvent rejoint le PAS suite à l'éviction d'Anwar, se dénommant eux-mêmes « Erdogan » pour souligner leurs aspirations réformatrices. Ces éléments soulignent à l'échelle du Selangor les difficultés que rencontre objectivement la coalition d'opposition (PAS, DAP, PKR) pour se partager le pouvoir et gouverner. Alors qu'elle est très attendue sur ce terrain, tant par ses partisans - majoritaires, on l'a dit, aux dernières élections – que par l'UMNO guettant ses premiers faux pas. Dans une sortie rhétorique durant la crise du Selangor, le parti malais a eu beau jeu de donner en exemple la pratique « harmonieuse » de sa propre coalition, le Barisan Nasional, au record de longévité.

Mais si l'opposition a subi sa première crise politique en 2014, l'UMNO semble aussi divisée. Le Premier ministre, son président, sort diminué du cours chaotique de l'année. Son incapacité à redonner ordre et sens à la succession des événements, autrement que par la mise en application de lois liberticides, affaiblit encore la confiance des Malaisiens en leur gouvernement et pourrait peser sur son propre avenir politique.

Unité nationale fragilisée et usage du Sedition Act

Najib Razak a été victime d'un malaise à l'annonce du deuxième drame aérien, le premier ayant déjà donné lieu à une vague de critiques sur la communication et la gestion de la crise. À la suite du drame, la grande compagnie aérienne nationale, la MAS, est apparue en sursis. Les négociations avec l'Ukraine et la Russie se sont très mal engagées et la société en est restée traumatisée. Qui plus est, Mahathir Mohamad, l'ancien puissant Premier ministre (1981-2003) a multiplié les critiques à l'égard de la politique de Najib, ouvrant une large brèche au sein de l'UMNO pour permettre à une opposition interne de voir le jour. Ainsi, sur de très nombreux plans, le pouvoir a semblé affaibli et désorienté. Cela s'est traduit à la fois par une incapacité à rassembler la nation, par une position qui a longtemps tardé à se clarifier vis-à-vis de l'État islamique, mais également par un abus du Sedition Act, une loi héritée de la colonisation (1948) répressive envers les libertés fondamentales.

La fin du communalisme, autrement dit de la représentation dominante de la société comme divisée entre communautés ethniques, était envisageable pour beaucoup au moment des élections de 2013. Au contraire de quoi, le maintien au pouvoir d'un Najib affaibli a ouvert la porte à tous les dérapages. Des accusations portées publiquement à l'encontre des autres communautés, agitant le spectre des dissensions ethniques, ce qu'on nomme *racial bullying* en Malaisie, remontent à la surface. En vrac, les partis extrémistes malais (PERKASA, ISMA) et les personnalités politiques de l'UMNO ou du PAS n'hésitent plus à attaquer l'« arrogance des non-Malais », à définir par le terme d'« intrus » (*intruders*), les non-Malais, en particulier les Chinois de Malaisie, à remettre en cause les écoles en langue chinoise, voire, à interpréter la présence d'une élue à la fête de la bière comme « une offense au parti islamique ». Les étrangers, très nombreux, notamment au niveau des travailleurs peu qualifiés, sont criminalisés.

Au même moment, le débat judiciaire non résolu sur l'interdiction de la reprise du nom d'Allah dans la Bible (nom dont l'usage devrait, selon certains oulémas, être réservé aux musulmans) a donné lieu à de nouveaux développements et permet à l'UMNO de poursuivre son jeu politicien, surfant sur les pommes de discorde intercommunautaires en s'alignant sur le parti islamique. Nancy Shukry, ministre au sein du cabinet du Premier ministre et *de facto* ministre de la Justice, paraissait début octobre justifier Ibrahim, le leader de PERKASA, association d'extrême droite proche de l'UMNO, qui menaçait de brûler les exemplaires de la Bible maintenant la mention d'Allah. Le thème des bibles brûlées est revenu en boucle dans les débats sur Internet comme dans les journaux, avant que la ministre ne se rétracte[6].

6 « Nancy : I never supported Ibrahim and its religious views », *The Star*, 17 octobre 2014.

Cette image de bibles (chrétiennes) brûlées par les islamistes prenait une tonalité toute particulière dans le contexte international de guerre contre l'État islamique (EI). Au moment où les États-Unis se sont engagés dans une intervention aérienne en Syrie en septembre 2014, la politique consistant à ne pas se couper des références à l'islam, mais au contraire à surenchérir régulièrement en direction du parti islamique d'opposition, a amené le gouvernement à une position très peu claire, voire, longtemps douteuse sur les terroristes de l'État islamique. En effet, en juin 2014, le Premier ministre malaisien saluait l'action de l'Armée de libération islamique en Irak dont la communauté internationale s'alarmait des exactions, en particulier commises à l'égard des chrétiens. Soumis à une forte critique du mouvement citoyen *Bersih*[7] qui a immédiatement médiatisé le dérapage au niveau international, le gouvernement s'est ensuite bien gardé de s'exprimer sur le sujet. Ce n'est que le 26 septembre, lors de la tribune de Najib à New York sur la « modération malaisienne », que le chef du gouvernement s'est véritablement exprimé pour condamner les exactions des jihadistes, à un moment où il espérait obtenir les soutiens de l'Assemblée générale de l'ONU pour un siège au Conseil de sécurité. La veille du vote à l'ONU, le gouvernement annonçait d'ailleurs une vague d'arrestations de présumés terroristes, dont le plus jeune était âgé de 14 ans, parmi lesquels « trois personnages clés du recrutement pour l'EI en Malaisie »[8].

Alors que la population aspire à l'unité et au recueillement quelques semaines après le second drame aérien et tandis que les restes des victimes arrivent sur le sol malaisien, la tension et la crispation politiques ont entouré les deux journées de fête nationale, d'abord la fête de l'Indépendance, Merdeka Day, le 31 août, puis la fête de la Malaisie. Lors des célébrations de l'indépendance du pays à Georgetown (Penang), plus de 150 personnes ont ainsi été arrêtées. Elles participaient officiellement au cortège, au titre de la Voluntary Patrol Unit (PPS), institution locale créée par le gouvernement d'opposition de Lim Guan Eng (DAP), mais non enregistrée au registre des sociétés. Arrêté après avoir pourtant ouvert le cortège en compagnie du sultan du Perak, l'élu parlementaire du DAP, conseiller en charge du Bien-être, du Travail social et de l'Environnement et responsable de cette association, Phee Booh Poh, a passé la nuit en prison. La journaliste malaisienne Susan Loone (*Malaysiakini*), qui l'avait interviewé, s'est

[7] Mouvement citoyen anticorruption né en 2006 durant l'ouverture politique sous Abdullah Badawi. Voir B. Welsh et J. Chin, 2013, *Awakening, the A. Badawi years in Malaysia,* SIRD, p. liii-lv. Voir aussi l'interview par B. Welsh d'un de ses artisans (DAP), Liew Chin Tong, *op. cit.*, p. 294-311.

[8] F. Zolkepli, N. Rodzi, « 14 suspected militants held », *The Star*, 16 octobre 2014.

trouvée elle aussi arrêtée et interrogée par la police le lendemain. Des manifestations internationales de soutien (notamment de Reporters sans frontières) ont médiatisé cette affaire. À travers ces deux cas, les libertés fondamentales apparaissent clairement mises à mal en Malaisie. On constate ici que les promesses électorales de Najib, en 2011 et 2012, annonçant une ouverture sur le plan de la liberté d'expression et des droits civiques, étaient bel et bien en trompe-l'œil[9], et n'ont pas été tenues malgré la promulgation du Security Offense Bill (2012) et l'annonce de la préparation du National Harmony Act en lieu et place respectivement de l'Internal Security Act (1960) et du Sedition Act (1948) toujours en vigueur. Il en va de même des libertés étudiantes et de la liberté académique : maître de conférences en droit public à l'Université de Malaya, Azmi Sharom (voir portrait) est accusé de sédition après avoir répondu en cours sur la constitutionnalité de la procédure de désignation du *Menteri Besar*. Il encourt pour cela trois ans de prison et 5 000 RM d'amende : il a cependant demandé un examen de la constitutionnalité de la loi antisédition au motif qu'elle date d'avant la Constitution malaisienne. La Haute Cour se prononcera sur ce point le 5 novembre, et d'ici là les audiences des autres procès pour sédition[10] sont suspendues. Le 16 octobre, une grande manifestation pour l'abolition du Sedition Act s'est tenue, à l'initiative des avocats du barreau, rassemblant plus d'un millier de participants. Le Sedition Act, aux contours flous laissant une très large part à l'arbitraire, semble en effet être devenu au fil des semaines l'arme de défense d'un pouvoir en perte de légitimité. Un subtil partage des rôles semble s'opérer alors entre le Premier ministre Najib, ayant promis l'abolition de cette loi en 2011, singulièrement muet sur les cas soulevés, et les deux grands utilisateurs de la loi, le chef de la police et le procureur général conduits à mettre en accusation nombre de personnalités, au premier rang desquelles des parlementaires de l'opposition. Mais à l'Assemblée générale du parti, le 26 novembre 2014, c'est en tant que Président de l'UMNO que Najib assume un spectaculaire revirement et annonce le maintien du Sedition Act, et son renforcement concernant les médias et les bloggeurs.

Autre occasion ratée de rassemblement populaire, le Malaysia Day du 16 septembre peine à trouver son sens. À l'initiative de Najib, il célèbre la naissance de la Fédération (1963) dans sa forme biterritoriale actuelle, c'est-à-dire la Péninsule malaise (hors Singapour expulsé en 1965) et les deux États, Sabah et Sarawak, de Bornéo. Mais cette année, la question de la scission de Sarawak et

---

9 N. Fau, 2013, « Malaisie. L'Année des "promesses tenues" ? », *in* J. Jammes (dir.), *Asie du Sud-Est 2013*, Bangkok-Paris, Irasec-Les Indes savantes, cf. section 2, « Des réformes démocratiques en trompe-l'œil ».

10 Dont celle, atypique, d'Abdullah Zaik, chef d'ISMA, une association d'extrême droite malaise.

Sabah a été évoquée après qu'un leader de l'opposition a, sous forme de boutade, parlé de les expulser. En effet, ces deux États ont permis la victoire du Barisan Nasional (BN) en 2013 : l'opposition aurait pu souhaiter leur sortie de la Fédération. Là encore, reprise plus que de raison, l'évocation de cette pseudo-expulsion est venue alimenter les dissensions nationales[11]. La fête de la Malaisie s'est tenue à Miri, dans l'État du Sarawak, sans que l'on puisse dire que cette cérémonie ait porté une grande signification et un nouvel élan à la nation, épuisée par les drames et les tensions politiques.

2 - L'Année de l'amitié Malaisie-Chine endeuillée par le drame du MH370

L'année 2014 s'annonçait pourtant sous de bons auspices sur le plan de la politique étrangère, avec l'annonce des célébrations des 40 ans de relations Malaisie-Chine lors de la venue du président chinois Xi Jinping à Kuala Lumpur en octobre 2013. Ces manifestations d'une amitié privilégiée – le premier pays non communiste de l'Asean à reconnaître la République populaire de Chine fut la Malaisie de Tun Adbul Razak, père de l'actuel Premier ministre, en 1974 – sont apparues fortement valorisantes pour la diplomatie malaisienne. De fait, les visites officielles se sont poursuivies durant l'année 2014, le second pont de Penang (pont fédéral), prouesse technique de 24 km, financé et construit par la Chine, a été inauguré le 1er mars 2014 par le Premier ministre et la Chine a prêté deux pandas au zoo de Kuala Lumpur pour dix ans.

Cette longue et précieuse amitié affichée symboliquement au plus haut niveau par les dirigeants respectifs recouvre un tissu de relations étroites et variées, qui se sont nettement densifiées au cours de la dernière décennie[12]. Au premier rang de ces relations, le volet commercial : depuis la fin de la décennie 2000, la Malaisie est devenue le premier partenaire de la Chine au sein de l'Asean avec 63,4 milliards $ US d'échanges bilatéraux en 2013. Ses exportations vers la Chine ont augmenté d'un tiers entre 2005 et 2011. Réciproquement, la

11 Interdire l'évocation de la séparation des États de Bornéo ainsi que le manque de respect à la royauté sont les deux justifications évoquées pour justifier le maintien du Sedition Act en novembre 2014.

12 Pour une analyse plus extensive des différents aspects de leur relation économique, voir E. Lafaye de Micheaux, « Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ? », *Revue de la régulation*, n° 15, juin 2014, (http://regulation.revues.org/)

Chine est devenue le premier partenaire commercial de la Malaisie depuis 2009. Cette nouvelle position a des incidences monétaires et explique que les deux Banques centrales se sont liées depuis 2009 par des accords de *swap* de devises[13] et que les autorités chinoises ont baissé en 2013 les restrictions à l'usage du yuan (transactions commerciales, dépôts bancaires) en Malaisie, dans un contexte général d'internationalisation progressive de la monnaie chinoise.

Concernant les investissements directs étrangers (IDE), la situation est beaucoup moins équilibrée. Bien que les données nationales portant sur ces investissements montrent qu'ils se sont fortement accrus au cours des dix dernières années, ils ne portent que sur des montants faibles côté chinois. Et leur dynamique, certes impressionnante, ne doit pas faire perdre de vue la profondeur des liens industriels avec les grands partenaires historiques : Singapour, Japon, États-Unis, Union européenne[14]. En effet, les flux d'IDE chinois en Malaisie ont été multipliés par cinquante entre 2003 et 2011 selon le MOFCOM chinois, mais ils atteindraient à peine 100 millions $ US en 2011. Ils restent minces à côté des volumes d'IDE chinois vers le Vietnam, le Cambodge ou le Laos, pays plus proches et beaucoup moins développés d'Asie du Sud-Est[15]. Dans l'autre sens, les IDE malaisiens vers la Chine s'élèvent à dix fois plus[16].

En 2014, le gouvernement malaisien a incité les Chinois à venir investir en Malaisie. Parmi les grands projets de développement en cours, le plus politique de tous est sans doute le développement du parc industriel de Kuantan. Ce parc,

---

13 Chine et Malaisie s'accordent pour se prêter mutuellement des montants équivalents de devises. Ils sont ensuite à disposition des importateurs afin de leur éviter de passer par le dollar pour régler leurs transactions entre la Malaisie et la Chine. Cette solution est adoptée par la Chine qui contrôle toujours la convertibilité de sa monnaie. Voir sur ce point l'article de J.R. Chaponnière dans *L'Asie du Sud-Est 2014*, Bangkok-Paris, Irasec-Les Indes savantes, p. 36-37.

14 Si l'on prend les données de stocks d'IDE entrants, l'Union européenne (29 milliards $ US) est devant Singapour (22), le Japon (20) et les États-Unis (15). La Chine est à l'origine d'un stock d'IDE de 715 millions $ US en Malaisie. Ces données indiquent de grandes tendances, elles sont à manipuler avec précaution, notamment en raison du rôle intermédiaire joué par Hong Kong (stock de milliards $ US) et Singapour entre la Chine et la Malaisie. Les paradis fiscaux (îles Caïmans et îles Vierges) sont aussi à l'origine de stocks d'IDE s'élevant à plusieurs milliards (8 milliards $ US en 2012).

15 En 2011 les IDE chinois vers la Malaisie s'élevaient à 2 millions de $ US, en 2012, à 73 millions, soit bien peu de choses comparé aux flux vers le Cambodge, systématiquement supérieurs à 500 millions $ US depuis 2009, alors que vers le Vietnam, ces flux dépassent le milliard de $ US (CNUCED, 2014).

16 296 millions $ US d'IDE malaisiens sortants vers la Chine en 2011, contre 73 millions en 2012 (CNUCED, 2014).

jumeau d'un parc industriel ouvert en Chine à Quinzhou en 2012, est développé conjointement par les Chinois et les Malaisiens, dans une joint-venture à 49-51 %. Le gouvernement chinois a choisi ce lieu à la demande du Premier ministre désirant dynamiser une côte est encore à l'écart économiquement, et en premier lieu, servir l'État d'où il est élu, le Pahang. Les premiers investissements seraient au rendez-vous, avec 3,5 milliards de RM déjà engagés par l'aciérie Alliance Steel, filiale malaisienne de l'entreprise chinoise Guangxi Beibu Gulf Iron and Steel Investment. Malgré la rumeur de son abandon par les investisseurs chinois fin mars 2014, la poursuite du projet de parc industriel semble donc engagée. Pour autant, les autorités chinoises auraient regretté la faiblesse des avancées et implications économiques côté malaisien lesquelles, pour le moment, se limitent aux investissements publics dans des infrastructures. Enfin, le développement du port de Kuantan peut également poser question au moment où la Chine engage la Malaisie dans son projet de *Maritime Silk Road* (2013) qui, en toute logique géographique, ne peut concevoir le passage par Kuantan que comme un détour. La volonté chinoise de poursuivre les investissements à Kuantan doit être ainsi lue comme un véritable signe politique en direction du Premier ministre et de l'UMNO, bien plus qu'en termes de stratégie commerciale ou industrielle.

Alors que les investissements industriels chinois restent modestes dans l'État de Johor, celui-ci, face à Singapour, inspire des projets spectaculaires dans le domaine immobilier[17]. Ainsi, en 2014 Guangzhou R&F a acquis un grand nombre de terrains à Johor Bahru, capitale de l'État de Johor (1,3 milliard $ US, 47 hectares, surface commerciale de 3,5 millions de m²). Ce projet dépasserait de très loin le précédent record d'achat de terres par Country Garden (23 hectares, environ 250 millions $ US) auprès d'Iskandar Waterfront en 2012 (*Danga Bay*). Mais un autre projet conjoint, toujours plus ambitieux, est déjà sur les rails : *Forest City*, le nouveau « mégaprojet » de Country Garden, prévoit le développement de plus de 2 000 hectares sur 30 ans, dont un lotissement luxueux sur une énorme île artificielle[18]. Pour des raisons environnementales notamment, *Forest City* a fait l'objet en 2014 d'une enquête publique. Les rumeurs vont bon train sur l'intérêt stratégique pour la Chine de disposer d'une île « dans les eaux

---

17 Dans même ordre de grandeur que l'immobilier, l'industrie a représenté 35,1 % des investissements cumulés à Iskandar de 2006 à 2012. Iskandar Regional Development Authority, 2012, *Annual Report*, p. 43. Mais parmi eux, la part des investissements industriels chinois est très faible (entre 2 et 8 millions $ US). Sur Iskandar, voir Nathalie Fau, « Iskandar Malaysia : a new megaproject in Malaysia », *Malaisie Contemporaine*, Irasec (dir.), à paraître en 2015.

18 Ng Bei Shan, « China-Malaysia developers plan 5,000-acre man-made island off Johor », *The Star*, 16 juin 2014.

malaisiennes », située à une encablure de Singapour dans la partie la plus resserrée du détroit de Malacca.

Tout ceci figure donc dans le cadre d'un schéma global d'interdépendance à la Chine, à tonalité positive, à l'égard duquel les positions sceptiques sont rares. La disparition du MH370 a donné lieu à de très vives critiques de la part des médias chinois vis-à-vis des faiblesses et erreurs de communication du gouvernement malaisien. Mais, quelques mois plus tard, ce sont les parents et proches de victimes chinoises, toujours sans nouvelles des disparus qui sont menacés de répression par les autorités chinoises, tandis que les deux gouvernements rappellent que les relations Malaisie-Chine sont positives et que rien ne doit venir entacher cette belle amitié. Quelques semaines après le drame, le ministre du Commerce extérieur malaisien rassurait l'opinion sur l'absence de conséquences commerciales de cet accident[19] tandis que l'ambassadeur de Chine en Malaisie s'opposait aux critiques de familles qui « ne représentent pas les vues du peuple chinois et du gouvernement chinois[20] ». Au fil des mois, des articles ont souligné la continuité des dynamiques d'investissement et des relations commerciales malgré l'accident.

C'est dans ce contexte que l'on doit comprendre la volonté du gouvernement d'expulser, à la demande de la Chine, 155 Ouighours (dont 76 enfants) réfugiés dans deux appartements de la capitale et découverts par les autorités au début du mois d'octobre. Cette mesure, bien que juridiquement permise par le fait que la Malaisie n'a pas signé la convention de l'ONU sur le statut des réfugiés (1951), va à l'encontre des recommandations du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) et des organisations locales comme internationales des droits de l'Homme. Les Ouighours, musulmans, étant accusés de terrorisme par Pékin, et l'été 2014 étant marqué par le début du consensus international contre l'État islamique, cet épisode a pu apparaître comme l'occasion pour le gouvernement malaisien de jouer sur les deux tableaux. À ce titre, selon l'agence de presse Bernama, l'État entendait ainsi protéger ses ressortissants et ne pas devenir une région de transit pour des *« réseaux de combattants du jihad voulant se rendre dans l'État islamique »*[21]. Elle signale surtout que le gouvernement malaisien pourrait avoir ainsi à payer le

19 Cité par l'agence de presse officielle Bernama : « Malaysia-China trade, investment cooperation unaffected by MH370 incident », *Bernama*, 31 mars 2014.

20 Pamela Boykoff et Chan Kok Leong, « Lucrative China-Malaysia relations not derailed by search for MH370 », *CNN*, 7 avril 2014.

21 « Malaisie : des ONG locales veulent empêcher le rapatriement forcé de 155 réfugiés ouighours en Chine », *Églises d'Asie*, 6 octobre 2014.

prix de sa « précieuse relation » avec la Chine[22]. La relation de l'UMNO au Parti communiste chinois, lui-même systématiquement légitimiste, offre ainsi au pouvoir politique malaisien non seulement des bénéfices économiques et commerciaux appréciables, mais également un appui politique de grande importance dans un contexte de forte dégradation du soutien électoral à l'égard du parti au pouvoir depuis l'indépendance[23].

3 - La Malaisie sortirait-elle déjà du piège des revenus intermédiaires ?

La Malaisie a pu être classée comme un pays à revenu intermédiaire coincé dans une situation d'entre-deux, dite du *middle-income trap*[24]. Cette catégorie discutable souligne cependant les difficultés propres à l'ambition de devenir un pays pleinement développé à l'horizon 2020, ambition énoncée dès 1993 par Mahathir et au cœur du 10e Plan malaisien en cours. Les doutes quant à la capacité de maintenir une trajectoire de croissance jusqu'à pouvoir passer au stade de pays à hauts revenus sont légitimes et concernent la plupart des pays émergents actuellement[25]. D'autre part, rançon du comportement pour partie rentier du gouvernement malaisien et conséquence de politiques contra-cycliques volontaristes, l'endettement public s'est accumulé depuis la crise de 1997. Il est devenu un problème politique plus récemment, en particulier à la fin 2013, après la dégradation de perspective par l'agence Fitch[26]. Partie d'un déficit de 6,6 % du PIB en 2009 (soit au lendemain de la crise de 2008), la Malaisie est parvenue à le ramener à 3,9 % en 2013 et ambitionne d'atteindre un déficit de

---

22 Selon des sources officielles, ils auraient bien quitté le territoire malaisien depuis lors, mais sans pour autant avoir été déportés en Chine comme cette dernière le demandait.

23 E. Lafaye de Micheaux, 2014, « Chine-Malaisie (vue de Malaisie) », *op.cit.*

24 E. Lafaye de Micheaux, 2014, « La Malaisie aux prises avec le *middle-income trap* ? 2003-2013 : incertitudes du présent et crispations politiques », *Dynamiques Internationales,* n° 9, p. 3-22.

25 Voir l'introduction de P. Salama au dossier « Émergents, le temps des désillusions », *Revue Tiers Monde,* n° 219, juillet-septembre 2014, p. 7-18.

26 Khor Yu Leng, « The Tough Task of narrowing Malaysia's fiscal deficit », *ISEAS Perspective*, n° 56, Singapour, octobre 2013.

3,5 % en 2014, ce qui semble à sa portée[27]. Les mesures fiscales prises pour compresser le déficit public sont la diminution des subventions à l'essence (soit +20 sen par litre, octobre 2014, inscrite au budget 2015) et la TVA de 6 % (GST, introduite au 1er avril 2015, inscrite au budget 2015). Pour gommer leur aspect directement régressif (dans la mesure où elles touchent plus que proportionnellement les ménages les plus modestes), une série d'exemptions a été publiée, vidant substantiellement de son contenu l'outil fiscal, mais permettant à Najib d'afficher son souci du peuple[28]. Néanmoins, la GST risque d'entraîner une poussée de l'inflation en fin du premier semestre 2015 selon Chan Quan Min, journaliste à *Kinibiz*. Celle-ci est estimée à 5 % par l'*Economic Report 2014-2015*. Elle viendrait alors peser sur un coût de la vie perçu comme en augmentation, notamment en raison de la montée rapide des prix de l'immobilier dans les grandes villes (Kuala Lumpur, Penang, Klang Valley).

À en croire Idriss Jala, promoteur des réformes pro-marché et pro-compétitivité de l'économie malaisienne, député, ministre des Technologies et directeur de l'Agence gouvernementale Pemandu chargée de la modernisation de son appareil public, la Malaisie pourrait bien être en mesure d'atteindre son objectif de pays à hauts revenus (15 000 $ US) en 2020 « sinon avant »[29]. En effet, en 2009, le PIB par habitant était de 7 000 $ US, en 2013 il atteint 10 000 $ US soit une hausse de 42 % en 4 ans. De plus, la croissance du PIB, régulière de 2009 à 2013 (où elle s'est élevée à 4,7 %) s'est accélérée en 2014, en particulier au 2e trimestre qui a enregistré +6,4 % en rythme annuel. Aussi, à l'automne, le gouvernement pouvait-il annoncer une réévaluation à la hausse de la croissance annuelle pour 2014 : entre 5,5 et 6 % contre 5-5,5 % pour la fourchette précédente. Les objectifs d'investissements fixés par le 10e Plan ont été remplis et, en 2013, les investissements approuvés avaient atteint 216,5 milliards de RM (67 milliards $ US), avec une part du privé en forte augmentation (elle aurait triplé depuis la mise en œuvre de l'Economic Transformation Programme en 2010).

---

27 FMI, « Malaysia », *Country Report 14/80*, mars 2014, p. 7.

28 Discours budgétaire du Premier ministre et ministre des Finances devant l'Assemblée nationale (*Dewan Rakyat*), « Budget 2015, people economy », 14 octobre 2014.

29 « We'll be "high-income nation" by 2020 thanks to our policies, says Pemandu chief », *The Malaysian Insider*, 23 août 2014.

D'autre part, la Malaisie reste une nation fortement extravertie, excédentaire dans ses échanges[30] et à la dynamique commerciale positive (+4,5 % par rapport à l'année précédente pour août 2014), pour laquelle la Chine semble être devenue durablement le premier partenaire commercial, supplantant Singapour, le Japon, les États-Unis et l'Union européenne[31].

Sur le front de l'emploi, le taux de chômage officiel reste à 3 %, ce qui semble être la valeur de référence du chômage malaisien depuis des décennies, l'utilisation des travailleurs étrangers jouant le rôle de variable d'ajustement à l'activité. La grande innovation concerne l'introduction du salaire minimum. Évoqué dès 2010 comme l'un des instruments de la politique du gouvernement, au sein du New Economic Model (NEM), il devait assurer une « croissance inclusive », c'est-à-dire une croissance économique entraînant les plus pauvres dans son sillage. Le portail officiel rappelle que 150 pays dans le monde garantissent un salaire minimum[32]. Après plusieurs années de consultations et débats, l'arrêté a été pris en 2012 pour une mise en application initialement fixée à début 2013. Mais il est entré en vigueur le 1er janvier 2014, après une période d'amendements et d'aménagements. La rémunération mensuelle minimale est fixée à 900 RM dans la Péninsule (et 800 RM à Sabah et Sarawak). Elle est devenue obligatoire pour toutes les branches (sauf personnel domestique), toutes les entreprises quelle qu'en soit la taille et pour toutes les catégories de travailleurs (nationaux ou étrangers). Cette mesure de progrès social est introduite pour répondre à des considérations diverses. Inspirée de discussions menées avec l'Organisation internationale du travail (qui défend le concept de travail décent), elle permet de lutter contre la situation de travailleur pauvre. Selon le rapport de la Banque nationale sur le salaire minimum rapportant une étude de 2009, 33 % des salariés du privé seraient dans ce cas, soit 3,2 millions de personnes travaillant en particulier dans les PME pour un salaire inférieur à

---

30 Même si cet excédent se réduit : -44 % en comparaison annuelle en août 2014, en partie en raison de la baisse du prix du pétrole. L'excédent s'élevait à 70 milliards de RM (soit environ 23 milliards de $ US) en 2013, contre 100 milliards de RM en 2011 et 120 en 2010 (Economic Planning Unit (EPU), *Malaysia at a glance*, 2014).

31 En 2013, elle pesait 14 % du commerce malaisien ; en 2014 elle resterait encore au premier rang devant Singapour (13,6 %) qui représente à lui seul la moitié des échanges malaisiens avec l'Asean. Le commerce avec l'Union européenne et le Japon arrive ensuite : 9,8 et 9,6 % du commerce bilatéral malaisien. Puis les USA (7,4 %), alors que ces derniers représentaient encore près de 20 % des exportations malaisiennes en 2005. Department of Statistics, « Malaysia External Trade Statistics », *Press Release*, août 2014.

32 (http://minimumwages.mohr.gov.my)

700 RM. D'autre part, le contexte malaisien y est favorable avec un taux de chômage de 3,3 % en moyenne depuis 20 ans, une faible inflation : une croissance de la productivité du travail de 5 % par an en moyenne, contre une progression des salaires de 2,4 % par an en moyenne depuis 10 ans. Dans une perspective de croissance par la demande, l'introduction d'un salaire-plancher dans tout le pays devrait, par le biais de la redistribution des revenus aux catégories de la population ayant la plus forte propension à consommer, jouer un rôle positif en stimulant l'activité *via* l'augmentation de la consommation privée. Enfin, l'introduction du salaire minimum est cohérente avec l'ambition malaisienne de devenir un pays pleinement développé conjuguant forte productivité et salaires élevés. L'évaluation de l'application effective de cette mesure, tout comme celle de ses effets sur le niveau de vie des salariés les plus modestes, sur la consommation, sur l'activité, sur les prix ou sur l'investissement nécessiteront quelques semestres pour pouvoir être précisément appréciés.

On peut néanmoins rappeler qu'en termes de partage de la valeur ajoutée entre masse salariale et capital, la Malaisie rémunère très largement le capital (de l'ordre de 60 % contre 40 % pour le travail), soit beaucoup plus qu'au Brésil (environ 50/50), ou encore qu'au sein des pays développés comme les États-Unis ou l'Europe (entre 2/3 et 60 % en faveur du travail contre 1/3-40 % vers le capital) : sa marge dans la répartition des fruits de la croissance en faveur du travail reste donc très large avant de pouvoir prétendre avoir rejoint le stade de pays industrialisé, sur le plan des structures les plus profondes de l'économie.

Enfin, les conditions réelles de rémunération et de travail des étrangers, en particulier à Johor, semblent poser question si l'on se réfère au rapport sur l'électronique à Johor ou lorsque le Congrès des syndicats malaisiens, le Malaysian Trade Union Congress (MTUC) fait état de la situation de 500 travailleurs étrangers affamés après deux mois sans paie et laissés dans des limbes administratives en raison d'un non-suivi des permis de travail à la suite de la fermeture de l'usine qui les employait[33].

Véritable maillon faible, désormais reconnu du système économique malaisien, les défaillances du système éducatif sont apparues en plein jour à plusieurs reprises cette année. On peut mentionner ainsi la polémique sur l'introduction d'un examen d'anglais à l'université censé contribuer à élever le niveau des étudiants malaisiens, mais butant de fait sur la faible qualification en la matière, du corps enseignant, bien incapable de l'enseigner en amont de ces fameux examens. Le gouvernement a fait preuve d'une grande énergie pour trouver les coupables de fuites aux examens du secondaire survenues à la rentrée de septembre (*CRDPS Leaks*). Mais la colère du public s'est vite détournée de la

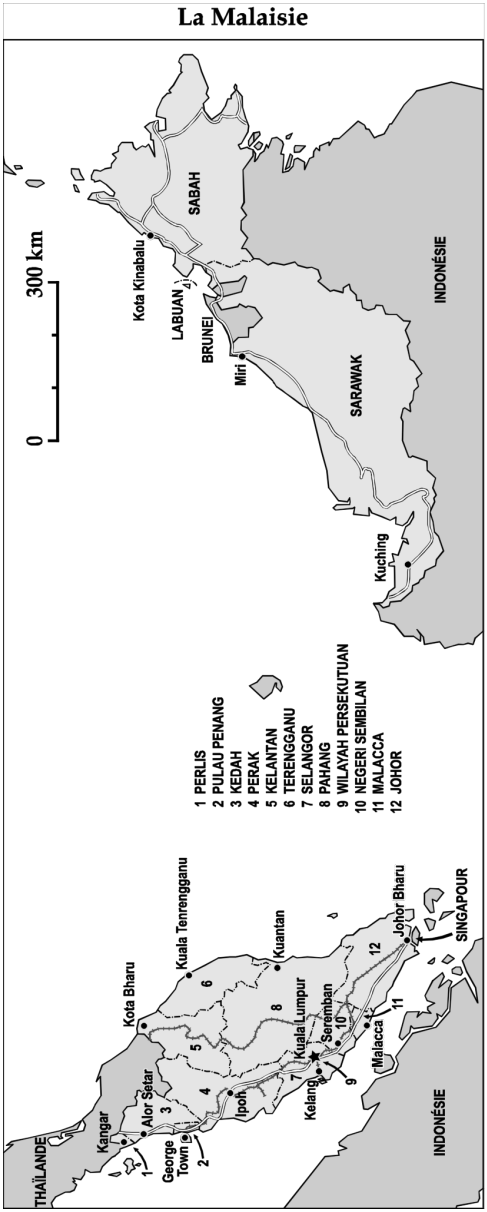
[33] A. Wong, « Labour Department to handle unpaid migrant workers », *Malaysiakini*, 15 octobre 2014.

recherche des personnes ayant transmis les sujets vers les responsables politiques d'un système éducatif très dégradé, peu fiable. En effet, le système éducatif est le plus pur produit des politiques de l'UMNO, depuis la grande réforme éducative de Razak (père de Najib) en 1974 jusqu'à l'Education Blueprint de 2013. Ce dernier n'est en aucun cas à la mesure des problèmes du pays dans le domaine, ceux-ci pèsent pourtant sur les capacités d'innovation et la place de la Malaisie dans l'Asie du Sud-Est de demain.

4 - Un espace public saturé de conflictualité

Maintenue au pouvoir sans élan et sans gloire, cramponnée à son agenda promalais au sein d'une société multiethnique jeune, éduquée et connectée, l'UMNO n'a pas su tirer parti des dissensions ayant éclaté au sein de l'opposition à l'occasion de la crise ouverte par le *Kajang Move* conduisant à la nomination d'un nouveau *Menteri Besar* dans le Selangor. Impuissant, le Premier ministre semble comme écrasé sous les coups du sort et, n'étaient les bonnes surprises d'une conjoncture économique plus favorable qu'on ne pouvait l'espérer, l'année 2014 illustre une gestion du pays sans souffle. Najib est apparu incapable de contrer les pulsions autoritaires nationalistes qui émanent de la droite du parti malais conservateur comme les récriminations du parti islamique. À tous les niveaux de l'UMNO, les critiques contre l'inertie de la gouvernance du Premier ministre et envers son épouse, considérée comme exerçant une influence pour le moins controversée sur la conduite des affaires publiques, sont assez vives, même si elles restent encore largement tues par crainte de rétorsions. Les polémiques sur la place des non-Malais en Malaisie, les étrangers, les susceptibilités religieuses et les critiques *ad hominem* se sont multipliées en revanche dans l'espace public (médias traditionnels ou en ligne). Émanant du parti au pouvoir et relayées par la presse officielle, destinées au commentaire et à la rumeur, ces éruptions verbales sont souvent d'expression violente. Éphémères et sans cesse remplacées par d'autres, les attaques politiciennes tous azimuts recouvrent le présent de la citoyenneté malaisienne d'une agressivité politique récurrente à l'égard de ces minorités. Ces alternances d'attaque et de défense font diversion, masquant le vide des réponses apportées par la classe politique aux défis majeurs du pays et aux attentes de sa jeunesse, concernant l'affermissement de la démocratie, la place de la religion, le statut des femmes, le partage des revenus. Elles témoignent de l'incapacité des élites dirigeantes, y compris de l'opposition, à faire évoluer un système politique et social obsolescent dont ils sont le produit. Droits de l'Homme et harmonie nationale en sont les premiers perdants comme on l'a vu avec la remise à l'honneur du Sedition Act. La

maigreur des progrès de la démocratie, alors même que le Premier ministre s'était publiquement engagé sur ce front depuis 2011, tout comme la fragilité des droits sociaux et leur faible niveau de politisation déçoivent les intellectuels du pays. Nombreux sont les jeunes diplômés, en particulier non-Malais, à quitter le pays et les universitaires profitent des invitations à l'étranger pour faire une pause. Malgré la croissance soutenue et le faible taux de chômage, le pays estime à 2,5 millions le nombre de Malaisiens expatriés et développe depuis 2011 un programme d'incitation au retour de ses diplômés (Talent Corp). Les liens consolidés avec la Chine, les heureuses surprises sur le front économique, le maintien d'un soutien américain à la candidature au conseil de sécurité de l'ONU en dépit des préoccupations fortes exprimées relatives aux droits de l'Homme et à l'État islamique, permettront-elles au gouvernement de Najib de réaffirmer sa légitimité et d'apaiser les tensions qui traversent la société ?


La Malaisie
0
300 km
Kota Kinabalu
SABAH
LABUAN
BRUNEI
Miri
SARAWAK
INDONÉSIE
Kuching
1 PERLIS
2 PULAU PENANG
3 KEDAH
4 PERAK
5 KELANTAN
6 TERENGGANU
7 SELANGOR
8 PAHANG
9 WILAYAH PERSEKUTUAN
10 NEGERI SEMBILAN
11 MALACCA
12 JOHOR
Kuala Tenrengganu
Kuantan
Johor Bharu
SINGAPOUR
Kota Bharu
Kuala Lumpur
Seremban
Malacca
Kelang
Ipoh
Alor Setar
Kangar
George Town
THAÏLANDE
INDONÉSIE

Fiche Malaisie

Capitale : Kuala Lumpur
Superficie : 329 847 km²
Population (2014) : 29 950 000 hab.
Langue officielle : malais

Données politiques

Nature de l'État : monarchie fédérale
Nature du régime : constitutionnel
Suffrage : universel (à partir de 21 ans)
Chef de l'État : le *Yang di-Pertuan Agong sultan* Abdul Halim Mu'adzan Shah (depuis avril 2012)
Premier ministre : Mohamed Najib bin Abdul Razak (depuis 2009)
Ministre des Affaires étrangères : Anifah Aman
Ministre de l'Intérieur : Datuk Seri Dr Ahmad Zahid Hamidi
Échéances : 14e élections générales (2018)

Contentieux territoriaux et maritimes :
Brunei : contentieux maritime au nord de Bornéo (Louisa Reef) réglé par l'accord de mars 2009 sur les frontières, mis en œuvre en septembre 2010.
Indonésie : dans la mer des Célèbes autour du plateau continental Ambalat et délimitation des frontières maritimes situées aux larges des îles Sipadan et Ligitan, reconnues malaisiennes en 2002 par la Cour internationale de justice.
Philippines : souveraineté de l'État de Sabah, dans la partie nord de l'île de Bornéo.
République populaire de Chine, Philippines, Taiwan et Vietnam : souveraineté insulaire revendiquée dans les îles Spratley (îles d'Amboyna Cay, Barque Canada Reef, Commodore Reef et Royal Charlotte Reef).

Indicateurs démographiques et sociologiques

Principaux groupes ethniques (2010) : sur la population totale (29 millions), le recensement distingue au sein des citoyens malaisiens (27 millions) les *Bumiputera*[34] (67 %), Chinois (24 %), Indiens (7 %) ou autres (2 %). Les non-citoyens (2,1 millions) représentent 7% de la population totale du pays.

[34] *Bumiputera* est une catégorie administrative regroupant les populations indigène et malaise, considérées comme « fils du sol » ; les Malais seuls représentent environ 50 % de la population.

Religions (2000) : musulmans (60,4 %), bouddhistes (19,2 %), chrétiens (9,1 %)
Taux de croissance démographique (2013) : 1,4 %
Espérance de vie (2013) : 74,6 ans
Indice de fécondité (2013) : 2,1
Taux de natalité (2013) : 17,2 ‰
Taux de mortalité (2013) : 4,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2012) : 6 ‰

Taux d'alphabétisation (> 15 ans) (2012) : 93,1 %
Taux d'urbanisation (2012) : 73,68 %
Indice de développement humain (2012) : 0,758 (rang 64)

Indicateurs économiques

Monnaie : ringgit **(**1 euro = 4,15 ringgit, novembre 2014)
Balance des paiements courants (2013**) :** 14,5 milliards $ US
Dette extérieure (est. 2010) : 72, 6 milliards $ US

PIB par habitant ou *per capita* en parité de pouvoir d'achat courant (FMI, 2013) : 23 160 $ US
PIB par habitant ou *per capita* en dollars courants (FMI, 2013) : 10 457 $ US

Taux de croissance du PIB (2013) : 4,7 %
Répartition du PIB par secteur d'activité (2011) : agriculture (12 %), industrie (41 %), services (48 %)

Taux d'inflation (2013) : 1,6 %
Taux de chômage (2013) : 3,1 %
Taux de population vivant sous le seuil de pauvreté (2012) : 1,7%

IDE entrant (cumulés ou stocks) (2013) : 151,04 millions $ US
IDE sortant (cumulés ou stocks) (2013) : 139,04 millions $ US

Principaux partenaires commerciaux (2013) : Chine, Singapour, Moyen-Orient, Japon, Union européenne, États-Unis.

Importations (2013) : 206 milliards $ US
Principaux produits importés : électronique, machinerie, plastiques, véhicules, produits pétroliers, production métallique (fer-acier), produits chimiques
Exportations (2013) : 228 milliards $ US
Principaux produits exportés : biens électroniques (semi-conducteurs) et appareils électriques, pétrole et produits pétroliers, huile de palme, gaz naturel

liquéfié, produits chimiques, produits optiques et équipement scientifique, textile, bois, caoutchouc

Portraits

Azmi Sharom

Né en 1968, Azmi Sharom est un enseignant-chercheur en droit public à l'Université de Malaya depuis plus de vingt ans. Juriste formé en Angleterre, docteur de la School of Oriental and African Studies, il travaille sur les conflits de législations, les lois de l'environnement (internationales et malaisiennes) et mène la critique des fondements juridiques de la citoyenneté des peuples indigènes en Malaisie. En 2011, il codirigeait un ouvrage collectif sur les droits de l'Homme en Asie du Sud-Est. Membre de l'association académique Human Rights Studies Network, le cours de sa vie illustre le caractère toujours sensible des thèmes de ses recherches. Intellectuel public, ses écrits dans les journaux malaisiens (en particulier le premier quotidien de langue anglaise, *The Star*) lui ont déjà valu par le passé des brimades de son université. Un cours de droit public où il s'est permis d'utiliser le cas concret du changement de *Menteri Besar* (chef de l'exécutif local) dans le Perak et le Selangor pour illustrer les ambiguïtés de la Constitution malaisienne a conduit à sa mise en accusation pour sédition, le 2 septembre 2014. Son cas est devenu emblématique du durcissement du pouvoir politique à l'égard de la critique, qu'elle émane du champ politique, journalistique ou académique. Des manifestations de soutien à Azmi Sharom ont été organisées à Kuala Lumpur (Université de Malaya) et à Penang (USM), signifiant moins une défense de sa personne qu'un soutien collectif – unissant dans le défilé de l'University de Malaya syndicats du personnel et mouvements étudiants, une rareté dans l'histoire syndicale de l'université malaisienne – au principe de liberté d'expression et de pensée, et en particulier de liberté académique. L'accusation de sédition a donné lieu à un premier procès le 4 octobre. La question de constitutionnalité soumise par Azmi Sharom auprès de la Haute Cour, vient enrichir le débat sur l'obsolescence du Sedition Act dans le droit malaisien.

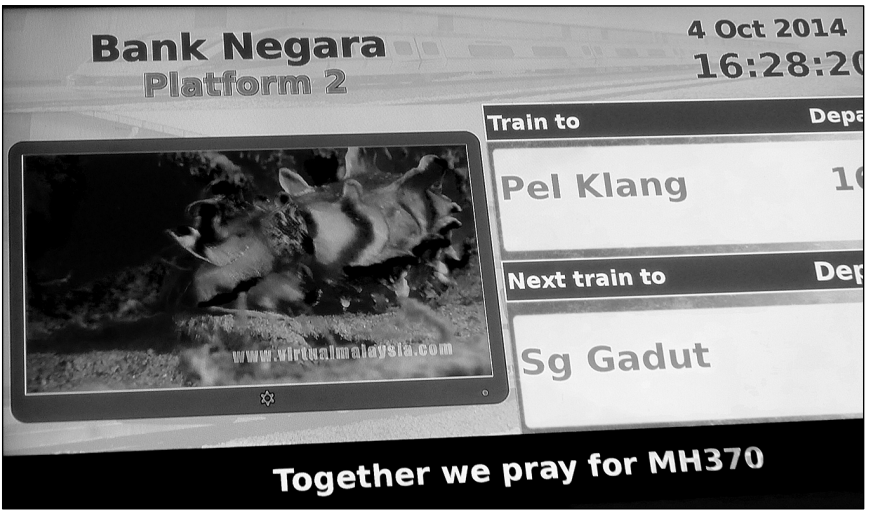
Azmin Ali

Nouveau *Menteri Besar* du Selangor (équivalent de Premier ministre à l'échelle de l'État) au titre du parti d'opposition PKR dont il est vice-président, Azmin Ali, né en 1964, a été désigné à ce poste par le sultan du Selangor. Cette nomination a été l'épilogue attendu d'une sévère crise politique de la coalition d'opposition (PR), la première depuis ses bons scores aux élections générales de 2013.

Formé à l'enseignement des mathématiques et de l'économie aux États-Unis, Azmin Ali était entré en politique (à l'UMNO) en 1987 aux côtés d'Anwar Ibrahim alors ministre de l'Éducation, dont il devint le secrétaire personnel en 1993. C'est en suivant Anwar Ibrahim et en réaction à sa violente éviction politique par Mahathir Mohamad, qu'Azmin Ali a quitté l'UMNO en 1998. Anwar emprisonné, Azmin a ensuite contribué à fonder le PKR aux côtés de Wan Azizah, la femme d'Anwar et présidente du parti. Il a été élu une première fois à l'assemblée générale du Selangor sur une étiquette d'opposition au Barisan Nasional en 1999. Député du Parlement fédéral pour l'opposition en 2008, il a été réélu dans sa circonscription de Gombak en 2013.

Le plus souvent au second plan derrière Anwar, cet homme de 50 ans, plutôt discret, semble s'être tenu jusque-là en dehors des collusions politico-économiques. Il fait figure de personnalité consensuelle à la fois pour l'opposition qui s'est ralliée à sa nomination de manière unanime, ainsi que pour l'UMNO, où il est resté respecté, voire, apprécié par ses anciens condisciples. Il atteint ainsi le 23 septembre 2014, et de manière très médiatisée, un sommet politique au sein de l'opposition en tant que *Menteri Besar* de l'État le plus riche de Malaisie. Certains proches de Khalid, l'ancien MB du Selangor rendus amers par son départ forcé durant l'été, lui prêtent la conception féodale du pouvoir de Mahathir Mohamad (dureté vis-à-vis des adversaires, gratification des amis) et, ironiquement, de ce fait, un long et brillant avenir au sommet de l'État en Malaisie.

Affiche politique



Un panneau lumineux d'affichage des horaires de trains de banlieue (daté du 4 octobre) invitant, à côté d'une vidéo sur les fonds marins de Sabah, à prier pour les âmes du MH370, disparues en mars.

L'Asie du Sud-Est 2016

Bilan, enjeux et perspectives

Sous la direction
d'Abigaël Pesses

IRASEC

les Indes savantes

Malaisie

Sur le fil du rasoir

Elsa Lafaye de Micheaux

L'année 2015 bascule brusquement le 1er juillet avec la mise en cause du Premier ministre en exercice Najib Razak, accusé de blanchiment d'argent. La nouvelle a retenti comme un coup de tonnerre et précipité le sommet du pouvoir dans une fébrile fuite en avant teintée d'autoritarisme. Avec l'incrimination du premier personnage politique du pays qui est aussi ministre des Finances, la Malaisie a basculé sans transition d'une trajectoire de réforme et de consolidation structurelle à une grave crise de confiance politique entraînant la chute de la monnaie et pesant sur les pronostics économiques.

I. Une crise de confiance majeure

Le pouvoir comme l'économie semblent au bord de la crise à la fin 2015 : d'abord nationales et alimentées par l'opposition[1], les critiques à l'encontre du Premier ministre sont devenues internationales après l'ouverture d'enquêtes par les autorités juridiques financières d'un certain nombre de pays. Elles sont focalisées sur le fonds d'investissement 1MDB, créé en 2009 et présidé par Najib Razak lui-même, un fonds qui aurait donné lieu à un versement de 2,6 milliards de MYR (700 millions $ US) sur le compte personnel du Premier ministre. Ce versement occulte a été révélé par le Wall Street Journal. Suite à une telle indignité, de vives critiques du Premier ministre se sont aussi exprimées à l'intérieur du parti UMNO lui-même. Quand celles-ci sont montées en charge, le Premier ministre a fait le choix de la réponse autoritaire et de la fuite en avant.

Signe de la profondeur du malaise politique, un communiqué commun des neuf sultans de Malaisie a été publié. Il s'agit d'une prise de position exceptionnelle de la part d'autorités politiques dont le pouvoir symbolique reste fort. Patente, la crise politique a des retentissements non seulement sur les relations internationales, sur l'état d'esprit du pays, mais aussi sur l'économie : comment ne pas lui attribuer la crise monétaire de septembre et les graves difficultés économiques qui pourraient s'ensuivre ?

Si la première partie de l'année 2015 souligne à la fois la position de prestige de la Malaisie présidente de l'Asean, membre du Conseil de sécurité de l'ONU et la poursuite des réformes engagées en dépit d'un contexte difficile, ce tableau d'un pays s'affirmant sur la scène internationale et doté d'une économie solide et reconnue comme telle, se laisse pourtant rapidement occulter par la crise politique qui s'ouvre à l'été 2015. La Malaisie est sur le fil du rasoir, entre chute politique et dégringolade économique et monétaire.

1. 1.– Conseil de sécurité des Nations unies et présidence de l'ASEAN

Le gouvernement a dû assumer, en 2015, une position internationale de prestige, tant à l'échelle de l'Asean que la Malaisie préside, qu'au Conseil de sécurité des Nations unies où elle incarne la « modération » en matière d'islam politique, un gouvernement stable et responsable, une économie émergente caractérisée par le pluralisme ethnique et religieux. Citant Mahomet, le Coran mais aussi la Torah et des principes confucéens, le discours de Najib Razak lors de la 70e assemblée générale est un exercice d'exégèse religieuse. Présentant la Malaisie comme un modèle, il redéfinit le véritable État islamique, par opposition au « so-called Islamic State » (Daech) et invite à mener une bataille de la communication pour ne pas laisser le terrain de la propagande islamique aux terroristes en Syrie et en Irak. Président l'ASEAN, il a fait adopter la déclaration de Langkawi pour un « mouvement global des modérés » de promotion de la paix et la sécurité lors de son sommet d'avril. Cette présidence s'est aussi illustrée dans les discussions en mer de Chine méridionale par un appui légèrement plus marqué (car jusque-là peu perceptible) aux positions du Vietnam et des Philippines. Mais la velléité de résistance au puissant voisin flanche dès novembre, lors du Forum régional de défense d'Asie du Sud-Est dont le projet d'une déclaration commune finale a dû être abandonné[2]. Est-ce le fruit du rapprochement opéré par la Chine dans ses relations bilatérales avec la Malaisie, qui s'était traduit en 2013, puis 2014 par l'« année de l'amitié Malaisie-Chine », par des investissements chinois sans

[1] En avril 2013, la coalition d'opposition Pakatan Rakyat (PR) a remporté 51 % des suffrages contre 47 % pour la coalition dominée par l'UMNO, au pouvoir sans interruption depuis 1957 (d'abord sous le nom d'Alliance Party regroupant trois partis malais (UMNO) ; chinois (MCA) et indien (MIC) puis de Barisan Nasional). Mais le PR n'a pu s'imposer en termes de sièges au Parlement en raison du découpage électoral qui lui est défavorable.

[2] *The Star,* «US-Japan-push-for-mention-of-South-China-Sea-in-defence-forum-statemen», www.thestar.com.my, 4 novembre 2015.

précédent ?[3] Dans la stratégie de couverture (hedging) malaisienne, le Partenariat transpacifique signé avec les États-Unis se double ainsi de concessions en mer de Chine méridionale.

L'aboutissement de la Communauté Asean 2015 (effective au 31 décembre) n'a pas non plus fait l'objet de grande publicité ni prises de positions marquantes. En réalité, sauf lorsqu'elles se sont invitées d'elles-mêmes dans l'horizon national sous forme de menace terroriste islamique ou de crise des migrants, la politique internationale et la régionalisation de l'Asie du Sud-Est sont reléguées au second plan de l'espace public malaisien. Et d'autant plus en cette année 2015, rapidement dominée par une crise politique interne aiguë.

Faire face à la menace terroriste ou restreindre les droits des citoyens ?

Sur fond de menace de terrorisme islamique à l'échelle mondiale, le pouvoir malaisien est très concerné par ses citoyens ayant des liens avec Deach et craint de devenir une plateforme de transit vers la Turquie. Un « White Paper » a été présenté au Parlement en novembre 2014 pour justifier de nouvelles mesures légales en matière de lutte antiterroriste. En janvier 2015, le ministre de l'Intérieur Ahmad Zahid donnait le chiffre officiel de 67 Malaisiens enrôlés en Syrie et en Irak (dont 5 tués) et de 120 personnes détenues. La publication d'une loi antiterroriste en avril 2015 répond à ces préoccupations en permettant la détention sans procès pour une durée allant jusqu'à deux ans d'un suspect et la confiscation du passeport et des documents de sortie du territoire pour des Malaisiens ou des étrangers suspectés de terrorisme[4]. La loi Sosma (Security Offences Special Measures Act, 2012) a été approuvée par le Parlement en avril. Cette loi, que Najib Razak a justifiée devant l'ONU dans son allocution du 1er octobre pour des motifs de protection des civils contre le terrorisme, est très ambiguë. Elle aurait déjà permis, en 2014, d'incarcérer sans procès 31 personnes soupçonnées d'être en lien avec Deach. Elle se conjugue avec un amendement sur la loi de prévention des crimes (Poca − Prevention Of Crime Act, 1969) et la loi établissant des mesures spéciales relatives aux drogues dangereuses (DDA − Dangerous Drugs [special Preventive Measures] Act, 1985) pour constituer un arsenal draconien élargissant à nouveau les possibilités de la détention sans procès, contraire aux normes internationales d'un procès juste. Jugée comme un « gigantesque pas en arrière pour les droits de l'Homme » par l'ONG Human Right Watch, elle restaure la possibilité légale d'une détention sans procès contenue dans le fameux Internal Security Act que Najib Razak avait lui-même aboli en 2012. Le gouvernement malaisien joue ainsi sur deux tableaux simultanément : la surveillance et le contrôle des militants potentiellement liés au terrorisme islamique sur son territoire ; l'édiction de lois répressives au contenu vague lui permettant de mettre en cause toutes les personnes susceptibles de critiquer le pouvoir en place.

Ainsi, sous couvert de lutte antiterrorisme, un nouvel élément de restriction des droits et libertés fondamentales vient s'ajouter au Sedition Act (loi anti sédition) de 1948, réactivé en 2014 (44 investigations contre 18 en 2013 et 3 en 2010-2011), et sous le coup duquel tombent un certain nombre d'opposants suite à des cours magistraux, des manifestations, des caricatures, des déclarations de presse, des tweets, etc. Dans ces lois, les textes sont très flous et les contours des infractions laissés à la discrétion des juges. Un élément supplémentaire dans la répression du droit d'expression, en particulier politique, et dans la limitation du droit d'association, est contenu dans les nouveaux articles du Code pénal (124B à 124N) relatifs aux « activités préjudiciables à la démocratie parlementaire », ainsi qu'au « sabotage et à l'espionnage ». Cette ambivalence n'échappe pas aux observateurs internationaux et la condamnation à cinq ans d'emprisonnement du leader de facto du parti d'opposition Pakatan Rakyat, Anwar Ibrahim, en février 2015, suite à la tenue de son deuxième procès politique, a fait l'objet d'un rapport négatif de la part du groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire, début novembre 2015[5].

Dans la presse, le gouvernement martèle qu'au cours de 2013 et 2014, certains militants islamistes malaisiens n'avaient pu être jugés, faute de cadre juridique permettant leur maintien en prison. Et, il est avéré que le pays abrite effectivement un activisme terroriste, comme a pu l'illustrer le groupe (démantelé en avril) préparant des attaques à Kuala Lumpur et des kidnappings[6] ou encore un hackeur renseignant Daech sur les données personnelles de militaires américains (arrêté en octobre)[7]. Mais les discours enflammés de certaines administrations islamiques (Jakim), la « tolérance » du gouvernement à l'égard des leaders nationalistes malais défendant la « sainteté de l'Islam » (Ibrahim Ali appelant à brûler la Bible ; Dato'Jamal Yunos soutenant des rassemblements publics d'intimidation à l'égard des Chinois) ou l'absence de condamnation de provocations anti-chrétiennes (conférence contre la christianisation à l'université UiTM) font le lit de la montée de l'extrémisme islamique. À l'inverse, les remparts traditionnels destinés à l'endiguer sont progressivement affaiblis par la sévérité du pouvoir vis-à-vis des organisateurs des rassemblements interreligieux et des défenseurs des droits de l'Homme : « le fait que le gouvernement autorise des attaques agressives de groupuscules malais [..] permet à l'intolérance raciale et

[3] Delfolie D, Fau N., Lafaye de Micheaux E., « Malaisie-Chine », *Carnet de l'Irasec* (en ligne), 2016.

[4] La décision de détention ne revient pas au pouvoir judiciaire mais à une cellule anti-terroriste *ad hoc*.

[5] *The Malay Online,* « Anwar's imprisonment 'arbitrary', says UN body», www.themalaymailonline.com, 2 novembre 2015.

[6] Alifandi, Anton, « Arrests of militants in Malaysia with alleged links to Syrian conflict indicates increased domestic terrorism risk », *IHS Jane's Country Risk Daily Report*, 7 avril 2015.

[7] *Le Monde*, « Malaisie : arrestation d'un hackeur soupçonné de fournir des données à l'Etat islamique », www.lemonde.fr, 25 octobre 2015.

religieuse de prospérer »[8] ; réciproquement, les défenseurs des droits de l'Homme comme les principaux opposants politiques au régime, y compris des membres élus du Parlement, se retrouvent criminalisés en vertu de la multiplication des lois répressives à l'égard de la liberté d'expression.

Le drame humanitaire des réfugiés migrants birmans et bangladais

Les migrations se sont intensifiées au sein de l'Asie du Sud-Est. La Malaisie, en tant que pays riche de la région en sous-emploi chronique, est aussi un territoire d'accueil et un débouché en matière d'offre de travail[9]. Selon l'Unicef, les immigrés du Bangladesh, deuxième population immigrée en 2013, en représentent 17 %. Les travailleurs originaires de Birmanie comptaient pour 0,5 % de la main-d'œuvre en 2000, ils étaient devenus 4,2 % (à égalité avec l'Inde) en 2005, selon le Département de l'immigration. Ils sont surtout la première population réfugiée en Malaisie et représentent 11% des travailleurs illégaux. En effet, la répression dont la minorité musulmane rohingya a été victime en Birmanie a trouvé un port de salut en Malaisie, même si celle-ci n'a pas ratifié la convention de l'ONU sur le statut des réfugiés (1951). En 2015, le nombre des réfugiés est estimé à 75 000 et leur établissement, en particulier à Kuala Lumpur, s'officialise et se structure[10].

À destination de l'Indonésie et la Malaisie, certains des bateaux de fortune interceptés ont été refoulés par la police indonésienne vers la Malaisie. Le pays a donc commencé par réagir en stoppant les arrivées de bateaux, puis il a rapidement modifié sa position et, conjointement avec l'Indonésie, a annoncé l'accueil de ces réfugiés pour un an. Fin mai, la découverte à la frontière du pays avec la Thaïlande, dans le petit État du Perlis, d'un charnier de Rohingya et Bangladais au Perlis a glacé la population malaisienne. La turpitude du Département de l'immigration (département réputé pour être particulièrement corrompu, au sein du ministère de l'Intérieur) est apparue au grand jour, de même que des complicités au sein de la police, donnant lieu à des arrestations fin mai.

Alors que la Malaisie avait été déclassée par le Rapport sur le trafic d'êtres humains en 2014 et placée dans le dernier « tiers », (comme la Thaïlande depuis 2013), les mesures prises par le pays et notamment la forte augmentation des arrestations et des traductions en justice de personnes impliquées dans ces trafics, ont été saluées par le département d'État américain : en 2015, le pays repasse dans le deuxième tiers[11]. Est-ce une manière, pour les États-Unis, de soutenir le passage au TPP ? Ses clauses stipulent, au moment de la signature quelques mois plus tard, que des progrès seront à opérer dans ce domaine.

1.2. – Consolider la trajectoire de reprise économique

L'année 2015 était sous le signe d'une ambitieuse réforme fiscale dans la mesure où la loi de finances annonçait à la fois la suppression des subventions sur le prix du pétrole et l'introduction d'une taxe sur la consommation (de 6 %) équivalente dans son principe à la TVA. Celle-ci est entrée en vigueur au 1er avril, avec un nombre d'entreprises enregistrées auprès des douanes supérieur à ce qui avait été prévu. Pour compenser l'effet mécaniquement anti-progressif de ce type de taxes, la GST exempte en théorie une grande partie des biens de première nécessité (nourriture de base, médicaments de base, etc.). Mais nombreux ont été les mouvements de protestation des classes populaires face à la montée des prix à laquelle ils ont été soumis par les petits commerçants de détail. Le 1er mai, une importante manifestation dans Kuala Lumpur a été accompagnée par quelques leaders de l'opposition en ordre dispersé, appelant à la démission du Premier ministre qui s'était engagé sur le front du pouvoir d'achat dans son discours en faveur de la People Economy[12] .Inversement, la suppression de la subvention à la pompe a été quasi indolore en raison de la chute concomitante du prix du pétrole.

Le 11e Plan malaisien (2016-2020), publié en avril 2015, a été adopté sans débats dans un contexte politique et économique morose mais clairement placé sous le signe de la reprise macroéconomique. Ce plan quinquennal, le second de Najib Razak, réaffirme la visée collective d'une Malaisie pleinement développée en 2020, dont la productivité serait la clé dans une société de classe moyenne. Cet horizon rejoint le discours de la Banque mondiale sur la Malaisie depuis Malaysia Economic Monitor, Towards a Middle Class society, publié en décembre 2014. Pour la première fois, des objectifs de répartition de la valeur ajoutée plus favorable aux travailleurs sont inscrits dans le plan : de 33,6 % en 2013, la part des salaires devrait atteindre 40 % en 2020. La promotion des exportations et d'une balance commerciale positive revient au centre de la dynamique économique à maintenir, tandis qu'est poursuivi

[8] Suaram, *Malaysia Human Rights Report 2014,* 2015, p. 58.

[9] Fau N., 2015, « Malaisie », in Gildas Simon (dir.) *Dictionnaire des migrations internationales*, Paris, Armand Colin ; Muniandy P., 2015, *Politics of Temporary,* SIRD, Petating Jaya.

[10] *The New-York Times,* « Even in Safety in Malaysia, Rohingya Migrants Face Bleak Prospects », www.nytimes.com, 4 June 2015.

[11] US, State Department, « Malaysia, Tier 2 Watch List », « Thailand, Tier 3 » *2015 Trafficking in Persons Report,* [online], 2015, p. 233-236 et p. 330-334.

[12] Discours budgétaire du Premier ministre et ministre des Finances à l'Assemblée nationale, « Budget 2015, People Economy », 14 octobre 2014.

l'effort de rééquilibrage des finances publiques déjà bien engagé. Ces tendances se retrouvent dans le budget 2016, adopté en octobre.

Ouverte sur une profonde incertitude relative aux recettes de l'État, en raison de la chute du prix du pétrole car, sur longue période, les revenus pétroliers représentaient jusque-là plus d'un tiers du budget, et alors que les places financières ont connu de brusques retraits de capitaux et une chute des cours en juillet en raison de l'incertitude politique quant au destin du Premier ministre Najib, le début 2015 marque le retour de la confiance dans l'économie nationale. La Banque mondiale classe la Malaisie 18e (20e l'année précédente) dans son rapport Doing Business, 2015 sur la compétitivité des pays. Sur le plan structurel, la diversification des exportations est en marche suite à la montée des prix des matières premières, elle s'accompagne aussi d'une montée en gamme. Alors que certains analystes posent la question de la désindustrialisation du pays, la réalité est toute autre : si l'on a observé un recul de la part de la production manufacturière dans le PIB au moment de la crise de 2009, celle-ci s'est redressée depuis et représente, de manière relativement stabilisée, un quart du PIB et les chiffres de la production industrielle continuent à progresser : de 100 en 2010, il était à 113 en 2013 et atteint 121 en juillet 2015. De son côté, la finance islamique poursuit son essor, le volet islamique de l'industrie bancaire atteignant désormais 20 % du secteur. La croissance économique sur 2014 a été vraiment forte, 6 %, et elle se situerait entre 4,5 % et 5 % en 2015, malgré le contexte international difficile cumulant la stabilisation à un niveau bas du cours du pétrole, le ralentissement chinois, l'incertitude sur la politique monétaire américaine et, en lien avec ces deux phénomènes, le recul des investisseurs sur les pays émergents, en particulier des pays émergents les exportateurs de matières premières.

1.3. – Défaire l'opposition

La coalition d'opposition associait des démocrates à majorité historique chinoise (DAP), des libéraux anti-corruption issus de Reformasi (le Pakatan Keadilan Rakyat fondé par Anwar et dirigé par sa femme, Wan Aziza) et des militants islamiques du PAS. Cet assemblage était condamné par sa propre hétérogénéité idéologique, plus encore que sociologique. Ses contradictions étaient connues mais, après 25 ans de construction d'une opposition devenue crédible depuis les élections 2008 et sa semi-victoire de 2013, le calendrier de son éclatement ne l'était pas. Ainsi le départ du PAS semble-t-il avoir été parfaitement orchestré par l'UMNO qui a su intensifier les manœuvres de rapprochement avec les leaders du PAS au moment opportun. Et ce, alors même que le parti islamique était dans une culture d'opposition à l'UMNO depuis les années 1970[13].

Suite à la mort en février de son leader spirituel, Nik Addul Aziz (1931-2015), qui fut dirigea l'État du Kelantan de 1990 à 2013, le parti islamique PAS a vu rapidement s'exacerber les tensions opposant depuis plusieurs années deux directions divergentes en son sein, celle des « Oulémas » et celle de réformateurs libéraux, les « Erdogan ». Se sont aussi accrues les tensions entre le PAS et ses partenaires du Pakatan Rakyat, au premier rang desquels le DAP, en particulier autour de l'hudud (la loi criminelle islamique), adopté par l'assemblée locale du Kelantan, le 19 mars 2015. En attente d'être validée par le Parlement national, la loi islamique relative aux crimes (peines de lapidation, mutilations, etc.) est pourtant contraire au partage constitutionnel des rôles entre les juridictions civile et islamique. Mais dans un contexte de brouillage des frontières juridictionnelles et légales depuis une dizaine d'années en Malaisie[14,] cette introduction est poussée par le PAS dans son projet d'État islamique ; elle farouchement refusée par le DAP. Une telle opposition de fond n'avait pas empêché jusqu'alors la constitution d'une alliance politique crédible contre le Barisan Nasional, mais elle motive l'annonce du départ du PAS et signe dès lors la fin du Pakatan Rakyat. A noter que la sortie de la coalition a eu lieu quelques semaines après la remise en prison d'Anwar Ibrahim.

Ainsi a éclaté la seule véritable alternative politique crédibilisée par le fort score de 2013 et favorisée par l'usure du pouvoir du mandat sans alternance du Barisan Nasional. Réduire en poussière une opposition lentement constituée, à moins de deux ans des prochaines élections générales, est un coup de maître dans la carrière politique de Najib Razak. Mais malgré les résultats engrangés par le pouvoir en place, l'année bascule au 1er juillet : elle tourne au cauchemar pour un Premier ministre qui espérait se tenir à l'écart des ennuis et ne pas candidater à sa propre succession : the *Economist* parle *d'annus horribilis* pour la Malaisie[15].

2. Le Premier ministre Najib Razak mis en cause dans une affaire de corruption

Le 1er juillet 2015, suite à l'ouverture d'une enquête du FBI sur le versement de 700 millions $ US sur son compte personnel, Najib Razak, qui nie en bloc, est impliqué pour corruption et blanchiment d'argent par le Wall Street Journal et le site internet The *Sarawak Report*. Ce versement serait lié à 1MDB, une institution financière

[13] Noor Farish A., 2004, *Islam Embedded, The Historical Development of Pan-Malaysian Islamic Party PAS (1951-2003)*, MSRI, Kuala Lumpur.

[14] Suaram, *Human Rights Report 2014*, 2015 ; Chevalier-Govert C. « Legal pluralism and the rule of law », *Islam and Civilisational Renewal (IAIS)*, Vol.2, n°1, 2010.

[15] « The troubles of Malaysia's prime minister continue», www.economist.com, 30 juillet 2015.

publique au modèle « idéaliste[16]» créée en 2009 dont les difficultés économiques ont été chroniquées dans la presse locale en 2014 déjà. Des accusations de malversations avaient été rapportées dans la presse, mais lorsqu'un versement de 2,6 milliards de MYR sur le compte personnel de Najib Razak est relayé par les médias, le débat s'intensifie et la forme de la réponse change de nature. Dès lors, le sommet du pouvoir se défend en neutralisant méthodiquement ses critiques et ses opposants dans le pays. Dans le même temps, des enquêtes sont ouvertes à Hong Kong, en Grande-Bretagne, en Suisse, à Singapour et aux États-Unis : une course de vitesse semble s'engager.

2.1 La course contre la montre

Réponses politiques, administratives et juridiques à la crise

Au lieu de démissionner au lendemain du scandale, le Premier ministre a joué la carte de la légitimité domestique contre les mises en causes étrangères – à rebours de sa nature très urbaine et cosmopolite d'homme d'affaires puis d'homme d'État parfaitement anglophone, éduqué à Londres et jouant au golf avec Barack Obama. Mais très vite la base du parti UMNO et un certain nombre d'élites politiques malaises ont commencé aussi à poser publiquement la question de son départ.

Fuite en avant fébrile, sa réaction apparaît rétrospectivement comme méthodique et efficace : elle a consisté à éliminer ses adversaires au sein du gouvernement, à intimider ses détracteurs et à nommer comme vice-Premier ministre Zahid Hamidi, son homme de confiance ancien ministre de la Défense et actuel ministre de l'Intérieur à la réputation de dureté. Dans le même temps, il se débarrasse de ses détracteurs au sein du gouvernement, comme des principales personnes professionnellement impliquées dans ces enquêtes officielles dont, parmi les cinq ministres limogés, son numéro deux, le vice-Premier ministre Muhiyiddin Yassin et ministre de la Justice, qui avait critiqué sa gestion du scandale. Par ailleurs, il démet de ses fonctions le procureur général en charge de l'enquête sur 1MDB, ainsi que le directeur de la Malaysian Anti-Corruption Commission. L'enquête de celle-ci concluera en août à un non-lieu : son directeur et le directeur de la communication sont immédiatement promus. Enfin, tous les éléments de l'arsenal répressif juridique malaisien sont mobilisés contre les médias : le pouvoir bloque ainsi le *Sarawak Report* et dépose un mandat d'arrêt pour « mise en danger de la démocratie » contre Clare Brown, sa principale responsable et sœur de l'ancien Premier ministre britannique Gordon Brown[17]. Pour « menace à l'ordre public », il interdit de publication les journaux du groupe de publication The Edge pourtant proche du pouvoir, pendant trois mois.

Des mesures de diversion

À côté de ces manœuvres internes à l'administration politique et judiciaire et contre la presse, cette période de crise a été aussi marquée par une stratégie de diversion sur la voie publique, en simulant des émeutes raciales, et dans les médias, à défaut d'une réponse convaincante sur le fond du dossier. Ainsi les échauffourées du centre commercial Loh Yat, en juillet, ont-elles ravivé la crainte d'émeutes interethniques et rappelé la nécessité d'un pouvoir stable et fort. La grande manifestation Bersih.4, des 29 et 30 août, a rassemblé environ 100 000 personnes sur 34 heures de défilé, mais n'ont pas fait trembler le gouvernement, même si la démission de Najib Razak en était le mot d'ordre. En revanche, le 16 septembre, le *Malaysia Day*, a donné lieu à une manifestation de soutien au Premier ministre et d'affirmation de la fierté et de la suprématie malaise : des manifestants en chemises rouges, particulièrement échauffés et vociférants, ont défilés dans Kuala Lumpur. Mais l'emploi de canons à eau contre les plus violents menaçant de s'en prendre au quartier commerçant chinois, a permis au pouvoir de se présenter comme la clé de voûte de la stabilité sociale. L'entourage le plus proche du Premier ministre, notamment le nouveau ministre de l'Information et de la Communication de Malaisie (depuis le 29 juillet), a aussi fait diversion dans les médias et sur les réseaux sociaux, présentant par exemple Bersih comme un complot contre le gouvernement.

2. 2. Rien ne va plus ?

Une rumeur de banqueroute sur les marchés financiers

A la fin de l'été, une rumeur de banqueroute se répand sur les marchés financiers et les sorties de capitaux s'accélèrent : s'ensuit une chute vertigineuse du Ringgit, qui, à la fin septembre, atteint un minimum de 1 $ = 4,45 MYR ; on évoque 1997. Les difficultés sur le marché des capitaux de Shanghai se répercuteraient sur la place de Kuala Lumpur. De la même façon la monnaie nationale atteint un plancher face à l'euro et finalement, la monnaie nationale aura perdu 20 % de sa valeur entre le 1er janvier et le mois de novembre. C'est nettement plus que les autres pays émergents de l'Asie du Sud-Est, dont les capitaux semblent momentanément se détourner à la fois en raison de la perspective de remontée des taux directeurs de la Federal Reserve et de baisse des matières premières.

[16] « Déclaration de Najib à la session « Invest Malaysia New York Partners» du 1er octobre », *straitstimes.com*, www.straitstimes.com, 2 octobre 2015.
[17] Interpol est saisi mais rejettera cette requête.

Mais la Banque centrale intervient sur le marché des changes d'abord, laisse flotter ensuite. Son gouverneur, Tan Sri Zeti, une femme dont l'aura est alors à son apogée, dispense un discours à la fois rassurant et sans concession : les fondamentaux sont bons, le pays a des réserves de change très élevées, la situation n'a rien à voir avec 1997, car le système bancaire est sain. Mais tant que le Premier ministre n'aura pas fait la lumière sur les problèmes en cours, la crise de défiance sera là et la stabilité de l'économie en sera menacée à travers les marchés financiers et la valeur de la monnaie.

La fébrilité qui entoure l'idée de banqueroute dans les milieux des investisseurs internationaux, est suivie par l'évocation, venue de Johore, de la possibilité de faire sécession : la Fédération est-elle réellement en danger ?

Alors même que la loi anti-sédition vise tout spécifiquement depuis 2014 les velléités de sécession des États de Sabah et Sarawak, le sultan de Johore a défrayé la chronique en évoquant mi-octobre la possibilité de sécession de son État de la Fédération de Malaisie, si les termes de l'accord historique liant Johore à la Malaisie continuent à être bafoués. Cette réflexion a ému l'opinion venant d'un État très riche, complètement intégré économiquement à Singapour. D'autant plus que Johore déploie de vastes programmes immobiliers et des zones industrielles sur son territoire ainsi que des relations bilatérales propres, notamment avec la Chine[18]. Mais l'hypothèse est davantage destinée à faire monter la pression contre Najib qu'à annoncer une nouvelle configuration nationale, elle s'est exprimée au lendemain de la mise en garde par l'ensemble des sultans qui ont manifesté leur profonde préoccupation face à la conduite par Najib Razak des affaires publiques et réclamé que les enquêtes ouvertes aillent à leur terme. Face à la tentation du pouvoir d'attiser les divisions voire les conflits ethniques, les sultans ont rappelé dans leur communiqué que : « La solidarité et l'harmonie interraciale et interreligieuse, qui ont prévalu depuis si longtemps, ont bien été le principal pilier de la stabilité d'une Malaisie indépendante, pacifique, progressiste et prospère[19] ».

Refonte de l'opposition et limites de la voie parlementaire

Au sein du PAS, un certain nombre de leaders politiques et intellectuels ont profité du mouvement de rapprochement avec l'UMNO pour prendre leurs distances au sein d'un parti religieux dont la frange conservatrice semblait depuis des années empêcher toute évolution en interne. Ces intellectuels ont pour chefs de file Zulkifli Ahmad, idéologue du PAS, à la tête du centre de recherche interne au parti et en charge du programme conjoint avec le DAP, le Dr Hatta Ramli (voir portrait) ou encore Khalid Samal. Selon eux, par exemple, le thème de campagne de la mise en application du hudud au Kelantan est jugé « moins urgent » que les questions de racisme, de justice, d'économie et de lutte contre la corruption de l'UMNO. Pour s'autonomiser de la garde religieuse conservatrice du PAS, ils ont choisi de créer un nouveau parti musulman d'opposition dont Zulkifli est le président et Hatta, le directeur des élections. Pour contourner les difficultés d'enregistrement, ils ont repris le nom *d'Harapan* (Espoir), un ancien parti des travailleurs figurant au Registre des sociétés (RoS) : cette coquille presque vide a donc été investie par les dissidents du PAS au cours de l'été. Ils y ont fait enregistrer leurs membres avant d'en changer le nom et voter un premier amendement à l'ancienne constitution du parti. Harapan est ainsi devenu le *Parti Amanah Nasional* (Parti de l'intégrité nationale). De 15 000 membres à la veille de sa transformation en nouveau parti officiel (le 16 septembre), Amanah comptait déjà 55 000 membres un mois plus tard et vise le chiffre de 100 000 adhérents à la fin de l'année. Selon le Dr Hatta, ce nouveau parti islamique reflète la vision politique de 20 à 30 % des militants du PAS et devrait atteindre facilement cet étiage au niveau des adhésions d'ici les prochaines élections générales (2018).

Les partis d'opposition s'empressent de se reformer et de consolider leurs liens autour de l'idée conjointe d'une motion de censure contre Najib Razak, afin de le renverser par la voie démocratique. Évoqué dès la révélation de corruption par le Wall Street Journal, mais d'abord empêchée par des manœuvres d'intimidation, l'idée a été débattue durant tout l'été.

Mais la question de savoir si la motion de censure peut l'emporter ne se pose presque plus à l'automne : le couvercle s'est refermé sur les membres de l'UMNO. L'opposition a 89 sièges au Parlement (sur 222) mais elle est désormais divisée, depuis le départ du PR par le PAS dont Adi Awang, son leader politique, a déclaré qu'il ne fallait pas voter contre Najib Razak. Inversement, au sein de l'UMNO, certains membres du Parlement l'ont critiqué et ont regretté son obstination à rester coûte que coûte au pouvoir. Cependant, ces critiques internes ne peuvent s'exprimer publiquement dans les rangs de l'UMNO, au risque d'être exclu du parti voire, comme le député Khairuddin, d'être arrêté à la frontière et emprisonné trois mois[20]. Un mois plus tard, à l'ouverture de la nouvelle session parlementaire, les critiques internes ont complètement disparu du paysage médiatique.

Le même jour (19 octobre), une démonstration de force contre le gouvernement d'opposition du Selangor était organisée par Datuk Jamal Md Yunos à l'origine du mouvement des Chemises rouges : nouvelle manifestation de type extrême droite nationaliste pro-malaise, elle devait se tenir dans un centre commercial mais elle a été interdite par les autorités de police locale. La veille, les deux leaders de l'association d'extrême droite malaise *Perkasa*, et du PAS s'embrassaient à la une des journaux. Bien relayée dans les médias, cette protestation a contribué, même

[18] Delfolie et alii, Malaisie-Chine, op. cit, 2016.

[19] *The New-York Times* « State Rulers in Malaysia Press for Inquiry Into Premier, Najib Razak », **www.nytimes.com**, 8 octobre 2015.

[20] Membre élu de l'UMNO ayant déposé des rapports sur 1MDB auprès d'institutions financières étrangères. The Jakarta Post, «Critic of Malaysia's PM arrested», www.thejakartapost.com », 19 septembre 2015.

avortée, à continuer d'exercer une pression physique et menaçante contre l'opposition politique élue démocratiquement. Elle vient épauler dans la rue et sur les réseaux sociaux un arsenal législatif réprimant les politiciens lorsqu'ils exercent, par la parole publique, leur droit constitutionnel à la contestation politique.

3. Episode de *Haze* et limites écologiques au développement malaisien

En pleine crise du Haze, ce nuage de pollution dû aux feux de plantations puis de forêts en Indonésie, atteignant des niveaux et une durée inégalés dans l'histoire, Najib a rappelé à l'ONU en octobre ses propres engagements à réduire de 40 % ses gaz à effet de serre entre 2009 et 2020. Mais simultanément, la conférence des ministres Asean de l'Énergie a été marquée par un discours malaisien très agressif affirmant que l'Asie du Sud-Est n'a pas à être contrainte par des pays développés qui ont émis tant de GES (États-Unis : 17 % ; Asean : 3 % ; Malaisie : 0,6 %). La tension entre objectifs environnementaux, protection de la nature et ambitions économiques semble particulièrement aiguisée en Malaisie, comme l'ont aussi illustré les inondations meurtrières du Kelantan, directement causées par la rapide déforestation autorisée par un État en faillite géré depuis 25 ans par le PAS ou encore la catastrophe chimique de l'extraction à tout rompre de la bauxite dans le Pahang (Gebeng) pour répondre à la demande chinoise profitant de l'embargo indonésien sur les exportations de minerais depuis janvier 2014. D'autre part, Money Logging (2015), interdit de publication en Malaisie mais très lu, a condamné le système de corruption et d'enrichissement personnel de Abdul Taib Mahmud, *Chief minister* du Sarawak qui a déployé depuis les années 1980 un système de prédation des ressources naturelles. Avec pour premier objet le bois précieux, au détriment de la forêt primaire et de ses habitants indigènes chasseurs-cueilleurs. Certains spécialistes jugent pourtant que la forêt malaisienne est l'une des forêts tropicales les mieux gérées au monde[21] et cela semble conforté par des travaux récents qui soulignent que la première loi importante sur l'environnement a été promulguée dès 1974[22]. Mais menacée sur le front de ses perspectives de croissance, la Malaisie actuellement, comme en 1997, est prompte à sacrifier sa bonne volonté environnementale au profit de projets économiques immédiatement lucratifs. De plus, la fragmentation de la gouvernance, notamment en matière forestière, est défavorable à sa gestion sur le long terme, comme l'illustre tout particulièrement le Sarawak. En conséquence de cela, la réalité de la protection écologique en Malaisie revêt une nature très différente sur la Péninsule, et dans les États du nord de Bornéo, où la nature est soumise à un processus de dégradation beaucoup plus avancé. La question de la déforestation entraînant la destruction d'une réserve de biodiversité unique au monde et l'habitat de populations indigènes fragiles dont les droits ne sont pas respectés, devient un sujet plus sensible et mieux connu[23].

4. Un départ qui se fait attendre

On peut ainsi considérer que la trajectoire de croissance étant robuste, les fondamentaux bons, voire très bons, et les structures économiques solides, c'est essentiellement la grave crise de confiance politique qui pèse sur les anticipations des investisseurs et pourrait aller contre la stabilité économique de la Malaisie. Dès lors, et à condition que le Premier ministre règle rapidement une situation devenue intenable, l'économie malaisienne devrait continuer à progresser. Le corollaire de ce point de vue a été publiquement exprimé par le gouverneur de la Banque centrale : tant que toute la lumière ne sera pas faite sur 1MDB et sur le rôle du Premier ministre dans ses dysfonctionnements, la confiance ne sera pas rétablie et l'économie courra le risque de se retrouver précipitée dans une crise grave. Il faut dire que certains ingrédients du retournement se profilent : le nombre d'arrivées de touristes enregistre son premier recul depuis des décennies, alors même que 2015 devait être « l'année des festivals ». La faute n'en serait ni au *haze*, ni aux troubles politiques, mais aux grandes manifestations (Bersih.4 et les Chemises rouges de septembre) et aux accidents d'avion. Ceci se combine avec le ralentissement économique de la Chine, la baisse du cours du pétrole, de l'huile de palme et des minerais, et la frilosité soudaine des marchés financiers à l'égard des pays émergents exportateurs de matières premières.

Quelques mois après le déclenchement de la crise politique, la fermeture du pouvoir sur lui-même est telle que la perspective du départ de Najib, jugée inévitable en juillet et imminente en septembre, semble déjà s'éloigner : le verrouillage politique et la concentration des pouvoirs permettront-ils au Premier ministre d'échapper à ses poursuivants et de continuer à diriger la Malaisie vers son destin de pays pleinement développé ? Comment faire pour que ce pays au capital naturel exceptionnel, mais qui a été très fortement entamé au cours des vingt dernières années, admette et intègre des limites écologiques à son développement et le redéfinisse en tenant compte des contraintes environnementales de long terme ? Cette question de fond a été occultée par la crise politique autour de 1MDB et ce, malgré l'épisode de *haze* particulièrement grave subi par le pays de la fin août à début novembre. Elle reste donc posée.

---

[21] Jean-Marc Roda, CIRAD, interview Kuala Lumpur, nov. 2015.

[22] Chee Y.L. et Lim L., 2015, « Fragmentation to Integration : Environmental and Sustainable Development Challenges in Malaysia », *Environmental Policies in Asia, Perspectives from Seven Asian Countries*, Edited by : Jing Huang et Shreekant Gupta, World Scientific, Singapour, p. 109-132.

[23] Abdul Taib Mahmud est devenu gouverneur du Sarawak en 2014 : cette position, beaucoup moins protectrice que le poste de Chief minister, lui vaut d'accumuler en 2015 les procès internationaux.

Fiche Malaisie

Données politiques

Capitale : Kuala Lumpur
Superficie : 329 847 km²
Population (2014) : 30 188 000 hab.
Langue officielle : malais

Données politiques

Nature de l'État : monarchie fédérale
Nature du régime : constitutionnel
Suffrage : universel (à partir de 21 ans)
Chef de l'État : le *Yang di Pertuan Agong sultan* Abdul Halim Mu'adzan Shah (Kedah, depuis avril 2012)
Premier ministre (et Ministre des Finances): Mohamed Najib bin Abdul Razak (depuis 2009)
Ministre des Affaires étrangères : Anifah Aman
Ministre de l'Intérieur (**et Vice Premier Ministre)**: Datuk Seri Dr Ahmad Zahid Hamidi
Échéances : 14e élections générales (2018)

Contentieux territoriaux et maritimes :

Brunei : contentieux maritime au nord de Bornéo (Louisa Reef) réglé par l'accord de mars 2009 sur les frontières, mis en œuvre en septembre 2010.

Indonésie : dans la mer des Célèbes autour du plateau continental Ambalat, et délimitation des frontières maritimes situées aux larges des îles Sipadan et Ligitan, reconnues « malaisiennes » en 2002 par la Cour internationale de justice.

Philippines : souveraineté de l'État de Sabah, dans la partie nord de l'île de Bornéo.

République populaire de Chine, Philippines, Taiwan et Viêt Nam : souveraineté insulaire revendiquée dans les îles Spratley (îles d'Amboyna Cay, Barque Canada Reef, Commodore Reef et Royal Charlotte Reef).

Indicateurs démographiques et sociologiques

Principaux groupes ethniques (2010) : Sur la population totale (29 millions), le recensement distingue au sein des citoyens malaisiens (27 millions) les Bumiputera[24] (67 %), Chinois (24 %), Indiens (7 %) ou autres (2 %). Les non-citoyens (2,1 millions) représentent 7% de la population totale du pays.
Religions (2000) : musulmans (60,4 %), bouddhistes (19,2 %), chrétiens (9,1 %)

Taux de croissance démographique (2015) : 1,4 %
Espérance de vie (2014) : 74,6 ans
Indice de fécondité (2014) : 2,1
Taux de natalité (2014) : 17,2 ‰
Taux de mortalité (2014) : 4,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2014) : 6 ‰

Taux d'alphabétisation (> 15 ans) (2012) : 93,1 %
Taux d'urbanisation (2012) : 73,68 %
Indice de développement humain (2014) : 0,773(rang 62)

Indicateurs économiques

Monnaie : ringgit **(**1 euro = 4,68 ringgit, 7 nov. 2015)
Réserves de change (2015**) :** 93 milliards $ US (fin août 2015)
Dette publique (2014) : 52% PIB
PIB *per capita* en parité de pouvoir d'achat courant (WB 2014) : 24 951 $ US
PIB *per capita* en dollars courants (WB, 2014) : 10 933 $ US

Taux de croissance du PIB (2014) : 6 %

[24] « Bumiputera » est une catégorie administrative regroupant les populations indigène et malaise, considérées comme « fils du sol » ; les Malais seuls représentent environ 50 % de la population.

Répartition du PIB par secteur d'activité (2015) : agriculture et mines (15 %), industrie et construction (29,5 %), services (55,5 %)

Taux d'inflation (2014)) : 3,2 %

Taux de chômage (2015) : 2,9 %

Taux de population vivant sous le seuil de pauvreté (2015, World Bank) <1%

IDE entrant (cumulés ou stocks) (2014) : 133,8 milliards $ US

IDE sortant (cumulés ou stocks) (2014) : 135,7 milliards $ US

Principaux partenaires commerciaux (2014) : Chine, Singapour, Japon, Union européenne, Etats-Unis, Moyen-Orient.

Importations (2014) : 208 milliards $ US (+4,2%)

Principaux produits importés : électronique ; machinerie ; plastiques ; véhicules ; produits pétroliers ; production métallique (fer-acier) ; produits chimiques

Exportations (2014) : 234 milliards $ US (+5,1%)

Principaux produits exportés : biens électroniques (semi-conducteurs) et appareils électriques ; pétrole et produits pétroliers ; gaz naturel liquéfié ; huile de palme, produits chimiques ; produits optiques et équipement scientifique ; textile ; bois ; caoutchouc**.**

Portrait(s)

Portrait 1 : Dr Hatta Ramli, MP, AMANAH, Kelantan

Membre du Parlement, Dr Hatta Ramli est l'un des fondateurs en 2015 du nouveau parti islamique Amanah de la coalition d'opposition. Auparavant, il fut un rouage essentiel du parti islamique PAS dont il a été trésorier puis directeur des élections. Élu de la circonscription de Kuala Krai, territoire enclavé et peu peuplé et à 90 % malais du Kelantan converti à l'huile de palme depuis les années 1970-1980s, le Dr Hatta, médecin de formation, est le seul membre du Parlement (MP) du Kelantan à avoir rallié Amanah. Il fait partie des six MP qui ont officiellement rejoint le nouveau parti islamique, tandis que Dato's Kamaruddin Jaafar, très proche d'eux, a pour sa part rejoint le Pakatan KeADILan Rakyat (People's Justice Party). Accusés de traîtrise par le PAS, ils font l'objet d'une haine d'autant plus féroce de la part de leurs anciens amis qu'ils ont conservé leur fauteuil de députés. Inversement, le Pakatan Rakyat 2.0 accueille très favorablement l'initiative de ce nouveau parti islamique qui prône un islam ouvert et s'affirme préoccupé par la dégradation des relations inter-ethniques : « le parti n'est pas réservé aux musulmans ou aux Malais : c'est un parti démocratique et inclusif qui doit se battre pour le bien des gens : la bonté de l'islam doit pouvoir bénéficier à tous en Malaisie ».

En tant que traître dans le Kelantan et opposant au pouvoir de Kuala Lumpur, le Dr Hatta cumule les condamnations : arrêté en vertu de la loi anti-sédition pour sa participation à la manifestation du 1er mai (anti-GST), il est forcé en septembre par la cour islamique du Kelantan de divorcer de sa femme (malade et à laquelle il est très attaché) avec interdiction de se remarier. Il est jugé parjure de son serment sacré qui le liait au PAS et cela dénoue aussi son mariage selon l'interprétation *ad hoc* de la loi islamique qui prévaut dans le domaine des affaires familiales pour les musulmans en Malaisie.

Portrait 2 : Adenam Satem, Chief Minister, PBB, Sarawak

Né en 1944, Adenam Satem a succédé à Taib Mahmud en tant que *Chief Minister* du Sarawak en février 2014. Les liens politiques avec Kuala Lumpur sont très étroits et Najib n'a eu de cesse de manifester sa proximité avec Satem en tant que président du PBB, un parti indigène de Bornéo membre de la coalition du Barisan Nasional, maillon indispensable de son maintien au pouvoir car le découpage électoral favorise énormément le vote des États de Malaisie orientale. Après 33 ans d'un système prédateur et corrompu, bâti par Taib, homme politique dont la fortune dépasse désormais le milliard de dollars, Adenam Satem hérite du plus grand État de la Fédération marqué par un net retard de développement. Le Sarawak, malgré ses dotations en pétrole et gaz, n'en perçoit qu'une très faible part (5 % de royalties) et n'a que peu d'infrastructures comparativement au reste du pays. Alors que le *Sedition Act* réactivé à l'automne 2014 stipule expressément qu'évoquer la sécession tombe sous le coup de la loi, Adenam Satem permet au contraire en 2015 que s'exprime publiquement la volonté d'un « Sarawak aux Sarawakiens » et laisse fleurir les T-shirts séditieux. De ce fait, et par ses prises de position anti-corruption bien affichées, il s'inscrit sur la ligne d'une rupture avec le passé de sous-développement et de prédation incarné par Taib : il bénéficie d'un crédit très large au Sarawak. Pour autant, Adenam Satem a avant tout une carrière d'homme politique local, partie prenante du système dont il est issu : élu de Tuan Murang au Parlement local de 1979 à 2006, il sera nommé en 2004 ministre des Ressources naturelles et de l'Environnement par Abdullah Badawi mais démissionnera au bout de deux ans et retournera auprès de Taib au Sarawak comme *Special Advisor to the Chief Minister* en 2010, puis, en 2011, *Minister with Special Functions*.

Affiche politique

Eclipse de visibilité à l'UMNO ?
Recouvert de leds (un record mondial), le bâtiment de l'UMNO a été le support du culte de la personnalité et de la propagande politique de Najib Razak depuis 2011. Fin 2015, il est plongé dans le noir.
Photo de l'auteur © E. Lafaye de Micheaux

L'Asie du Sud-Est 2017

Bilan, enjeux et perspectives

Sous la direction
de Claire Thi-Liên Tran et d'Abigaël Pesses

IRASEC
les Indes savantes

Malaisie
Disgrâce

Elsa Lafaye de Micheaux

La Malaisie a jusqu'à présent réussi à ménager une forme de souveraineté nationale d'autant plus difficile à faire valoir que l'Etat-nation malaisien né en 1957, reste de construction récente : regroupant une population parmi les plus diversifiées au monde, elle accorde une citoyenneté différenciée en termes de droits. Sa démographie, d'origine essentiellement chinoise (24%) et indienne (8%) à côté de la population dominante malaise musulmane (55%) et des peuples Orang Asli et autres *Bumiputra* non Malais (6%) s'accompagne d'une profonde pluralité religieuse. Elle est issue des échanges migratoires et culturels anciens puis de flux exigés par les besoins de main d'œuvre du capitalisme en expansion sous l'administration britannique dont toutes les conséquences n'ont pas été tirées au moment de l'indépendance. La « naissance maladroite de la nation malaisienne » (K.S. Jomo, voir portrait) a forgé la trame de questions sociales, identitaires et politiques sensibles, que le pouvoir sait activer à son gré. Plus encore, la Fédération de Malaisie s'est élaborée en plusieurs séquences (1957-1963-1965) sur deux espaces territoriaux discontinus : la péninsule malaise sans Singapour, et deux États – Sabah et Sarawak – de Bornéo. Identité nationale toujours à construire, identité territoriale à administrer dans le cadre d'un fédéralisme extrêmement centralisé, sont les deux équations, qui ne se recouvrent pas, d'une de construction historique inachevée et problématique. Une forme de fausse conscience entoure encore cette période des origines de la Nation : sous l'administration britannique, la grande majorité de la population malaise avait été largement maintenue dans le *statu quo* politique et économique ancien tandis que, *de facto,* la démographie du territoire était bouleversée (près de deux-tiers de la population n'étant pas originaire de la péninsule ni des deux de Malaisie orientale dans les années 40 et 50) et que le capitalisme, introduit à large échelle, y déployait ses logiques propres. Si la confusion nimbe les origines nationales, les émeutes raciales de mai 1969, tout aussi complexes et ambiguës dans leur interprétation[1], jouent le rôle de repère historique commun, et ont été régulièrement rappelées, sous la forme de menaces de mort pas même voilées vis-à-vis des Sino-malaisiens, dans les expressions publiques récentes. Là où, à la veille d'une expression de contestation politique sous haute tension, la Fédération des Eglises de Malaisie appelait à *« prier pour une nation en crise »*[2], seule l'économie, capitaliste de longue date, relativement cohérente, de mieux en mieux diversifiée et remarquablement résiliente, cimente la société.

1 – État de disgrâce

Depuis l'éclatement du scandale financier sans précédent en 2015[3], l'affaire 1MDB a suscité toute une série de manœuvres de la part du Premier ministre et de son entourage direct en Malaisie. En 2016, l'homme fort du pays a poursuivi sa fuite en avant devant la multiplication des enquêtes judiciaires internationales. Malgré sa mise en cause récurrente par la presse étrangère, Najib Razak a occupé la scène médiatique et politique domestique et s'est maintenu au pouvoir. Cela s'est fait avec le soutien de son parti, l'UMNO (United Malay National Organisation), et grâce à de nouveaux appuis extérieurs qu'il a trouvés du côté de la Chine (et de l'Arabie Saoudite), qui pourraient comporter des risques de perte d'indépendance de la politique étrangère du pays.

1.1 – Le scandale 1MDB

Le scandale impliquant le Premier ministre malaisien pour blanchiment d'argent et corruption massive est entré dans les annales sous le nom de 1MDB pour *1Malaysia Development Berhad*, le fonds souverain destiné à financer des investissements stratégiques au service du développement économique national. Créé en 2009 par Najib Razak, alors ministre des Finances, il a servi de véhicule à des détournements de fonds publics de centaines de millions de US $ transitant par des paradis fiscaux et des joint-ventures difficiles à retracer. 1MDB Petrosaudi Ltd est l'entreprise par laquelle le scandale est arrivé, révélé aux médias par un partenaire suisse lésé dans le montage financier (arrêté par la police malaisienne en Thaïlande, il y est maintenu en prison depuis[4]). En Malaisie, sa gestion avait été mise en cause par les médias et par l'opposition dès 2013. Puis l'affaire a connu de nouveaux développements au fil des enquêtes ouvertes en Malaisie et à l'étranger, en plaçant cette fois la personnalité du Premier ministre au centre du dispositif de corruption. Son implication personnelle semble alors avérée : en tant que fondateur et président de 1MDB ; en tant que Ministre des

[1] Elsa Lafaye de Micheaux, *Malaisie, un modèle de développement souverain ?,* ENS Éditions, Lyon, 2012, chapitre 2.
[2] « Dans une nation au bord d'une crise grave, les Églises chrétiennes s'engagent en faveur des libertés et de la démocratie », *Église d'Asie, Agence d'information des Missions de Paris,* communiqué du 18 novembre 2016.
[3] Elsa Lafaye de Micheaux, « Malaisie : Sur le fil du rasoir », *in* Abigaël Pesses (dir.) *L'Asie du Sud-Est 2016*, Irasec - Les Indes Savantes, Bangkok-Paris, 2016.
[4] Après avoir publié des articles dédouanant le pouvoir malaisien en 2015, le journal genevois *Le Temps* rend compte de manière approfondie de l'état de l'enquête et de la situation de ce témoin-clé devenu « un lanceur d'alerte helvétique » : (https://www.letemps.ch/suisse/2016/09/16/thailande-refuse-livrer-suisse-temoin-numero-un-scandale-fonds-1mdb).

Finances ayant autorité sur le fonds d'investissement. Il est aussi impliqué à travers ses liens personnels en tant qu'époux de Rosmah Mansor dont le train de vie n'a cessé d'enfler, dont le propre fils a pu acquérir des résidences de luxe à Londres et aux États-Unis, tandis qu'un jeune night-clubber, très proche ami de la famille, pouvait produire « Le Loup de Wall Street » de Martin Scorsese avec Leonardo Di Caprio. Selon les enquêtes du *Sarawak Report*, blog d'investigation malaisien, reprises entre autres par le *Wall Street Journal*, le Guardian puis, plus tard encore, confirmées par le Département de la Justice des États-Unis, le Premier ministre a ainsi été le détenteur d'un compte en banque crédité d'un versement de près de 700 millions $US issu de 1MDB. Une somme qui a transité par un compte enregistré aux Iles Vierges. Fin 2015, l'achat par la Chine d'actifs surévalués de ce fonds très endetté était apparu comme une bouffée d'oxygène offerte au Premier ministre en difficulté.

Au fil de l'année 2016, de nouveaux fronts se sont ouverts dans les enquêtes financières à l'étranger (États-Unis, Hong Kong, Grande Bretagne, Singapour). Fin mars, un documentaire de la chaîne publique australienne ABC, disséquait l'état de peur, « *State of Fear* », qui règne en Malaisie, avec 1MDB au centre. Son réalisateur et le caméraman ont été arrêtés sur le sol malaisien et condamnés à 2 ans de prison, avant d'être libérés après plusieurs jours d'emprisonnement. Le 13 mai, la banque centrale malaisienne ordonnait à 1MDB de rapatrier 1,83 milliards de MYR (400 millions d'euros) d'avoirs à l'étranger pour restructurer le fonds souverain. Le 24 mai, la fermeture pour « défaut de contrôle anti-détournement d'argent » de la filiale d'une banque suisse à Singapour (BSI) hébergeant des comptes liés à l'enquête constitue une première historique pour la Cité-État, et un avertissement pour les parties prenantes du détournement de fonds. Ce scandale a d'ailleurs conduit à la démission de grands banquiers et hommes d'affaires de premier rang dans le monde.

Pour sa part, le Premier ministre n'a été forcé à démissionner ni par son parti, ni par les autorités financières ou judiciaires nationales. A l'inverse, une forme de protection a été mise en place pour éviter cette issue : les hauts-fonctionnaires malaisiens en charge des enquêtes ont été en première ligne de la surveillance politique, comme certains parlementaires critiques, à l'UMNO ou dans l'opposition. Dès l'été 2015, ils ont essuyé des mises à pied après remaniements ministériels (dont celle du Vice-Premier ministre et du *General Attorney*), des limogeages, voire des peines d'emprisonnement. La logique d'intimidation a très bien fonctionné. Officiellement non lié à l'affaire, le meurtre sordide du vice procureur général Kevin Morais, en septembre 2015, dont on dit qu'il enquêtait sur 1MDB, a marqué les esprits. De son côté, la presse écrite, liée au pouvoir, a ramené le scandale 1MDB à des questions techniques, financières et administratives, en minimisant son ampleur et les éléments de preuve, tandis que l'entourage proche du Premier ministre diffusait des réponses lénifiantes (ce dernier aurait reçu une donation personnelle d'amis d'Arabie Saoudite) et jetait le flou sur les faits incriminés, en s'appuyant sur des procédures nationales d'enquêtes totalement aux ordres.

En juillet, l'annonce de poursuites civiles par le département de la Justice des États-Unis suite à l'enquête du FBI rend public un nouveau montant du blanchiment dont 1MDB est le centre : 3,5 milliards $ US. L'implication de Najib Razak, désigné par le nom de code « *Malaysian Official 1* », est confirmée par l'enquête américaine pour conspiration internationale au détriment de 1MDB[5]. Les chargés de communication du parti crient au sabotage et dénoncent une immixtion étrangère dans les affaires internes, sachant que les enquêtes nationales ont toutes conclu non à la fraude, mais à une « gestion défaillante ». Cela n'empêche pas le gel de certains avoirs liés à 1MDB par la Cour de Californie. Face à la pression judiciaire et aux mesures qui se sont multipliées en 2016, la situation politique atteint un nouveau degré d'urgence pour l'exécutif malaisien qui refuse de céder le pouvoir.

1.2 – Fuite en avant individuelle ou faillite d'un système ?

La fuite en avant du pouvoir malaisien est moins celle de la coalition de gouvernement, le Barisan Nasional (Front national), ou celle de l'UMNO, le parti dont Najib Razak est le président, que désormais celle de l'individu Najib voire du couple qu'il forme avec son épouse[6] . En réalité, il ne s'agit pas de la faillite du système politique national régulièrement remis en cause dans les publications d'économie politique ou de science politique, jugé à bout de souffle par des décennies de stabilité sans alternance. Après quelques mois de flottement à l'été 2015, où le parti semblait hésiter à déjuger le Premier ministre et où celui-ci semblait lui-même au bord d'abandonner le pouvoir, l'incertitude n'a pu se prolonger et le parti s'est ressaisi. La disgrâce est bien celle d'un homme isolé, et sa trajectoire, celle d'un leader politique en fuite devant sa légitimité perdue. Najib Razak est un personnage dynastique, fils de Tunku Abdul Razak, l'illustre Premier ministre qui aurait, grâce à la Nouvelle politique économique, déclenché en 1971 le développement économique actuel du pays[7]. Sa noble filiation rend la chute plus cuisante encore. Vecteur d'une image de honte et d'indignité, Najib Razak doit aussi faire face au désenchantement devant le *Government Transformation Programme*, son agenda néolibéral de réforme du service public, dont le deuxième principe était de lutter contre la corruption. Il avait été promu en 2010 afin de convertir les

[5] « United States of America *versus* Wolf of Wall Street Motion picture including any rights of profits, royalties and distribution proceeds » : la plainte entre dans la catégorie de la *Forfeiture In Rem*, autrement dit la procédure de confiscation d'avoirs, très utilisée depuis les années 1980 aux Etats-Unis dans la lutte contre la drogue et la criminalité en col blanc, qui ne nécessite pas de preuve légale ni même de poursuite pénale contre l'auteur de l'infraction. La procédure est engagée contre les biens, ici une longue liste de biens immobiliers à Beverly Hills, Los Angeles, New York, Londres, jet privé ou tableaux (un *Nymphéas* de Monnet, la Maison de Van Gogh à Arles), etc. Résumant les principaux résultats de l'enquête aux États-Unis, la procédure est publiée en ligne (https://www.justice.gov/opa/file/877166/download).

[6] Dans la trajectoire de Najib Razak, la soif de pouvoir de son épouse et notamment son implication dans la sphère publique sont décriées. Voir Elsa Lafaye de Micheaux, « La Malaisie de Najib Razak », *Notes de l'IFRI* Asie-Visions, n°85, 2016.

[7] H. Osman Rani (dir.), *The Abdul Razak's Role on Malaysia's Development,* Petaling Jaya, MPH Publishing, 2010.

fonctionnaires à la culture du résultat et à la nécessité de rendre des comptes aux citoyens. Les employés du public (à grande majorité malaise) avaient été les destinataires de discours, sites internet et formations sur la bonne gouvernance et la transparence, ils en rejettent aujourd'hui l'hypocrisie. Des affiches condamnant les pots de vin sont restées en place à l'accueil des agences gouvernementales alors que le Premier ministre et ministre des Finances se trouvent au cœur de « l'un des plus grands scandales financiers du XXIe siècle[8] ».

1.3. – La réélection comme seule échappatoire … avec l'appui de la Chine

La seule issue est la victoire aux prochaines élections générales (GE14), annoncées pour 2017. Malgré la situation critique dans laquelle il se trouve depuis des mois, Najib Razak a reçu le soutien de l'UMNO lors de l'Assemblée générale du parti à Kuala Lumpur (décembre 2016), car sa succession au poste de Président du parti malais n'est pas prête : son Vice-Président, le ministre de l'intérieur Zahid Hamidi, manque en effet des soutiens partisans et populaires nécessaires. Mais il se peut aussi que le remplacement de Najib Razak n'ait pas non plus été possible pour des raison financières. En effet, ces élections impliquent de très importants financements de campagne, largement occultes, qui doivent être rassemblés longtemps à l'avance. Vraisemblablement compromis par le gel de certains avoirs de Najib Razak à l'été 2016, ces crédits de campagne de l'UMNO pourraient avoir été soudain reconstitués grâce aux derniers accords avec la Chine.

Certains contrats signés lors de cette visite d'État, comprennent des acquisitions à des prix largement surévalués par rapport aux prix de marché. Les journaux malaisiens ont ainsi souligné que la Chine s'était engagée à financer 60 milliards de MYR pour la création et l'exploitation d'une ligne de train estimée à la moitié du prix. Noués dans le cadre de la troisième visite d'État du Premier ministre malais en Chine, les accords commerciaux et d'investissement (14 selon les sources malaisiennes ; 28 selon la presse chinoise, dont le total dépasse 143 milliards de MYR soient 32 milliards d'euros) portent sur les transports, l'énergie, l'agriculture, l'éducation, la finance et la culture. Cette longue visite en Chine du 30 octobre au 6 novembre, semble avoir été improvisée suite à la confiscation des avoirs par le Département de la justice américaine. Lors de cette visite, le Premier ministre malaisien a par ailleurs signé avec son homologue chinois Li Keqian un contrat portant sur quatre navires de patrouille côtière pour la *Royal Malaysian Navy*, associé au premier accord de défense entre les deux pays. L'ensemble de ces accords consacre un engagement malaisien en faveur de la Chine sans équivalent dans une histoire récente, pourtant marquée par un fort rapprochement entre les deux pays [9]. Najib Razak a publiquement interprété ces accords comme « l'apogée » de leur relation, tandis que les partenaires chinois les présentaient comme « la construction et la poursuite de relations diplomatiques normales »[10]. Mais pour la Malaisie, il s'agit bien d'une rupture dans la ligne de conduite adoptée jusque là : dans ses positions, le pays avait toujours pratiqué une prudente couverture des risques stratégiques (*hedging*) entre la Chine et les États-Unis[11]. Najib Razak a ainsi été accusé, y compris en Malaisie et par ses propres partenaires politiques, de « vendre le pays à la Chine »[12] car son acte signifie un alignement malaisien *de facto* sur les intérêts du puissant voisin en mer de Chine méridionale. Compte tenu des implications majeures d'une telle rupture en termes de diplomatie et de stratégie, il témoigne de l'impasse dans laquelle s'est trouvé Najib Razak, acculé à se défaire, à bon compte et dans l'urgence, de certains attributs de souveraineté nationale au profit de la Chine[13].

2. – « Priez pour une nation en crise »

Conséquences de la disgrâce du Premier ministre et d'une situation qui se prolonge en l'absence de solution politique et juridique, le suspens sur le destin politique du pays s'est maintenu au fil des manifestations populaires, de la création de nouveaux mouvements politiques et de leur répression. 2016 apparaît comme la pire année pour les droits de l'Homme depuis 1987, et les tensions ethniques, religieuses et politiques se sont accrues au sein de la société malaisienne. En septembre, la manifestation citoyenne sous haute surveillance, *Bersih* 5, dont la porte-parole Maria Chin Abdullah ainsi que d'autres leaders ont été arrêtés et incarcérés[14], en est une illustration.

2.1. – L'homme de la discorde

Najib Razak aura été le « modéré » au pouvoir qui a contribué à faire reculer la démocratie et en particulier la vie parlementaire, à ébrécher la cohésion nationale et la pluralité religieuse, à affaiblir considérablement l'indépendance de la

---

[8] « 1MDB : le scandale financier de la décennie en 5 questions », *Le Temps*, 29 août 2016, (https://www.letemps.ch/economie/2016/08/29/1mdb-scandale-financier-decennie-5-questions).

[9] David Delfolie, Nathalie Fau, Elsa Lafaye de Micheaux, « Malaisie-Chine : une "précieuse relation" », *Carnet de l'Irasec*, 2016.

[10] « Diplomatie : les relations normales entre la Chine et les autres pays n'ont jamais eu pour objectif d'aller à l'encontre de pays tiers » (en chinois), *Daily China*, 2 novembre 2016, (www.jfdaily.com/guonei/new/201611/t20161102_2510134.html).

[11] Kuik Cheng-Chwee, 2008, « The essence of Hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 30, n° 2, p. 159-185.

[12] Ce à quoi le Premier ministre, pourtant ancien ministre des Affaires étrangères et de la Défense, a répondu en récusant toute signification géopolitique : « Qu'est-ce qui différencie un investissement du Japon, des États-Unis ou d'Europe d'un investissement chinois ? Un investissement est un investissement ». *Malaysia Today*, 29 novembre 2016, (www.malaysia-today.net/special-interview-with-prime-minister-datuk-seri-najib-tun-razak/)

[13] Sur la situation géopolitique malaisienne en 2016 plus largement : Elsa Lafaye de Micheaux, « Que reste-t-il de la souveraineté malaisienne face à l'ascension chinoise ? », *Revue Diplomatie*, n°79, mars-avril 2016.

[14] Amnesty International, « Malaisie. Il faut mettre fin à la répression contre les militants de Bersih », 18 novembre 2016.

justice et à ternir l'image de la police et des grandes institutions du pays[15]. Il est aussi le Premier ministre qui a conduit à ce que s'amplifient les revendications d'autonomie du Sarawak et à laisser la bride sur le cou au leader des Chemises rouges nationalistes à la prise de parole extrêmement violente, Datuk Jamal Yunus. Si en apparence rien ne change durant ces années du scandale 1MDB, le climat social est tendu.

Ces tensions s'alimentent à plusieurs sources à la fois. D'abord, elles sont politiques et citoyennes, nourries par l'exaspération d'une partie de la population malaisienne face à l'irresponsabilité du pouvoir en place, incarné par le Premier ministre, sa femme, et le redouté ministre de l'Intérieur et Vice Premier ministre, Zahid Hamidi, l'homme « loyal à 101 % » [16]. Autre personnage honni et craint, l'inspecteur général de la police, Khalid Abu Bakar, appliquant avec zèle le cadre répressif forgé récemment, comme l'article 124c du code pénal punissant les « engagements et activités au détriment de la vie parlementaire », et, depuis 2012, le nouveau cadre autorisant l'incarcération sans procès (jusqu'à 69 jours), dit SOSMA[17]. La loi sur les atteintes à la sécurité, comprenant des mesures spéciales, fait l'objet de controverses depuis sa création. Elle a été établie à l'initiative de Najib Razak pour remplacer *l'Internal Security Act* (ISA) de 1960, qu'il avait abolie à la veille de la campagne électorale de 2013. Cette nouvelle loi, destinée à « maintenir l'ordre public et la sécurité en particulier en relation avec l'usage d'internet (connected matters) » est très critiquée par les spécialistes de droit constitutionnel et les organisations de défense des droits de l'Homme, comme avait pu l'être l'ISA, car elle autorise la détention sans procès et prévoit l'éventualité de la peine de mort pour ses auteurs. Le dispositif SOSMA prend place dans un arsenal répressif qui s'est forgé de manière accélérée depuis la mise en cause de Najib Razak dans le scandale 1MDB. Ainsi, elle précède et accompagne la loi de prévention du terrorisme (*Prevention of Terrorism Act*) et la loi instituant le Conseil de sécurité nationale (décembre 2015).

La défiance populaire à l'égard de l'État, et en particulier de la Royal Police of Malaysia, est devenue très grande. Ainsi, après une attaque à la grenade le 28 juin 2016, un mardi en début de soirée, dans un bar-boîte de nuit de Puchong en banlieue éloignée de Kuala Lumpur, les enquêteurs avaient d'abord conclu au règlement de compte. Plus tard, l'annonce par Khalid Abu Bakar de l'implication de *l'Islamic State* et du caractère terroriste de l'attaque a fait l'objet d'un certain scepticisme. Pour faire bonne mesure, la publication de l'information en première page de tous les journaux, mettait en garde les citoyens face à cette « première attaque terroriste » sur le sol malaisien[18] et appelait les établissements touristiques à prendre leurs précautions à la veille de *Hari Raya* (l'Aïd en Malaisie*)*. Mais l'impréparation des auteurs qui, repartis en mobylette, ont été arrêtés immédiatement et le caractère secondaire de leur cible, sont apparus plus compatibles avec un montage destiné à restaurer la légitimité de la police qu'avec l'idée d'un plan terroriste ourdi à distance par Daech ciblant une Malaisie jugée trop modérée en matière d'islam. Pour autant, l'État islamique a revendiqué l'attentat et plusieurs militants ont été arrêtés durant l'été 2016 sur le sol malaisien[19].

2.2. – L'opposition ne parvient pas à tirer profit de la situation

Incapable de rendre des comptes sur ses actes comme d'en tirer les conséquences, le gouvernement UMNO s'est employé à semer la discorde et à jeter l'anathème le plus souvent possible sur ses opposants. L'un des plus importants d'entre eux est Lim Guan Eng, secrétaire général du parti d'action démocratique (DAP) et *Chief Minister* de Penang, dont la métropole moderne appuyée sur une industrie électronique en voie de diversification est le laboratoire politique de l'opposition depuis presque dix ans. Lim Guan Eng a été accusé de corruption dans le cadre d'une transaction immobilière, un bungalow qu'il aurait payé en-dessous du prix du marché, et mis en examen en juin 2016 pour un procès qui se tiendra en mars 2017. S'il va en prison, il rejoindra Anwar Ibrahim, le leader de la coalition d'opposition du *Pakatan Rakyat* emprisonné à la suite d'un deuxième grand procès politique en 2015. Malgré le contrôle des médias, une classe moyenne et supérieure chinoise ou indienne, critique et très éduquée, parlant parfaitement anglais, est toujours restée ouverte aux influences culturelles et politiques anglo-saxonnes. Cette population encore jeune se tient informée des procédures judiciaires qui s'accumulent au-dessus de la tête de l'État via la presse malaisienne en ligne, régulièrement bloquée et condamnée par le pouvoir (le *Sarawak Report* qui est à l'origine du travail d'investigation pionnier sur le sujet ; *Malaysiakini* mais aussi *The Edge*), via Internet et les journaux étrangers (le *Wall Street Journal ; The Guardian ; Moodys*). Face au comportement des élites au pouvoir, la honte et la colère populaires étaient très forte à l'été et à l'automne 2015. Des tentatives politiques pour la capitaliser ont vu le jour, comme le mouvement citoyen « *Save Malaysia* » que Mahathir Mohamad a lancé avec un grand nombre d'ONG et de partenaires politiques, dont un autre de ses rivaux historiques, Lim Kit Siang (DAP). *Save Malaysia* a diffusé la « Déclaration des citoyens » qui a récolté en quelques mois plus d'un million de signatures[20]. À l'automne, Mahathir Mohamad, l'ancien premier ministre autoritaire, a lancé un nouveau parti *Bersatu* (Ensemble) pour rassembler les contestataires de l'UMNO et négocie avec ses ennemis politiques de toujours. Il milite désormais pour la libération d'Anwar Ibrahim, qu'il avait lui-même fait incarcérer en 1998, et cherche à structurer une

[15] Il s'agit là des revendications du mouvement *Save Malaysia*, qui appelle à la démission de Najib Razak sur la base d'une « Déclaration des citoyens » ouverte à la signature le 4 mars 2016.
[16] Selon le quotidien national *The Star,* 25 novembre 2016, (http://www.thestar.com.my/news/nation/2016/11/25/i-am-101-per-cent-loyal-says-zahid/).
[17] SOSMA est l'acronyme de Security Offences (Special Measures) Act 2012.
[18] « 'I am 101 per cent loyal', says Zahid », *the Star*, 25 novembre 2016, (http://www.thestar.com.my/news/nation/2016/07/05/it-was-a-terrorist-attack-igp-confirms-is-behind-grenade-blast-in-puchong/).
[19] Une centaine d'entre eux feraient l'objet d'un programme de déradicalisation (allocution du Premier ministre devant la jeunesse de l'UMNO, relatée par *Malaymail*, « Najib stands by Sosma, other security laws », 28 novembre 2016.
[20] Scott Ng, « What next for Save Malaysia ? », *Free Malaysia Today*, 6 mai 2016.

nouvelle coalition en mesure de gagner les futures élections générales. Mais devant les attaques dont l'opposition a fait l'objet dans un climat politique d'intimidation et compte tenu son extrême difficulté à constituer un front uni et crédible en raison de ses dissensions passées[21], une forme de désolation impuissante semble s'installer.

2.3. – Des élections partielles favorables à l'UMNO et à ses alliés

Les élections ne sont pas une source d'inquiétude majeure pour l'UMNO, tant le dissensus politique, alimenté par les manœuvres de diversion du Premier ministre et de son parti avec l' appui de certaines franges nationalistes xénophobes, a prospéré au cours de cette année de crise.

Deux séries d'élections ont en effet eu lieu en 2016, toutes les deux très favorables à l'UMNO et à ses alliés. La première, l'élection de la 11e assemblée législative de l'État du Sarawak en mai 2016, a donné une plus large majorité parlementaire au Parti Pesaka Bumiputera Bersatu (PPBB), le Parti uni de l'héritage bumiputra d'Adenam Satem. Ce successeur de Taib Mahmud à la tête de l'État, soutenu par Najib Razak de manière ostensible, a été un soutien crucial de l'UMNO au Parlement national. Par rapport aux dernières élections de 2011, qui avaient vu le *Democratic Action Party* (DAP) remporter 20% des voix et, en obtenant 12 sièges, doubler sa présence au Parlement, suivi par la coalition du PKR (18% des voix, 3 sièges), ce résultat constitue un revers pour l'opposition et une victoire pour le *Chief Minister* du Sarawak et pour le gouvernement central. Le parti Harapan, nouveau nom pour la coalition d'opposition suite au départ du parti islamique (PAS – Parti Islam Se-Malaysia) ne possède que 10 sièges, le PPBB en gagnant d'autant plus que le nombre de circonscriptions d'électeurs du Sarawak et de sièges au parlement a été entre temps augmenté, de 71 à 82. Ce redécoupage bénéficie fortement au pouvoir en place qui, suite à ces élections de 2016, concentre donc 72 sièges sur 82, soit près de 90 % du parlement.

Deux élections partielles ont ensuite renouvelé les sièges parlementaires de Kuala Kangsar (Perak) et Sungai Besar (Selangor). Dans les deux cas, et au sein de circonscriptions aux deux tiers malaises, une configuration triangulaire opposait l'UMNO à des candidats respectivement du PAS et du parti islamique Amanah, le jeune parti sécessionniste du PAS en 2015. L'UMNO est arrivé très en tête, avec plus de 2000 voix d'avance sur la somme de ses concurrents islamiques, là où, 3 ans avant, il ne l'emportait que de 1000 et 400 voix face au candidat du seul PAS. Malgré la forte montée de l'abstention entre les deux élections (entre 14 et 18 % de votants en moins entre 2013 et 2016), cette très forte victoire de l'UMNO dans des conditions politiques extrêmement tendues et *a priori* défavorables au parti du gouvernement, dénote une extraordinaire capacité à unir et à fédérer. Le Premier ministre a immédiatement opéré un remaniement ministériel, promouvant à la fois le Sarawak et de nouveaux ministres issus de l'UMNO.

Au-delà de la réprobation morale, les Malaisiens redoutent particulièrement les conséquences du scandale 1MDB en termes de réputation et de confiance ; en particulier ils craignent la réédition de la chute du ringgit de l'été 2015. Mais sur le front économique, passé la brève et réelle crise de confiance des marchés entre juillet et septembre 2015, les affaires ont vite repris, *business as usual*. 2016 a pu être une année de poursuite de la croissance, sur des bases macroéconomiques structurelles stabilisatrices, en dépit d'une conjoncture régionale et mondiale dégradée. Un nouvel épisode de baisse du ringgit en décembre 2016 a démontré néanmoins que la crédibilité du gouvernement est effectivement fragilisée[22].

3. – L'économie comme socle et comme rempart

L'affaire 1MDB appartient à un début de XXIe siècle marqué par la montée des oligarchies, et les milliards détournés pourrait évoquer les kleptocrates égyptien Moubarak et tunisien Ben Ali destitués par le « printemps arabe » en 2011. Mais le contexte socio-économique malaisien est très différent dans la mesure où il est caractérisé par une réelle mobilité sociale[23] permise par une prospérité économique durable. Mobilité sociale ascendante et prospérité se sont poursuivies après la courte crise de 2009, et ont encore été observées en 2016, malgré des signes de ralentissement régionaux et mondiaux. Difficile à estimer à partir des statistiques publiques, le chômage aurait semble-t-il tendance à progresser pour les jeunes diplômés et pour les nationaux non-qualifiés.

3.1. – Une gestion avisée et cohérente des facteurs de ralentissement économique

L'année a été marquée par le ralentissement de la croissance de l'Asean après celui de la croissance chinoise en 2015 et une baisse des cours mondiaux des matières premières, dont le pétrole. Malgré un contexte de de fortes incertitudes géopolitiques, on a enregistré une fragile et modeste reprise de l'économie mondiale et la gestion prudente et cohérente de la situation macroéconomique a encore permis à l'activité de rester dynamique en 2016, avec une croissance du PIB estimée à 4,5%.

Les tendances économiques extérieures impactent nécessairement la dynamique nationale, du fait de la très grande ouverture de l'économie malaisienne au commerce (qui représentait près de 170 % du PIB en 2015) et aux capitaux étrangers. Dans un contexte toujours marqué depuis 2015 par une tendance à la dépréciation du ringgit, l'économie

[21] Voir les précédents chapitres « Malaisie » de Nathalie Fau et d'Elsa Lafaye de Micheaux dans les éditions d'*Asie du Sud-Est* de l'Irasec, 2013 à 2016.

[22] *The Edge Markets*, «Jomo : Ringgits falls also due to the loss of confidence in Government», 8 décembre 2016 (http://www.theedgemarkets.com/my/article/jomo-ringgit's-fall-also-due-loss-confidence-govt) ; voir aussi *Malaysiakini*, 8 décembre 2016, (http://www.malaysiakini.com/news/365551). Entre le 17 juillet et le 5 décembre 2016, la monnaie a perdu 8 % de sa valeur par rapport à l'euro ; 7 % entre le 1er novembre et le 5 décembre 2016 vis-à-vis du $ US.

[23] KRI, *Moving up the ladder: Malaysia's social mobility*, Khazanah Research Institute, Kuala Lumpur, nov. 2016.

malaisienne reste cependant robuste financièrement : la Banque centrale, sous son nouveau gouverneur (voir portrait), continue de soutenir prioritairement la croissance économique tout en contrôlant les accords de crédit, notamment au logement et à la consommation des ménages qui avaient eu tendance à s'envoler au début de la décennie 2010. Dans un contexte d'inflation stable, cette politique a donné lieu à une légère baisse discrétionnaire du taux directeur en juillet 2016 (-0,25 %) tandis que, du fait de la politique de flottement contrôlé du change, le ringgit a varié à la baisse, tandis que les réserves de change restaient élevées. Elles ont atteint 100 milliards de $ US à la fin 2016, correspondant au niveau d'avant la secousse monétaire de juillet 2015.

Des signes de faiblesses se manifestent pourtant : l'industrie pétrolière a été marquée par une véritable récession, donnant lieu à des fermetures et des licenciements massifs, touchant notamment les ingénieurs expatriés établis de longue date en Malaisie. La récession affecte les pans de l'industrie liés à la prospection (à l'arrêt), et à l'exploitation pétrolière, *l'upstream*, tandis que les secteurs de la distribution et les secteurs de la pétrochimie, le *downstream*, ont bénéficié au contraire de cette chute des cours, et que le gaz restait encore en 2016 protégé de la baisse des cours du brut. Enfin, les investissements publics majeurs dans le secteur (projet RAPID Pengerang, proche de Singapour) ont été maintenus et continuent de générer de l'activité et sauver des emplois chez les fournisseurs de la société publique Petronas[24]. Parallèlement, certains projets d'investissement au Canada de la première multinationale du pays, ont été remis en cause par la crise Les revenus pétroliers représentant jusqu'à 40 % des recettes du budget de l'État par le passé, Petronas a été dotée d'un nouveau directeur général en 2016, mandaté pour continuer à assurer un quart des recettes du gouvernement. L'endettement public est resté sous la barre des 55 % du PIB en 2016, et le déficit budgétaire reste maîtrisé autour de 3 % du PIB, en partie grâce aux recettes de la taxe à la valeur ajoutée, la GST, qui ont compensé les pertes de revenus pétroliers. La croissance en 2016 a été majoritairement causée par les facteurs internes (consommation domestique, investissement national, privé et public) et une situation restée positive sur le plan de l'accueil des investissements directs étrangers (en hausse de 33 % au premier semestre 2016 par rapport à 2015) malgré le contexte de scandale financier[25]. La signature du *TransPacific Partnership Agreement* proposé par les États-Unis a aussi été un moment clé de l'année 2016 : longtemps contesté et débattu, il a fini par donner lieu à un arrangement original qui reconnaissait la singularité malaisienne en matière de poids de l'État dans l'économie et de discrimination positive. Mais « l'effet Trump » entoure désormais d'incertitude l'avenir de cet accord commercial et de ses implications pour la Malaisie. Pour 2017 et 2018, les prévisions de croissance de l'économie malaisienne par la Banque mondiale s'élèvent respectivement à 4,5 % et 4,7 %, dans le prolongement des bonnes tendances actuelles.

3.2. – Controverses sociales

Officiellement, le chômage est toujours très bas en Malaisie, avec un taux de 3,5 % en 2016, comme en 2015. Le recours à la main-d'œuvre immigrée continue d'être massif dans cette économie en déficit chronique de main-d'œuvre. Ce sujet a fait l'objet d'un important rapport de la Banque mondiale sur l'économie malaisienne, qui en souligne le caractère déterminant dans l'histoire de la croissance économique nationale. Contribution structurante sur la durée, en particulier depuis le début du XXIe siècle, la part des travailleurs étrangers déclarés en Malaisie se situe derrière les États riches et à très petites superficie (Macao, Singapour, Brunei, Hong Kong : 60 à 40 %) et les pays à forte tradition d'immigration comme l'Australie et la Nouvelle Zélande (25-30 % environ). La Malaisie se présente comme l'économie la plus attractive d'Asie du Sud-Est, avec une part d'environ 8 % de la population totale. Rapportée à la population active, cette part a oscillé entre 12,8 (valeur en 2001 comme en 2015) et 14 %. Enfin, le rapport insiste sur le caractère bénéfique de cette contribution démographique étrangère à l'économie nationale, soulignant au passage un différentiel de salaire (défavorable aux immigrés) entre population nationale et population étrangère[26]. Mais les données ne parviennent pas à rendre compte de l'importance du nombre des travailleurs non déclarés (1 million selon la Banque mondiale, chiffre certainement très sous-estimé). En 2016, compte tenu de la tendance à la dégradation des conditions économiques, la population voit d'un œil moins favorable l'ouverture du marché du travail aux Pakistanais, Bangladais, Népalais et Birmans qui sont désormais, derrière les Indonésiens, les premières nationalités des travailleurs étrangers en Malaisie. En particulier, l'accord gouvernemental entre le Premier Ministre et le Président du Bangladesh prévoyant l'envoi de 1,5 millions de travailleurs a provoqué des manifestations.

La stagnation du niveau de vie est un phénomène que le gouvernement prétend prendre en compte depuis le début de la mandature de Najib Razak. Elle est restée présente au fil des années dans les débats politiques et médiatiques, bien que difficile à appréhender de manière objective. La GST, taxe à la consommation sur les biens et services de 6 % mise en place en avril 2015, ne s'est pas traduite par une inflation plus élevée mais pourrait avoir conduit au renchérissement du panier de la ménagère pour les foyers les plus modestes. Les données les plus récentes touchant à la question des revenus des ménages disent pourtant l'inverse : selon le centre de recherche KRI[27], les revenus ont cru plus rapidement pour les 40 % des ménages les plus pauvres et pour les 40 % intermédiaires que pour les 20 % les plus riches. Les inégalités ont donc diminué au cours des dernières années, leur mesure par le coefficient de Gini est passée de 0,431 en 2012 à 0,401 en

[24] Malgré les difficultés financières anticipées, les autres plus grands investissements publics (lignes de métro MRT et LRT, autoroute Pan-Borneo, Malaysian Vision Valley, Centre Cyber City et le train à grande vitesse KL – Singapour) ont été confirmés.

[25] Najib Razak, *2017 Budget,* Kuala Lumpur, 21 octobre 2016.

[26] World Bank, *Malaysia Economic Monitor 2015: Immigrant Labour* (Rafael Muñoz Moreno dir.), Kuala Lumpur, décembre 2015.

[27] Khazanah Research Institute, *The State of Households II*, Kuala Lumpur, septembre 2016.

2014, son plus bas niveau en 40 ans. Compte tenu de l'écart tenace entre les conditions de vie des Malaisiens ruraux et urbains, les inégalités se sont réduites de manière significative, avec une plus forte progression des niveaux de vie dans les campagnes. La question du niveau de vie reste néanmoins politiquement cruciale et le Premier ministre en a fait la priorité du Budget 2017.

4. – « *We can only survive* » : Résignation et réelection

A l'aube de la campagne pour les 14e élections générales, la situation peut sembler paradoxale. Alors que le Premier ministre est dans une position *a priori* intenable, sa majorité se trouve dans une dynamique plus que favorable pour emporter le scrutin, après 60 ans de règne ininterrompu (voir photo). L'opposition, qui n'a pu saisir la chance historique de s'affirmer comme un recours ces derniers mois, est désunie, sans leader et en proie à des tensions récurrentes. De plus, de nombreuses polémiques liées à la mauvaise gouvernance des États contrôlés par l'opposition (Penang, Selangor, Kelantan) ont affecté sa crédibilité et la confiance que lui porte une partie de la population. La résignation s'exprime après plus d'un an de scandale et c'est l'abattement et le fatalisme qui l'emportent sur la colère et la contestation : *« we can only survive »* est une phrase qui revient. Les grandes ambitions d'un changement politique semblent pour longtemps abandonnées. Par conséquent, à la faveur de bons indicateurs économiques et d'un nouveau redécoupage electoral biaisé, le pouvoir semble conforté par défaut. Minoritaire en voix lors des dernières élections, il devrait retrouver, faute d'option alternative sérieuse, une nette avance en termes de sièges au parlement, comme l'illustrent les résultats des dernières élections partielles. Malgé une forte impopularité, la poursuite de pratiques autoritaires et des réformes clés toujours repoussées (suppression des dispositifs de discrimination positive, réforme du système éducatif), l'UMNO et la coalition du Barisan Nasional seront, sauf surprise, reconduites à la tête du pays, sous l'autorité du Premier ministre Najib Razak.

Fiche Malaisie

Capitale : Kuala Lumpur
Superficie : 329 847 km²
Population (est. 2016) : 31, 7 millions d'hab.
Langue officielle : malais

Données politiques

Nature de l'État : monarchie fédérale
Nature du régime : constitutionnel
Suffrage : universel (à partir de 21 ans)
Chef de l'État : le *Yang di-Pertuan Agong* Muhammad V, sultan du Kelantan (depuis décembre 2016)
Premier ministre : Mohamed Najib bin Abdul Razak (depuis 2009), UMNO
Ministre des Affaires étrangères : Anifah Hj. Aman (depuis 2009), UMNO
Président de l'Assemblée nationale : Pandikar Amin bin Haji Mulia, UMNO

Échéances : 14e élections générales (2017)

Contentieux territoriaux et maritimes : Brunei : contentieux maritime au nord de Bornéo (Louisa Reef) réglé par l'accord de mars 2009 sur les frontières, mis en œuvre en septembre 2010.

Indonésie : dans la mer des Célèbes autour du plateau continental Ambalat, et délimitation des frontières maritimes situées aux larges des îles Sipadan et Ligitan, reconnues « malaisiennes » en 2002 par la Cour internationale de justice.

Philippines : souveraineté de l'État de Sabah, dans la partie nord de l'île de Bornéo.

République populaire de Chine, Philippines, Taiwan et Viêt Nam : souveraineté insulaire revendiquée dans les îles Spratley (îles d'Amboyna Cay, Barque Canada Reef, Commodore Reef et Royal Charlotte Reef).

Indicateurs démographiques et sociologiques

Principaux groupes ethniques : Le dernier recensement officiel date de 2010. A cette date, les citoyens malaisiens représentent 92% de la population nationale et les non-citoyens 8%. Au sein des citoyens, les deux-tiers sont Bumiputera[28] (67 %), un quart est d'origine chinoise (25 %). Les citoyens malaisiens d'origine indienne représentent (7 %) ; catégorie 'autres' <1%. Selon les dernières estimations du département de statistiques en 2016, la population se composerait de 28,4 millions de nationaux (dont 69% Bumiputra ; 24 % Chinois ; 7% Indiens) et de 3,3 millions d'étrangers.

Religions (2016, estimation) : musulmans (61 %), bouddhistes (20 %), chrétiens (9 %), hindous (6%), autres et sans religions : 4%.

Indice de développement humain (2015) : 0,773 (rang 62)

Taux de croissance démographique (est. 2016) : 1,4 %
Espérance de vie (est. 2016) : 74,8 ans
Indice de fécondité (est. 2016) : 1,9
Taux de natalité (est. 2016) : 16,8 ‰
Taux de mortalité (est. 2016) : 4,9 ‰
Taux de mortalité infantile (est. 2016) : 6 ‰
Taux d'alphabétisation (> 15 ans) (2016) : 94,6 %
Taux d'urbanisation (2016) : 74 %

Indicateurs économiques

Monnaie : ringgit (1 euro = 4,45 ringgit – déc. 2016)
Réserves de change (2015) **:** 93 milliards $ US (fin août 2015)
Dette publique (2015) **:** 54,5% PIB

[28] « Bumiputera » (en malais, « fils du sol ») est la catégorie administrative regroupant les populations indigène et malaise.

PIB (2015) : 296 milliards $ US

PIB par habitant ou *per capita* en dollars courants (2015) : 9766 $ US

Taux de croissance du PIB (est. 2016) : 4,5 %

Répartition du PIB par secteur d'activité (2015) : agriculture et mines (15 %), industrie et construction (29,5 %), services (55,5 %)

Taux d'inflation (2015) : 2,4 %

Taux de chômage (est. 2016) : 3,5%

Taux de population vivant sous le seuil de pauvreté (est. 2016) : 0,6%

IDE entrant (flux) : 11,1 milliards $ US

IDE entrant (cumulés ou stocks) : 117,6 milliards $ US

IDE sortant (flux) : 9,9 milliards $ US

IDE sortant (cumulés ou stocks) : 136,9 milliards $ US

Principaux partenaires commerciaux : Asean, Chine, (Singapour), Japon, Union européenne, Etats-Unis.

Importations (2015) : 188 milliards $ US

Principaux produits importés : électronique ; machinerie ; plastiques ; véhicules ; produits pétroliers ; production métallique (fer-acier) ; produits chimiques

Exportations (2015) : 210 milliards $ US

Principaux produits exportés : biens électroniques (semi-conducteurs) et appareils électriques ; pétrole et produits pétroliers ; gaz naturel liquéfié ; huile de palme, produits chimiques ; produits optiques et équipement scientifique ; textile ; bois ; caoutchouc**.**

Chronologie

DÉCEMBRE 2015
32 Début de la chronologie.

DÉCEMBRE 2015
32 Fin de la chronologie.

Portraits

Professor Jomo Kwame Sundaram

Cet intellectuel de haute stature, né en 1952, reste le pilier incontestable de l'économie politique malaisienne dont il devient un auteur majeur dès les années 1980. A partir de sa thèse de doctorat à Harvard, il avait publié *A Question of Class* (1988) sur le développement économique inéquitable de la Malaisie, disqualifiant l'exclusivité de l'analyse en termes de catégories ethniques très prégnant en Malaisie. Professeur d'économie à l'Université of Malaya, il y a fait école à une époque où la recherche en sciences sociales était encore largement embryonnaire, en économie industrielle, en économie du travail, dans le domaine de la technologie ou de l'évaluation des politiques publiques, à contre-courant du pouvoir mahathirien. Il a significativement contribué à la structuration de la recherche nationale en éditant, malgré la pression politique, de nombreux chercheurs, en partie grâce à la création d'une maison d'édition (SIRD-Gerakbudaya). Spécialisé initialement sur l'économie américaine, il est caractérisé par l'envergure de ses domaines d'intérêt et la question du surplus et de sa répartition constitue le fil conducteur de son oeuvre. Il a dominé la scène académique nationale à la fois par son style indomptable et par ses idées, opposant à un gouvernement autoritaire, la rigueur du travail académique. A la fin des années 1990s, ses perspectives professionnelles et personnelles étant compromises en Malaisie, il a entamé une deuxième carrière à l'ONU, d'abord au Secrétariat de l'ONU à New-York, en particulier dans le champ de la gouvernance de la finance mondiale, où il a participé à la commission Stiglitz, puis à la FAO, à Rome, où il a occupé un poste élevé de fonctionnaire international. Prix Vassily Leontiev d'économie (2007), K.S. Jomo est de retour en Malaisie depuis 2015 pour écrire et participer à la vie intellectuelle du pays, sur un plan désormais plus médiatique, afin de peser à sa manière sur le cours du développement du pays.

Datuk Muhammad bin Ibrahim, gouverneur de la Banque centrale de Malaisie

Le nouveau gouverneur de la Bank Negara Malaysia, a pris ses fonctions en mai 2016, succédant à Tan Sri Zeti dont il était l'adjoint et le collaborateur le plus direct. A ce poste depuis 2000, Madame Zeti était respectée à la fois par le grand public et les milieux d'affaires malaisiens, que par les acteurs extérieurs, les agences de notation ou les milieux diplomatiques. En effet, la Banque centrale malaisienne n'est pas indépendante mais est directement sous l'autorité du ministre des Finances et en l'occurrence de Najib Razak, le Premier ministre qui, depuis le début de son premier mandat en 2009, cumule les deux portefeuilles. Son aura était en partie due au fait que Tan Sri Zeti s'était élevée publiquement contre les conditions discutables des enquêtes nationales menées sur les malversations liées à 1MDB. Elle avait à plusieurs reprises souligné que le maintien au pouvoir du Premier ministre, accroissant l'instabilité des anticipations financières, causait du tort à la nation. Alors que de nombreuses agences publiques étaient discréditées, sa réputation n'avait fait que croître avant son départ. Dans ces circonstances, le rôle de Datuk Muhammad, le nouveau gouverneur, s'apparente à marcher sur un fil tendu au-dessus du vide : s'il apparaît trop aux ordres d'un Premier ministre impliqué dans une enquête internationale pour corruption et blanchiment d'argent, la réputation de sérieux et de rigueur que Tan Sri Zeti avait construite pour l'institution clé de la stabilité financière du pays est mise en péril ; s'il s'en détache trop, la cohérence de la régulation macroéconomique nationale, cruciale dans le cadre d'un capitalisme orienté voire contrôlé par l'Etat, est ébranlée. Durant les premiers mois de son gouvernorat, Datuk Muhammad a su conserver le crédit dont bénéficie la « Rolls de l'administration publique malaisienne » en pilotant avec précision la politique monétaire à la fois dans la continuité (la priorité est donnée à la croissance) et, comme il l'a dit lui-même au moment de la baisse surprise des taux directeurs le 16 juillet 2016, parfaitement opportune, en justifiant cette politique monétaire par les objectifs politiques du gouvernement.

Affiche politique

L'UMNO du futur
Le 30 novembre 2016, pour répondre à « la croissance rapide de l'UMNO », le Premier ministre Najib Razak a révélé les plans de la nouvelle tour du parti et le projet de renouvellement urbain du quartier Putra World Trade Centre, le coeur politique de Kuala Lumpur.
Photo de l'architecte © The Star

Notes de l'Ifri
Asie.Visions 85

La Malaisie de Najib Razak
Solidité économique sur fond de tension politique

Elsa LAFAYE DE MICHEAUX

Avril 2016

ifri Centre Asie

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-559-8

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Couverture : © shahreen / Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Elsa Lafaye de Micheaux, « La Malaisie de Najib Razak, solidité économique sur fond de tension politique », *Asie.Visions*, n° 85, avril 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Auteur

Elsa Lafaye de Micheaux est maître de conférences en économie à l'Université Rennes 2, Chercheur en délégation CNRS à l'Institut de Recherches sur l'Asie du Sud-Est Contemporain (IRASEC, USR 3142, Bangkok) – Université Malaya, Kuala Lumpur.

Résumé

Entamé en 2009 durant la crise financière globale, le mandat de Najib Razak en tant que Premier ministre de Malaisie s'ouvre dans la crainte d'une perte de contrôle sur l'endettement public et d'une chute dans le « piège des pays à revenus intermédiaires ». Les incertitudes sont alors nombreuses quant à l'orientation de l'économie et quant à sa capacité à relever les défis d'une extrême ouverture associée à un poids très fort de l'État, lui-même fortement dépendant de la rente pétrolière. Mais, grâce à la Chine, devenue le premier partenaire commercial du pays, la croissance est de retour dès 2010.

Accompagnant le lancement du 10e plan quinquennal, le gouvernement propose à partir de 2011 un nouveau modèle économique et engage une série de réformes économiques et bureaucratiques (*Economic Transformation Programme* 2011-2020) afin de porter le pays au rang de pays pleinement développé à l'horizon 2020. Najib Razak annonce aussi la mise en place d'une politique sociale post-raciale (*1Malaysia*) et de réformes importantes dans le domaine des libertés et droits fondamentaux.

Mais l'année 2013 marque un tournant sur le front des droits de l'homme, de la démocratie et de l'harmonie nationale dans ce pays multiethnique et pluri-religieux à majorité musulmane. Suite aux treizièmes élections générales, la coalition du Barisan Nasional dominée par le parti malais de Najib (United Malaysian National Organisation - UMNO) parvient à se maintenir au pouvoir grâce à un découpage des circonscriptions ultra-favorable, alors que l'opposition a remporté 51 % des suffrages. Dans ce contexte très tendu, les réformes structurelles vont se poursuivre, conduisant à une consolidation de l'économie et un rééquilibrage en termes de partenaires, de secteurs industriels, d'investissement et de rôle de la demande domestique par rapport à la demande extérieure. En revanche un coup d'arrêt va être donné aux ouvertures politiques et démocratiques. Le scandale financier 1MDB, révélé sur la scène internationale par le *Wall Street Journal* à l'été 2015, va durcir le repli du pouvoir sur lui-même et conduire Najib Razak à un raidissement politique sans précédent pour réaffirmer son autorité. Si l'économie semble mise sur de bons rails par ce mandat et apparaît en mesure de résister à la chute du cours du pétrole et au ralentissement chinois, la démocratie parlementaire et le climat politique et social sont fortement dégradés par rapport à la période d'Abdullah Badawi.

Sommaire

INTRODUCTION : NAJIB RAZAK, UN LIBÉRAL FACE AUX CONTRADICTIONS DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT MALAISIEN 5

L'ENTRÉE EN MATIÈRE : NAJIB RAZAK FACE À LA CRISE FINANCIÈRE GLOBALE (2008-2009) 7

La crise des *subprimes* en Malaisie 7

La reprise dès 2010 : demande interne soutenue et relais pris par les exportations…chinoises 9

Conséquences de la crise : endettement public élevé et discours sur le *Middle Income Trap* 11

UN LIBÉRAL AU POUVOIR : *ECONOMIC TRANSFORMATION PROGRAMME* ET *1MALAYSIA* (2009-2013) 13

Najib Razak le libéral 13

La marque de Najib Razak sur la planification quinquennale 15

L'ouverture de la société : Satu Malaysia et promesses d'abolition des lois liberticides 17

2013-… ÉCHEC ÉLECTORAL, RAIDISSEMENT POLITIQUE ET ORTHODOXIE BUDGÉTAIRE 20

Le prix de l'amertume : la libéralisation politique fait les frais de la déception électorale 20

La quadrature du cercle : soutien à l'investissement dans un contexte budgétaire difficile… en période de baisse des prix du pétrole 23

Une économie sur les rails 26

CONCLUSION : UNE ÉCONOMIE SUR DE BONS RAILS SOUS LA DOMINATION DE L'UMNO… 30

Introduction : Najib Razak, un libéral face aux contradictions du modèle de développement malaisien

Najib Razak accède à la fonction de Premier ministre de Malaisie au début 2009 dans un contexte tendu à la fois électoralement et économiquement. Il succède à Abdullah Badawi, qui aura été Premier ministre moins de 6 ans, alors que Mahathir Mohamad, « géant politique national »[1], avait occupé ce poste durant 22 ans. A. Badawi avait poursuivi les politiques engagées suite aux deux crises économiques (1997 et 2001) pour tenter de corriger les failles d'un développement malaisien déséquilibré et extraverti, tout en affichant sa volonté de lutter contre la corruption au sein de l'UMNO, le parti malais conservateur qu'il présidait. Dès lors, son mandat s'est déroulé sous le feu des critiques de son illustre prédécesseur Mahathir Mohamad et des accusations de conflits d'intérêts de la part de l'opposition, tandis qu'il mettait en place un arsenal anti-corruption inédit et ouvrait la voie à des progrès importants en matière de liberté d'expression et de droits de l'homme[2]. Sur le plan économique, il avait aussi engagé des politiques nouvelles visant à réduire les inégalités spatiales, à sortir le pays de sa trop forte spécialisation commerciale, et à limiter la dépendance de l'État à la rente pétrolière. Alors que les élections de 2004 avaient été un plébiscite pour la coalition du Barisan Nasional[3] au pouvoir, celles de 2008 ont été marquées par la perte de la majorité qualifiée, amenant A. Badawi à confier sa succession à Najib Razak, son vice-Premier ministre, habile politicien à la carrière déjà très longue. Faute de temps et de soutien politique les réformes engagées par A. Badawi n'avaient pu aller très loin, aussi Najib Razak hérite-t-il des faiblesses structurelles engendrées par une longue politique d'extraversion, par une

1. B. Welsh *in* J. Chin et B. Welsh, *Awakening, the Abdullah Badawi Years*, Petaling Jaya, SIRD, 2013, p. 22-23.
2. M. Weiss (ed), *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia*, 2015, p. 7.
3. Le Barisan Nasional (BN) est la coalition conservatrice au pouvoir. Le parti malais UMNO en est le parti dominant et, depuis l'indépendance du pays en 1957, c'est son président qui a toujours été nommé Premier ministre.

discrimination positive pro-malaise engagée depuis 1971 mais aussi par un système de collusions politiques favorisées par M. Mahathir.

Les défis auxquels Najib Razak doit faire face sont donc nombreux, où s'entremêlent politique et économie. Le premier est d'éviter que l'UMNO ne perde les élections et, par la même occasion, ne soit obligée d'abandonner sa mainmise sur un système large et ancien de patronage (Gomez et Jomo, 1997). Son assise électorale tend en effet à s'éroder et la concurrence s'intensifie avec l'émergence d'une coalition d'opposition formalisée, le Pakatan Rakyat, dont Anwar Ibrahim devient le leader à sa sortie de prison en 2004. Le deuxième défi, économique, est de parvenir à assurer une croissance suffisante, clé du *statu quo* politique en Malaisie. Le troisième est de gérer la montée en puissance de la Chine et le quatrième, de continuer à faire face à l'extrémisme musulman, toutefois très minoritaire, dans un pays où l'Islam est religion d'État. Le cinquième et dernier défi est associé à l'impact du retournement des cours du pétrole et des matières premières.

Cet article examine la manière dont le Premier ministre Najib Razak a pris en charge les limites du modèle de développement malaisien, tout en cherchant à donner un nouveau souffle et une plus grande légitimité à son parti. Dans des circonstances initialement difficiles, il poursuit un ensemble de réformes nécessaires à l'accomplissement de l'ambition historique de faire de la Malaisie un pays pleinement développé à l'horizon 2020[4]. Cependant, après une première séquence aux apparences libérales et progressistes, le climat politique et social s'est brutalement dégradé : la détérioration des relations interraciales, la montée du racisme et des dissensions politiques sur fond de corruption à très haut niveau sont aussi les marqueurs des années Najib. L'analyse, chronologique, est centrée sur la conduite des affaires publiques dont elle souligne les éléments de continuité ou de rupture.

4. M. Mahathir, *Wawasan 2020* (Vision 2020), 1991.

L'entrée en matière : Najib Razak face à la crise financière globale (2008-2009)

La crise des *subprimes* en Malaisie

Industrialisée grâce à la stratégie de promotion des exportations, l'économie malaisienne est fortement extravertie (les échanges extérieurs représentaient 192 % du PIB en 2007) et donc vulnérable aux fluctuations de la demande mondiale. Ainsi, à l'automne 2008 lorsque les premiers partenaires commerciaux de la Malaisie (États-Unis, Europe, Japon) entrent en récession, les exportations malaisiennes s'effondrent. Bien que le pays parvienne à assurer une croissance positive sur l'année 2008 (4,8 % contre 6,7 % en 2007) grâce au rebond de la demande intérieure, il enregistre un recul global en 2009 (-1,5 %). Suite à la chute du secteur manufacturier exportateur, le ralentissement s'est en effet propagé aux secteurs à vocation domestique : le bâtiment, l'agriculture et le secteur minier (pétrole et gaz : -6 %, dès la fin 2008). Entre janvier 2008 et janvier 2009, l'industrie manufacturière a ainsi enregistré une baisse d'un quart de ses ventes et perdu un dixième de ses effectifs. La vente d'ordinateurs et de périphériques a été divisée par deux en un an, celle de semi-conducteurs a baissé de 35 %. Suite aux licenciements massifs et après avoir aussi affecté le revenu des petits producteurs agricoles, la crise a pesé sur la demande des ménages malaisiens, entraînant une baisse de la confiance des ménages et de leur propension à consommer. Dans le même temps, l'investissement privé a chuté de 7,8 %[5].

Face à cette crise, le gouvernement intervient massivement, dans la tradition d'un pilotage interventionniste de la croissance à grand renfort de déficits budgétaires[6]. Quand Najib Razak arrive officiellement au pouvoir en avril 2009, la continuité avec le gouvernement précédent est parfaite

5. Statistiques de la Banque centrale, Bank Negara (2015), disponible sur : www.bnm.gov.my.
6. De telles mesures de relance avaient déjà été utilisées sous Mahathir (crise de 1986 et 1997-1998) et sous Badawi (crise liée à l'éclatement de la bulle internet en 2001). Voir E. Lafaye de Micheaux, *Malaisie, un modèle de développement souverain ?* Lyon, ENS Éditions, 2012.

puisqu'il en était le vice-Premier ministre et ministre des Finances. Depuis l'automne, il avait été *de facto* en charge de la conduite des affaires intérieures[7] et c'est lui qui était directement à l'origine du premier paquet de relance fiscale de 7 milliards de ringgits (soit 1 % du PIB) en novembre 2008.

Au pouvoir, Najib Razak conserve d'ailleurs le portefeuille de ministre des Finances et poursuit sur la même voie, lançant une deuxième salve de relance budgétaire en mars 2009 (60 milliards de ringgits, près de 10 % du PIB). La mesure la plus inattendue concerne l'investissement direct étranger, le gouvernement acceptant de remettre en cause les clauses liées à la discrimination positive en faveur des Bumiputra[8]. L'inflation ralentit et s'établit autour de 6 % à la fin de 2008 après une série d'ajustements des prix de l'essence au détail par le gouvernement alors même qu'une politique monétaire expansionniste est adoptée[9]. Le marché du crédit connaît un ralentissement mais il n'enregistre pas d'effondrement dans un contexte global pourtant défavorable. Ainsi, la crise de 2008-2009 en Malaisie ne revêt pas la dimension bancaire et financière qu'elle connaît aux États-Unis et en Europe. Elle ne se traduit pas non plus par un chômage massif et durable[10], ce qui peut s'expliquer par deux raisons : la première est que la crise, bien que sensible, n'a pas duré ; la seconde est que, comme à chaque épisode de crise économique, la Malaisie licencie une partie importante de sa main-d'œuvre immigrée dont environ la moitié est clandestine : les statistiques officielles sont donc peu affectées.

7. Badawi, discrédité par l'échec électoral de 2008, avait annoncé dès septembre son retrait du pouvoir et confié à Najib sa succession, en tant que dauphin légitime et loyal d'un Premier ministre dont il prenait peu à peu la place.

8. Les Bumiputra, autrement dit les « fils du sol » sont bénéficiaires de politiques de discrimination positive depuis la New Economic Policy (1971-1990) visant à compenser un retard économique historique. La statistique nationale a additionné les Malais et d'autres populations indigènes de Malaisie orientale (Iban, Dayak, Kadazandusun, mais aussi les musulmans originaires d'Asie du Sud présents de longue date en Malaisie, ou plus récemment les Philippins immigrés au Sabah, etc.) pour pouvoir justifier de quotas élevés (60 %) dans de nombreux domaines de l'emploi public et, jusqu'en 2003, de l'enseignement supérieur.

9. Le taux d'intérêt directeur est réduit d'un point par deux mesures successives (novembre 2008 et janvier 2009) pour s'établir à 2,5 %. Le taux de réserve obligatoire est également abaissé à plusieurs reprises. L'aide aux PME est aussi assurée par la Banque centrale, non indépendante par statut, via un concours aux garanties.

10. En légère hausse au premier trimestre 2009 (4 % de la population active), le chômage était déjà revenu à 3,3 % en 2010.

Démographie, géographie et système administratif de la Malaisie

Multiethnique, multiculturelle, multilingue et marquée par le pluralisme religieux, la Fédération de Malaisie a pour religion d'État l'islam. Elle abrite une population de 30 millions d'habitants sur un territoire complexe, géographiquement (deux entités territoriales : péninsule malaise et Nord de l'île de Bornéo) et administrativement : treize États et trois territoires fédéraux, Kuala Lumpur, Putrajaya et Labuan. La description officielle de cette population par groupe ethnique met en évidence sa profonde diversité : les Malais y sont (très légèrement) majoritaires (50,3 % mais représentent 60 % de la population en péninsule malaise), les autres Bumiputra non Malais représentent 11,8 % de la population nationale mais sont concentrés à 90 % sur Sabah et Sarawak où ils représentent la moitié de la population de Malaisie orientale – qui totalise 3,2 millions de personnes dont moins d'un million de Malais. Ensuite, les Chinois représentent 22 % (environ 6,6 millions, résidant à 93 % en péninsule), les Indiens 6,5 % et les « autres », Orang Asli pour l'essentiel, 0,9 %. Compte tenu de son déficit chronique de main-d'œuvre, la Malaisie abrite une importante population étrangère (8 %) en grande majorité des travailleurs masculins d'Asie du Sud-Est (Indonésie en tête) et d'Asie du Sud (Bangladesh, Sri Lanka, Népal). La statistique publique classe également la population par religion : en 2014, 64 % de la péninsule et 51 % de la Malaisie orientale est musulmane. Comme le spécifie la Constitution « un Malais est un individu qui professe la religion musulmane » (art. 160), de ce fait tous les Malais de Malaisie sont musulmans (cf. leur carte d'identité), et, en moyenne, un Malaisien non malais sur dix est musulman. Mais à Sabah et au Sarawak, cette proportion est plus élevée : 37 % de la population non malaise y est musulmane, de même qu'elle est proportionnellement plus chrétienne (un tiers de la population) alors que globalement moins de 10 % (9,2 %) des Malaisiens seulement le sont ; la deuxième religion nationale étant le bouddhisme (20 %), la quatrième : l'hindouisme (6,3 %).

Source : Department of Statistics Malaysia, 2015.

La reprise dès 2010 : demande interne soutenue et relais pris par les exportations… chinoises

Après la pire récession depuis la crise de 1929, l'Asie tire la reprise de l'économie mondiale et la Malaisie s'inscrit dans ce schéma. Un rebond de la croissance intervient dès 2010 grâce à l'action contra-cyclique de l'État

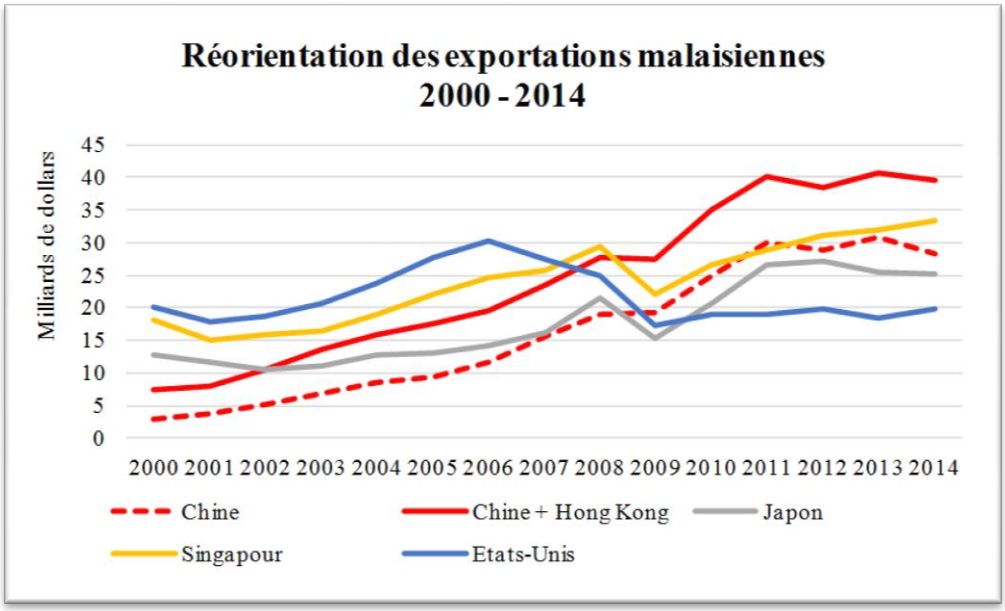
mais pas seulement ; l'économie a également pu s'appuyer sur de nouveaux relais de croissance grâce à la réorientation du commerce malaisien en direction de la Chine. En un temps extrêmement court, celle-ci a joué le rôle d'amortisseur du choc sur les exportations et de moteur de la reprise, dans la mesure où elle-même échappait largement à l'effet récessif de 2008. La crise de 2009 marque précisément le moment où les courbes des échanges avec les partenaires traditionnels (États-Unis, Europe, Japon, Singapour) se croisent avec celle, montante, de la Chine : les cartes se redistribuent, et la Chine devient ce qu'elle est désormais, le premier partenaire commercial de la Malaisie.

Le commerce malaisien s'est profondément restructuré au cours de la décennie 2000. En début de période, la Malaisie, classée parmi les 20 premiers exportateurs mondiaux et le premier pour les semi-conducteurs, dépendait essentiellement d'un secteur et de trois pays (États-Unis, Singapour, Japon), ce qui a joué en sa défaveur lors de la crise de l'électronique en 2000-2001. L'objectif de diversification tant sectorielle que géographique a donc été inscrit dans le 9e plan quinquennal (2006-2010). Les mesures gouvernementales ont visé à réduire la vulnérabilité due à sa dépendance à l'égard de la demande américaine et, pour cela ont notamment cherché à développer le secteur agroalimentaire *halal* en direction des pays du Golfe et de l'Indonésie.

Dans le même temps s'opérait la réorganisation du réseau des multinationales de production électronique à l'échelle de la région Asie, permise par l'arrivée de la Chine et d'autres pays de l'ASEAN à bas salaires dans la chaîne de valeur. Cette réorientation a modifié la hiérarchie des pays clients de la Malaisie en donnant une place nouvelle à la Chine, devenue maillon central de la production électronique, notamment japonaise. La concentration initiale des échanges malaisiens diminue alors rapidement : les trois premiers partenaires, qui représentaient 60 % des exportations de la Malaisie avant 2001, ne pèsent plus que 45 % des exportations en 2006, puis 35 % en 2015, tandis que la part de la Chine (et surtout de la Chine continentale) a fortement et rapidement augmenté. De 7,6 % en 2000 – dont plus de la moitié est due à Hong Kong -, la part des exportations chinoises passe à 17 % en 2009 – dont moins d'un tiers pour Hong Kong -, puis à 18 % en 2010. Le commerce bilatéral sino-malaisien, qui atteint 100 milliards de dollars en 2014, constitue le socle d'une relation qui va s'intensifier fortement sous Najib Razak[11]. En 2015, lorsque

11. E. Lafaye de Micheaux, « Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ? », « Économie Politique de l'Asie » (II. Asie Orientale), opinion débat, *Revue de la Régulation*, n° 15, disponible sur : http://regulation.revues.org.

les partenaires historiques, notamment Singapour, ont repris leur place,



cette part chinoise semble stabilisée à 13-14 %.

Schéma 1 : Réorientation des exportations malaisiennes, 2000 - 2014

Source : IMF, Direction of Trade Statistics.

Conséquences de la crise : endettement public élevé et discours sur le *Middle Income Trap*

Najib Razak ne bénéficie pas immédiatement de ce rebond économique ; d'abord parce que l'endettement public a subitement augmenté, ce qui, sur fond de crise de la zone euro, est perçu comme un signe de fragilité par les marchés financiers. D'autre part, de la Banque mondiale au PNUD en passant par *The Economist* et la Banque asiatique de Développement (BAD), les publications se multiplient sur le thème de la Malaisie prise au piège du *Middle-Income Trap*. Aux prétentions nationales de la *Vision 2020*, on oppose l'industrialisation rapide des nouveaux pays émergents asiatiques qui bénéficient de salaires très inférieurs. La Chine, bien sûr, mais plus encore le Vietnam, ou même le Cambodge voire la Birmanie et le Laos, sont désignés comme des challengers potentiels de la Malaisie.

De fait, l'économie malaisienne semble alors dans un entre-deux : la spécialisation dans l'électronique montre peut-être ses limites, les investissements directs étrangers commenceraient à délaisser Penang, et la

relative faiblesse des ressources humaines persiste[12]. On observe aussi le *brain drain* d'étudiants et jeunes travailleurs qualifiés d'origine non-Bumiputra (autrement dit des Malaisiens d'origine chinoise ou indienne)[13].

Pourtant la Malaisie a une productivité du travail très élevée par rapport au reste de la région et, dans l'industrie, ses salaires, en progression lente, sont déjà dépassés par les salaires ouvriers chinois. Ensuite, bien que la Malaisie ait connu plusieurs crises au cours de la douzaine d'années précédant les calculs, toutes liées à des chocs externes (1997-1998 ; 2001 ; 2009)[14], elle est parvenue chaque fois à rebondir, la dynamique de croissance se repositionnant entre 4 % et 6 % annuels. Dès 2010 (+7,4 %), puis au cours des années suivantes, la régularité de la reprise contredit la prédiction d'une stagnation inéluctable. *In fine*, c'est l'adaptabilité du modèle de croissance malaisien orienté par l'État, nourri par un tissu d'entreprises locales dense et ouvert sur l'extérieur (un trait qui remonte à l'introduction du capitalisme sur son territoire) qui apparaît : passée la crise, ces éléments, dont hérite Najib, vont être mis à profit au cours de son mandat dans le cadre des réformes qu'il engage.

12. Si elle reste relativement élevée par rapport au reste de l'ASEAN, la qualité du capital humain est le point faible du développement malaisien au sortir de la NEP (E. Lafaye de Micheaux, « Éducation et croissance en Malaisie », thèse de doctorat, Dijon, 2000). Malgré la prise de conscience sous Badawi, ce problème est encore très loin d'avoir été résolu.

13. Ce sujet fera l'objet l'année suivante du rapport annuel : World Bank, *Malaysia Economic Monitor* 2011, « Brain Drain ».

14. Ce point diminue fortement la moyenne annuelle sur la période arbitrairement retenue par les calculs de Jesus Felipe « Tracking the Middle-Income Trap: What it is, Who is in it, and Why ? » ADB *Economic Working Paper Series* n° 306, mars 2012, 37 p. Et, selon nous, en invalide largement la portée.

Un libéral au pouvoir : *Economic Transformation Programme* et *1Malaysia* (2009-2013)

Najib Razak le libéral

De par ses études en Grande-Bretagne, de par ses liens avec les milieux d'affaires et sa fine connaissance de l'appareil politique local et national, Najib Razak fait figure d'homme moderne. Davantage marqué par une idéologie libérale – à la fois économique et politique – que ses prédécesseurs, il semble un peu en décalage avec la classe politique malaisienne. Ainsi, il se démarque du style Mahathir, tout à la fois souverainiste et nationaliste, insoumis vis-à-vis du FMI (en 1998) et autoritaire face à ses opposants, utilisant largement l'arsenal répressif hérité de la fin de l'administration coloniale (*Emergency* anticommuniste, 1948-1960). Par ailleurs, beaucoup moins religieux que son prédécesseur Badawi, Najib Razak semble n'avoir que peu à faire du mot d'ordre d'*Islam Hadari*, subtile volonté de concilier en douceur mais de manière efficiente la modernité capitaliste avec l'éthique musulmane traditionnelle (Delfolie, 2015).

Najib Razak, cadrage biographique

Né le 23 août 1953 à Kuala Lipis (Pahang), Najib est issu d'un milieu très influencé par la culture britannique. Scolarisé au Saint John's College de Kuala Lumpur, il part au Molven Boy's College puis suit une licence de sciences économiques à la Nottingham University en Angleterre : à son retour en Malaisie, il s'exprime plus aisément en anglais qu'en malais. Son père et son oncle ayant été Premiers ministres, sa mère, Rahah Noah, fille d'un éminent ministre des Affaires étrangères sous Tunku Abdul Rahman, il bénéficie de larges réseaux d'amitiés parmi les hautes sphères de l'élite nationale. Najib Razak a divorcé de Tengku Zainah Iskandar, nièce du sultan du Pahang, pour épouser en secondes noces en 1987 Rosmah Mansor, qui partage avec

lui le goût du luxe et du pouvoir. Femme d'affaires avisée, intelligente et très autoritaire, elle contribue à la gestion de l'image, de la fortune et des relations publiques du couple ; sa présence aux réunions de cabinet et son entrisme dans les dossiers de son mari lui valent de solides inimitiés dans la classe politique.

Najib Razak a débuté son parcours professionnel à 21 ans (cadre à Petronas) mais il embrasse aussi une carrière politique en visant d'emblée des fonctions stratégiques. Ainsi, élu du Pahang au *Dewan Rakyat* à 23 ans (1976) sur l'ancienne circonscription de son père (Pekan), il rejoint le conseil suprême de l'*UMNO* cinq ans plus tard. En 1987, il remplace Anwar Ibrahim à la direction de la branche des jeunes militants du parti, avant d'en devenir un des vice-présidents (1993), puis le numéro deux (2003).

Sa carrière ministérielle est précoce (1978), devenant le plus jeune *Deputy Minister* de l'histoire (énergie, postes et télécommunications) avant d'être nommé ministre adjoint de l'Éducation (1980) et ministre adjoint des Finances, avant ses 30 ans (1981). En 1982, il quitte le cabinet fédéral pour être désigné *Chief Minister* de l'État du Pahang, là encore, étant le plus jeune à avoir jamais occupé ce poste. Il devient ministre de la Culture, de la jeunesse et des Sports en 1986, puis ministre de la Jeunesse et des sports (1987), ministre de la Défense (1990) et ministre de l'Éducation (1995). En 1999, il est redevenu ministre de la Défense, poste cumulé à partir de fin 2003 avec celui de vice-Premier ministre.

Son ambition le conduit à nouer des alliances de circonstances pour conforter son assise. Bien que moins crédible que ses prédécesseurs pour faire de la thématique religieuse, ressort mobilisé jusqu'à l'usure, un socle de son action, il a préservé les acquis de la politique d'institutionnalisation de l'islam, n'hésitant pas à donner des gages en ce sens (Shariah Index, 2015) et approfondissant le développement de la finance islamique et du business halal. Il n'a jamais renoncé à user de ses appuis financiers pour soutenir ses objectifs politiques. Pour beaucoup, il symbolise en raison de son statut d'héritier dynastique et de la longévité de sa carrière, les pratiques autoritaires mais surtout l'affairisme de l'UMNO. Son crédit a aussi été entamé par l'image très négative de son épouse honnie, Rosmah, et par les conséquences du meurtre du mannequin mongol et traductrice Altantuyaa Shaariibuu, fait divers politico-sentimental sordide dans lequel son implication (il était alors ministre de la Défense) a été suspectée. Le procès des deux exécutants de l'assassinat a eu lieu en 2013 (acquittement) puis a été révisé en 2015 (peine de mort).

Source : d'après D. Delfolie, « État, société et religion en Malaisie » thèse de doctorat (Annexes biographiques) Paris, 2011.

Au cours de son mandat, les attentes du capitalisme international (incarnées par les agences de notation) à l'égard de la Malaisie comme pays

émergent et paradis des investisseurs[15] vont retenir toute son attention. Loin du temps où les agents de la finance mondiale étaient insultés par Mahathir, les agences de *rating* Fitch, Moodys, Standards & Poors et le FMI ont été courtisés et associés aux discussions techniques, permettant à Najib Razak, qui est aussi ministre des Finances, de mettre directement en valeur auprès de ces acteurs les mesures prises et de véhiculer une image plus précise du développement économique, administratif ou budgétaire du pays.

Le propre frère de Najib, à la tête de la banque CIMB[16] lui assure une familiarité et une proximité avec la City de Londres quand il ne représente pas officieusement la position malaisienne au sein des arènes financières internationales. Jusqu'à ce qu'il prenne ses distances avec lui suite au scandale 1MDB, Nazir Razak légitimait directement Najib dans ces milieux. De même, dans les négociations d'extension du Partenariat Trans-Pacifique (TPP) à de nouveaux partenaires, qui ont démarré en 2010 avec la Malaisie, Najib Razak, à la différence de ses prédécesseurs, s'engage vigoureusement en faveur de la poursuite de la libéralisation des échanges extérieurs.

La marque de Najib Razak sur la planification quinquennale

Avec l'arrivée de Najib Razak au pouvoir, la planification quinquennale va enregistrer de profonds changements dans le contenu et dans le style. En 2010, il annonce que le pays doit entrer dans une ère de réformes modernisatrices pour préparer 2020 : sous la *National Transformation Policy* (EPU, 2015), les transformations de l'économie et du gouvernement devront aller de pair. Le caractère participatif du travail d'élaboration du cadre pluriannuel s'inscrit sous le signe de la nouveauté : les documents de planification vont devenir très colorés, de type presque publicitaire. En revanche, Najib Razak maintient le principe de l'orientation indicative de la conduite de l'économie sur cinq ans[17] et s'en sert pour mettre en place une batterie d'indicateurs permettant d'évaluer l'action publique. L'*Economic Transformation Programme* (*ETP*), dont le 10e Plan (2011-2015) est la première étape, vise à permettre à l'économie malaisienne d'atteindre le statut d'économie à revenus élevés. Le soutien à la croissance passe par la

15. La Malaisie s'affiche comme un « Profit Center » à l'échelle mondiale, citant volontiers le classement de la Banque mondiale, *Doing Business*, où elle apparaît 18e en 2015.
16. Deuxième banque malaisienne après Maybank – environ 100 milliards d'euros de capital – dotée du plus large réseau de banques d'investissement en Asie Pacifique.
17. E. Lafaye de Micheaux, *op. cit*, 2012. G. Felker, « Malaysia's Development Strategies » *in* M. Weiss (éd.), *RHCM*, 2015, p. 133-147.

reprise de l'investissement privé et promeut les gains de productivité en faisant émerger un nouveau modèle économique basé sur l'innovation, la montée en gamme des exportations et l'attractivité des investissements étrangers. Il s'agit aussi d'améliorer la qualité de la main-d'œuvre, de réduire la dépendance au travail étranger, de promouvoir une concurrence plus juste, d'abandonner en faveur du business des éléments de discrimination positive pro-Bumiputra, et de développer les infrastructures de la « société de la connaissance ». Les autres objectifs touchent au rééquilibrage des comptes publics : réforme fiscale (TVA et fin des subventions sur le pétrole) accompagnant la réduction de la dépendance des comptes publics à la manne pétrolière afin d'atténuer le caractère rentier de l'État[18] et privatisation des entreprises qui lui sont liées (Government-linked Corporations - GLCs)[19]. L'effort de modernisation par des investissements publics serait réduit et concentré sur 12 domaines clés (*National Key Areas)* afin de créer un effet de levier en matière d'investissements privés et de croissance (Pemandu, 2010). Il s'agit d'abord de l'aménagement du « Grand Kuala Lumpur » et de la Klang Valley, du tourisme, du secteur pétrolier et gazier, des services financiers, de l'électronique, de la distribution, de l'huile de palme, etc. : au total, 800 milliards de ringgits d'investissements (plus de 200 milliards de dollars), dont seulement 100 sont d'origine publique, ont ainsi été planifiés. Pour accompagner ces réformes, le renforcement du service public est décrit dans le *Government Transformation Programme* (*GTP*) : une véritable machinerie technocratique instaurant la culture du résultat témoigne du souci de bonne gouvernance et de transparence de l'action publique : sept résultats clé nationaux (NKRAs), systématiquement associés à des indicateurs quantitatifs (des centaines d'indicateurs de performance – *Key Performance Indicators*, KPIs) traduisent le souci du gouvernement en faveur de la lutte contre le crime (1) et la corruption (2) ; de l'amélioration de la qualité de l'éducation (3) ; du relèvement du niveau de vie des ménages pauvres (4) ; de l'amélioration des infrastructures de développement rural (5) et des transports publics urbains (6) ; et de la limitation de la progression du coût de la vie (7).

18. Sur la fiscalité malaisienne : *Economic Report* annuel du Ministère des Finances (chapitre 4, Public Finance), disponible sur : www.treasury.gov.my.

19. Parmi elles, l'État distingue 29 entreprises publiques non financières (NFEPs) ; ce sont celles dont la propriété publique du capital dépasse les 50 %, le chiffre d'affaire annuel est supérieur à 100 millions et/ou « ont un impact significatif sur l'économie », comme Petronas, Axiata, Malaysia Airlines, etc. Le financement public des GLCs est réalisé via les Government-linked investment companies (7 en 2015), les plus importants étant le Minister of Finance Incorporated (MoF) ; Khazanah Nasional, fonds souverain considéré comme le bras investisseur du gouvernement, et l'Employees' Provident Fund (EPF).

Sur le fond, le plan s'inscrit dans la continuité d'un cadrage politique alternant depuis ses origines (1955) les objectifs de croissance et de redistribution afin de souder la nation (UNDP, *Malaysia Human Development Report* 2013, p. 18). Mais la participation des citoyens et le souci de l'efficacité du service public ont fait leur apparition dans le dispositif de politique publique, conformément à l'agenda néo-institutionnaliste de la bonne gouvernance. Il s'inscrit dans un programme gouvernemental cohérent (l'ETP) qui incarne la marque gestionnaire de Najib Razak selon un agenda que l'économiste Terence Gomez qualifie de tournant néolibéral[20]. Cependant les ambitions de réforme de 2010 vont se heurter à une situation budgétaire dégradée et vont appeler bien des contournements et accommodements. Enfin, les réformes portées par Najib le libéral s'affichent aussi en politique, au niveau du principe institutionnalisé d'inégalité citoyenne en faveur des Bumiputra et sur le front des libertés civiles.

L'ouverture de la société : Satu Malaysia et promesses d'abolition des lois liberticides

Avec Satu Malaysia, noté 1Malaysia, mot d'ordre omniprésent sur les écrans de télévision, épinglé sur toutes les vestes des membres du parti UMNO et scandé en prélude à chaque allocution, Najib Razak propose d'ouvrir un nouvel horizon à la politique malaisienne. Alors que le niveau de revenus n'a cessé de progresser depuis 30 ans, que les inégalités ont eu tendance à diminuer (du moins jusqu'à la crise de 1997) et que la pauvreté reculait fortement, en particulier dans les campagnes, le problème social le plus aigu en Malaisie porte sur les Orang Asli (marginalisés socialement et spatialement), les populations de Sabah et Sarawak (oubliées d'une politique publique centralisée accaparée par les besoins de la péninsule), mais aussi les Indiens[21]. Aussi, à côté des mesures[22] qui continuent à favoriser expressément les Bumiputra, le Premier ministre introduit-il des politiques inédites dans le domaine de la santé (1Klinik, pour des consultations à 1MYR pour tous les citoyens), du logement et en termes de prestations sociales pour les plus démunis sans distinction de « race ». L'ouverture historique des droits sociaux aux autres citoyens que les Malais

20. F. Bafoil François, T. Gomez et C. Kee Cheok, *The State's Return to Business: The Global Financial Crisis, Neo-liberalism, and GLCs*, Routledge, Abington, 2015.
21. B. Vadivella, *Tragic Orphans, Indians in Malaysia*, Singapour, Iseas, 2014.
22. Comme l'accès au logement, à la terre, au capital des entreprises, aux marchés publics, aux emplois publics, aux subventions à la création d'entreprises et de PME, aux nouveaux secteurs liés au marketing islamique, et, plus décriés sans doute, aux subventions à l'éducation – primaire et secondaire – et aux études supérieures, entre autres.

majoritaires constitue une innovation majeure, rompant à la fois avec le laisser faire de la période coloniale et post-coloniale et avec la discrimination positive instaurée en 1971.

Ce faisant, Najib espère aussi et surtout bénéficier politiquement d'un appui électoral élargi, dans la mesure où les Malais et Bumiputra, base de l'électorat de l'UMNO et bénéficiaires directs des mesures de discrimination positive, n'ont pas suffi à assurer au parti une large victoire aux élections de 2008. La politique consistant à servir exclusivement (ou presque) cet électorat pour en tirer des dividendes systématiques semble dépassée. Najib espère ainsi apparaître auréolé de son libéralisme à l'égard des non-Malais et sortir renforcé dans leurs intentions de vote.

C'est aussi dans cet esprit qu'il annonce en septembre 2011 une série de mesures favorables aux libertés publiques : assouplissement du contrôle des médias, libéralisation de la loi sur les rassemblements, abrogation du tristement célèbre *Internal Security Act* (*ISA*, 1960) – loi d'exception qui permettait la détention sans procès de toute personne portant atteinte à la sécurité de l'État, et dont Mahathir s'était largement servi au cours de son règne[23]. Considérée comme une pseudo-démocratie au caractère extrêmement ambigu, la Malaisie a toujours fait coexister les formes d'un régime démocratique parlementaire doté d'un système électoral marqué par la compétition politique et un régime partiellement autoritaire, dirigé par un seul et même parti depuis l'Indépendance[24]. La promesse, en septembre 2011 de l'abrogation de la loi la plus répressive de l'arsenal répondait à l'une des raisons d'être historiques de l'opposition.

Par ses annonces, Najib Razak, plus mondain et cosmopolite que ses prédécesseurs, a véhiculé une image d'ouverture et de modernité tout à fait en phase avec l'air du temps néolibéral, et répondant aussi, avec ses promesses de démocratisation, aux attentes en matière de bonne gouvernance. En effet, à côté de la lutte anti-corruption dont, à la différence de son prédécesseur il s'est bien gardé de faire un cheval de bataille (tout en conservant les outils institutionnels tels la Malaysian Anti-Corruption Commission), il a mis l'administration – en grande partie composée de fonctionnaires malais – au service de l'ensemble des citoyens, et l'a rendue comptable de son action. « People First, Performance Now », ce mot d'ordre de l'année 2009 a symbolisé un double tournant gestionnaire et démocratique de la Malaisie, la réforme partant aussi de

23. Serait aussi supprimé le *Banishment Act*, autorisant à expulser les étrangers, datant de 1959 et l'*Emergency Ordinance*, promulguée au lendemain des émeutes de 1969 qui, comme l'*ISA*, autorise la détention sans procès pour une durée indéterminée.
24. H. Crouch, *Government and Society in Malaysia*, Londres, Cornell University Press, 1996.

son appareil d'État. Avec *1Malaysia* (2010) et l'abolition du plus arbitraire des textes de loi s'affiche l'innovation sociale et politique de Najib, avec le vœu d'ouvrir la société à un horizon dépassant les clivages ethniques tout en donnant de nouveaux gages en matière de libertés civiques.

Toutefois, la réputation de Najib, connue de longue date par les Malaisiens, n'est pas celle d'un idéaliste, ardent défenseur des droits de l'homme et de l'égalité raciale, mais bien plutôt d'un maître de la politique, extrêmement pragmatique, voire cynique, désireux de sauver les prochaines élections et ses propres réseaux de patronage en jouant sur tous les tableaux et en particulier sur les effets d'annonce. Les observateurs étrangers sont sur la réserve face aux ouvertures annoncées dans une période qui apparaît alors comme déjà pré-électorale[25]. Il est vrai que la référence permanente au peuple (*Rakyat*) venant de cet aristocrate jugé cynique, avide de pouvoir et d'argent ne fait pas illusion. Les leaders d'opposition (rapidement suspendus de session parlementaire en 2010), Mahathir ou la presse en ligne ont mis en lumière les ficelles et les contradictions du nouveau message politique, soulignant une campagne nationale de 38 millions de ringgits, un concept qui copie *One Israel* (vendu par la même société de communication APCO), des dispositifs lourds comme *1Malaysia email*, (programme couteux et bénéficiant à une société privée endettée) ou *KR1M* (épiceries franchisées de piètre rapport qualité/prix). Au final *1Malaysia* paraît comme un message confus dans ses propositions. Seuls les extrémistes pro-malais (groupe Perkasa) semblent clairement identifier le sens du projet et soulignent qu'en promouvant l'égalité raciale *1Malaysia* remet en cause la préséance historique, légitime et constitutionnelle des Malais (citant l'article 153 de la Constitution accordant une position spéciale aux Bumiputra)[26].

Ainsi, les réformes économiques sont lancées et sur le front politique l'UMNO cherche à assurer sa survie, mais les élections générales de 2013 vont porter un coup fatal aux velléités de réformes politiques[27].

25. *The Economist*, 24 septembre 2011.
26. *The Malaysian Insider*, 18 novembre 2010.
27. N. Fau, « Malaisie, l'année des "promesses tenues" », in *Asie du Sud-Est 2014*, J. Jammes et F. Robinne (dir.), Irasec, 2014.

2013-… Échec électoral, raidissement politique et orthodoxie budgétaire

Le prix de l'amertume : la libéralisation politique fait les frais de la déception électorale

Mai 2013 : des élections presque perdues pour l'UMNO

Annoncées en juin 2011, les 13e élections générales se sont tenues deux ans plus tard, l'UMNO ayant cherché désespérément le moment favorable alors que les contestations se multipliaient et que la société civile montait en puissance (succès du rassemblement de Bersih 3.0)[28]. Le retard dans la tenue du scrutin a favorisé la coalition d'opposition, le Pakatan Rakyat (PR, l'Alliance du Peuple) regroupant le PKR (parti de la Justice nationale) dirigé par Anwar Ibrahim depuis la fin de sa peine d'emprisonnement, le DAP (Parti d'Action démocratique, à majorité historique chinoise et très bien implanté à Penang) et le PAS (le Parti islamique malaisien, alors encore dirigé par son leader spirituel élu du Kelantan, Nik Aziz). La campagne électorale n'a duré que 15 jours, sans que le découpage des circonscriptions, très défavorable à la coalition d'opposition n'ait pu être revu équitablement[29]. Récoltant seulement 47 % des suffrages exprimés le 5 mai 2013, le Barisan Nasional enregistre le plus mauvais score de son histoire, perdant 2 sièges là où le PR en gagnait 11. Mais servi par le découpage électoral et sauvé par le Sabah en Malaisie orientale[30], il parvient à s'assurer la majorité parlementaire (60 % des sièges), et il domine toujours dans la majorité des États.

28. N. Fau, « Une année de contestation », *Asie du Sud-Est 2013*, *in* J. Jammes et F. Robinne (éds.), Irasec, 2013.

29. Ainsi au Perak, 100 000 voix d'écart confèrent à l'opposition le même nombre de sièges que la coalition de gouvernement (12) tandis qu'avec seulement 5 600 voix d'écart, le Perlis offre un siège au BN contre rien au PR; idem à Labuan et Putrajaya. On pouvait ainsi estimer qu'avec 25 % des voix, le Barisan était encore en mesure de gouverner (Fau, 2013, p. 221).

30. Sabah et Sarawak (10 % de la population) disposent d'un quart des sièges au Parlement. Le Sarawak via des élections anticipées garantissait déjà 25 sièges au Barisan ; le Sabah en a rapporté 22 (autant que le Pahang -10-, le Selangor -5-, le Negeri Sembilan -5- et Kuala Lumpur -2- réunis).

La chute est rude pour Najib Razak qui, amèrement, s'interroge au lendemain de ce qui apparaît comme un cinglant échec : « Mais que veulent donc de plus les Chinois ? » Le revers est en réalité à mettre sur le compte de la jeunesse, y compris malaise, qui s'est détournée massivement de la coalition historique, mais tout est dit ici : l'effort d'ouverture de 2011 était bien en direction de l'électorat chinois urbain éduqué et critique, aspirant à davantage de libertés civiques, de liberté d'expression et d'égalité. *1Malaysia* et les annonces de réformes politiques n'ont donc servi à rien. Le contrecoup engendré par cette déception électorale va être d'une grande violence.

Raidissement politique et retour des procès d'opinion

La Malaisie va au fil des mois assister tout à la fois à un raidissement autoritaire, à la montée du racisme et des dissensions interethniques[31]. S'y joue aussi très vite, et plus clairement encore suite au décès du leader spirituel Nik Aziz, une ouverture politique en direction du parti islamique PAS. Le durcissement de la répression contre toutes les critiques politiques, qu'elles soient issues de la coalition d'opposition, des milieux intellectuels, du barreau et des défenseurs des droits de l'homme va être orchestré directement par Najib Razak[32], en même temps qu'il laisse la bride sur le cou des extrémistes nationalistes pro-malais qui, dès lors, se déchaînent[33]. Enfin, la montée des échos de revendications d'autonomie de la part du Sarawak et du Sabah va être d'abord fortement réprimée puis, au fur et à mesure qu'apparaît crucial leur vote, ces populations seront de plus en plus écoutées et courtisées.

Dans ce contexte tendu, le *Sedition Act* (1948) a été remis au goût du jour en 2014 et au début 2015 : sous couvert de protéger la cohésion nationale, il a été très largement utilisé pour emprisonner des parlementaires de l'opposition et des manifestants, en particulier à Penang lors de la célébration de l'indépendance nationale le 31 août 2014, mais également un spécialiste de droit constitutionnel Azmi Sharom, arrêté suite à un cours de droit à l'université Malaya. Pratique abusive, elle a montré le vrai visage d'un pouvoir très fragilisé par la contestation. Anwar Ibrahim a également été renvoyé en prison à l'issue d'un procès politique intenté dès l'instant où il s'est trouvé en mesure d'obtenir la direction de l'exécutif local (Menteri Besar) de l'État du Selangor, le plus riche État du pays passé à

31. E. Lafaye de Micheaux, « Drames aériens, désarroi et reprise en main politicienne », in *Asie du Sud-Est 2015*, A. Pesses et F. Robinne (éds.), Irasec, 2015 ; K. Kia Soong, *Racism & Racial Discrimination in Malaysia*, Suaram, Petaling Jaya, 2015.
32. Suhakam, *Malaysia Human Rights Report*, Petaling Jaya, 2014.
33. E. Lafaye de Micheaux, « Malaisie, le fil du rasoir », *Asie du Sud-Est 2016*, A. Pesses et F. Robinne, Irasec, 2016.

l'opposition depuis 2008. Condamné à cinq années d'emprisonnement en mars 2015, vieillissant et malade, Anwar Ibrahim a ainsi vu ses espoirs de carrière brisés et l'opposition s'en est trouvée très affaiblie. Lorsque le parti islamique PAS, lui-même divisé, choisit d'en sortir pour répondre aux ouvertures habiles de l'UMNO dans sa direction, le Pakatan Rakyat se défait en juin 2015. Des années de structuration politique et de travail en commun au sein d'une opposition aussi disparate que motivée s'effondrent ; 20 ans de raison d'être du PAS également, dont la compétition pour gagner l'électorat malais avait alimenté la course politique à l'islamisation[34]. En attirant le PAS vers l'UMNO (un ralliement tout sauf acquis encore plusieurs mois après), Najib Razak est parvenu à faire éclater la coalition d'opposition et remporte là sans doute l'une des plus grandes manches de son mandat[35].

1MDB, un scandale et des conséquences sans précédent

Cette victoire politicienne est toutefois reléguée au second plan lorsqu'éclate le scandale financier 1MDB incriminant directement Najib[36]. Fragilisé par l'ampleur du scandale, il se voit désavoué par plusieurs membres de son parti et mis en garde publiquement par la conférence des Sultans[37]. N'ayant jamais été particulièrement populaire, il perd là aussi ce dont il bénéficiait *a minima* : le respect et la loyauté des Malaisiens[38]. Dès lors, chacun semble attendre que Najib Razak abandonne le pouvoir (le plus rapidement possible et par n'importe quel moyen). Mais l'impétrant donne plutôt le sentiment de remporter la mise : le durcissement de l'appareil répressif autour de lui au cours de l'été, le limogeage brutal des ministres critiques (ainsi son vice-Premier ministre et garde des Sceaux Muhyiddin Yassin, remplacé par le Ministre de l'intérieur, Zahid Hamidi, le 29 juillet), le musellement de l'opposition parlementaire, alliés à la poursuite systématique et à très haut niveau de toutes ses responsabilités sur la scène internationale (présidence de l'ASEAN ; conseil de sécurité de l'ONU ; position dans la lutte antiterroriste) ont fait de lui, sur toute la période de crise, un personnage national et international incontournable.

34. N. Farish, « Islam et politique en Malaisie : une trajectoire singulière », *Critique Internationale*, 2001/4, n° 13.
35. Selon Ong Kiat Ming par exemple, tout portait à penser que cette structuration de la politique nationale allait rester la même, au moins jusqu'aux 14e élections générales. Ong K.M. « Malaysian Political Parties and Coalitions » *in* M. Weiss (ed), *RHCM*, 2015, p. 25-35.
36. *Wall Street Journal*, « Fund Controversy Threatens Malaysia's Leader », 1er juillet 2015.
37. « State Rulers in Malaysia Press for Inquiry Into Premier, Najib Razak », *New-York Times*, 10 août 2015.
38. « Avant, on était très fiers de dire qu'on était Malaisiens. Maintenant, on en a honte » travailleur manuel, Kuala Lumpur, janvier 2016.

Les marchés financiers qui s'étaient émus en juillet 2015 et avaient joué à la baisse la monnaie malaisienne en réponse à l'instabilité politique, ne semblent plus sanctionner autre chose, en octobre, que les effets attendus sur l'économie malaisienne du ralentissement chinois, de la montée du taux directeur de la FED et la poursuite de la baisse du cours du pétrole. À l'automne, la chute politique semble évitée, le pouvoir de Najib est hors d'atteinte et l'économie poursuit sa trajectoire dans un contexte mondial et régional de plus en plus défavorable.

La quadrature du cercle : soutien à l'investissement dans un contexte budgétaire difficile… en période de baisse des prix du pétrole

Sur le plan des structures macroéconomiques, l'investissement public est très élevé en Malaisie, atteignant voire dépassant l'investissement privé. Or Najib ne sait s'il peut soutenir cette dynamique à moyen terme alors que les déficits publics s'accroissent. Mais comment s'en passer alors que la croissance n'est pas stabilisée et que les investissements directs étrangers sont moins présents[39] ? Selon certaines études, le pays serait parvenu à un stade d'implication du secteur public nuisant à la fois à la dynamique d'investissement privé (à travers un effet d'éviction)[40] et à la croissance. Dans le même temps, la pression à la consolidation budgétaire s'est intensifiée : un rapport de l'agence Fitch avait mis en lumière en 2013 quinze ans d'une fiscalité prodigue ayant conduit à un déficit chronique et une dette publique atteignant 55 % du PIB[41]. Le 10e Plan avait prévu de redynamiser le secteur privé (via des mesures de soutien à l'entreprenariat) pour qu'il reprenne le rôle moteur dans l'investissement. En 2014, le gouvernement annonce des mesures de rigueur budgétaire, la diminution des subventions sur l'essence et le report de grands projets publics de construction.

Ces engagements sont toutefois contraires aux pratiques d'un État devenu de plus en plus rentier[42], les ressources naturelles (pétrole et gaz) lui ayant permis de conserver une fiscalité très faible, malgré la montée en

39. Après avoir fui en 2001, ils avaient repris avant de rechuter en 2009. En 2010, leur part est devenue une inconnue pour le gouvernement. En 2014, les IDE composent 20 % de l'investissement privé.
40. J. Menon et T.-H. Ng, « Are Government-Linked Corporations Crowding Out Private Investment in Malaysia? », *ADB Economic Working Paper Series*, n° 345, mai 2013.
41. Le déficit budgétaire est entre 3 et 6,7 % du PIB depuis 2005.
42. H. Varkkey, « Natural Resource Extraction and Political Dependency: Malaysia as Rentier State », *in* M. Weiss (éd.), *RHCM*, 2015, p. 189-199.

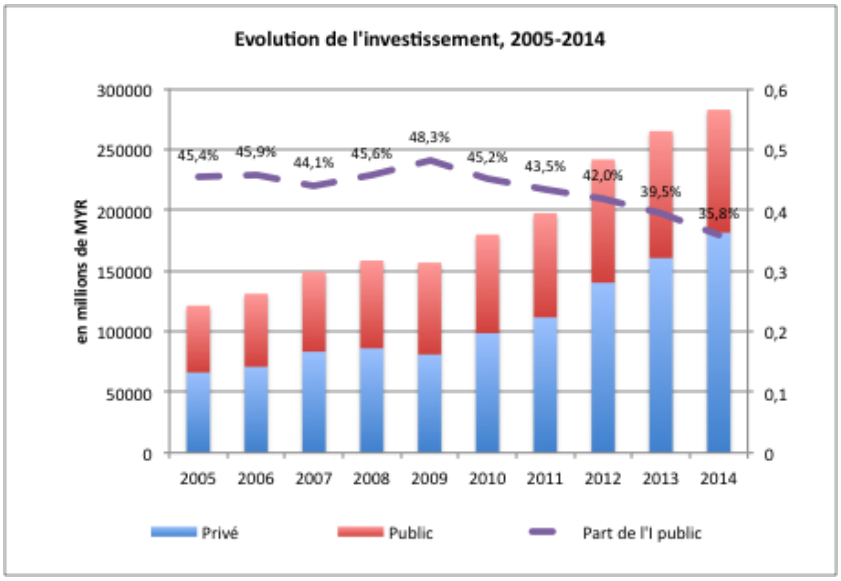
charge du périmètre et de l'ampleur de l'intervention publique. De plus le poids politique des entreprises liées au gouvernement (par statut et/ou par patronage politique) bénéficiant d'accès privilégié aux marchés publics rend difficile toute brusque réduction des dépenses de développement[43]. Aussi, pour Najib Razak la tentation est-elle grande de maintenir des investissements publics, malgré l'effet d'éviction, pour soutenir l'investissement et la croissance, en comptant sur le pétrole (dividendes de Petronas, taxes à la production et à l'exportation) pour financer le déficit.

Cependant, à la fin 2014, la très forte chute du cours du pétrole vient réduire les marges de manœuvre. En effet, en 2013, 31,2 % des recettes du gouvernement sont issues des revenus pétroliers[44] tandis que la fiscalité malaisienne sur les ménages et les sociétés n'est ni élevée, ni progressive[45]. Dans ces conditions, les marchés s'interrogent sur la soutenabilité de l'endettement malaisien face à la chute du cours du baril : l'objectif fixé à 3 % du PIB reposait sur une estimation du baril à 100-105 dollars, or celui-ci est tombé à moins de 60 dollars en décembre 2014. Najib Razak est obligé d'annoncer, début janvier 2015, une coupe de 5,5 milliards de ringgits dans les dépenses de fonctionnement et confirme la mise en place de la TVA (*GST* à 6 %). Mais Petronas, entreprise publique et première entreprise multinationale du pays, a été désignée « société la plus rentable d'Asie » par le magazine *Fortune* en 2013 : de quoi rassurer les observateurs sur sa capacité à ajuster les dividendes versés à son actionnaire, l'État malaisien. D'ailleurs, en juin 2015, l'agence Fitch ramenait de négative à stable sa note sur la Malaisie (A-) jugeant finalement le pays en mesure de continuer à réduire ses déséquilibres malgré la chute du cours du pétrole.

Sur le front de l'investissement privé, le gouvernement tire aussi son épingle du jeu malgré les circonstances, car les progrès perceptibles en 2011 et 2012 se sont confirmés : en 2014, l'investissement public ne pèse plus que 36 % de la formation brute de capital fixe, un résultat tellement conforme à la politique de l'*Economic Transformation Programme* (2011-2020) que les questions ne manquent pas de surgir[46].

43. Y. L Khor, « The Tough Task of Narrowing Malaysia's Fiscal Deficit », *ISEAS Perspective*, n° 56, octobre 2013.
44. Ce pourcentage a atteint 40 % en 2008.
45. K. S. Jomo et C. H. Wee, *Malaysia at 50*, SIRD, 2014, p. 111-114.
46. C. Lee, « Malaysia Strives for Fiscal Consolidation and Off Plance Sheet Transformation », *Iseas Perspective*, n° 62, 2014, novembre 2014.

Schéma 2. L'investissement public et privé malaisien (2005-2014)



Source : Department of Statistics, Malaysia, 2015, table 3.3.1

En fait, la « reprise de l'investissement privé » provient très largement des entreprises liées à l'État (GLCs), très puissantes financièrement et économiquement, qui représentent un tiers de l'économie nationale, la moitié de l'indice composite de capitalisation boursière (KLCI) et le tiers de la capitalisation de Bursa Malaysia. Très capitalistiques, elles contrôlent 80 % des transports et stockage et plus de la moitié de l'activité des services publics (gaz, électricité), de l'agriculture, de la banque, des télécommunications et de la distribution. Associées traditionnellement aux anciens monopoles publics et aux plantations, elles sont désormais présentes dans quasiment tous les pans de l'économie[47]. Les effets d'éviction viennent du fait qu'elles bénéficient de traitement préférentiel de la part du gouvernement (appel d'offres) et de réglementation favorable ; elles ont tendance à investir dans les secteurs où elles ont déjà une forte présence, à un niveau permettant de fortes économies d'échelle, tandis que les firmes privées hésitent à se positionner sur ces mêmes secteurs. Ainsi on peut considérer que cette hausse de « l'investissement privé » sous le 10e Plan tient en réalité en bonne partie à l'investissement des GLCs, directement liées aux commandes de l'État, dont une partie de l'activité s'enregistre désormais en hors-bilan.

Najib le libéral semble donc appliquer une orthodoxie en partie de façade : sous son mandat, l'État n'est pas en train de reculer[48], mais

47. J. Menon, *op. cit.*, 2013, p. 4-5.
48. Autre exemple : les dépenses publiques de consommation finale représentaient 15 % du PIB en 2005 (comme en 1985-1987) ; en 2015, elles pèsent 14 %.

continue à œuvrer via les entreprises publiques non financières et les GLCs. La rhétorique, toujours plus *market-friendly*, séduit les investisseurs et les agences de notation qui positionnent très favorablement la Malaisie dans les classements de compétitivité et d'attractivité. Parallèlement, les données de structure montrent que le pouvoir a intérêt à conserver des liens étroits avec les GLCs, expliquant que le mouvement de privatisation de ces établissements, annoncé en début de mandat et dans le 10e Plan, ait été interrompu.

Une économie sur les rails

Au cours d'une période politiquement scabreuse en 2014 et 2015, l'économie malaisienne fait figure de rempart solide. Najib s'appuie sur une administration économique réputée et, en ce qui concerne la Banque centrale, très respectée à travers la personnalité du gouverneur, Tan Sri Zeti. À ce poste depuis la crise asiatique de 1997, elle a opéré la restructuration et la consolidation du tissu bancaire malaisien, accompagné l'ouverture des marchés financiers et encadré le développement de la finance islamique[49] (20 % des dépôts bancaires malaisiens en 2015). Les faiblesses d'un secteur bancaire et financier révélées en 1997 par la crise financière, ont été corrigées et le secteur semble aujourd'hui très solide. Les règles prudentielles y sont rigoureuses : les banques de Malaisie, peu nombreuses et fortement capitalisées depuis la restructuration des années 2000 sont parmi les mieux placées dans l'ASEAN de ce point de vue[50]. Par ailleurs, les dettes en dollar sont réduites et la part des emprunts toxiques faible. Au regard des conditions objectives, la Malaisie peut désormais être considérée comme une place bancaire et financière offrant de grandes garanties. Le gouverneur de la Banque centrale, qui va prendre sa retraite en 2016, aura donné ses lettres de noblesse à l'administration macroéconomique et monétaire du pays. En dépit des fluctuations de la cote de Najib dans les médias, s'accompagnant à l'été 2015 d'un retrait des capitaux à court terme et d'une chute de la valeur de la monnaie (-14 % sur juillet-août), on pouvait considérer qu'au moins l'économie et la monnaie étaient bien administrées, à l'abri des erreurs graves dans ce domaine.

49. D. Delfolie, « Développement de la finance islamique en Malaisie, une dynamique sociopolitique endogène », *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise*, P. Alary et E. Lafaye de Micheaux, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 223-261.
50. Rapport Moody's : « ASEAN Banks Well Placed for Basel III Capital and Liquidity Ratio Compliance » (juin 2015). Le critère de couverture des besoins de liquidité (Liquidity coverage ratios, LCRs) a aussi été intégré en Malaisie – comme à Singapour – et la plupart des banques y répondent déjà à 100 %.

Après un été 2015 sur le fil du rasoir pour Najib, la monnaie perd à nouveau de la valeur. Pourtant, le 21 septembre, les trois agences de notations participent à un exercice de communication commun à destination des marchés, réaffirmant leur confiance dans la Malaisie. Ce maintien d'une appréciation favorable alors que tous les voyants monétaires (chute du ringgit de 22 % sur l'année) et financiers (chute boursière régionale) pouvaient amener à envisager l'inverse, témoigne d'une lecture singulièrement optimiste de la situation malaisienne sur fond d'effondrement des cours du pétrole et de ralentissement chinois. Elle atteste de la réussite de Najib qui, à force d'associer ces agences aux réunions ministérielles (et avec la Banque centrale), sera parvenu à leur inspirer confiance et à faire porter l'évaluation sur certains aspects durables et favorables de son économie plutôt que sur des éléments conjoncturels. Sur la même ligne, l'ancien président de l'Autorité des services financiers britanniques (FSA), Lord Adair Turner, a suggéré que la Malaisie est tout à fait en mesure de résister à l'effondrement des prix des matières premières, en particulier du pétrole[51]. Il met en valeur la diversification de l'économie qui a eu lieu au cours de la décennie précédente : la Malaisie, à la différence de nombreux autres pays émergents, dépend de moins en moins de la rente pétrolière et des ressources naturelles. En effet, l'autre acquis remarquable du mandat de Najib tient à la réduction de la part du commerce extérieur et à la diversification de celui-ci.

L'objectif structurel de renforcement progressif de la demande intérieure pour en faire le principal moteur de l'économie a progressé : le salaire minimum a été introduit en 2014 et la part des échanges extérieurs dans le PIB s'est réduite, passant de plus de 220 % en 2000, à 210 % en 2004, puis à 138 % en 2015. En 2014 et 2015, la croissance de l'économie s'appuie essentiellement sur la consommation domestique et l'investissement privé[52]. Bien que l'économie reste encore largement exportatrice, elle a enregistré une restructuration tant géographique que sectorielle de ses exportations, tandis que l'industrialisation ralentit mais ne recule pas (elle pèse 51 % du PIB en 2015)[53]. L'indice de la production industrielle a augmenté de 20 % entre 2010 et 2014 et les chiffres de l'emploi industriel sont aussi en croissance sur la dernière décennie, avec un maximum historique de 2 millions en 2012[54].

51. Voir sur : www.thestar.com.my.
52. Données Banque mondiale, 2016.
53. Bank Negara, table 3.4.2, 2016.
54. D'après la dernière date disponible (table 16.1, 1959-2012, *Statistic Department*, 2015).

L'industrie s'est en outre nettement diversifiée, malgré une capacité d'innovation très en deçà des niveaux coréens ou taïwanais et une population active dont la qualité de la formation reste structurellement le point faible des décennies écoulées[55]. L'indice de concentration industrielle (CNUCED), qui n'avait cessé d'augmenter entre 1995 et 2000 (passant de 0,18 à 0,22), est retombé à 0,15 en 2008, soit un niveau plus proche de celui des économies développées (0,10) que de la moyenne asiatique (0,22). Cette diversification se traduit aussi par la baisse de la part de l'électronique dans les exportations, de 70 % des exportations manufacturées en 2002 à 44 % en 2015 (dont la moitié en semi-conducteurs). Sous Badawi puis Najib, les entreprises électroniques ont réussi une forme de diversification verticale (amélioration de la valeur ajoutée par montée en gamme et création de variétés) en emboîtant le pas des stratégies des multinationales du secteur transformant le système de production international asiatique. Parallèlement, les industries basées sur les ressources naturelles ont été favorisées par la montée des cours des matières premières sur la décennie 2000 : les exportations industrielles à base de ressources naturelles sont passées de 13 à 20 % du total[56]. De 2000 à 2014, les exportations industrielles liées au caoutchouc ont triplé : pneus, semelles, cathéters, gants et préservatifs (que la Malaisie produit depuis 2007 et dont elle est leader mondial avec 12 milliards d'unités produites en 2014). Ainsi, les ressources naturelles ont effectivement permis à la Malaisie de poursuivre sa croissance durant les années 2000, sans pour autant conduire à la « reprimarisation » de l'économie. On observe plutôt le redéploiement et la modernisation d'industries exportatrices basées sur le secteur primaire, qui viennent s'ajouter à l'électronique et aux autres secteurs exportateurs malaisiens.

Au cours du mandat de Najib, l'économie a tiré parti de toutes les opportunités, la première étant de stabiliser la demande extérieure en phase de crise en s'arrimant en 2009 à la croissance chinoise, alors que les partenaires des pays développés plongeaient dans la récession ; la seconde a été de se diversifier grâce à ses riches ressources naturelles, sur un mode plus riche en valeur ajoutée à travers les « Ressource-Based industries » ; la troisième de s'appuyer sur ses positions acquises dans le domaine de l'électronique pour opérer une montée en gamme et poursuivre une diversification verticale des exportations. En conséquence, le pays n'est victime ni d'une chute durable de ses exportations, qui continuent à

55. K. Thiruchelvam *et al.*, Malaysia's Quest for Innovation, SIRD, 2013.
56. « Further Diversification of Malaysia's Resource Based Industries », *Economic Report*, Ministry of Finance, p. 22-23. Au total, en 2015, les exportations manufacturières pèsent 76 %, contre 15 % pour les exportations minières, et 9 % pour les exportations agricoles.

alimenter sa croissance, ni d'une désindustrialisation, à laquelle certains la condamnaient déjà. Grâce à la diversification du tissu exportateur, la baisse des cours des matières premières en 2014-2015 et le ralentissement chinois (2015) affectent les exportations malaisiennes (+6,2 % en 2014 et +2 % 2015 exprimées en monnaie nationale) sans pour autant heurter de plein fouet la dynamique économique, qui se maintient à 4,5-5 % de croissance sur 2015 et devrait poursuivre au même rythme en 2016 (FMI, 2016).

Les flux d'IDE, qui avaient été divisés par 5 en 2009 (tombant de 7,1 à 1,4 milliard de dollars), ont repris dès 2010 (9 milliards de dollars) et dépassé leur niveau d'avant-crise (avec 12 milliards en 2014). En 2015, la Malaisie figure au 18e rang mondial du classement *Doing Business* (deux places de mieux qu'en 2014), avec la Chine à la tête des investissements industriels (MIDA, 2016). D'autre part, les réserves de change augmentent mécaniquement en raison de l'excédent commercial structurel du pays, de l'ordre de 25 milliards de dollars en 2015[57].

57. Les réserves de change sont tombées de 106 à 98 milliards US $ au cours de l'été, puis à 94 en septembre-octobre 2015 et stabilisées depuis : 95 milliards US $ en décembre 2015.

Conclusion : une économie sur de bons rails sous la domination de l'UMNO… comme en cas d'alternance politique

Économiquement, les éléments d'une tendance positive pour la Malaisie sont bien présents : une économie attirant toujours les investisseurs étrangers, présentant une structure industrielle plus diversifiée qu'il y a dix ans, à la dynamique de croissance mieux centrée sur la demande intérieure et nourrie par une importante classe moyenne[58]. Ainsi, si l'on devait compter sur une crise économique pour déclencher un réel changement politique en Malaisie, il se ferait attendre. La relative prospérité malaisienne protège encore le pouvoir politique.

À court terme en revanche, suite à la réaction autoritaire de Najib au scandale qui a entouré les malversations liées à 1MDB, les incertitudes les plus lourdes sont celles qui pèsent sur la démocratie malaisienne, avec la remise à l'honneur du *Sedition Act*, l'introduction de mesures anti-terroristes et d'une nouvelle loi censée protéger la démocratie parlementaire mais aboutissant à sa stérilisation. Celle-ci n'a jamais été plus menacée, alors même que Najib affichait un libéralisme politique de bon aloi, poursuivant l'ouverture amorcée sous A. Badawi.

Après les élections de 2013, la mise en cause de Najib dans l'affaire de corruption et détournements de fonds *1MDB*, la fin du règne de l'UMNO semble désormais possible. Ceci constituerait une rupture majeure dans l'histoire politique malaisienne, à défaut d'ouvrir une nouvelle ère idéologique sur le plan de la politique économique. En effet, les mesures actuelles, libérales et systématiquement favorables aux intérêts du marché et en particulier des capitaux étrangers ne sont pas remises en cause par l'opposition du Pakatan Harapan (le « parti de l'espoir » autrement dit le Pakatan Rakyat déjà reformé) car, sur la durée, ces instruments de pilotage

58. World Bank, Malaysia Economic Monitor 2014, Malaysia, *Toward a Middle Class Society*, novembre 2014.

et d'orientation de l'économie ont plutôt fait leurs preuves. Ainsi, les réformes engagées par Najib Razak au niveau de la modernisation de l'appareil bureaucratique, de la fiscalité ou pour l'accueil des investissements directs étrangers de même que l'instauration de liens plus étroits avec la Chine ne seraient pas reniées par une opposition qui, malgré son hétérogénéité sociologique et idéologique, partage un agenda économique libéral. Seuls les plus conservateurs du parti islamique (PAS) pouvaient y être opposés, or ce sont eux qui ont quitté la coalition. Donc, si l'opposition reconstruite devait parvenir à reprendre des forces électorales, à influencer le découpage des circonscriptions et à remporter finalement les prochaines élections générales, le domaine économique est celui où le changement serait vraisemblablement le plus limité tant le personnel politique comme la population semblent finalement attachés à la poursuite des grandes options retenues par le gouvernement depuis des années en matière d'économie politique.

Les dernières publications des *Asie.Visions*.

- Takashi Nagatsuji, « Determinants of Japan's ODA Allocation in Africa », *Asie.Visions* n° 84, mars 2016, disponible sur : www.ifri.org.
- Jean-François Heimburger, « Tokyo face aux désastres naturels : leçons, enjeux et défis », *Asie.Visions* n° 83, mars 2016, disponible sur : www.ifri.org.
- Sophie Boisseau du Rocher, « Scientific Cooperation in the South China Sea: a New Vector for China's Security Diplomacy in Southeast Asia? », *Asie.Visions* n° 82, février 2016, disponible sur : www.ifri.org.
- Nancy Snow, « Japan's Challenges in Public Diplomacy, An American Vision », *Asie.Visions* n° 81, février 2016, disponible sur : www.ifri.org.
- Gilles Verniers, « The BJP and State Politics in India: A Crashing Wave? », *Asie.Visions* n° 80, décembre 2015, disponible sur : www.ifri.org.

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou recevoir davantage d'informations), merci d'écrire à l'adresse suivante : campagne@ifri.org.

THE DEVELOPMENT OF MALAYSIAN CAPITALISM - E. LAFAYE DE MICHEAUX

SIRD

THE DEVELOPMENT OF MALAYSIAN CAPITALISM

From British Rule to the Present Day

ELSA LAFAYE DE MICHEAUX

The Development of Malaysian Capitalism

From British Rule to the Present Day

Elsa Lafaye de Micheaux

Alliance Française Kuala Lumpur
SIRD
Strategic Information and Research Development Centre
Petaling Jaya, Malaysia
Université Rennes 2

Copyright © Strategic Information and Research Development Centre 2016

First published in French by ENS Editions as *La Malaisie: un modèle de développement souverain?*
French Edition Copyright © ENS Editions 2015
All rights reserved.
The moral rights of the author have been asserted.
La Malaisie, un modèle de développement souverain?, Lyon, ENS Éditions (De l'Orient à l'Occident), 2012 (http://books.openedition.org/enseditions/4905)

This edition is published in English in 2016 by
Strategic Information and Research Development Centre
No. 2 Jalan Bukit 11/2, 46200 Petaling Jaya, Selangor, Malaysia
Email: gerak@gerakbudaya.com
Website: www.gerakbudaya.com

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form, or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Perpustakaan Negara Malaysia / Cataloguing-in-Publication Data

de Micheaux, Elsa Lafaye
The Development of Malaysian Capitalism From British Rule to the Present Day / Elsa Lafaye de Micheaux.
ISBN 978-967-0960-55-5
1. Capitalism–Malaysia. 2. Malaysia–Economic conditions–History.
I. Title.
306.34209595

Translated by Sandie Zanolin
Edited by Sandie Zanolin
Cover Design by Les Ufographistes (Nicolas Bulard, France)
Layout by Janice Cheong

Printed by Vinlin Press Sdn Bhd
2 Jalan Meranti Permai 1
Meranti Permai Industrial Park
Batu 15, Jalan Puchong
47100 Puchong, Selangor, Malaysia

PART 3

MALAYSIA'S DEVELOPMENT PATH: NAVIGATING BETWEEN STATE SOVEREIGNTY AND GLOBALISATION

Neglecting all the lessons of not only economic theory but also history, the business community, the Malaysian population and most commentators expressed the feeling, just prior to the Asian crisis, that 'it' would last forever. The 'it' in question referred to growth, the significant increase in revenues, the opening-up of new possibilities materialised by plentiful jobs, ever more ambitious building sites, the wider use of air conditioning, the rise of individual cars and modern apartments, and the arrival of department stores in futuristic shopping arcades which were marketed to foreign visitors. Investment opportunities were endless. Profitability was guaranteed in these emerging markets – widely considered, in the case of Malaysia, to be low-risk.

Affirmative action, economic growth, foreign direct investments, demand crisis and interventionism are all notable aspects of Malaysia's recent history and featured in contemporary debates on economic development. Looked at individually, these elements could remain merely a series of characteristics. However, when considered together, they are in fact reflecting an original type of development with a singular historical and political logic which may invite comparison, thinking and borrowing.

Two major elements interconnected in a truly singular way are combined in Malaysia to simultaneously support, fuel and characterise the growth dynamic. The first is the very strong role played by the state, whose lineaments were set from the NEP. The second is the state's long-standing integration into the international division of labour and, consequently, into the global financial system. Therefore, the strength of internal systems – expressed by choices of national, if not nationalist, politics – is linked in a novel dialectic to external constraints related to the economic extroversion of the country. For many years, most economic studies on Malaysia have focused on one or the other dimension, often by connecting it to the eminently political question of the unequal distribution of wealth between communities (Allen and Donnithorne, 1962; Bassett, 1971; Jomo, 1986; Jesudason, 1989; Faaland, Parkinson and Saniman, 1990; Bowie and Unger,1997; Chin Kok Fay and Jomo, 2000).

Unarguably, the singularity of the Malaysian economic system stems from the coexistence of the following two distinguishing features: the

state's influence on the economy and the openness to globalisation. Our task is to describe the institutional forms of these features in order to highlight their historical depth and their interconnection with the political, economic and social organisation of the country.

The quality and relative strength of growth are however not free of ambiguity, as the state's sovereignty in the Malaysian development was combined with authoritarianism and some confiscation of growth profits to the advantage of the ruling party, UMNO. Likewise, the long-standing and skilful engagement with globalisation was not achieved without also generating an economic dependence and vulnerability to these uneven trading, financial but also technological patterns. Characterising Malaysian capitalism therefore leads us to also shed light on its intrinsic faults and weaknesses and to revive the tradition of critical discourse about this Malaysian development.

Chapter 5

The Political Supervision of Growth

The contemporary history of Malaysia's economy is closely linked to the state's development, itself also bolstered by the introduction of the NEP in 1971. Even if it was using the 'old' tool of planning in Malaysia, the NEP marked an abrupt end of the post-colonial transition period – in terms of economic policy at least – and paved the way for dynamic growth and national development. This developmental role of the state brought the small Southeast Asian economy to lively academic and intellectual debates on the role of the state. Controversies surrounding the Asian development were extremely rich and impassioned; the one arising from the World Bank's report on the Asian miracle in the early 1990s being the most notable. From an economic angle, many at the time felt that 'heterodoxy won in Asia'. While the World Bank, the IMF and the American Federal Reserve defended the monetarist doctrine of the state's inefficiency and its necessary restructuring to favour the private sector (liberalisation, deregulation, privatisation, reduction in public expenditure), these countries promoted developmental states as efficient and major stakeholders in the industrialisation and transformation of Asian capitalisms. However, as the crisis broke in 1997, some Asian governments had to adopt liberal doctrines as a result of the implementation of IMF structural reforms (South Korea) (Ok and Yang, 2012: 209-228; Kim, 2012: 229-240) or profound change in economic policy (Japan). Malaysia avoided this trend and pursued its own trajectory, giving the state ever greater prominence within the economy, in countercyclical response to the crisis. As a result of the emphasis

on the more socially-minded Millennium Goals and the rise of a new institutionalism promoting good governance, the gradual erosion of the Washington Consensus in the discourse of international organisations was echoed also in Malaysia in debates developing publicly and politically on the fight against corruption. These debates became more prominent after Mahathir Mohamad's departure when Abdullah Badawi came to power in late 2003. He announced the fight against corruption as part of his political programme and created various public agencies to this end. However, China's rising power in global economy and geopolitics called for judgements and priorities to be adjusted once more. According to the Chinese authorities, who adapted the term previously coined by Washington-based institutions (Yeoh, 2015), the Beijing Consensus was not only about an economic model offering an alternative to the shortcomings of market fundamentalism, it was also based on four cornerstones: although in contrast to neoliberal prescriptions, China had a strong political party and a powerful government which were the prerequisites for a successful 'reform and opening-up policy'. The reforms were brought about as inductive and gradual rather than coercive and radical changes (as opposed to the 'shock therapies' imposed by the Washington Consensus). More importantly, the Beijing Consensus introduced reforms in economic openness while hindering any parallel evolution in the political sphere. 'Rationally progressing (progressive and radical)' on the economic front, while 'rationally retaining (conservative)' in the political sphere, the country launched reforms moving towards the market economy and firmly pursuing its goal of a 'socialist market economic system'.[1] Thus, to states like Malaysia whose ruling party shared exceptional longevity with the CCP (with which UMNO signed a MoU in 2011), China offers a reference – if not support and security[2] – to carry on the path of leadership and interventionism without having to call into question, under democratic pressure, the functioning of the party itself or its link to the economy and the business sphere.

[1] Quoting Zou (2006), Yeoh provides the framework for it (2015: 6).
[2] Interview with Yeoh Kok-Kheng, Universiti Malaya, December 2014.

Debating the role of the state in Asian development

Research on Asian development gradually recognised the central role played by the state, often qualified as the 'Capitalist Developmental State' (Johnson, 1982), based on the Japanese experience. It progressively introduced the concept of institution to the analysis of the Asian miracle. However, there is no such thing as a theoretical and intellectual consensus on the definition of state, insofar as this issue remains ideological, particularly in the late 1970s-80s which were marked by the cold war.

While *no intervention* from public authorities in the economic field would have seemed very strange in the 1950s,[3] a neoliberal reading of Asian growth within the context of the Washington Consensus – shaped by the challenge of reducing state debt and by the structural adjustment policies of the 1980s – was on the contrary dominant.[4] Mostly influenced by Taiwan's and South Korea's experience and promoted by the World Bank, this interpretation attributes the economic development of Asia to two main factors: the implementation of an export promotion strategy (EO – export-oriented) and trade liberalisation. Larry Westphal therefore explains the Asian success as primarily derived from economic liberalisation measures taken between 1962-64 (Westphal and Kim, 1982; Bhagwati, 1985). The allocation of investment was systematically left to the initiative of the deregulated market owing to a reform in customs tariffs and taxation. Administrative interventions, deemed arbitrary in nature, were abolished by repealing import quotas and monopolies. It seemed that these reforms were the keys to the Korean and Taiwanese success by allowing these countries to 'value their only comparative advantage: low salaries'. For this reason, 'Korea provides an almost conventional example of an economy conforming to its comparative advantage while collecting the benefits predicted by economic theory'. Milton and Rose Friedman argued in 1980 (quoted in Wade, 2004: 22):

[3] As humorously described by Amsden (2001: 20-21). This context was already mentioned while discussing Malaysian planning implementation by the British government from 1947 in Borneo, and from 1950 in the Malay Peninsula.

[4] On changes and reorientations of this interpretation over time, see Lanzarotti (1999).

> Malaysia, Singapore, Korea, Taiwan, Hong Kong, and Japan – all relying extensively on private markets – are thriving. By contrast, India, Indonesia and Communist China, all relying heavily on central planning, have experienced economic stagnation.

This interpretation was subsequently contested by studies identifying – through a detailed look at administrative measures taken by the relevant countries – very significant protectionist practices on one hand but also their selectivity on the other hand, thereby indicating a defined industrial policy.[5] Malaysia also does not conform to this simplified outline because its industrial policies, followed as part of a strategy of export promotion (EO) or import substitution (IS), manipulated relative prices (Rasiah, 1996: 151-170). It was also shown that these countries operated a credit control policy (which was far from being liberal then) aiming to support and strengthen some industrial sectors. The development of all these countries – without exception – would therefore have been unthinkable, had they been governed by market rules only. On the contrary, this development was highly influenced by the states themselves and the coherence of their plans.

In *Bringing the State Back In* (Evans, Rueschemeyer and Skocpol, 1999), the debate on the central role of the state was revived on a clearly programmatic basis in comparative social sciences, extending beyond the Asian development this time. Alice Amsden's contribution in institutionalist political economy with regards to the state and the development of Taiwan was at the core of this debate (Ibid: 78-106). Resuming some older research, she showed that the state (whose nature she tried to determine) brought forward comprehensive political reforms in Taiwan. In order to forge a nationalist economic development, the

[5] Regarding Korea, see also Luedde-Neurath (1986); Evans (1987); Amsden (1992). For Taiwan, the most influential work is probably Wade's volume (2004) which indicates that the first (neoliberal) studies were conducted by experts who carried out fieldwork for only a short period of time. As one of them admitted, 'beyond three days, things start getting confusing' (quoted in Judet, 1995). Wade's volume was even more resounding as the author was an economist at the World Bank before distancing himself to show, through an analysis of political economy, how the development in East Asia (Taiwan, Korea) was directly driven by the state from the 1930s to the 1980s.

state also simultaneously used public companies, international aid and negotiation with multinationals. A parallel could be drawn here with the Malaysian paradox where the NEP was accompanied by a pro-Malay nationalist discourse and partially based on an opening-up to foreign capital. Amsden also argues that the form of the Taiwanese state was bound to change over time. The share of public capital in the whole industrial production went from 57 per cent in 1952, 46 per cent in 1962, to 18 per cent in 1980.

The World Bank's report cautiously engaged in the debate on the role of the state, by including it among its 'ingredients' of growth. Therefore, the World Bank seemed to admit that the state might have a developmental role and this conclusion actually almost prevented its publication (which eventually occurred following strong pressure from Japan) (Judet, 1995: 25; Wade, 1996; Goto, Hayashi and Tsuji, 1996). On closer observation, however, the report was largely contradictory. It supported the assertion that countries owed their development to a market approach – notably the non-distortion of prices. At the same time, the report recognised that governments had massively intervened in economic activity, through numerous transmission channels. Described as 'a failed attempt to defend the neoclassical position based on the Asian success' (Kwon, 1994), the report only half-addressed the latter's conversion path to interventionism. Consequently, the favourable role of credit control was officially recognised as part of the success of Japan, Taiwan and South Korea, but this practice was still condemned in general. Instead, this report promoted the experience of Southeast Asian countries which, like Hong Kong, seemed to have achieved rapid growth in the total absence of industrial policy (Thailand) or after abandoning it in the mid-1980s (Malaysia and Indonesia) (Jomo, 2001).[6] Amsden, deeming this report contradictory and unable to prove her major conclusions, saw in it a purely political and ideological dimension (Amsden, 1994: 627).

[6] In Malaysia, contrary to the report's assertion, the industrial implication of the state was very significant and remained strong despite privatisations started in 1986 and continuing beyond.

In France, most handbooks addressing the development of Asian NICs stress that 'the market's invisible hand', in the Asian context, was indisputably guided by the state's hand and that, behind these countries' economic success, some states did 'govern the market' (Fouquin and Bouteiller, 1995; Dufour, 1998; Judet, 1995; Brasseul, 1993). Nonetheless, the ideological argument is far from being settled within international institutions. The debate on the state's role experienced another recalibration following the Asian crisis. It was an (unexpected) opportunity for liberals to call into question a number of industrial policies and explain the crisis as one attributable to excessive state intervention.[7] To them, the 1997 crisis reflected the limitations of Asia's interventionist and old-fashioned system. Criticism particularly centred on the financial sector's fragility, where interventions were supposedly motivated to guide investment using a collusion logic ('cronyism') by politicians.[8]

From a methodological point of view, recognising the state's role often means simply considering an additional stakeholder. Although it is of significant weight, introducing this 'new' stakeholder does not go as far as altering the existing economic models which rely on the hypothesis of perfect competition and on the equilibrium paradigm, which nonetheless should logically be re-examined (Kaldor, 1972). Furthermore, to introduce the state does not imply a reflection on politics itself:

> The thinking around politics is the blind spot of economic science. The theory of a sphere containing a self-established (produced out of internal necessity) and self-regulated commodity (following a distinct mechanism) results in the exclusion of politics. Consequently, morals,

[7] Stiglitz opposes this on the basis that, in the region, the states' intervention – in the 1990s – in terms of public expenditure tended, on the contrary, to regress (Stiglitz and Yusuf, 2001: 517).

[8] Greenspan quoted in Wade (2004: 23). See the introduction by Yusuf, in Stiglitz and Yusuf (Ibid: 1-53), which illustrates this rapid revision of Asian history.

values and symbolism are also excluded (Frydman, 1988:102).[9]

However, in the case of Malaysia, this optimistic vision of conciliating opposed interests is not valid. There, the dominating interests were evidently the interests of Malays through the continuous and absolute pre-eminence of UMNO within the Barisan Nasional (Gomez, 2004).

Finally, although the model of a developmental state found its way into the analysis of Asian development, this concept has serious limitations. It has a tendency to legitimise the authoritarianism of regimes in power. Taiwan and Singapore, for instance, justify and compensate dirigisme with growth. However, 'if Asians "made do" with authoritarian regimes, it is unclear whether it was because they were appreciative of the technocratic miracle of the developmental state' (Hibou, 2011: 174-178).[10] Malaysia is representative of this tension within the context of a technocratic modernity: even when asking for official authorisation to conduct research in Malaysia, one is faced with this political rhetoric of authoritarianism ('essential to the maintenance of law and stability') as the price of economic growth benefiting everyone. A new dimension to this issue – and renewed momentum for the least democratic practices – was evident while China asserted itself and countries like Vietnam, Myanmar, Laos and Cambodia entered ASEAN. Some emerging capitalisms, which were of the profiteer type, appeared in Southeast Asia. While these clashed sharply with the highly normative discourse on good governance – which spread in the early 2000s and valued democracy, respect for the rule of law (in particular for private property) and ease of doing business – these countries

[9] Neoclassical economic science, via the free workings of the competitive market, supposes that political power is already shared to best advantage when people make decisions rationally. The equilibrium (determined by the existence of the price at which global supply equals global demand) is a situation where all rational wills coincide: at this price, all consumers and producers, who wish to do so, trade. There, any supply is met by demand and vice versa; the market therefore solving the political issue of conciliating opposed interests.

[10] The author also criticises the simplistic nature of this interpretation of the state which he deems mechanistic and functionalist and which reduces the state to being merely a powerful bureaucratic machine, one that is absolutely neutral and effective as the 'instrument of economic reason' (Ibid: 175).

nonetheless proved enough efficiency and skill to compete in some sectors and projects with the most developed countries of Southeast Asia. Their entry into the regional economic and political arena expanded the spectrum of state forms and practices combined with a capitalist-like economic development (Bafoil, 2012; 2015).

In order to highlight the institutional structures that support and regulate economic growth and accumulation in Malaysia over time, including through crises, here follows a chronological study of how the state's involvement was manifested in the economy. While state intervention was mainly formalised in 1970-71,[11] there have been variations to its form. The forms resulting from the political choice that made growth possible will be shown, and the impact of new Malaysian economic institutions across four areas: the public/private relation, industrial structuring, and – because the pervasiveness of political ideas and actors is so strong – also capital ownership and employment.

Sixty years of planning in Malaysia, 1970-2015

Economic policy was initially designed as part of an original ideological and syncretic plan which combined, in a rather singular way in Southeast Asia, a liberal and anti-communist economic aspect with a developmental nationalism. This nationalism is understood in the sense defined by Gunnar Myrdal (1968) describing the 'ideals of modernisation' which marked the period of independences and the early days of the post-colonial phase. The planning of these 'ideals' was one of the period's defining processes. The tool of indicative planning was indeed the instrument which, with remarkable continuity since the 1950s in Malaysia, shaped the linkages between political doctrine and the orientation of structural economic policy. In retrospect, this planning reveals the framework in which the role of the state, largely in line with UMNO, unravelled and then morphed into the role of 'Superintendent of development' (Felker, 2015: 133-147) – by supporting or facilitating growth so that an interethnic, social and politicking distribution of

[11] Major interventionist-type institutions such as FELDA, MARA, Pernas and even Bank Bumiputera were established in the 1950s and 1960s.

revenues was maintained, but according to a variable combination over time which supported its continuation.

Indicative planning in Malaysia, a sixty-year experience

From 1970 to the present day, the Malaysian state successively introduced many economic policies supporting doctrines which, despite the political continuity always enjoyed by UMNO, evolved over time. Indicative planning proved capable of orientating and structuring economic activity, as well as being usefully adaptable. The fact that the DAP – an opposition party with a strong liberal component – did not plan to backtrack on this instrument of public policy, or even on the institution of the 'Economic Planning Unit' if elected to power, is meaningful.

The most notable rupture in the history of the state's involvement in the economy is the one that governed the NEP adoption, committing the Malaysian state to a powerfully interventionist logic. In 1970, this planning initiative was not new in itself as such a tool of economic policy was widely used in the aftermath of the Second World War. It was introduced by the British with the Draft Development Plan (1950-55) for Peninsular Malaysia. It was established at the time of the Colombo Plan's creation (1950-) for cooperation in Asia, of which Malaysia was a part through Great Britain, the founding member.[12] This plan for Malaya was complemented by the *Reconstruction and Development Plan 1947-1955*, *North Borneo* (Sabah) and *Plan 1947-1956, Sarawak* in the Eastern part. These were followed by the *1st* and *2nd Malaya Plans* from 1956-65. Essentially, these plans were geared towards replanting rubber trees and developing new infrastructures (dams). In the colonial era, they were financed by resources from Malaysia itself (IBRD, 1955). The other significant component of these plans was agricultural development (clearing of new land, improving rice yields, replanting rubber trees, etc.) to fight against unemployment and underemployment in rural areas, and for diversification purposes (palm oil), based on recommendations of the IBRD report (1955). The import-substitution strategy followed

[12] Malaysia's participation in this planning, as part of the Colombo Plan, laid the ground for its own development aid policy from the 1980s (Lafaye de Micheaux, 2009).

in the 1960s did not however correspond to high financial investment as this area only received 1 per cent of the funds allocated to the First Malaya Plan and Second Malaya Plan (68 pages). A new cycle of more substantial five-year plans started with the First Malaysia Plan 1966-1970 (200 pages) which, from 1968, was marked by the initiation of an export-promotion policy.

With the New Economic Policy, this macroeconomic tool truly became 'the ultimate instrument for economic policy' in Malaysia (MacAndrews, 1977). To respond urgently to internal political problems, much more than to respect a long-established economic logic, the government quickly launched the NEP. It was accompanied by a new five-year plan, the Second Malaysia Plan (1971-75)[13] and a twenty-year development strategy laid out in the First Outline Perspective Plan 1971-1990. The new policy initially prioritised four fields of intervention: agriculture, fishing and forestry (21.7 per cent of MYR 10 billion allocated under the Plan), and transport (18.5 per cent); these were followed by manufacturing, mining and construction as well as trade and exchange, sectors in which the state created development agencies (aimed at providing 'dispossessed Malays' with the institutional mechanisms necessary for their promotion), and public companies (16.5 per cent). The following fields were also promoted: land-use planning (improving urban and rural life) and education. With regard to the latter, the goal was both to promote growth and rapidly reduce income inequalities and poverty which affected half of the population. The authoritative turn experienced by other emerging countries of Asia was made at that point in Malaysia; the specific goal being to increase the share of Malays in jobs and access to business capital.

The 3rd Malaysia Plan (1976-80), led by Hussein Onn who became Prime Minister after Tun Razak's death in 1976, committed to reducing poverty regardless of race but set in parallel, and for the first time, numerical targets for home ownership by Malays. It focused on growth and recognised the necessity to support the funding of development in domestic and foreign private investment. The endowment almost doubled

[13] The 2MP is Tun Razak's NEP document. Highly important in Malaysia's history, its context has been explained in detail in Chapter 2.

(MYR 18.5 billion). One third was financed by loans from the World Bank, the Asian Development Bank, the Islamic Development Bank and Saudi Arabia. To reassure foreign creditors, expenditure in defence and security was doubled. The plan recognised the low efficiency of public agencies and focused the effort towards agriculture (25 per cent of the budget) by primarily supporting yield improvement projects of existing farms.

The 4th Malaysia Plan (1981-85) emphasised the target aimed at restructuring society through employment. It was Mahathir's first plan: he took Malaysia in a new direction; more interventionist and yet his desire to promote private capital. The expected growth was meant to help the reorientation of the Chinese towards agriculture in order to leave jobs in the secondary and third sectors for Malays.

The 5th Malaysia Plan (1986-90) was marked by the turn of liberalisation and privatisation under Mahathir Mohamad, after the 1985 economic and budget crisis. It was the last plan of the NEP which was supposed to last for twenty years (therefore, four five-year plans). The NEP stopped in 1990 in a rather artificial way, as there was no actual break, and was prolonged by the NDP (1991-2000) which pursued the liberalisation movement started after the 1986 recession. The main innovation of this new political framework known as NDP arguably laid in the abortion of the pro-Malay and nationalist rhetoric to focus instead on the question of growth and on the future development of the country with national unity. In this general context, the 6th Malaysia Plan (1991-95) and 7th Malaysia Plan (1996-2000) centred on growth towards the 'Vision 2020', Mahathir's defining idea for a new industrialised Malaysia.

In fact, the NDP was closely linked to a wide developmental perspective officially put forward by Mahathir at the inaugural meeting of the Malaysian Business Council in February 1991 in Kuala Lumpur: Wawasan 2020 drew the guidelines for Malaysia's development in the following three decades in order to reach the status of fully developed country, laying the foundations for a society based on consensus by 2020. Nine 'strategic challenges' were identified in the official drafting of the Wawasan 2020 strategy:

(1) Building the sense of a Malaysian nation that shared a unity of destiny, that is, creating the Bangsa Malaysia (Malaysian

community) going beyond the three Malay, Chinese and Indian communities which, at the time, structured society;
(2) Raising national confidence by means of a safe territory, independence from other countries and excellent education;
(3) Introducing democracy based on consensus;
(4) Sustaining religious identities;
(5) Affirming tolerance and respect of different cultural and religious practices;
(6) Accomplishing real scientific development to fully belong and contribute to the future of technology and science;
(7) Developing a social security system based on the family;
(8) Achieving an economically fair society;
(9) Making the economy prosperous and competitive.

Therefore, in this vision combining political and social conservatism, the choice of technological progress and economic openness, the arguments were no longer exclusively pro-Malay but, nonetheless, the nationalist dimension remained. Malaysia were at the heart of the 'conservative modernity' doctrine which actually supported the development of the Islamic finance sector (Delfolie, 2012; 2014). It would later prompt a culturalist discourse on so-called 'Asian values'. In this context, one must stress that to be 'fully developed' certainly did not equate to imitating individualistic and secularised Western countries.

The 8th Malaysia Plan (2001-05) was developed after the Asian crisis and was fully dedicated to recovery. The 9th Malaysia Plan (2006-10), the only one issued by Abdullah Badawi, introduced major changes. Efforts were geared towards national unity, liberalisation and modernisation of the economy – in particular of the financial sector – and towards achieving stabilised growth following the challenges facing global electronics in 2000-01. The 'knowledge society' became the desired destination. It identified for the first time the need to help deprived Indians who were falling through the cracks of development and public aid policies (although overall poverty was significantly reduced).

The 10th Malaysia Plan (2011-15) aligned with a renewed and coherent governmental agenda. Its goals were to maintain the growth trajectory and to erase the 'middle-income trap' threat

while promoting national unity and integration (1Malaysia). It was connected to an ambitious project to transform economic structures (Economic Transformation Programme, ETP) and bureaucratic systems (Government Transformation Programme). The objective was to enhance productivity gains by generating a new economic model based on innovation, export upgrading and restored appeal to foreign investment. The reduced state share in investment, relative to the private sector, was at the heart of the 10th Plan which also called for tax reforms, as well as a strategy for alleviating the budget dependence on the petrol and gas sector. This programme embodied the managerial signature of Najib Razak's years (Lafaye de Micheaux, 2016). Gomez saw that as a neoliberal turn.

The 11th Malaysia Plan (2016-20), published in April 2015, was unanimously adopted in an extremely morose political and economic context but one which had, at least, moved beyond the middle-income trap. The Plan reasserted the target of a developed state by 2020, whose elevated productivity was to be central, by focusing on people's prosperity translated into the idea of a middle-class society and, for the first time, on better ways to share added value for workers. Promoting exports and a positive trade balance returned to the fore of the desired economic dynamic, while efforts continued to rebalance public finances.

The 2013 report on human development from the UNDP recalled the policy frameworks of these years to show that, although Malaysia officially sought to conciliate growth and redistribution targets in order to knit the nation together, the planning *de facto* regularly swung between these two poles.

Table 5.1: Growth and redistribution policies in Malaysia, 1955–2030

Period	Policy Emphasis	Growth Rate
1955-1970	Growth	6.5%
1970-1985	Distribution	6.7%
1986-2000	Growth	7%
2001-2015	Distribution	5%
2016-2030	Sustainable and Inclusive Growth	5-6% target

Note: The period 1955-70 includes Singapore (until 1965) and Sabah and Sarawak from 1963.

Source: UNDP (2013: 18).

Although questioning the idea that Malaysia represents any kind of remarkable or singular development model, Greg Felker explains this swing between priorities – that he describes as gyroscopic – by the great continuity of an initial (under the NEP) and unwavering goal to rule resource distribution with economic growth: 'the constant factor amidst Malaysia's shifting development strategies has been efforts to foster growth in ways that preserve the state's central governance role to superintend the distribution of economic advantages' (Felker, 2015: 134).

To most economists, sociologists or political analysts who addressed the significance of the state's role in Asian development, the question in the late 1990s was not to know whether or not the state had to intervene, or whether there should be, in future, less or more state intervention. Rather, owing to a paradigmatic reversal in the monetarist theory previously focused on the issue of more or less state intervention, the question, in the 1990s, hence became not how much state but what kind of state intervention (Wai, 1999: 150-194)? The objective was therefore to understand by which administrative, normative or legal (and not so legal) mechanisms the state's action began, the forms it took, specific sector impacts and ensuing consequences. What were the relations of the state with society (and the diverse social classes) and how did they evolve over time? Moreover, it should be remembered that the question regarding the form of the state intervention inevitably also relates to that of its bureaucratic efficiency and expertise capability. Which level of autonomy did it need in order to play a positive economic role? A competent and coherent state organisation that maintained close relations with society, particularly with industrial and financial sectors, would also seemingly have legitimate jurisdiction in connection with the economic fabric (*embedded autonomy*), which would have also contributed to the exceptional development of East Asia (Evans et. al., 1999).

The answers to these questions can be found in the state's increasing involvement in the Malaysian economy, as well as in the political shift which led to privatisations and the gradual relaxation of the NEP's discriminatory arsenal from 1986-87. These evolutions indicated a change in the form and method of state involvement, rather than a state withdrawal, notably evident in the development of public-private

partnerships and the increasing prevalence of government-linked companies (GLCs) as opposed to strictly state-owned enterprises.

The evolution of the State-Economy Nexus (1970-2003)

The increasing budget significance granted by the NEP

Before the NEP, a few public companies had been created to promote rural, educational and industrial development, but to a small extent without interrupting the highly liberal tone of the general economic policy. The budget state was positive; inflation was close to zero; budget balances and some current accounts were in surplus. A commentator at the time could therefore describe Malaysia as 'a Switzerland in Southeast Asia; a well-off country that is politically stable and relatively conservative with a *laissez-faire* economy' (Leeds, 1989: 13).[14] Following the events of May 1969, the Malays affirmed their determination to use political power to correct economic imbalances in favour of the Bumiputeras (indigenous population). Becoming a more interventionist state with regard to the economy was identified as a means of achieving this end. In this chapter, the terms 'Malay' and 'Bumiputera' will be used interchangeably as most official documents refer to 'Malays' around 1970 (including in the Second Malaysia Plan of 1971), while other subsequent texts mention the term 'Bumiputera'. It is also worth noting that this statistical category was officially chosen as the beneficiary of affirmative action measures for purely numerical reasons. Therefore, by joining with 'other indigenous populations', Malays (representing around 80 per cent of the Bumiputera total) managed to weigh predominantly in the national population (53 per cent in 1970). That meant that corrections required for a revenue redistribution proportional to their demographic share had to be reassessed.

The Second Malaysia Plan clearly illustrated this:

> The government will participate more directly in the establishment and operation of a wide range of productive enterprises. This will be done through wholly-owned enterprises and joint ventures with the private sector. Direct participation by the government in commercial and industrial undertakings represents a significant departure from past practice (EPU, 1971: 7).

[14] This assessment should be qualified for each of the characteristics mentioned – but nonetheless it remains a valid opinion based on Malaysia's situation before 1970; less so afterwards.

This intervention was envisaged via several channels, including the creation of Malay-controlled and -managed companies. The goal was to promote this majority category within all levels of the economic hierarchy: to absorb unemployment, to address agricultural underemployment, to create a Malay industrial workforce, to grant access to better paid jobs and to create, in the Malay community, a petty bourgeoisie of entrepreneurs and merchants as well as a real business bourgeoisie. This impulse arose from the wish to redress the fact that, in the late 1960s, the Malays had little presence in the business community compared to the Chinese or Westerners. Nonetheless, Malays had not been completely absent from this sphere previously. The closer linkage between the business world and politics, characterising the contemporary period and its 'crony capitalism', was already evident in the late 1950s during the post-independence years; a political context which even then was forcing expatriates to compromise with the emergent Malay power (White, 2004). Nonetheless, according to its text, the Second Plan was not exclusively in favour of the Malays and offered the possibility of balanced development:

> The necessity for such efforts by the government arises particularly from the aims of establishing new industrial activities in selected new growth areas and of creating a Malay commercial and industrial community. Explicit and deliberate efforts by the Government will be required to enable significant numbers of Malays and other indigenous people to gain experience and to have greater access to commercial and industrial opportunities. The role of the government in these efforts will include construction of business premises, direct investment in productive commercial and industrial enterprises to be controlled and managed by Malays and other indigenous people […] and a variety of other activities covering financial and technical assistance (EPU, 1971: 8).

This interventionist turn could be interpreted not so much as an ideological option but as a solution to the political issue of revenue redistribution (Leeds, 1989: 14). As such, it stressed that this choice was not primarily

ideological, nor based on strong anti-foreign sentiment, but that it was exclusively geared towards an accelerated, more capital-intensive, development. Such a reading however misjudges both the diverging views on race riots and the orientations of economic policies to be implemented by Malay officials and administrators, including debates taking place internally in the Malay administration (EPU versus DNU). It also minimises the violent nationalist surges unfolding at the time in the country.

As the outcome of a historical power balance favouring the Malays, the NEP provided the key to meeting the greatest number of interests through the promotion of growth. It demonstrated itself in the most spectacular way by increasing the state's influence on the economy which, through its growing consumption and an exceptional investment effort (whose macroeconomic translation has already been addressed in the previous chapter), financed the creation and the activity of a very high number of public companies.[15]

Government final consumption expenditure (GFCE) also progressed upward very rapidly as soon as the NEP was launched.

[15] According to the 2nd Plan, public investment, which had a low growth rate so far (an average +1.9 per cent a year between 1965-70), was planned to increase by 6 per cent between 1971-75, while public expenses should have grown by 9 per cent a year on average.

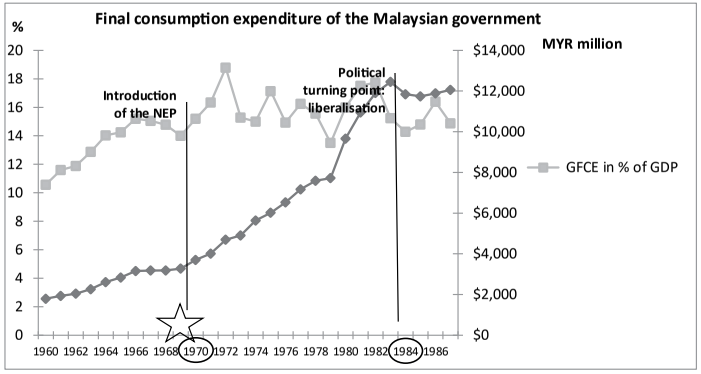
Table 5.2: Government final consumption expenditure, 1960, 1970–1987

			2nd Malaysia Plan				
GFCE	**1960**	**1970**	**1971**	**1972**	**1973**	**1974**	**1975**
% of GDP	10.56	15.19	16.33	18.78	15.28	15.00	17.13
in constant MYR million	1,792.2	3,701.7	4,012.1	4,690.1	4,904.5	5,636.1	6,018.7
annual growth rate		+13.1	+8.38	+16.9	+4.57	+14.9	+6.79

	3rd Malaysia Plan					
GFCE	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	**1981**
% of GDP	14.93	16.25	15.55	13.50	15.99	17.51
in constant MYR million	6,529.7	7,171.6	7,590.4	7,721.3	9,659.4	10,948
annual growth rate	+8.49	+9.83	+5.84	+1.72	+25.10	+13.34

	4th Malaysia Plan			5th Malaysia Plan		
GFCE	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**
% of GDP	17.73	15.24	14.28	14.79	16.39	14.87
in constant MYR million	11,905	12,450	11,840	11,737	11,885	12,060
annual growth rate	+8.74	+4.57	-4.90	-0.87	+1.26	+1.47

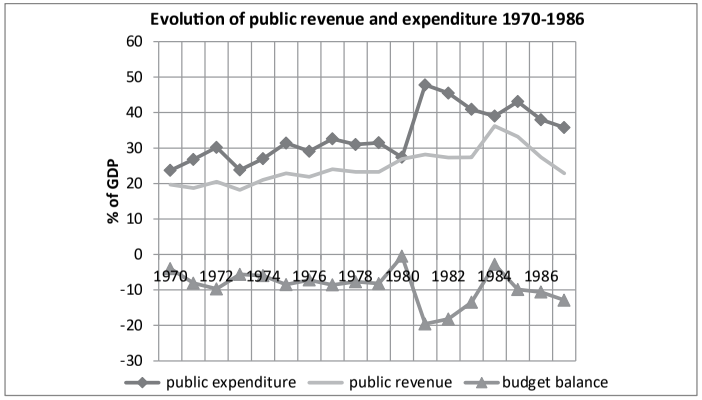
Figure 5.1: Government final consumption expenditure, 1960-1986



Source: World Bank (2006).

As a result of this increasing involvement, government expenditure, which weighed 24 per cent of GDP in the last period of the 1960s, reached 29 per cent in the first phase of the NEP, then 31 per cent under the 3rd Plan and went as high as 48 per cent of GDP in 1981, before going down again to 35-38 per cent around 1986.

Figure 5.2: Public revenue and expenditure under the NEP



Source: Ministry of Finance, *Annual Economic Reports*, quoted in Leeds (1989: 55).

Firstly, these rates were historically very high for the country – as they resulted from a shift in budget policy behaviour – but also, secondly, they were high within the regional context: while the share of public expenditure in GDP was 9.7 per cent in the Philippines, 17.4 per cent in Bangladesh, 22 per cent in Korea, 23.7 per cent in Indonesia, 22.3 in Thailand and even 29.7 per cent in India, this share was as high as 43.5 per cent in Malaysia (Tanzi, 1987: 3).[16]

By way of comparison, the compulsory contribution rate also exceeded 40 per cent for about twenty years in France, as well as in many other European countries. However, such high rates (which were therefore matched by high expenditure) included social contributions to cover risks of unemployment, sickness and pension which still do not have any equivalent in Malaysia today, and especially not on the eve of the 1980s. While in Europe the social state featured heavily in the revenue distribution, in Malaysia it was more a case of the developmental state: a truly singular, industrial and financial entrepreneur state.

The expansion of public companies and Mahathir Mohamad's nationalist and industrialising impetus

The Malaysian state became an entrepreneur state from this period onward. Under Mahathir Mohamad's nationalist impetus, the industrial policy in Malaysia was exceptional in magnitude and in the degree of public authorities' involvement, which not only changed the orientations of private companies through tariffs, taxes and credit control, but which also directly intervened at the level of company creation in sectors they wished to develop. This was done particularly within a strategy of import substitution and by driving the domestic productive system, as was the case in the early 1980s with heavy industry.

However, through the creation of public companies, the state simultaneously played other roles, with a more political logic this time, including one of 'society restructuring' or revenue and opportunities redistribution, as announced by the NEP:

[16] Leeds (1989: 22) also notes that in terms of world comparisons with Asia, the Malaysian budgetary deficit (-15 per cent in 1981) also stood out in a regional context (where deficits ranged between -2 per cent to -6 per cent of GDP).

- as the employer of Bumiputeras, the state provided the necessary assistance to enable their participation in the modern industrial and trade sector;
- as the partner in joint venture companies, the state made it possible for Malays to become entrepreneurs: after establishing a joint venture and managing the company as a first step, the state then gradually divested itself of its shares, of the control and management of the company as one or several Malays were able to take over;
- as the driver of economic development in regions where the private sector was reluctant to invest, the state also created companies benefiting Malays (who were a large majority in deprived rural areas).[17]

At the time of independence in the late 1950s, twenty-three public companies operated in traditional public service sectors: gas and electricity, transport and communications, cultural development and finance. Only two public bodies had the explicit goals of combating income inequality and developing the territory (RIDA and FELDA) (Ibid: 16). From the NEP period, the state's scope considerably extended through extremely developed and diversified production activities, including the establishment of a productive base of public companies.

A range of statuses were evident among non-financial public enterprises (NFPEs), which were called 'Off Budget Agencies' (OBAs) up until 1985. Public service companies (or 'Departmental Enterprises') were 100 per cent public but had to keep their accounts according to private management standards. These included water, electricity and telecommunications companies. There were also public bodies (or 'Statutory Bodies'), which were fully public and whose capital could not be divided into shares. They included regional and sectoral development agencies like FELDA (land ownership) or MARDEC (rubber). Finally, 'State-Owned Companies' were either fully or partially owned by the state (with a stake of 10 per cent or above) and were engaged in industrial or commercial activities in the market sector. They were concentrated in industrial production, specifically in heavy industry

[17] A.K. Ibrahim at the National Conference on Privatisation, Kuala Lumpur (October 1987), quoted in Leeds (1989: 17).

401

which became the favoured area of the early 1980s' industrial policy through investments in the Heavy Industries Corporation of Malaysia (HICOM) or in the Perwaja steelworks (1982). These areas were highly protected and heavily subsidised.[18]

In this context, the Malaysian automotive project Proton (1979) was conceived. This nationalist industrial project, as a prime example of Mahathir's work (then the Industry Minister), was supported by public funding but also by import licences for the automotive industry which protected the domestic market. Proton represented over 70 per cent of the Malaysian automotive market in the 1990s. With cars assembled in Malaysia, it was fully dependent on foreign management and technology (Mitsubishi), as well as on, commercially, barriers to market entry. For all other Malaysian car assemblers, imported parts were taxed at 40 per cent – while already assembled vehicles (of other makes) were taxed as high as 300 per cent. Underdeveloped from a technological point of view, not readily exportable and most likely unable to cope with trade liberalisation in the region, Proton, as the national car company, also demonstrated the limits of political will in industrial terms at the time when the electronics boom – driven by exports – was at its peak (Jomo, 2003: 77-92; Jayasankaran, 1993: 272-287).[19]

Other sectors were also involved in these public enterprise creations: agriculture, exploitation of natural resources (dominated by the oil giant Petronas, the first Malaysian multinational), transport (for instance, maritime transport company MISC or airline company MAS), but also tourism or the media (Straits Times Press).

While GDP tripled (in constant MYR) between 1971-87, the industrial added value increased up to four-fold: the expansion of the Malaysian manufacturing industry and its share of GDP were extremely sensitive during those years.

[18] In a logic of import substitution: see Rasiah (1996: 156-157).

[19] Yet, in 1996, it produced its millionth vehicle and acquired a blocking majority in the Lotus group (the threshold of three million units was surpassed in 2008). In 2012, it was then acquired by DRB-HICOM group, taking part in the vast privatisation (or public companies disinvestment movements) of the late 2000s.

Over that period, the country's economic structure was obviously modified by the relative decline in agriculture (which only weighed 19 per cent in 1990 versus 31 per cent in 1970) in favour of growth in industry and services, indicating a degree of economic modernisation.

Furthermore, as in mixed-economy countries, the financial sector was dominated by public financial enterprises which generated an added value of around MYR 3.8 to 5.1 billion over a sectoral total of 6.35 billion (Shaik, 1992: 217).

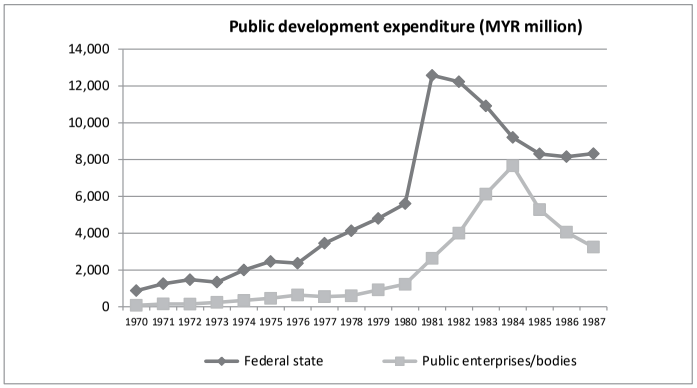
As a whole, the number of these public companies rose from 362 in 1975 to 656 in 1980 and between 900 and 1,014 in 1985, according to slightly inconsistent data (Rasiah, 1996; Shaik, 1992). In 1987, the estimated number of Statutory Bodies was 30, that of non-financial public enterprises was 824, while that of financial public enterprises stood at 78 (Ibid: 208-209). The share of these enterprises in GDP was even more significant: around 30 per cent including financial enterprises in 1986 – or 24 per cent for NFPEs only. This rate brought Malaysia closer to countries with an administered economy such as Romania, Hungary, Tanzania or Syria at the time (Ibid: 209).

If the definition of public enterprise is restricted to a majority participation of the state in capital, the number of public enterprises overall was halved (to around 500) but their share in GDP remained very high, since the contribution in terms of added value was greater for companies whose state participation was higher than 50 per cent.

Illustrating this high involvement, so-called development expenditure, corresponding to investment expenditure by the state within public expenses, went from 6 per cent to 20 per cent of GDP between 1970-87.[20] Indeed, from 1971 onwards, it quickly increased compared to the pre-NEP level: state expenses regarding public enterprises immediately doubled; they were then multiplied by a factor of ten over a few years, and were almost multiplied by a factor of a hundred by 1984. Given substantial investments as part of the industrialisation policy through heavy industries (HICOM and launch of Proton), the year 1984 corresponded to the peak of the state's involvement in these companies (Jomo, 1993: 29).

[20] Between 1970-74, the annual GDP growth rate was between 6-11 per cent.

Figure 5.3: Development expenditure: public enterprises and state, 1970-1987



Source: Ministry of Finance, *Annual Economic Reports*, quoted in Leeds (1989: 55).

Therefore, development expenditure was rising slowly in the aftermath of the NEP. It then peaked at a very high level in the early 1980s before decreasing significantly from 1984 onwards. The level achieved around 1986-87 nonetheless remained far above the low involvement levels prior to the NEP.

The state also played an active legislative role in terms of trade policy by limiting import licences and applying customs duties to protect the development of emerging sectors like heavy or automotive industries, with a view – renewed after the first experiments of the 1960s – to substitute imports (IS).[21] At the same time, financial policy encouraged banks to lend to new industrial companies. Even so, three-quarters of

[21] Jomo interprets the industrialisation policy through heavy industries as a 'second round' of import substitutions (IS) (Ibid: 14-39). On the other hand, Rasiah (1996: 154-157) nuances this analysis by highlighting the differences between these two experiences. The IS measures (1958-65) were aimed at attracting foreign companies willing to circumvent the very high customs tariffs protecting the (small) domestic market, without due regard to industrial control, framework or content. Meanwhile, the IS measures from the 1980s sought to develop a national heavy industry based on public investments (without any link to existing IS structures or to the strategy of export promotion – which would be its weakness).

bank loans were not allocated to investment but, rather, helped to fuel a housing boom in the 1980s, hence confirming the failure of industrial policy with regard to credit control in Malaysia (Chin Kok Fay and Jomo, 2000: 304-326).

Improving the status of Bumiputeras: an ethnically-informed redistribution of labour and capital

It is important to highlight that which was at the heart of the NEP's political innovation, distinguishing Malaysia – perhaps quite radically – on the regional level: the affirmative action in favour of Malays, officially justified by the memory of May 1969's bloody riots. This action was applied through restrictions on access to public employment and capital – and through other corrective measures whose internal cost, in terms of lost opportunities and seizure of power by UMNO, seems very high despite their successes. The result has be an ethnically-informed redistribution of labour and capital.

Public enterprises employed a majority of Malays (particularly in senior positions, in contrast to the private sector) and increased their representation in industrial, financial and services sectors. These ring-fenced jobs could be counted alongside similarly regulated civil service roles, whose number was also rising significantly. In addition, quotas were fixed for jobs in federal administration: a minimum 80 per cent of civil service staff had to be Malay and armed forces participation was likewise also largely assigned to Malays.

Public employment (administration and enterprises) substantially increased during those years. It was estimated to represent about 15 per cent of total employment in 1986 with 825,500 employees versus 398,000 in 1970, hence a 66 per cent increase over fifteen years. However, it is difficult to obtain reliable figures, as a number of public enterprises were wrongly categorised as part of the private sector (one million jobs were, in reality, reached in the early 1980s and by 1984 the figure stood at 1.2 million) (Leeds, 1989: 57).[22]

If only employment in administration, and not in public enterprises,

[22] According to Khoo Boo Teik (1995: 130) – quoting the figures of Mehmet (1988) – the bureaucratic workforce presumably quadrupled between 1970-86.

is considered the share of Malays rose from 70 per cent in 1970 to 78 per cent in 1980.

On top of the employer role, the Malaysian state intended to play that of 'trustee', in other words of institutional investor and financial manager of Malay interests.[23] The Malays' assets were therefore partially acquired and managed by Trust Agencies on their behalf, collectively. The principle was that Trust Agencies could acquire holdings until Malays were able to hold securities directly. Subsidised loans and other facilities were actually granted to Malays to enhance the acquisition of financial assets.[24] These public agencies were therefore in charge of developing the equity stake of Malays in modern economic sectors, with a view to increase their share in national capital as a majority ethnic category; this share amounting initially to 2.4 per cent in 1970 and then reaching 30 per cent by the end of the NEP in 1990.

For the whole first phase of the NEP, Trust Agencies performed this redistributive role and the significant progress achieved by the Malay community in holding capital was largely facilitated by them: the Malay proportion of Malaysian companies' capital increased from 1.5 per cent in the 1960s to 12.5 per cent in 1980, then 18.7 per cent in 1983.[25]

[23] This is an important function of British finance which does not have an exact equivalent in France. On their role in Malaysia, see Mehmet (1988).

[24] This also applied to property ownership, where quotas limited acquisition by non-Malay interests.

[25] The Capital Issue Committee (CIC), created in 1968 to regulate the development of the capital market, was put at the service of the NEP and helped to expand the 'indigenisation' of market capitalisation: its approval was required for floatation to the stock market or for capital restructuring (the CIC then became the Securities Commission, SEC, in 1992 with broader powers). The Foreign Investment Committee (FIC) was in charge of ensuring foreign investors complied with the NEP quotas (Gomez and Jomo, 1999: 42).

Table 5.3: Distribution of commercial assets, 1971-1987

	1971	1975	1980	1985	1987
Malaysian residents	38.3%	39.3%	57.1%	74.5%	75.1%
Bumiputera (individuals)	2.6%	3.6%	5.8%	10.1%	13.7%
Bumiputera (Trust Agencies)	1.7%	1.7%	6.7%	7.7%	8.5%
Non-Bumiputera	34%	34%	44.6%	56.7%	52.9%
Foreign residents	61.7%	53.3%	42.9%	25.5%	24.9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Sources: EPU, *Fourth Malaysia Plan*; Ministry of Finance, *Annual Economic Reports*.

But the balance between collective (Trust Agencies) and private (shares owned by individual Bumiputeras) acquisitions of interests reversed with the wave of economic privatisation: 61 per cent of Malay capital was in the hands of Trust Agencies in 1983. It was only 32 per cent in 1990 (Gomez and Jomo, 1999: 53).

The two most important Trust Agencies were Perbadanan Nasional Berhad (National Corporation, Pernas) and Permodalan Nasional Berhad (National Equity Corporation, PNB), the biggest institutional investor in the country. Created in 1978, the latter rapidly became the biggest Malaysian shareholder of the country's top 145 listed companies. In 1983, it was Malaysia's leading shareholder. In 1990, it had shares in 162 companies, including 107 listed on the stock exchange.

At the end of 1993, the PNB held 26 per cent of the financial sector, 26 per cent of the hotel industry, 57 per cent of the manufacturing sector, 5 per cent of plantations, 6 per cent of real estate and 6 per cent of tin mining. In the early 1980s, it was also the major shareholder of Bank Bumiputera, a top Malaysian bank and one highly prominent in the political news of 1984 after numerous political-financial scandals. The majority of these involved members of Mahathir's administration and ultimately forced the national oil monopoly-holder, Petronas, to bail it out and assume control in 1984 for more than MYR 2 billion (Ibid: 38).

According to Gomez and Jomo, the NEP's implementation through public enterprises first resulted in an increased concentration of economic resources in the hands of the state. This fact is only partially reflected by the PNB's or Pernas' possessions, as the true scope of what

the government actually controlled in the national economy, especially in key sectors like plantation agriculture, finance and mining, was extremely vast. It is estimated that in 1983-84, Bumiputeras – including through Trust Agencies – owned 45 per cent of plantations, over 50 per cent of tin mines and even a large part of the banking sector which was dominated for a long time by Chinese and foreign interests. 'This inevitably led to growing discontent among non-Bumiputera people and many concerns within the business community on the modalities of the NEP's implementation' (Ibid: 39).

It is also worth mentioning bodies which, originally, did not intend to play the role of institutional investors but which, via the amounts collected, also took part in the scheme entitled 'Transfer Scheme of Government Equity to Bumiputera', like MARA (an agency specialised in the promotion of rural Malays), the Urban Development Authority (UDA) or the food sector's union (Food Industries of Malaysia, FIMA).

Further NEP measures aiming to correct the historical discrimination presumably suffered by Malays also included additional hiring constraints, the Industrial Coordination Act (ICA, 1975) and reserved licences. Since 1968, a 30-per-cent quota of Malay employees had been imposed 'at all hierarchical levels' on foreign companies settling in free zones and willing to benefit from the tax advantages of the Pioneer Status. This quota was then increased to 55-60 per cent of Bumiputeras under the NEP and broadened to include non-pioneer companies (which did not receive the tax and customs compensatory measures offered by the status of pioneer company):

> The government declared that the employment structure in factories had to reflect from top to bottom of the ladder the multiracial composition of the country. It is admitted that the ministry of trade and industry imposed this condition of racially proportioned employment to companies wishing to benefit from the Pioneer Status. It is therefore necessary to steer efforts in order to extend it to non-pioneer companies (New Economic Policy: 314).

Finally, the 1975 Industrial Coordination Act (ICA) was probably the most detrimental law to Chinese economic interests. This is at least how it was viewed at the time of its publication. Hurriedly forced through parliament, this law appeared to be a blatant attempt to enhance Malay

interests in the manufacturing sector at the expense of existing investors and entrepreneurs. It could be said that it was at this very moment that the NEP acquired full institutional significance.[26]

In order to attain the NEP's goals, companies with a capital higher than MYR 100,000, employing more than 35 workers, had to assign at least 30 per cent of this capital to Malay interests (either directly or through Trust Agencies) and had to hire at least 50 per cent of Bumiputeras.[27] This obligation, which was not counter-balanced with a reward to incentive, had many impacts on the country's industrial structure, job distribution and capital ownership. However, it certainly did not penalise foreign companies operating in export sectors as the latter were mostly exempt from the NEP's restrictions.[28]

Therefore, the NEP's impact on employment was the most significant in industry: employing 28.8 per cent of Bumiputeras in 1970, the sector saw this figure rise to 42 per cent in 1980 and 50 per cent in 1990. Other sectors making relative progress, where the Chinese nevertheless remained a majority, were insurance services, banking and real estate (Malays representing 31 per cent of the workforce in 1970 and 41 per cent in 1990), and commerce (from 22.7 to 38 per cent between these two years) (Phang Hooi Eng, 2000: 94-121).

These measures led to the fact that as early as 1975, over 30 per cent of capital in manufactured industrial projects were invested through Bumiputera equity participation (up until the privatisation period starting in the late 1980s, public enterprises and individual Bumiputera investors were merged in the same statistical data).

[26] The delayed introduction of the ICA as part of the NEP adopted in 1971 was seemingly due to Tan Siew Sin's presence in government. Then Minister of Finance, this influential figure supported the NEP but was strongly opposed to this measure (which was adopted as soon as he resigned for health reasons) (Heng Pek Koon, 1997: 268).

[27] This obligation was made slightly less restrictive in 1977: companies with capital of fewer than MYR 250,000 and employing less than 25 workers no longer had to request an industrial licence; those with less than MYR 500,000 of capital were exempt from requirements around capital and job distribution.

[28] Foreign companies geared towards the domestic market (being smaller, less profitable and whose Malaysian share of capital was higher) had to face these restrictions but without too much difficulty given the favourable market conditions they benefited from (Jomo, 1993: 5).

Table 5.4: Equity stake in (approved) industrial investment projects , 1975–1990

	Bumiputera	Public enterprises	Non-Bumiputera	Foreigners
Pro-Bumiputera regime of the Industrial Coordination Act				
1975	41.8%		30.7%	27.5%
1976	40.3%		34.8%	24.9%
1977	42.2%		27.7%	30.1%
1978	33.3%		29.7%	37%
1979	46.1%		14.4%	39.5%
1980	40.4%		26.7%	32.9%
1981	44.5%		26.5%	29%
1982	56.3%		16.2%	27.5%
1983	47.4%		26.9%	25.7%
1984	42.5%		34.8%	22.7%
1985	54.4%		27.8%	17.8%
Liberalised regime of the Investment Promotion Act				
1986	37.6%		34.5%	27.9%
1987	29.4%		21.5%	49.1%
1988	12.1%	11.6%	18.4%	57.9%
1989	9.8%	2.8%	13.5%	73.9%
1990	16.4%	3.5%	15.7%	64.4%

Source: Yasuda (1991), quoted in Gomez and Jomo (1999: 43).

Finally, a policy of 'preferential treatment and discriminatory arrangements' was introduced in the granting of licences for new companies in industry, commerce, agriculture and fishing. Some licences, including those for vehicles import, printing, petrol stations, rubber trade, timber export or maritime and air transport, were primarily and exclusively reserved for Malay companies (Jesudason, 1988: 132). Likewise, public procurement contracts, such as those relating to the building sector, largely went to Malay companies. Meanwhile, there was a growing feeling that administrations in charge of authorising company creations or granting licences became increasingly adamant and uncooperative in their contacts with Chinese entrepreneurs (Heng Pek Koon, 1997: 268).

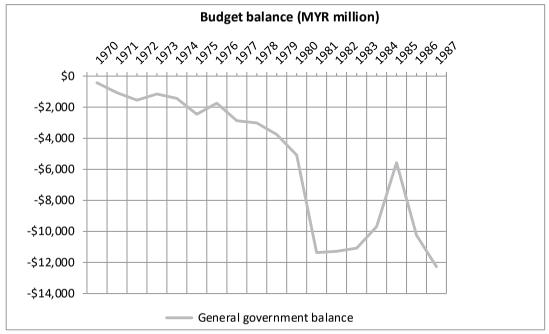
1986-2003: Unwavering state privatisation

1986: The liberal turn

The year 1986 marked a clear change in the execution of the NEP, following reversals in a previously very encouraging economic climate. Growth rates experienced some decline in the early 1980s, following the slowdown of the global and, particularly, European cycle, and the decrease in prices of exported raw materials like rubber, tin, timber, palm oil and petroleum on which Malaysia was still highly dependent.[29]

As growth – initiated by political reforms and a massive involvement of the state – slowed down, the political viability of the new Malaysian capitalism was called into question. The increasingly economically-involved Malaysian state came up against the challenge of maintaining this growth development. This period of economic difficulty coincided with a political change with profound implications spanning more than two decades: Mahathir's coming to power, at the head of UMNO as Prime Minister in 1981.

Figure 5.4: Evolution of the budget balance during the NEP (1970-87)



Source: Leeds (1989: 55).

[29] In 1980, agriculture (43.6 per cent) and natural resources through mining (tin, 13.1 per cent; petroleum, 9.3 per cent...) as a whole still represented 77 per cent of Malaysian exports (Bank Negara, annual reports). The dependence on external trade was the primary cause of the economic decline at the time according to Khor Kok Peng (1987).

On the other hand, many were speaking out to criticise the inefficiency of the public enterprises protected from competition.[30] The poor performance of a majority of these companies seemed clear: more than half of the country's public enterprises incurred losses between 1981-86.[31] In this regard, the public agricultural sector was significantly weakened at the beginning of the 1980s: only 30 per cent of agricultural companies were profitable. Around 50 per cent of companies were profitable in the manufacturing sector which encompassed over 150 public enterprises. The building sector became less and less profitable over time (40 per cent in 1986, compared to 63 per cent in 1981). The mining and oil extraction industries (dominated by the national jewel, Petronas, according to the Petroleum Act, 1974) and the finance sector were performing much better in contrast. The government agency's rating indicated that 45 per cent of public enterprises were financially weak or fragile. Finally, in terms of return for these companies (net profit over total capital), calculations showed an average return on public investment of 3.3 per cent in 1986, versus 5.1 per cent in the private sector. More importantly, they showed that excluding Petronas' good results, the average yield on public investment was nil.

Prime Minister Mahathir, excessively emphasising these negatives, made use of the economic crisis to implement reforms based on an ideological watershed against the principles that had led the NEP administration to build and expand the entrepreneur state:

> Public-owned enterprises never seem to be profitable or efficient. Even when they are monopolies, they cannot seem to earn their way, much

[30] The structural weakness of dependence was accompanied by, according to Khor Kok Peng (Ibid), megalomania and mismanagement of public sector projects. Should they have been well invested, the state's high revenues would have contributed to a fruitful development of the country. Instead, they became non-performing projects, which were unable to generate sufficient amounts to service the debt incurred.

[31] To illustrate this fact, Shaik (1992: 210-214) refers to assessments made in the early 1980s by the government agency in charge of listing and ranking public enterprises (CICU). Another noteworthy conclusion: small public enterprises were the least profitable and cost-effective; the NEP's achievements being mostly reflected in big financial and industrial groups.

> less pay tax or dividends to the owner – the government. More often than not, privately-owned enterprise which has been making profits and paying taxes, not only ceases to do both on nationalisation, but requires subsidies and copious injections of capital now and then by the government (Mahathir, 1984: 7).

Mahathir was the first to criticise the 'state aid mentality' which Malays seemed to adopt during the affirmative action in their favour.[32]

Still within a nationalist discourse and without calling into question the NEP's goals of reducing poverty and inequalities between ethnic communities, the method of economic policy was nonetheless changed. No longer exclusively led by the state, it had to rely, following the Japanese model, on close collaboration between private and public sectors that Mahathir called, in 1983, 'Malaysia Incorporated' – recalling the 'Japan Incorporated' concept. The economy was compared to a company whose three main 'stakeholders' (private sector, government and academia) cooperated based on consensus: growth was the product of a joint public and private effort with complementary interests. The ideology of nationalisation, the links with Malay captains of industry and the Reaganomics and Thatcherism trend at the time warranted this new direction (Khoo Boo Teik, 1995: 129-136). In this model, the private sector 'represents the commercial and economic component of the country's companies, while the government lays the political framework, imposes the direction and provides the necessary ancillary services. Therefore, the government becomes the 'services' component of companies' (Mahathir, 1984: 1).

The pressure applied on the private sector by the NEP subjected it to a heavy burden (in particular by imposing the maintenance of shares and jobs for Bumiputeras) and somewhat hampered the economic activity of non-Bumiputera local entrepreneurs, especially small Chinese entrepreneurs who could not afford to circumvent these regulations, collaborate with Malay businessmen or diversify their operations

[32] 'Malay businessmen were raised with credit facilities, preferential treatments for the grant of licences, public markets and other kinds of benefits. [...] they betrayed the dream of the NEP about a new class of competitive Malay entrepreneurs' (Khoo Boo Teik, 1995; quoted in Gomez and Jomo, 1999: 118).

abroad (Gomez and Jomo, 1999: 43; Gomez, 1999: 67-92). It seems that the growing discontent towards the NEP deterred domestic private investments: between 1976-85, the capital flow out of Malaysia was estimated at USD 12 billion (Guaranty, quoted in Gomez and Jomo, 1999: 44). During elections taking place within the MCA, this topic became highly controversial and resulted in conflicts within the Barisan Nasional, the government coalition (Ibid: 39-45). Financial scandals erupted (Ahmad, 1986) and ethnic tensions heightened once again in 1986 (Mauzy, 1987).

It seemed as if the political and financial limits of this development model had therefore been reached. That same year, new general elections took place, which were comfortably won by the Barisan Nasional, reinforcing Mahathir's power. Hence the 5th Plan's openings for the local and foreign private sector:

> The public sector will no longer play the expansionary role of spearhead for the economic growth. Nonetheless, it will keep paving the way through its efforts to create a more appropriate environment and climate, in which the private sector will be able to play a greater role in terms of economic growth, through growing competition, efficiency, initiative and innovation in the production and marketing of goods and services (EPU, 1986).

Besides the privatisation movement starting with the 5th Plan, whose political effects will be discussed further on in the text, the most significant institutional element – in terms of its consequences on the economic recovery – was the Promotion of Investments Act of 1986, which deregulated investment in order to revive foreign capital inflows and stimulate national industrial investment. This act pointed the way towards a new investment regime, one that was much less restrictive than the 1975 Industrial Coordination Act.

The 1986 investment promotion act provided a strong incentive for existing companies to increase capital endowment: an Investment Tax Allowance was granted (60 per cent of the investment amount was deducted from the reported income). As for the Reinvestment Allowance, it aimed to promote the reinvestment of profits in Malaysia (rather than their repatriation): 50 per cent of the amount could be

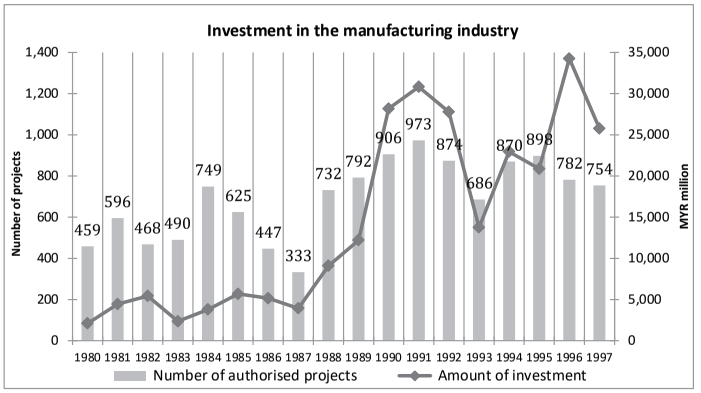
eligible for tax rebates. In addition, a crucial and much-awaited measure in non-Bumiputera business circles arrived by way of a removal of the 30-per-cent Malay capital share and attendant ethnic employment quota obligations, which had previously been imposed on foreign and local companies. Companies worth MYR 1 million (instead of MYR 250,000) and employing up to 50 workers were exempt from applying for licence approval at the Ministry of Trade and Industry. In 1990, this exemption was extended to companies worth 2.5 million (with 75 employees), enabling many Chinese who wished to keep full control of their companies to turn them into medium-sized firms (Heng Pek Koon, 1997: 276).

The increased openness to foreign investment was also highly significant. It was therefore possible for a foreign company to possess full control of a subsidiary, instead of the partial 80 per cent of share only previously allowed. Consequently, it became permissible to own a company proportionally to the share of production exported (in a company exporting half its production, foreigners could now own 50 per cent of the capital), hence a much higher share than the 30-per-cent foreign-ownership cap initially fixed. Moreover, it was no longer necessary to export 100 per cent but just 80 per cent of one's production to be eligible for Pioneer Status and therefore benefit from exempted customs duties and corporate tax reduction for ten years.

The new investment regime helped to ease considerably the relationships between communities and enabled non-Bumiputeras as well as foreign capitalists to regain a basis in the Malaysian industrial fabric.

This institutional change had very large and rapid macroeconomic effects as shown in Figure 5.5: investment surged. This suggests that such a relaxation recognisably responded to the needs of the private sector. Economic recovery followed from 1989, when an annual growth rate of almost 10 per cent was reached, and continued during the 1990s up until the Asian crisis.

Figure 5.5: 5 Investments in the manufacturing industry, 1980–1997
(number of public and private approved projects, volume of invested capital)



Source: MIDA.

From the 1990s as part of the National Development Policy, the so-called liberalisation movement of the economy accelerated and spread out to almost all sectors. It extended for instance to higher education which until then was a sector characterised by affirmative action and tightly controlled by the state. It also denied the Chinese community the possibility of building its own universities. From the new law on education in 1996, universities funded by the companies Telekom (now Multimedia University) or Petronas (Universiti Teknologi Petronas) were allowed.[33] Despite being numerous, the privatisations starting at the time did not however call into question the state's strong involvement in the Malaysian economy.

[33] In 2005, out of 441,300 students registered in the Malaysian higher education system, nearly a quarter (90,000) were enrolled in private universities, and over half (230,000) were in private colleges which could be Chinese-funded. (*Education Guide Malaysia,* 2006: 296).

Redistributions and the rise of crony capitalism

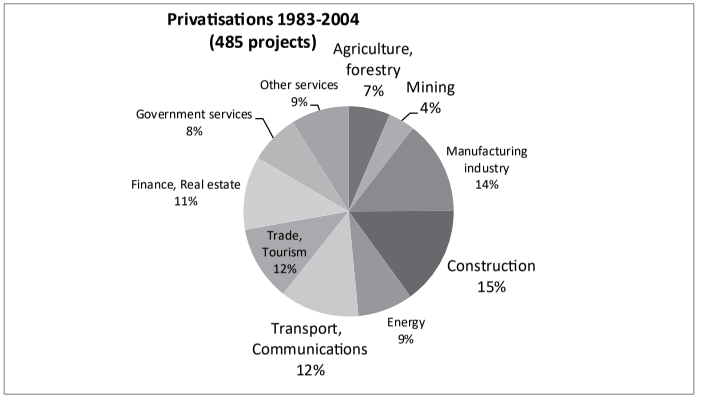
The wave of privatisations – especially those implemented after 1986 – provided the opportunity to redistribute wealth derived from agriculture and mining, industry, commerce, tourism and the media. The first sectors to be recipients of this redistributive effort were construction (of motorways in particular), industry, transport and trade. Indeed this type of activity is still currently taking place with every new Plan taking stock of privatisations implemented over the previous period and reiterating the reasons for this economic policy.

During twenty years of privatisations, 485 projects benefited from investment, worth MYR 171 billion in total, that is, almost a quarter (23.6 per cent) of the market capitalisation of the Malaysian stock exchange (Bursa Malaysia). For the government, accumulated revenue between 1983-2004 reached MYR 29 billion, while 113,000 jobs were created by public employment.[34]

The intermediate report of the 8th Malaysia Plan pointed out that privatisations were an efficient mechanism of reallocating the resources towards Bumiputeras, in order to increase their participation in the business sector. According to the allocation rules, at least 30 per cent of the privatised amount had to be transferred to Bumiputera interests and the foreign-owned share could not exceed 25 per cent. Released figures showed that in 2003, 55 per cent of shares in companies undergoing privatisation belonged to the government, 25 per cent to Malays, 12 per cent to non-Bumiputera Malaysians and 8 per cent to foreigners.

[34] EPU, 'Privatization achievement, 1983-2004', www.epu.gov.my.

Figure 5.6: Breakdown of privatisations by sector, 1983-2004



Source: EPU, 'Privatization achievement, 1983-2004', www.epu.gov.my.

This process, under the cover of public finance consolidation and productivity gains in companies, mostly helped to redistribute assets and bonds to people close to power, in this case, close to UMNO. A series of financial scandals punctuated the privatisation movements throughout the years (especially through the undervaluation of assets, the restoration of monopolies or the creation of individual empires), within a wide nepotistic system characterised by political patronage.[35]

However, the privatisation movement did not prompt a reduced influence of the state in the economy. Firstly, it can be quantitatively demonstrated that the share of public expenses in absolute terms kept rising after 1987. Secondly, it seems that the political power's – and in particular UMNO's – influence in economic affairs remained substantial, despite the change in the way of allocating ownership rights within the economic fabric. Moreover, the 1997 crisis in turn resulted in the renationalisation of a number of privatised government-linked companies (GLCs) which had to be saved from bankruptcy. Therefore, GLCs were present in many areas of the Malaysian economy, in

[35] This aspect pertaining to changes in the ownership of big Malaysian groups is well documented in a critical volume collated by Jomo (1995).

which their role was often paramount. According to the government definition, 'GLCs are companies that have a primary commercial objective, but where the Malaysian government has a controlling stake in major decisions, such as appointment of management positions, contract awards, strategy, restructuring and financing, acquisition and divestments' (Khazanah, 2013a). They include companies that are directly controlled by the government and public agencies like Khazanah Nasional, the Ministry of Finance Inc. and Bank Negara Malaysia. GLCs also include their subsidiaries and affiliates.[36] Among these, public accounts distinguish those which are more closely linked to the government from the rest: they are called NFPEs and are included within the state budget. From 2014, public accounts released data regarding the 29 major non-financial public enterprises (NFPEs) which are industrial and commercial establishments that are state-owned or controlled. Non-financial public enterprises are listed as such if the public ownership of their capital exceeds 50 per cent, if their annual turnover is higher than 100 million and/or if they have a significant impact on the economy.[37] The public financing of GLCs is made through government-linked investment companies (GLICs), formerly known as Trust Agencies created and used by the government to promote Bumiputera interests, which own and control most of them. In 2015, there were seven GLICs: the Ministry of Finance Incorporated (MoF); Khazanah Nasional, a sovereign fund considered to be the government's investing arm; PNB; Employees' Provident Fund (EPF); Lembaga Tabung Angkatan Tentera (LTAT, Armed Forces Fund Board); Lembaga Tabung Haji (LTH, Pilgrims Fund Board) and the Kumpulan Wang Amanah Pencen (KWAP, Pension Fund Board).[38]

[36] For an up-to-date report on GLCs and their significance in the economy, see Menon and Ng (2013).

[37] In 2014, the 29 NFPEs were Axiata Group, Bintulu Port Holdings, Boustead Holdings, Cement Industries (Sabah), Indah Water Konsortium, IJN Holdings, KTM Berhad, Kulim (Malaysia), Malaysian Airline System (MAS), Malaysia Airport Holdings, MIMOS, Multimedia Development Corporation, Percetakan Nasional Malaysia, PETRONAS, PPES Works (Sarawak), Rakyat Berjaya, Sabah Energy Corporation, Sabah Ports, Silterra Malaysia, Syarikat Perumahan Negara, Prasarana Malaysia, Syarikat Sesco, Telekom Malaysia, Tenaga Nasional, TH Plantation, UDA Holdings, UEM Group and Mass Rapid Transit Corporation.

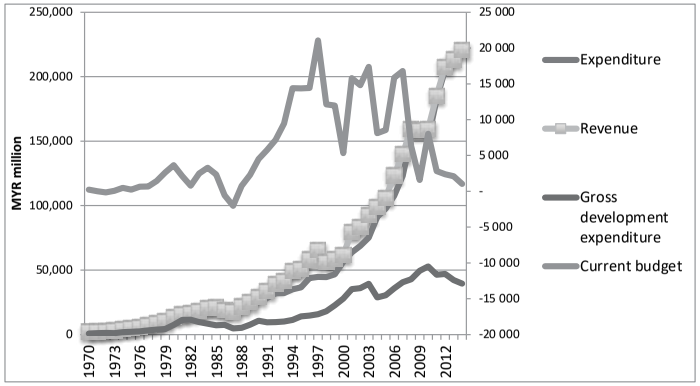
A look at high-growth non-financial public enterprises under the NEP will show that their presence in the Malaysian economic landscape remained very significant, beyond the so-called liberalisation period. The surplus generated by non-financial public enterprises every year was substantial: MYR 85 billion in 2006 (versus 81.2 in 2005), that is, the equivalent of the manufacturing sector's added value as a whole or nearly 23 per cent of GDP. However, their share in Malaysia's external debt was equally significant: the NFPEs' debt corresponded to a third of the external debt in the mid to long term. It was almost twice as much as public debt in the strict sense. Between 1995-2000, it remained close to but still lower than the debt of the private sector, before exceeding it by 17 per cent and then 24 per cent in 2001 and 2002 (according to Bank Negara), ultimately placing it at the forefront of Malaysia's long-term external debt (Bank Negara, 2007).[39] Between 2009-14, the rise of NFPEs' activity (recurrent and development expenditures), as well as their deficit increase, was very significant. Their revenue rose from MYR 323 billion to 480 billion, their recurrent expenditure increased from 275 to 413 billion and their development expenditure, from 55 to 103 billion, nearly doubling in five years. The public enterprises' overall deficit was as high as 36 billion in 2014, compared to 7 billion in 2009; an amount which had been followed by two years of surpluses (16 billion in 2010; 3 billion in 2011).

Consequently, the wave of privatisations did not signal any withdrawal from the state. Its role in terms of public expenses continued to be very high. The current budget, as well as development expenditure, kept rising over time.

[38] About the GLICs' political origins and specific modes of operation, see Gomez, Lee and Satkunasingam (2015).

[39] It is worth noting here that prior to privatisations, in 1986, the public enterprises sector was estimated to represent 30 per cent of GDP (the figure for NFPEs specifically was 24 per cent of GDP) (Shaik, 1992: 209).

Figure 5.7: Public expenses and revenues from the current account, development expenditure and overall balance, 1970-2012



Source: Bank Negara (2015), table 3.1.

Rising oil prices from 2001, followed by a recovery in growth and exports, explain why the current balance remained positive since the beginning of privatisations. However, as development expenditure sharply increased in order to support investment after the late 1990s, the overall budget was in deficit from 1999.

The counter-cyclical fiscal stimulus measures of 2001 and 2009 helped to support economic growth, which rapidly recovered in both cases, despite concerns fuelling the discourse on the so-called middle-income trap. Nonetheless, it resulted in a budget deficit and public debt which started to preoccupy markets and became a priority for the government. Furthermore, the lack of private investment recovery perhaps underlined a deeper problematic situation.

> The paradox of the Malaysian case is that while government intervention in the economy is not well accepted or appreciated by domestic investors, liberalization as well as the promotion of the private sector as the key driver of growth has not inspired investor confidence, suggesting a problem with the form of governance of the corporate sector (Gomez et al., 2015: 144).

Chapter 6

Development in a Globalised Context

This chapter will now examine under which conditions and to what extent the close nexus between the state and the economy, created by the NEP, could turn into 'crony capitalism' (Gomez and Jomo, 1999). From 1986, changes in the economic context and in political power relations led to a movement of privatisations (and to the development of an Islamic sector). This opened the door to closer collusion between business and the political circle: business was then concentrated in fewer hands; patronage ruled the attribution of public markets; the economy became politicised. Although these factors did not necessarily hinder the development trajectory, they became some of the characteristics of Malaysia's political economy.

The acrobatic rebalancing of public accounts (2004-2015)

Ambitious reforms to face rising uncertainty

Abdullah Badawi took office in 2004, a period between two crises of high uncertainty regarding growth recovery. The separation from Mahathir's economic legacy was difficult to undertake but Abdullah decided to cancel some mega projects (as illustrated with the cut in development expenditure in Figure 5.7) and introduce a reform to government-linked companies as an attempt to restore them in view of their future privatisation. Nonetheless, he did not break with the public intervention approach to the economy. To cope with the collapse of FDI inflows in 2001, he strived to focus new foreign investments – through infrastructure investments in 'economic corridors' – in order to rebalance

the regional development inequalities: the Iskandar (Johor) project being the most successful outcome of this policy. Using incentives, he also adopted a strategy aimed at diversifying the economic fabric, by trying to loosen the industrial specialisation in semiconductors in order to promote information and communication technologies as well as tourism, but also by giving new institutional impetus to economic cooperation with China.

Intended to spur the final acceleration required to reach the status of developed country – while bringing the country's public management closer to its people – Najib Razak's New Economic Model was conceived alongside a renovated public administration. Bringing out the 10th Malaysia Plan (2011-15), Najib presented himself as a more liberal politician than his predecessors. His new watchword was '1Malaysia, People First, Performance Now'. The country had to embark on a period of modernising reforms in order to lay the foundations for achieving its 2020 goals under the National Transformation Policy (EPU, 2015). The Economic Transformation Programme (ETP) was meant to help Malaysia adopt the features of a high-revenue economy. The programme's main directions consisted in supporting growth through the renewed stimulation of private investment (including through the continuation of GLCs' privatisation projects), improving the workforce quality and reducing the dependence on foreign labour, introducing greater competition into the domestic economy, promoting fairer competition and transparent and market-friendly political discrimination (in other words, shifting elements of pro-Bumiputera affirmative action towards business). Other goals were set regarding the necessary infrastructure of the knowledge society and the rebalancing of public accounts.

The programme also included a tax reform accompanying the reduction of public accounts' dependence on oil wealth so as to lessen the rent-seeking nature of the state.[1] Following a wide consultation process led by the agency for productivity improvement, PEMANDU, it was established that twelve key areas (National Key Areas) would be prioritised for modernisation through public investment, ultimately

[1] Data on Malaysian taxation can be found in the annual Economic Report of the Ministry of Finance (Chapter 4, Public Finance) http://www.treasury.gov.my/

seeking to leverage private investments and growth in these sectors within GDP (see table).

Table 6.1: Planning of investments under the ETP: the 12 key areas, 2011-2020

NKEA	Total EPP Funding (RM, bil)	EPP Public Sector (RM, bil)	EPP Private Sector (RM, bil)	From Business Opportunities (RM, bil)
Greater Kuala Lumpur/Klang Valley	171.9	57.8	114.1	0
Oil, Gas and Energy	113.3	0.6	112.7	104.2
Financial Services	65.2	0.6	64.6	145.8
Wholesale and Retail	67.1	0.4	66.7	187.6
Palm Oil	59.7	2.9	56.8	64.5
Tourism	136.6	4.6	132.0	67.3
Electronics and Electrical	66.7	8.5	58.2	11.7
Business Services	33.1	3.1	30.0	8.1
Communications Content and Infrastructure	30.3	1.0	29.3	21.2
Education	19.86	10.27	9.58	0.09
Agriculture	18.9	8.2	10.7	2.9
Healthcare	11.9	0.3	11.6	5.3
	794.56	98.27	696.28	618.69

Source: quoted in Cassey Lee (2014: 11).

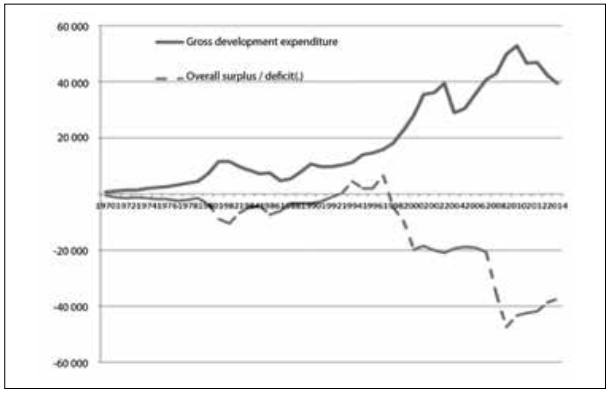
To support these reforms, the reinforcement of public services was outlined in the Government Transformation Programme (GTP) which represented the second driver of an overall economic reboot – one that was geared towards growth and satisfaction of the 'people' and referred to as 'inclusive and sustainable growth'. A truly technocratic machinery, establishing a results-based culture in Putrajaya, was emblematic of the public action's modernity and its concern with good governance and transparency. Seven National Key Results (NKRAs), systematically combined to quantitative indicators (hundreds of Key Performance Indicators (KPIs)), set forth the government's willingness to fight against *crime (1)* and *corruption (2)*; for *education funding (3)*; living standards of *low-income households (4)*; infrastructure for *rural development (5)* and *urban public transports (6)*; and limiting the increase of *living costs/ inflation (7)*. Citizen participation and a concern for public service

efficiency therefore emerged as part of the public policy apparatus under Najib.[2] Growth recovery, which started vigorously after the 2001 crisis, took a hit following the 2008 global recession before intermittently rebounding in 2009. The clear recovery of 2010 was nonetheless not guaranteed, owing to the worsening crisis hampering Europe and the United States. The following years experienced fragile growth: Najib's reform targets had to face a deteriorated budget situation arising from counter-cyclical policies adopted in response to the three crises Malaysia successively suffered over twelve years.

Trying to square the circle

One fundamental challenge in the post-1997 Malaysian growth model was the major place granted to public investment in the capital accumulation dynamic (see Chapter 3): how could this public investment dynamic be supported in the mid-term while public deficits were growing? How could one do without it when growth had not been stabilised and foreign direct investments were lower than prior to 1997?[3]

Figure 6.1: Evolution of public deficit and development expenditure, 1970-2014



Source: Bank Negara (2015), table 3.1.

[2] See as an example Tam Weng Wah (2010).

[3] After their flight in 2001, FDIs vanished once again in 2009. In the late 2000s, they had become almost non-existent. In 2014, FDIs still only accounted for 20 per cent of private investment.

Initially designed as a temporary recovery policy for effective demand through consumption and public investment, the state intervention in capital accumulation seemed to have taken over from the private sector on a long-term basis and started to worry the government. The new economic model which was meant to trigger the necessary 'big push' to join the category of developed countries therefore put a revitalised private sector at the forefront of the 10th Malaysia Plan. However, the mechanism for achieving it was not clear. The proposed support channels to entrepreneurship (Bumiputera SMEs and entrepreneurship) had little impact and struggled to cope with the multi-billion shortfall in investment.

Table 6.2: Investment between 2005-2014: continuation of the public investment increase

Gross fixed capital formation	(in MYR million) Total	Private sector	Public sector
2005	121,237	66,229	55,008
2006	131,024	70,918	60,105
2007	149,064	83,337	65,727
2008	158,381	86,114	72,268
2009	156,660	81,028	75,633
2010	179,793	98,555	81,238
2011	197,415	111,626	85,789
2012	241,562	140,177	101,385
2013	265,013	160,461	104,552
2014	282,600	181,456	101,144

Source: Bank Negara (2015), table 3.3.1

A study exposed the variable fortunes of the privatisation policy of GLCs (launched in 2005 but with a vague scope and ambiguous consequence) and argued that a point had been reached wherein the public's involvement in investment had foreclosure effects. In other words, this involvement affected

both the private investment dynamic and growth.[4]

Thus, between 2010-13, marked by the discourse on the middle-income trap, the government seemed to lack room for manoeuvre: a report from the credit rating agency Fitch, released in July 2013, expressed a negative (and no longer stable) appraisal on Malaysia's perspectives (A-), reflecting some distrust in its policies. The information was received as Malaysia's sovereign bonds were being sold by foreign investors[5] and highlighted fifteen years of generous taxation leading to a chronic deficit and public debt of 55 per cent of GDP.[6] In September 2013, the government announced budget tightening measures, a reduction in petrol subsidies and the postponement of major public building projects. However, as Khor Yu Leng rightly indicated at the time, it seemed difficult for the Malaysian government to implement these commitments which were against the practices of what was an increasingly rent-seeking state. Owing to natural resources (oil and gas), Malaysia was able to retain extremely low taxation levels, despite the expansion of the public intervention's scope and magnitude. Furthermore, the political significance of government-linked companies (GLCs) – either by status and/or political patronage benefiting from privileged access to public markets – made any sudden reduction in development expenditure difficult (Khor Yu Leng, 2013).

Is Oil the key? An elusive wealth

Late in 2014, the 40-per-cent fall in oil prices also contributed to reducing the leeway. While Malaysian taxation on households and

[4] While privatisation and divestment were on the agenda, GLCs were finally introduced to a policy of diversification towards new sectors, ultimately leading to their wider deployment.

[5] Between April and July 2013, during the highly uncertain phase surrounding the general elections, foreign investors sold USD 6.3 billion of Malaysian public debt: they still owned 61 billion (28 per cent of the public debt, denominated in local currency since the 1997 crisis) in July 2013 (Bloomberg, quoted in Khor, 2013).

[6] The budget deficit was between 3 and 6.7 per cent of GDP since 2005.

companies was neither high nor progressive,[7] oil revenues were a very significant source of income for the government: 31.2 per cent of revenues in 2013 came from oil revenues (including around 44 per cent from oil revenue tax and 45 per cent from Petronas' dividends), thus leading some authors (Beaulieu, 2008; Varkkey, 2015) to describe the Malaysian state as a rent-seeking state.

Table 6.3: Share of oil revenues in public earnings, 2005-2015

(Oil-related Federal Government Revenue (% of Total Federal Government Revenue)

2005	29.10%	2011	35.80%
2006	36.80%	2012	33.70%
2007	37%	2013	31.20%
2008	40%	2014	30.30%
2009	40.30%	2015*	26.50%
2010	35.40%		

including	2014		2015	as shares
- Petronas' dividends	30	43%	17	27%
- Taxes on oil products	26	38%	17	27%
- Royalties	13	19%	9	14%
total (in MYR billion)	69	100%	43**	69%
** according to Petronas' forecasts				
* according to the 2015 budget			62.4*	100

Source: Bank Negara; Maybank (2014).

[7] The corporate tax rate fell from 30 per cent in 1998 to 17 per cent in 2012; the statutory corporate income tax rate was 25 per cent (40 per cent prior to 1994). With regard to personal income tax revenue, the rate was 7.7 per cent in 2012. With only eight bands since 2002 (the highest one actually reducing from 55 per cent in 1979 to 25 per cent in 2012), its progressiveness had been declining for twenty years. The estate duty was abolished in 1991, bringing the only element of taxation on wealth to an end. Indirect taxes were applied to exports, imports, excise duty, sales and services tax (SST) (Jomo and Wee, 2014: 111-114). The GST (goods and services tax) introduced in April 2015 replaced the SST.

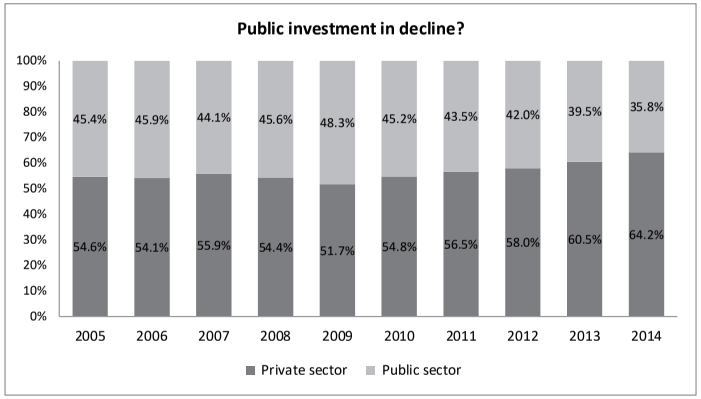
Considering the high dependence of the Malaysian budget on oil revenues, markets immediately questioned Malaysia's debt sustainability in the face of the oil price falls. Najib's goal of a 3-per-cent GDP deficit relied on an estimated barrel price of USD 100-105. However, this price fell to less than USD 60 in December 2015, resulting in a deficit of -4.4 per cent. Early in January, Najib quickly announced a 5.5 billion cut in recurrent expenditure in the 2015 budget, without reducing the development expenditure incurred but admitting the will to reduce endowments to GLCs showing good results (an additional 3.2 billion saving planned). This was described as 'proactive adjustments in the face of changing global conditions beyond the government's control'. Although Malaysia is the only net exporter of oil in Southeast Asia, its imports also strongly increased over the past few years: the oil trade balance was only 0.2 per cent of GDP in 2013 and 1.8 per cent in 2010. In other words, price fluctuation was almost compensated. Finally, as the oil and gas world giant and top Malaysian multinational company, Petronas was identified in 2013 as 'Asia's most profitable company' by *Fortune* magazine. In addition, its organic links to the government also reassured observers on its ability, in case of temporary difficulty related to lower prices, to adjust dividends paid to its shareholders.

On the eve of a new political-financial crisis centred around the 1MDB scandal – creating a stir around the world as directly reported by the *Wall Street Journal* – and accompanied by the accelerated fall of the Ringgit's value, Fitch announced in June 2015 that Malaysia's outlook was revised to stable from negative (A-) given the improved state of the country's finances (deficit of -4.6 per cent of GDP in 2013 versus -3.8 per cent of GDP in 2014) and of the debt/GDP ratio (54.7 per cent late 2013 versus 53.9 per cent late 2014). According to the report, the country would be able to keep reducing these imbalances despite the decline in oil prices.

The artificial revival of private investment

With regard to the share of private investment in GFCF, progress perceptible in 2011 and 2012 has been confirmed since. In 2014, public investment only represented 36 per cent of GFCF: 72 per cent of it originated from public companies (Petronas, Tenaga Nasional, Telekom)

Figure 6.2: Public and private investment, 2005-2014



Source: Bank Negara (2015).

and 28 per cent from the federal government, local governments, public agencies and administrations.

The result conformed so closely to the policy of the Economic Transformation Programme (2011-20) that questions arose. Was it not simply and mostly a result of oil projects' impact (including in 2012) more than anything else? The sector, as Bank Negara clarified, only impacted private investment by 16 per cent, and total GFCF by 19 per cent: the launch (related to the ETP) of major investments in 2012 only accounted for one point of growth in private investment (MOF, 2014: 21). In the absence of data indicating the origin of investments on the company scale, Cassey Lee suggested a highly convincing hypothesis for this 'recovery of private investment'. By examining the sectors from which investments originated, he showed that the area generating the most significant share of these new investments was mostly services, in which GLCs were concentrated (they were less present in industry) (Cassey Lee, 2014). GLCs were indeed very powerful financially and economically. They represented around one-third of the national economy, half of the market capitalisation composite index (KLCI) and a third of Bursa Malaysia's capitalisation. Highly capitalistic and employing around 5 per cent of the national workforce, they controlled 80 per cent

of the transport and storage sector, and over half of the public service activity (gas and electricity), agriculture, banking, telecommunications and distribution. Traditionally associated with former public monopolies and plantations, they were now present in almost every area of the economy (Menon and Ng, 2013: 4-5). The foreclosure effects came from the fact that they benefited from preferential treatment by the government (calls for tender) and favourable regulation. They tended to invest in sectors where their presence was already strong, at a level allowing economies of scale, while private firms hesitated to engage in these sectors. Within services, the areas generating investment since 2012 were precisely those in which the share of GLCs (measured as share of revenues derived from the sector) was predominant: financial services (including the seven GLICs, 62 per cent); utilities (93 per cent) and other services.

Cassey Lee therefore suggested that behind this rise in private investment since the introduction of the 10th Plan, a substantial proportion of investment was actually related to GLCs, directly deriving from orders of the state, and NFPEs. This was entirely possible given the 50-per-cent law retained by the Department of Statistics: if over 50 per cent of a GLC was owned by the state, the investment was recorded as being public, rather than private. It was probably the case for a number of GLCs, including after the privatisation movements taking place between 2005-10.[8] Furthermore, the off-balance-sheet accounting of some NFPEs occurred over the same period. This helped to deduct – as private investment (and private debt) – the activity of a growing portion of public enterprises.

By analysing public expenses for the present period, it can be seen that the involvement of the state is not diminishing and that, on the contrary, it is sustained. In 2005, final consumption public expenditure represented nearly 15 per cent of GDP, as was the case in 1985-87. Investment from public sources represented around 15 per cent; a share also reached in the 1980s. Ten years later, in 2015, these shares were 14 per cent for public consumption and 10 per cent of GDP for public investment, this decline being directly explained by the development of

[8] EPU stopped providing summary figures for privatisations in 2004 (see figure).

the off-balance-sheet practice since 2013 (Khor Yu Leng, 2013; Cassey Lee, 2014). Therefore, compared to the beginning of Mahathir's years, which could have seemed like years of growing state action in the economy, the amounts and types of involvement have largely expanded. However, its structure showed great continuity in the sense of a deep involvement despite a much more flexible regulatory framework. The rhetoric changed as to appear ever more market-friendly to investors and rating agencies that position Malaysia in a very favourable position in competitiveness and attractiveness rankings.[9] In fact, this favourable orientation to investors has been a constant since the liberalisation movement of investment in 1986. By examining structural data, it seems difficult therefore to describe Najib's policy since he came to power purely as a neoliberal turn as GLCs became key players under the Najib administration.

The state intervention was also memorable in terms of its style, which could be described as semi-authoritarian; its method, favouring patronage; and its socio-economic consequences beyond the direct sphere of influence of major public or privatised groups. Two areas were directly influenced by this public intervention: the Chinese economic world, which could not (nor sometimes wished to) stand aside from the pro-Bumiputera policy; the Islamic sector of the economy, that was artificially built up for political reasons, became another original feature of Malaysia's capitalism, through Islamic finance led worldwide by Malaysia.

Political patronage, the restriction of Chinese expansion and the rise of Islamic finance

Authoritarianism and patronage under Mahathir

The NEP intended to create a class of Malay businessmen on the basis of public funds invested in industrial, agricultural or financial projects of any shape and magnitude. However, such a policy proved wholly ambiguous: was it about promoting a new class of dynamic and talented

[9] Malaysia hence moved up two more positions in the *Doing Business* ranking of the World Bank in 2015 (18th), compared to 2014.

entrepreneurs by selecting and giving a chance to Bumiputeras, or creating a small cohort of Malay millionaires from scratch?[10] These 'new rich',[11] very well connected to the political power that provided their fortune, nonetheless became Malaysia's reality and were the subject of critical literature.

As the government was dominated by the Malay political party (benefiting from a substantial rural support base), UMNO – in charge of letting its community profit from the dividends of the redistribution – it is unsurprising that these distribution channels were primarily political. In defiance of considerations of social justice and fair redistribution within the Malay community outlined in the initial founding texts of the NEP, the latter instead focused on an economic development relying on public money distributed in accordance with ties of allegiance to UMNO. Consequently, rich and highly-ranked Malays were – by far – the foremost beneficiaries of this practice. Among Bumiputera directors on boards of large companies, a majority (55 per cent) held securities (Low, 1985, quoted in Gomez and Jomo, 1999: 50). 'As long as UMNO's possession of political power was seen as a boon to economic growth, licences, contracts, government funding and other concessions could easily be made in the interest of the party itself, if not of the individuals it was composed of' (Gomez, 1990: 5); the same was likewise true for a range of other individuals.

As the rent-allocating system worked through directly political relations, the political ties facilitating this business (or even creating further opportunities) were referred to as patronage. These ties had their rightful place in a system where it was openly admitted, for instance, that

[10] 'Development, authoritarianism and patronage' were the three parameters defining the Malaysian political economy according to Gomez and Jomo (1999: 1-10). This gave rise to rent-seeking behaviour, a topic revisited in 2000 by the same authors, who concluded that it was not entirely negative from the perspective of capital accumulation and economic growth (Gomez and Jomo, 1999: 274-303).

[11] This term, originally introduced in Robison and Goodman (1996), was specifically employed by Gomez and Jomo to emphasise the specific role of political patronage in the making of this social class in Malaysia after 1997 (Gomez and Jomo, 1999: 117-165).

417

one-third of public procurements were allocated to Malay companies (many of which had just been created). Management skills or technical expertise had very little value in this system, as evidenced by the Proton-related disappointments. The mediocrity and lack of experience of Malay leaders, promoted to the top of the company hierarchy despite considerable financial and industrial risks, ultimately led to Mitsubishi's assumption of management control of the firm (Jomo, 2003: 85-86).

In addition to these elements of social injustice, this system had another drawback: most rent-seeking entrepreneurs who were able to enjoy government patronage wasted the resources made available to them.

The increasing number of financial operations (public bids, re-sale of companies, undervaluation of prices, capital restructuring, mergers and acquisitions) were carried out with a view to increasing financial profitability rather than developing industrial projects. They significantly contributed to Malaysia's expansion as a major financial centre in Asia, as well as the development of shareholder capitalism in the country, while the relative significance of banking intermediation was decreasing (that is, the role of banks in financing companies through bank loans) (Chin Kok Fay and Jomo, 2000: 304).

These conglomerates benefited from privileged access to banks and financial (public, privatised or UMNO-controlled) institutions, in order to finance their operations. This was not the case for small companies for which, by contrast, obtaining the necessary funds from the banking system was a real challenge. Conglomerates were also granted approval for the purchase of agricultural land, commercial or housing plots, for deforestation or logging and mining, for the opening of hotel complexes, etc.,[12] while their Chinese competitors or Malay SMEs were denied such authorisations. Likewise, calls for tender in public procurement (which, by law, mandated a 30-per-cent Bumiputera share) systematically

[12] For seven years, Multi-Purpose Holdings Berhad was unable, as long as it was Chinese-owned, to obtain the Selangor state's approval for the division of land into plots in a Kuala Lumpur suburb. It was only after establishing a joint venture with UMNO's PBB group in 1987 that approval was granted, consequently resulting in a real-estate project worth MYR 1 billion (Gomez and Jomo, 1999: 148).

favoured large public enterprises for political reasons, hence distorting competition – even at the expense of smaller Bumiputera companies. The latter expressed their discontent, emphasising the contradiction of this policy which had become an obstacle to growth and profit-making for many Malay entrepreneurs (Gomez and Jomo, 1999: 118). It appears that the less powerful political supporters of these small construction subcontractors or managers – who were denied access to business premises and industrial estates – were unable to change the system.

Paradoxically, the privatisation movement – which should have implied the decline in the economic influence of the state and therefore of UMNO – by contrast increased the strength of interpersonal relationships combining private fortune and political influence. This reinforcement occurred as a result of a more focused redistribution of wealth to individuals in the political circles of UMNO and coalition parties (MCA, and probably to a lesser extent, MIC). The number of undervalued assets sold and insider dealings increased with privatisation.

Furthermore, political patronage in the business sphere had eventual feedback effects on the political organisation. The influence of money grew in political life, a fact all the more evident during election periods. Malaysian politics were thus nicknamed 'money politics' (Gomez, 1991; Gomez and Jomo, 1999: 120-130) from the 1990s onwards. From the mid-1980s, political campaigning for a major position became extremely expensive and the influence of money (and economic favours) had significant impacts on electoral results. Nothing was done on an institutional level to reduce such excesses[13] and, with power being centralised, the sociological foundations of UMNO leaders changed. From then on, the political landscape was dominated by new Malay capitalists. This partially reflected social changes occurring on a national scale but nonetheless primarily resulted from the presence of a self-sustaining system.

The questioning of this system by those who were excluded from it (or not included enough) would have occurred had Malaysian political life been more democratic and more open to criticism towards the

[13] Examples of financial abuse by Malay politicians can be found in Gomez (1994: 59-60).

established power. Mahathir's authoritarian style,[14] embedded in a rather restrictive institutional system in terms of civil liberties (Crouch, 1996) and freedom of expression for citizens, unions[15] and the press,[16] enabled this patronage system to continue. Indeed, the Malaysian political system, post mid-1970s, was considered by political analysts as a 'modified democracy' compared to Western democratic standards (the term 'quasi-democracy' was also used). The gap in terms of restrictions of individual freedoms was officially – and academically – justified by inter-community tensions existing in Malaysia and by the higher imperative of political stability.[17]

However, the 1980s – marked by Mahathir's arrival to power – were years of tightening political conditions, particularly the restriction of union rights in order to keep wages low and the curbing of press freedom under government control. The government's security arsenal was considerably reinforced; the most extreme moments being the assassination of fifteen Islamic opponents in November 1985 (Farish, 2001: 113-116) and the 1986 repression campaign called the 'Lalang' operation which led to the detention of hundreds of political opponents (Muslims, Christians, human rights activists, critical intellectuals...). If authoritarian excesses could possibly be explained in the period following these events by fear of a repetition of the May 1969 riots, the continued erosion of democratic rights throughout the 1980s forces us to change perspective.

According to Crouch, democratic practices were observed in Malaysia as long as the interests of ruling classes (particularly of leading

[14] A populist and nationalist feature which characterised the Prime Minister's mode of governance between 1981-2003 (Khoo Boo Teik, 1995).

[15] Unions were neither traditionally favoured in the country by the colonial administration nor by the opening-up policies to foreign capital which aimed to ensure a stable social climate for multinationals (Jomo and Todd, 1994).

[16] The (indirect) control of the government on the media strengthened in the 1990s. See Van Wassenhove (2002: 36 46).

[17] Despite the imposition of restrictions and except for the period of emergency from May 1969 to 1970, Malaysia had nonetheless maintained a democratic governance structure in terms of its constitution – which stipulated a government reporting to a Parliament elected at regular elections.

UMNO dignitaries) were not challenged. This system must therefore be analysed as a form of authoritarianism enabling the ruling elite to control the government, in a more or less visible way according to the period (depending on whether these elites are threatened or strengthened in a particular moment), rather than as a weakened democracy. The success, magnitude and durability of UMNO's patronage system in the business sphere, as well as the notable enrichment of its leaders, are some of the arguments supporting this thesis, underpinned by other more specifically politicking facts. The fairer way of analysing this model would then probably be to see it as a 'modified authoritarian' state (Crouch, 1992). This authoritarian trend became further evident in summer 1997 when Mahathir's government threatened to impose the much-touted law on internal security (the ISA, which allowed the trial-free six-month detention of anybody threatening public order) to financial analysts and other commentators who would produce unfavourable reports on the Malaysian situation, at the time of market speculative attacks against the regional economies (Jomo, 1998: 1569). This quasi-democratic aspect of Malaysian politics did not change greatly over time, even as economic achievements were attained. Abdullah's term marked by democratic openness and greater freedom of expression represents an exception to the norm (Welsh and Chin, 2013). From 2009, both of Najib's terms appeared to offer more illusory promises of reforms (Fau, 2014) than any real progress in terms of public liberties. The racist nature of affirmative action was ultimately exposed (Kua, 2015; Liu, 2015: 290-302) and, in 2014, after the re-establishment of the Sedition Act (1948) that was eventually reformed rather than abolished – with a view to better protect royalty, religion and Sabah's and Sarawak's belonging to the Federation – there was a clear tightening of the concrete conditions for the exercise of fundamental rights and freedoms, under the auspices of celebrating forty years of Malaysia-China friendship.

The close relations between politics and business developing during those years of state intervention covered all ethnic communities. As a result, there was an increase in political and financial ties between UMNO's ruling Malays and businessmen who belonged to the rising class of Bumiputera new rich, promoted by the NEP (in some cases these were one and the same people). However, there was also an increase in

ties between politicians in power in the Barisan Nasional's governing coalition (both Malay and Chinese) and dynamic Chinese entrepreneurs.

Such relations were built upon a foundation of class solidarity between major Malay and Chinese capitalists, which had also existed in the colonial period – albeit to a lesser degree as it had been solely limited to the Malay aristocracy (who had at least retained some political autonomy under British rule). The term 'crony capitalism' hence helps to define this particular mode of collaboration between the political and business spheres. The business sector involved both the public (the state capitalist sector) and the private, which was mostly Chinese up until the privatisation movement that contributed hugely to the build-up of private fortunes for Malay millionaires. What remains to be explored are the effects of this collaboration within the Chinese community and, in particular, within its business sphere.[18]

The varying fates of Malaysia's Chinese entrepreneurs

In the 1980s, UMNO leaders thereby managed to use the party's political hegemony to obtain the control of a major portion of Malaysian corporate capital. The end of the decade saw the emergence of the 'new rich' – Bumiputeras prominent in political networks – who gained considerable economic power through the creation of major state enterprises and could thereafter take ownership of substantial shares of the country's stock of assets during the privatisation process. The Malay political hegemony and the rise of new Malay capitalists may suggest that the Malaysian economic development occurred at the expense of the former Chinese financial superiority or of capital accumulation within this community.

Contrary to generally accepted ideas and although the Chinese of Malaysia were on average better off than Malays, the Chinese

[18] Studies on Malaysia's Chinese community are no longer scarce. Only a few main points are mentioned here but for further exploration, see Gomez (1999) as well as the volume edited by Lee Kam Hing and Tan Chee-Beng (2000), particularly Phang Hooi Eng's inputs (Ibid: 94-122), and those of Heng Pek Koon and Sieh Lee Mei Ling (Ibid: 123-168). Regarding the responses to the NEP, see Heng Pek Koon (1997: 262-292).

community has always been heterogeneous: Edmund T. Gomez, in *Chinese Business in Malaysia* (1999), recalled that the NEP – a policy that was discriminatory towards them – actually contributed to increased inequalities within the category itself (in the same way as it increased disparities between Malays). Furthermore, based on a detailed study of Malaysia's Chinese business circles during and after the NEP, Gomez showed that in contrast to another preconceived idea, the wealthiest businessmen did not owe their fortune to tightly knit 'Chinese business networks' (presumably working in a vacuum within the Malaysian community), nor to their ties with external Chinese networks. Those who managed to profit from this period did so thanks to their relations with highly-ranked Malays in UMNO and within the patronage system. There are only a few examples of collaborations between Chinese companies through joint ventures; on the contrary, the competition between Chinese companies to win public concessions distributed by political power was intense and such rivalry increased division in the Chinese business sphere. It seems that despite the NEP however, the financial and industrial operations of major Chinese capitalists eventually overcame the ethnic factor.

Consequently, Chinese entrepreneurs did not only suffer from the NEP: some of them quickly understood that the investment restrictions of the Investment Coordination Act (1975) could be circumvented or potentially used to their advantage (Ibid: 274-275). The NEP made a pool of Malay capital available, from which Chinese entrepreneurs could draw in order to form joint-venture companies. The four main sources of Malay capital were:

- public agencies such as Trust Agencies of Pernas, PNB, or Peremba Berhad which form the investment funds of the Urban Development Agency (UDA, in charge of land-use planning and therefore highly involved in the construction sector);
- UMNO-controlled companies (e.g. Fleet Group, created in 1977);
- institutional investors or fund managers such as the fund board

for Muslim pilgrims (Lembaga Urusan Tabung Haji, LUTH)[19] or pension funds like the armed forces fund board (Lembaga Tabung Angkatan Tentera);

– private capital owned by the new class of Malay millionaires like Daim Zainuddin,[20] Azman Hashim, Wan Azmi Wan Hamzah, Rashid Hussain, or even princely entrepreneurs like Tunku Imran ibni Tuanku Ja'afar from the Negeri Sembilan state.

Although the NEP benefited Malays firstly, Chinese-owned capital nonetheless seems to have been multiplied by a factor of two in twenty years. In the late 1990s, it is estimated that the Chinese owned half of the building sector, 82 per cent of wholesale trade, 58 per cent of retail trade, approximately 40 per cent of the manufacturing sector and 70 per cent of SMEs. However, the value of these estimates must be relativized to official figures (which are themselves questionable) for the capital distribution of Malaysian public limited companies (Gomez, 1999: 2). According to the list of companies on the Kuala Lumpur stock exchange, the Chinese made up the majority in forty of the top 100 firms listed (Ibid: 3-4).

Therefore, following the NEP, it is possible to distinguish three groups of Chinese entrepreneurs, depending on their various adaptations to the new institutional context which was introduced from the 1970s. Some Chinese entrepreneurs managed to adapt to the NEP and either increase existing wealth – or create new fortunes – by turning the ICA restrictions into assets. The first group was composed of former tycoons who were already well established prior to the NEP but who grew considerably richer with it. These 'old-money businesses' were for instance Robert Kuok Hock Nien, owner of Perlis Plantations, Federal Flour Mill and the chain of Shangri-La luxury hotels; Lim Goh Tong (from Genting casinos), Quek Leng Chan (Hong Leong Industries,

[19] See the last section of this chapter on the Islamic finance sector.

[20] See a case study of this Malay millionaire in Gomez and Jomo (1999: 46-48).

Hume Industries Malaysia) and Tan Boon Siew (Oriental Berhad).[21]

The members of the second group, the 'new-money businesses', were millionaires who emerged during the NEP, through metallurgy, banking or at the helm of holdings (e.g. William Cheng Heng Jem, Amalgamated Steel Metal; Vincent Tan Chee Yioun, Berjaya; Lim Thian Kiat, Kamunting, Yeoh…[22]). These new Chinese tycoons had closer and more complex relationships with UMNO than their predecessors: unless they depended directly on a Malay political patronage, these businessmen's investments were closely integrated into Malay capital. These financial configurations aimed to increase the wealth of both parties but this close dependence also put the Chinese partner financially at the mercy of any political setback by his Malay patron within UMNO. This is how Tengku Razaleigh Hamzah's failure to replace Mahathir at the head of UMNO in 1986 led to the decline of his partner's fortune, millionaire Khoo Kay Peng (MUI).

Not all Chinese entrepreneurs were therefore penalised by the NEP. They sometimes found a way to bond with influential politicians, integrate Malay capital into their company and then accumulate some wealth which they would not have acquired in normal circumstances. It seems clear however that the uncertainty of these collaborations and operations had an impact on the way the economy functioned as a whole, in particular by leading these Chinese entrepreneurs to often favour short-term financial projects (Yoshihara, 1988, quoted in Rasiah, 1997: 132).

[21] Further details about the activity of these groups and their patronage links (through boards of directors) with Malay well-known figures are provided in Gomez (Ibid: 133-182).

[22] For the sake of brevity, the honorary titles added to the name in Malaysia once people access a higher rank (Dato, Datuk, Tun, Tunku) are not specified. All these Chinese businessmen have one (except for Lim Thian Kiat) – notable as such titles are generally rarer for Chinese than for Malays.

Box 6.1: A Chinese employers' movement: the Multi-Purpose Holdings Berhad's history (MPHB)

During the 1970s, as discontent generated by the NEP grew among the Chinese, the MCA party, a member of the government coalition, lost some of its voters' confidence. Its ability to defend the interests of the country's major Chinese capitalists was in decline, as the MCA lost the precious position of Finance Minister in 1975. However, those most affected by the NEP – who could not easily offset its restrictions through personal ties with the Malay elite – were the small and medium-sized entrepreneurs.

The MCA therefore decided to mobilise them as an employers' political movement opposed to the NEP. As the gradual individualisation of the Chinese economic activity created a political weakness, the primary goal of this mobilisation was to reorganise Chinese capitalism through the highly politicised pooling of resources. The goal was to invest strategically in the highly political environment of the NEP's business circle and to develop, consolidate and modernise production bases.

The political leaders of this (so-called 'corporatisation') movement were two Chinese businessmen, Tan Koon Swan, who became the head of the MCA in November 1985, and Kee Yong Wee. Multi-Purpose Holdings Berhad (MPHB), created in 1975, was the main driver of this pooling of resources; fifty other investment and cooperative firms were created during the 'corporatisation movement', managed primarily by leaders of the MCA which became – more than ever – the 'business party'. MPHB used its large financial basis and access to loans to acquire a large number of companies listed on the stock exchange: in 1982, it then became the second biggest investor on the Malaysian stock exchange with participations in many sectors including gambling, wholesale trade, manufacturing, transport, property development and finance.

Soon after its remarkable success, MPHB went bankrupt because of mismanagement and abuse (particularly from Tan Koon Swan) resulting in the well-known scandals of 1985-86. These scandals, reflecting the challenges of developing business relations within the Chinese community, brought the 'corporatisation' movement to a close.

Sources: Gomez and Jomo (1999: 44-46); Heng Pek Koon (1997: 271-273).

The third group of Chinese businessmen was the 'declining money' group: empires built with the British between the wars, which seemed to lose their power with the NEP. Most of these fortunes came from the traditional sectors of rubber and tin. They gathered the most famous and oldest family companies like Low Yat, Loke Yew, Cheong Yoke Choy, H. S. Lee, Tan Chay Yan and Lau Pak Khuan. These businesses started to decline because their owners were not able or willing to adapt to the new political context and economic environment of the NEP. Reluctant to dilute their capital and managerial control with Malay elements, a large portion decided to give up on economic growth for their group so as to keep full control of it. Generally, as the ICA was forcing companies of over MYR 250,000 to share their capital and jobs with Malays between 1975-86, many Chinese firms were prompted to reduce their size.

The diversity in Chinese entrepreneurs was still a predominant socio-economic feature of this population after the 1997 crisis. In 2009, nine out of the twenty major firms listed on the stock exchange belonged to the Chinese of Malaysia, including two in the top five, next to GLCs (Public Bank and IOI). They were also stakeholders in the internationalisation movement of major Malaysian companies (YTL, Maxis). However, the most defining aspect of Malaysian Chinese business circles relates to SMEs, in which this group's contribution remained the most visible (Lee Kam Hing, 2013: 481-512).

Inequalities grew within the Chinese population of Malaysia, as the impact of the NEP was felt to highly varying degrees depending on social classes. Even so, sustained economic growth in the long term meant that the average Chinese income also generally kept rising. It always remained higher than the average Malay income: according to the 5th Malaysia Plan, between 1970-90, the average Malay income rose from MYR 172 to MYR 931, while Chinese saw theirs increasing from MYR 394 to MYR 1,582 (the overall gap between communities was reduced). However, at the other extreme of the social hierarchy, the NEP clearly harmed the Chinese working class and farming community. For rural and urban proletarians, the NEP was a very painful episode: the Chinese population of 'new villages' (forcibly displaced during the post-war fight against communism), which reached 1.8 million people in 1989 – including 1 million living below the poverty line – received no benefit

from the fight against poverty started by the NEP. The schemes of land redistribution and agricultural subsidies administered by the Federal Land Development Authority (FELDA) were granted in priority to Malay rice farmers and individual smallholders of rubber and oil palm. These Chinese from 'new villages', who accounted for one-third of the country's rural population, were systematically denied access to land: 90 per cent of farmers who received land during the NEP were Malay, according to a report by the MCA in 1989. For a large number of poor Chinese squatters from rural areas, isolated from job prospects and forgotten by public aid systems, the only outcome was illegal occupation (Heng Pek Koon, 1997: 279).

Moreover, the education policy was particularly unfair, creating a very strong anti-NEP sentiment among the Chinese as a whole. Firstly, Chinese-language public primary schools had their subsidies drastically reduced in comparison to those where teaching was conducted in Malay: enrolling 27.3 per cent of the country's children (and 85 per cent of Chinese children), these schools only received 3.4 per cent of state allocations for primary education, resulting in a lack of teachers and books, overcrowded classrooms and run-down buildings.

In higher education, the exclusion of Chinese students to make room for Malays was taken very badly: between 1970-80, the proportion of Chinese students decreased from 49 per cent of total student population in the three biggest universities to 26.5 per cent, while Malays rose from 40.2 per cent to 66 per cent. While several MARA institutions were created to provide access to higher education for Bumiputeras, the Chinese were allowed to open one establishment only, the Tunku Abdul Rahman College (TAR), with special political permission obtained from UMNO by MCA leaders. Lastly, state scholarships for studies abroad were allocated in 96.1 per cent of cases to Malays (Ibid: 278). This meant that, while middle-class Chinese children could go study abroad at huge financial costs for their family, those less fortunate had no access whatsoever to higher education since doors were closed to them as a result of pro-Malay affirmative action.

Furthermore, small entrepreneurs (unless operating on a very small scale) endured numerous pressures from the employment and capital restrictions imposed and faced significant administrative challenges

in order to obtain licences to operate – challenges which were, for others enjoying political patronage, immediately removed. Even more critical was the unequal nature of competition from big companies, foreign companies or protected and subsidised public enterprises. Profits decreased and, in the wholesale and retail sectors for instance, the number of Malay companies increased by a factor of forty between 1971-81, while Chinese companies only tripled. Although in relative decline, Chinese enterprises remained predominant in traditional areas: they owned 55 per cent of the retail sector in 1995 (versus 62 per cent in 1990), with usually bigger shops than average (totalling 68 per cent of the turnover). In wholesale trade they accounted for three-quarters of the sector's turnover.[23]

SMEs may have appeared as a crucial target of the 1990s' industrial policy, as the country gradually specialised in exports under the structuring effect of multinational companies. However, the involvement of the latter contributed to the creation of an imbalanced industry; one that was geared towards some sectors highly dependent on global demand and with little or no connection to the local economic fabric. Rebalancing towards SMEs was therefore key to reforming the industry. Nonetheless, with the Chinese being in control of around eight in ten SMEs in the early 1980s (ADB, 1990), helping SMEs was largely in conflict with the NEP's objectives, which significantly limited the political efforts made for their development.

The position of the Chinese eroded through successive government support programmes in favour of developing specifically Malay SMEs during the 1980s.[24] The aim was to expand those Malay SMEs in sectors such as craft, batik, food or furniture. Their share therefore increased but mainly in traditional sectors geared towards a domestic market which was, in some instances, already saturated (e.g. food industry). In

[23] In wholesale trade, the Chinese turnover was usually lower than the national average. However, sales in Chinese retail (MYR 32,000 as a monthly average) equalled those of foreign merchants and were much higher than those of Malay (MYR 15,000) or Indian (MYR 18,500) retailers (Heng Pek Koon, 1997: 278).

[24] During the 1980s, SMEs were the focus of attention of thirty agencies from thirteen ministries. Government support programmes mostly benefited Malay entrepreneurs (over 75 per cent) (Moha Asri, 1999).

the late 20th century, Bumiputera SMEs appeared to lack performance and profitability, with the domestic economy being dominated by major national (private or public) groups and multinationals.[25] The number of policies for the development of entrepreneurship increased in the aftermath of the 1997 crisis and again in 2008. The quantity of development programmes for SMEs, in particular those for Bumiputeras, was astonishing. Almost all ministries adopted one: SME Corp., a public agency, was created and aimed at coordinating or, more simply, compiling these countless public programmes (Gomez, 2013: 87-115). Two schemes in particular ought to be mentioned: the Global Supplier Programme (GSP, 2006), designed to promote Malaysian products in super- and hypermarkets; the Vendor Programme (1988), intended to connect Malaysian SMEs to multinationals as subcontractors. It was specifically used to promote Bumiputera SMEs through subcontracting agreements made by structuring national industries like PROTON and HICOM, which became 'anchor firms'. However, according to Gomez, the Vendor Programme largely failed to create Malay industrial SMEs and mostly managed to penalise Proton (Gomez, 2013: 102).

Box 6.2: Malaysian SMEs in 2006

The lack of figures, which hampered studies in this area, urged the central bank to conduct a census of Malaysian SMEs in 2005 (Bank Negara, *SME Report 2006*), in order to assess their performances and reorientate the support policy for SMEs. A few facts from this report may be presented despite substantial unexplained disparities – a difference of up to 1.6 million jobs! – between its full version retained here and its summary provided in the 2006 annual report by Bank Negara on Malaysia. As of July 2015, the 2007 SME report was the latest report published by the central bank.

[25] There are very few studies and even fewer data about SMEs in Malaysia, most of them being, in the 1970s-80s, centred around Bumiputera SMEs welcoming government support in their favour. Asri's work ultimately showed that the support provided to SMEs had been a pittance, in terms of financial amounts and number of recipients, and that this aid was recognisably useless since recipient SMEs were not more successful than those which did not have access to it (Ibid).

Definition

The report defines SMEs based on two alternative criteria: employment (<150 full-time employees) and turnover (<MYR 25 million for industry; <MYR 5 million for agriculture and services), although capital was the chosen variable by Bank Negara (<MYR 10 million) in its own reports or for the SME census of 1990 (which set a capital of MYR 500,000 as the threshold). These two criteria (turnover and employment) therefore determined access to government programmes for SMEs.

The definitions of micro/small/medium enterprises also depended on the sector: a micro enterprise, whatever its sector, employed fewer than five workers or made a turnover lower than MYR 200,000 (MYR 250,000 for industry); a *small* agricultural or service enterprise counted fewer than twenty employees (compared to fifty for industry) or had a turnover lower than 1 million (<10 million for industry).

Therefore, in Malaysia currently, the SME term reflects a complex and rather wide reality with regard to industry.

Description

SMEs accounted for 519,000 companies in Malaysia. They represented 99.2 per cent of the country's companies and employed 5.6 million people, that is, 65.1 per cent of the workforce. The updated data available in 2015 suggested the workforce share had fallen to 56 per cent and GDP share was 32 per cent: the government had, in 2010, wanted this figure raised to 37 per cent.

80 per cent of SMEs were micro enterprises, which explains why very few (8 per cent) of them were exporting. The overwhelming majority remained oriented towards the domestic market (their exports nonetheless represented 19 per cent of total Malaysian exports). 88 per cent were family businesses and two-thirds were sole traders.

They represented 86.5 per cent of the service sector, particularly in retail and wholesale trade (nearly half), catering, transport, etc. (450,000 establishments) and employed 2.2 million people. 38,000 SMEs (7.3 per cent) were in industry: textiles, metallurgy, metal goods, food; an area in which the proportion of micro enterprises was the smallest (55 per cent versus 80 per cent in services and 93.3 per cent in agriculture), with combined employment of 740,000 people. Moreover, the report counted

32,000 agricultural SMEs (marketing of agricultural products and cereals, horticulture, livestock) – having extremely low revenues compared to other sectors, for 132,000 jobs. Unfortunately, the report did not show the breakdown of companies per ethnic categories, nor did it detail the activity per sector in a more precise way than to categorise them as being in primary, secondary or tertiary sector.

Their contribution to the economy was not very high in comparison to their significance in employment or in the number of establishments. They represented 47.3 per cent of GDP (32 per cent in the condensed version of the report...). These SMEs' contribution to GDP was divided as a third coming from industry (30 per cent), two-thirds from services (67 per cent) and 2.3 per cent from agriculture.

Indeed, the average productivity of SMEs continued to be quite low: the added value per worker was MYR 14,740 on average in SMEs versus MYR 47,830 for big companies; therefore a productivity three times as low. However, this average once again concealed major disparities as incomes per worker were extremely variable: from MYR 14,774 earned yearly in industry and MYR 12,966 on average in services, these earnings fell to MYR 5,951 in agricultural SMEs. The average earnings within big companies stood at MYR 23,698, ultimately emphasising the contrasts in employment conditions both within the SME category but also between these and the country's big companies. Likewise, while 97 per cent of employment contracts were full-time in large companies of Malaysia, only three-quarters of SME workers benefited from such stability. While 16.7 per cent worked for themselves, nearly 7 per cent worked on a part-time basis.

Finally, access to financing was particularly difficult for this type of enterprise. According to the census, only 10 per cent of micro enterprises turned to banks and other financial institutions; for all SMEs, this rate was 16 per cent (versus 50 per cent for big companies): the main finance providers in the case of SMEs were self-financing (34 per cent), family and friends (24 per cent) or other unspecified sources. Nonetheless, the use of bank financing seemed to have improved with time: the report indicated that in 1999, loans to SMEs (99.2 per cent of the country's companies) represented less than a third of commercial loans allocated by Malaysian banks and reached 42.6 per cent in late 2005 (p. 130). The SME financing needs were, in 55 per cent of cases, short-term loans.

It seemed that innovation represented only one-tenth of the financing

purposes which mostly regarded, on an approximately equal basis, the payment of wages and purchase of machinery, followed by the purchase of land or buildings.

This was actually the objective of some of the support programmes for SMEs introduced by the national SME council of Malaysia commissioning the report. A total of 213 programmes entailing MYR 7.8 billion of expenditure was therefore introduced in 2006 to overcome the development gap in terms of access to training (128,000 entrepreneurs were trained) and leasing of industrial or commercial premises (5,100 recipients). 780 SMEs were able to follow a business development programme and 272 received financial and technical support in order to improve their level of technology and develop their innovative capacity. Agreements were also made within the banking system to improve the financial services offered to SMEs.

Sources: Bank Negara, *SME Report 2006*; Bank Negara, 'Development of SME', *Malaysia Annual Report* (2006: 10-16).

Although many government support programmes were in place for SMEs, Chinese SMEs however experienced a systematically challenging context and enjoyed only limited state support.

As economic policy measures strongly favoured large enterprises and Bumiputera companies, Chinese SMEs were under severe pressure. In 1990, according to the SME census, the share of Malaysian SMEs owned by the Chinese community fell to around 65 per cent. Nonetheless, it was more involved than Bumiputeras in the largest of these SMEs (60 per cent of SMEs with less than MYR 50,000 in capital were non-Bumiputera, against 80 per cent of SMEs with a capital of MYR 51,000-100,000 and 73 per cent of those with a capital of MYR 101,000-500,000). Non-Bumiputera SMEs also appeared more sustainable and their numerical advantage was overwhelming in four industrial sectors: paper making, chemistry (oil, rubber and plastic), metallurgy and automatic control, where they represented 80 to 90 per cent of the country's companies (Goh, 2000). Furthermore, it seemed that the industrial policy favouring Bumiputeras neglected to support the development of a national electronics sector because companies in that area were Chinese (especially in Penang), according to Goh Pek Chen. It resulted

in a particular way of structuring enterprises by their size: 55 per cent of SMEs with capital lower than MYR 2.5 million were Chinese, versus 18.5 per cent only for SMEs with capital between MYR 2.5 and 10 million; 90 per cent of the biggest companies with capital higher than MYR 10 million were foreign, therefore benefiting from tax statuses which were forbidden to national companies.

Consequently, the NEP and structural economic changes which followed deeply transformed the landscape of capital ownership and employment in Malaysia (Phang Hooi Eng, 2000: 118).[26] The close link between ethnic category and socio-professional category or business sector seemed to gradually loosen. The question therefore becomes: while the restructuring of society was taking place and poverty substantially reducing, what were the reasons for continuing preferential treatment for Malays other than sustaining a patronage system which benefited its most direct stakeholders? One of the final remaining and most notable avatars of the pro-Malay policy pertained to the development of an Islamic financial sector, from the 1980s onwards, of which Malaysia hence became the global centre.

The booming Islamic sector

From the early 1980s, the Malaysian government introduced an ambitious Islamisation policy after Mahathir came to power; the latter wanting to pre-empt the Islamic opposition party, PAS, on one of its core issues. Within a decade, the government thus created a department of Islamic affairs, whose research centre (the Institute of Islamic Understanding, IKIM) was tasked with guiding this policy, an International Islamic University (IIU) and an Islamic banking sector, shortly followed by insurance services, *Takaful*. National foundations with a mission to help converts, as well as pilgrims willing to perform the *haj*,[27] were created or reactivated. Basic knowledge about Islam became

[26] See also the table on employment trends per ethnic categories between 1970-2000 (Ibid: 109).

[27] *Haj* refers to the pilgrimage to Mecca, which represents one of the five pillars of Islam. Thus, in the 1980s, the number of pilgrims doubled: in 1988, over 30,000 Malaysians went to Mecca, compared to 14,226 in 1980 (Metzger, 1996: 165).

compulsory in order to become a civil servant and public television started to regularly broadcast preaching programmes and Koran recitation contests. Although this was perhaps the driver of a 'worrying race towards Islamisation' (Bertrand, 2004: 39; Farish, 2001: 103-118), the fact remains that at the time Malaysia became truly inventive with regard to conciliating capitalism and Islam. The constitutive principles of Islamic economic sectors entail, among other aspects, the prohibition of interest (*riba*) and speculation (*gharar*). The obligation to assist those less fortunate (and in particular the obligation of almsgiving, *zakat*) gave an attribute of social support to institutions claiming to work in accordance with the principles of Islam.[28] Hence, the country saw the development of a dynamic Islamic economy, comprising both a semi-public sector of foundations investing in the whole national economy (Schrader, 2000; Mohamed Ariff, 1991) – provided the companies funded in this way were not involved in *haram* activities, that is, activities deemed impure such as gambling and the manufacturing and trade of weapons or tobacco – and of a private sector working in accordance with the principles of Islam.[29]

Fazelina Sahul Hamid identified three phases of Islamic finance expansion in Malaysia: start-up (familiarisation: 1983-92), gradual integration into the legal framework of the national financial and banking sector (finance mainstream: 1993-2002) and strategic development (since 2003). In 1983, the creation of Bank Islam was not intended to be a precursor to the Islamisation of the whole banking system, unlike in countries like Pakistan, Sudan or Iran. The goal instead was to develop an economic and political niche and create a powerful Islamic banking and financial sector that could be used as an asset in regional competition. Moreover, Malaysia's presence on the international stage, which involved participation in multilateral arenas such as the Organisation of Islamic Cooperation (formerly known as

[28] The *zakat* administration, which remained less institutionalised, provided the opportunity to maximise patronage (Hamayotsu, 2004: 229-252).

[29] On the banking sector – which was the first to be institutionally formalised, bringing about numerous innovations – see Ariff (1991); Khorshid (2004: 113-131); Delfolie (2015); Sahul Hamid (2016).

the Organisation of the Islamic Conference), was particularly significant for a country comprised of a majority – albeit peripheral – Muslim population (Camroux, 1994: 27-32). The method consisted in building a dual and parallel (Islamic and traditional) banking system that was controlled and monitored by the central bank. The Islamic bank market had been shared between specialised banks and ordinary banks providing services which were compatible with Islamic principles.

In 2013, Islamic finance worldwide represented USD 750 billion including both financial and banking assets: over 300 establishments operated in around 75 countries (compared to USD 260 billion, 265 banks and 40 countries in 2008).[30] Its annual growth (18-20 per cent) was on average much higher than the growth of the traditional banking and financial sector. In Malaysia, Islamic banking represented a quarter of the overall banking sector and its assets represented 13 per cent of the world's Islamic banking assets. Malaysia has therefore been the world leader in this regard. The London bank, HSBC, which had initially operated in the Arab world, made around 10 per cent of its turnover in that Malaysian sector in 2005 (Shameen, 2005). Moreover, Islamic finance had faster growth rates than other banking sectors. According to the central bank which published accounts of both parallel banking sectors, Islamic banking experienced faster annual growth between 2009-13 (16.4 per cent) than the traditional sector (8.8 per cent).

In Malaysia, the first Islamic financial institution – a savings fund for pilgrims (Lembaga Tabung Haji) – was created in 1963. Savers only needed a minimal amount (MYR 2) to open an account which worked according to the *halal* principle of *al-wadiah*: funds were deposited to be in safe custody. The saver then authorised the Fund to invest his deposits – which would later on be re-paid in the form of dividends, depending on profits. In 1986, there were already 1.26 million contributors (Abdul Kader, 1991: 145-149; Metzger, 1996: 165). This number rose to reach 4.9 million and 5.1 million contributors in 2004 and 2005 (with a total amount of deposits worth MYR 12.1 billion and 12.8 billion respectively). The Tabung Haji fund now invests in several

[30] Bank Negara (2015) URL http://www.bnm.gov.my/index.php?ch=fs_mfs&pg=fs_mfs_bank&lang=en#Overview

dozen Malaysian and foreign companies. It therefore recently became the majority shareholder of Bank Islam, Malaysia's first 'all-Islamic' bank (Omar, 2004). In 2003, the net asset value of Islamic management funds (of which there were 80: 28 management companies and 52 investment funds) managing 333,751 accounts (compared to 236,000 in 2000) represented MYR 4.5 billion, that is 6.8 per cent of total funds managed by the country's investment funds. In 2006, their significance in the investment fund sector ('Unit Trusts') increased further: then numbering 83, they managed 8.6 per cent of the total net asset value.

Bank Islam Malaysia Berhad was created in July 1983 as part of the Islamisation policy of the government in what was one of its showcase aspects. The state was then its majority shareholder – owning nearly 30 per cent – while the State Religious Council, a public organisation, owned 25 per cent. The control and supervision of this new banking system were entrusted to Bank Negara Malaysia – the central bank – in accordance with the Islamic Banking Act (IBA) which had set its frameworks a few months earlier. In 2011, Bank Islam had 567 agencies throughout the country and its accumulated deposits were worth MYR 277 billion, that is, 22 per cent of all banking deposits. Outstanding financing and assets held by the bank represented approximately one-fifth of the market.[31]

Since the first half of the 1990s, innovation maintained a high pace in financial terms. In 1983, at the same time as the Islamic Banking Act, a Government Investment Act helped create the first Islamic treasury bonds, the Government Investment Issues (GII). The Takaful Act followed in 1984, opening the door to the first Islamic insurance operator, Syarikat Takaful Malaysia Berhad (1985) – with the number of stakeholders increasing in this sector during the 1990s and growing further in strength in the 2000s.[32] In 1990, the market of Islamic debt

[31] See Bank Islam (2011: 5 and 54), available on the website [URL : http://www.bankislam.com.my/en/Pages/Stakeholders.aspx?tabs=1]. Also refer to annual reports from Bank Islam of Malaysia available on the website: [URL : http://www.bankislam.com.my/en/Pages/AnnualReports.aspx?tabs=4].

[32] Contributions therefore increased by 20 per cent on a yearly basis from 2000. The *takaful* sector's assets reached 4.4 per cent of the Malaysian insurance sector in 2005 (Bank Negara, 2005).

securities was created, as well as the Islamic bond market in 1995. The Islamic interbank market dates back to 1994. Conventional and Islamic banks were in fact meant to function in parallel. Currently, these are worth around MYR 90 billion, hence a little more than 10 per cent of all bank assets. As of 1993, ordinary banks were authorised to provide services that were compatible with *sharia* requirements within branches called 'Islamic windows'. The only condition was that the capital of these two types of services had to be clearly separated so as to respect religious prohibitions, particularly in terms of investment.[33] In 2002, Malaysia allowed international Islamic sovereign bonds which could be exchanged on the secondary market (*ijarah sukuk*).

Within the national context of a strictly regulated banking sector following the extensive restructuring of both banks and finance companies after the 1997 Asian crisis (Sahul Hamid, 2016), the gradual liberalisation of Islamic finance started in 2004. Bank Negara allocated licences to conventional Malaysian banks for Islamic finance provision, minority foreign Islamic acquisitions were then permitted and, finally, Islamic provision licences were also granted to foreign groups. The establishment of an Islamic banking sector within traditional branches became a commonplace feature of many Malaysian banks: Maybank thereby occupied pole position in terms of total Islamic asset value with MYR 6.4 billion, way ahead of Bank Islam which held MYR 4.2 billion. Some foreign banks operating in Malaysia also entered the market; the fundamental principle being that Islamic account funds always had to be strictly separated from non-Islamic account funds (non-consolidation). In April 2006, Kuwait Finance House (Malaysia) Berhad was the only company present in this sector as a subsidiary of a foreign Islamic bank. However, by 2015, there were six such banks (including HSBC and Standard Chartered).[34] There were four international Islamic

[33] To some people, this authorisation was against the orthodoxy since these 'Islamic windows' within the traditional system were opened with the motive of competition and profit and not primarily with the religious intent of respecting the precepts of the Koran.

[34] 'List of Licensed Banking Institutions in Malaysia', on the Bank Negara's website, www.bnm.gov.my, last accessed on 25 June 2015.

banks (Saudi Arabia, Germany, Bahrain and Indonesia) providing Islamic banking services in a foreign currency. As a consequence of this international development, the government expected to access new markets, attract new capital to compensate FDI volatility since the Asian crisis and to facilitate trade, especially with the Gulf countries. Internationally, Malaysia succeeded and is now leading the way with 17 of the 40 biggest Islamic financial institutions in the world, representing three-quarters of the entire sector (Bernama, 2015).

The development of an Islamic sector was supported by communication strategies which publicised the success and offers of expertise with a view to directly contributing to the elaboration of international banking and financial standards. Such initiatives were both public and private in nature. The International Islamic University thereby created an Institute of Islamic Banking and Finance (IIBF) in 2004, whose mission was to become a world-class centre of excellence for training and research in the field of Islamic banking and finance. For several years already, Kuala Lumpur has been regularly hosting many conferences on that topic. The university houses the headquarters of the Islamic Financial Services Board (IFSB), the international institute of regulation and supervision of worldwide Islamic finance – created in 2002 by central banks, private stakeholders and the Islamic Development Bank, in cooperation with the Bank for International Settlements (BIS) and the IMF. In 2006, the Malaysia International Islamic Financial Centre (MIFC), created within Bank Negara, helped set up a network of administrative, regulatory and financial institutions as well as human resources-focused companies providing corporate services for Islamic finance. The goal was to enhance Malaysia's status in the issuance of Islamic securities, management of Islamic portfolios, international Islamic banking and *takaful* insurance, and to develop skills in the area.[35]

Therefore, the state-driven creation of a dynamic and successful economic sector – conducted according to Islamic precepts – allowed Malaysia to become a model for Muslim countries. From 2005 onwards, the Malaysian government's gamble appeared to be succeeding: the

[35] All public statistics on the sector can be found on the website of the central bank and MIFC.

financial press reported that 'Malaysia has positioned itself as the Mecca of Muslim finance. That has given it bragging rights in a region where it has long been overshadowed by established financial hubs such as Hong Kong and Singapore' (Shameen, 2005). Recognised as the Islamic Finance Hub of the Year and awarded a 'Triple A' in Islamic finance by *The Asset* magazine in June 2009, Malaysia's government praised itself for having met the need to diversify and enrich its national financial sector via a policy which also substantially reinforced worldwide Islamic finance.[36] Worth 69 per cent of the world's issued securities in 2014, Malaysia was still – and by far – the leading issuer of Islamic bonds (public, private and semi-sovereign *Sukuk* bonds). It was also the leader in securities listing.

Over the past five years, Islamic banking activity also gained a significant market share in the global banking sector. From an initial 12-13 per cent, it reached 20 per cent in 2015. However, this development was the direct result of active government measures which had forced banks to develop an Islamic sector. The government required large public or government-linked companies (GLCs) to use Islamic bank accounts in order to operate in Malaysia: given the magnitude of investments going through these GLCs, it was logical for the share of Islamic banking to rapidly increase.[37] Malaysia still remains the leading global hub for Islamic finance but competition seems to be increasing, in particular with Dubai which, in late 2014, matched London's level in the area of sukuk *listing* (Augustin, 2015).

It may be concluded that Islamic finance did not represent an Islamisation of existing finance, banking and insurance in Malaysia. It would instead reflect well-formalised innovation in the field of services leading to the creation of a new sector; one that is open to all, Muslims and non-Muslims, and that is largely profitable. The national political and socio-economic context however suggests that this is perhaps not the case. In the past thirty years, Mahathir's application of a new political

[36] Prime Minister's speech, International conference 'Beyond the global crisis', Kuala Lumpur, 18-20 October 2009.

[37] Interview with a Malaysian Islamic finance official, Bank M., Kuala Lumpur, October 2015.

logic saw Islam appropriated by UMNO as a solution to marginalise the Islamic party, PAS. This development was both central and significant in the political sphere. Given the exceptional continuity of the ruling power, this period saw the creation of an Islamic bureaucracy in charge of maintaining the government monopoly on the interpretation of Islam, which was difficult to challenge for civil society organisations like the Islamic Renaissance Front, Sisters in Islam or, more recently, the '25 Prominent Malays' (highly respected senior officials) calling for a rational dialogue about the place of Islam within a constitutional democracy. Alongside this bureaucratisation, the country saw the opening of Islamic universities and countless higher education programmes dedicated to the training of the aforementioned bureaucrats as well as bank managers and experts of Islamic law. At the same time, the sovereignty of the Constitution and its courts of justice was weakened in favour of Islamic law and *sharia* courts (Chevallier-Govers, 2010).

The highlight of the bureaucratic reform aimed at deepening the country's Islamisation was the introduction by Najib in January 2015 of a *sharia* index: a measurement tool intended to assess the level of achievement of Islamic law implementation.[38] The *sharia* index was developed in addition to the existing series of indicators assessing the public policies of the Economic Transformation Model and Government Transformation Model (in 2010). This 'scientific gauge' was used to measure progress, 'address shortcomings' and provide a comparative basis across Islamic countries.

Did the opening of various economic sectors labelled as Islamic (banking and finance, *halal*-certified food, cosmetics and clothing, tourism) simply represent the creation and exploitation of new niches for a Malaysian capitalism subject to growing regional competition? Or is it instead an Islamisation phenomenon within the economy, that is, the introduction of a new basis for its fundamental way of functioning? Such a basis – based on the dichotomy between *halal*/non-*halal* and the

[38] This index was developed by the government in collaboration with the Department of Islamic Development (JAKIM), the International Islamic University of Malaysia and the Islamic Missionary Foundation Malaysia (YADIM) (Mohd Azizuddin: 2015: 20).

strict division between *ummah* and others – would primarily result in the deeper separation and division of Malaysia's multi-ethnic society. According to Mohd Azizuddin:

> State Policy of privileging Islam and expanding its role in governance has undermined the Constitution's secular foundation. *Sharia* law and courts are becoming more important as a result. Thus this policy has a major impact on the fundamental liberties of both Muslims and non-Muslims guaranteed under the Constitution. Ethnic relations too would be adversely affected where the *dhimmi* (non-Muslims) would live a second-class life and give deference to their Muslim neighbours (Mohd Azizuddin: 2015: 2).

Corruption and socio-economic achievements

The close links established between business and politics, giving rise to giant conglomerates based on the initial allocation of rents distributed by the government, became a notorious feature of the 1990s. But over time, the State-business nexus took different forms as it was based on ethnicity, elite ties (in politics and business, as pointed out) and policy agendas such as industrialisation, privatisation, domestic enterprise development, and poverty reduction and wealth redistribution through affirmative action (Gomez, Lafaye de Micheaux, 2017). The fact is that the government has been successful in some areas: poverty was reduced, wealth was redistributed, a vibrant middle class emerged. Furthermore, following the Asian crisis, neoliberal criticisms – focusing on Malaysian economic challenges – were raised regarding an Asian state that was overinflated, mismanaged (if not corrupt),[39] and one that falsified free market forces through state interventions. This idea that corruption in Malaysia condemns or at least strongly compromises its economic development will be returned to later.

[39] As emphasised by Myrdal in *Asian Drama* as early as 1968, this is the case for the whole of Asia, with the notable exception of Singapore and Hong Kong (Quah, 1999).

The perception of corruption after the Asian Crisis

An article by Jon S. T. Quah (who started his research in political science on Asian corruption and corrective measures from 1978) took for granted the fact that the 1997 financial crisis highlighted the omnipresent nature of corruption in Asia and the need for greater transparency of government activities and banking operations. He provided a table of corruption indexes for Asia.

Table 6.4: Corruption indexes of Asian economies

Countries	CPI 97 (1 to 10)	BII (1 to 10)	GCRI 97 (1 to 7)
Singapore	2.34	1.0	1.24
Hong Kong	3.72	3.0	1.52
Japan	4.43	2.25	2.07
Taiwan	5.98	4.25	3.22
Malaysia	5.99	5.0	3.97
South Korea	6.71	5.25	4.34
Thailand	7.94	9.50	5.55
Philippines	7.95	6.50	5.56
China	8.12	/	4.10
India	8.25	5.75	5.11
Indonesia	8.28	9.50	5.56

Higher levels of corruption are indicated by numerically bigger index values. This table presents the Corruption Perception Index, CPI, published since 1995 by the Transparency International NGO, the Business International Index, BII – which is based on consultants' surveys carried out in the early 1980s – and the Global Competitiveness Report Index, GCRI – obtained from a survey among managers of firms investing abroad and conducted in 1996.

Source: Wei Shang-Jin (1998), quoted in Quah (1999: 484).

It is important to note that these various measurements of corruption do not place Malaysia in a particularly deplorable position: compared to other NICs, it is close to Taiwan and better than South Korea. Compared to Southeast Asia, it is clearly ahead of its rivals with the exception of Singapore.

Beatrice Weder explored the link for some Asian countries between

corruption, other institutional variables (rule of law, political stability and bureaucracy efficiency) and economic crises. Her results were close to Quah's: Malaysia is in an intermediary position, slightly inferior to that of South Korea. Using various corruption indexes,[40] she measured the econometric relation between growth and corruption. She concludes that the relation is undeniably variable according to the chosen index, making it hard to interpret in a broader sense. The WDR+ corruption index in particular is not significantly linked to growth, while others are. Finally, this work should be distinguished from rather alarmist previous studies as it concludes that the causal relation between corruption and crisis in Asia is low.

Table 6.5: Score of institutional performance of five Asian economies, 1999

Countries	Total score (/300)	Corruption (/10)	Bureaucracy (/10)	Rule of law (/10)	Political stability (/10)	Public/ private collaboration (/10)
Hong Kong	217.9	6.6	6.9	8.2	8.2	6.4
Singapore	208.4	6.2	8.4	8.3	5.6	6.3
South Korea	173.8	4.5	7.0	7.4	5.6	4.5
Malaysia	173.7	4.4	5.5	6.5	6.8	5.7
Thailand	157.7	3.8	7.0	6.5	5.1	3.8

Indexes extracted from a survey conducted as part of the World Development Report (1997) by the World Bank (WDR+ database), based on multiple-choice questions addressed to company managers in the private sector (e.g. 'If a government agent acts against the law, I can turn to another agent or his supervisor to successfully report it'; answer from 1: always true, to 6: never true). The meaning of the final index score is the opposite of previous ones: higher numerical scores indicate better institutional quality (and therefore lower corruption).

Source: Weder (1999: 26-36 and 90-95).

[40] The CPI of Transparency International and the Global Competitiveness Report Index already mentioned, as well as the ICRG from the rating agency Political Risk Services (Weder, 1999: 90-95).

One area of contention in the analysis of government responsibility for the Asian crisis relates to the cooperation between the state and the business community. Stiglitz recalled that the remarkable public/private coordination of the 'Japan Incorporated' system, or its imitation by Mahathir with the then praised 'Malaysia Incorporated' in 1984, was a source of worry for some: such close collaboration inherently entailed the capture of private added value by the public sector and corruption dynamics. However, in his view:

> It is hard to assess the relative importance of corruption – both relative to what occurs in other countries and relative to the benefits accrued from cooperation. There is corruption in every society […] Were the costs of the distortions greater than the benefits that accrued from the cooperation? The fact of the matter is that we simply do not have tools with which we can answer these questions with any degree of certitude (Stiglitz and Yusuf, 2001: 520).

Corruption perception indexes (based on the hypothesis that real corruption cannot be quantified) can be taken as *ad hoc* or weak[41] measurements and their use for theoretical analysis is inevitably limited. Nonetheless, theories and measures relating to the actual terms of state intervention can still be developed: the rent category[42] for example, much more than the corruption category, is at the heart of theoretical debates

[41] One argument in favour of these various indexes often centres on the notion that they help to assess corruption in its various forms and across different countries with a common scale, hence establishing a consistent comparative framework across the Asian economies presented here. However, looking more closely, serious inconsistencies emerge: according to WDR+ in terms of corruption, Hong Kong ranked 3rd in the world (out of 71 countries) with a score of 6.6; France ranked 19th with 4.8, a score rather close to that of Malaysia, 37th with 4.4. By contrast, according to the average of the three indexes mentioned above, Hong Kong and France are side by side (22nd and 23rd with 7.5 and 7.3/10) while Malaysia ranks 43rd with 5.7/10 (Weder, 1999: 143-145).

[42] Between political and economic sciences, the meaning of the term 'rent' has become complex through the multiple and inconsistent references made to it; see Talahite (2006).

on the effects of the state intervention in Malaysia.[43]

A 'developmental rent'

Within the discussion of rent-seeking capitalism in Malaysia, the hypothesis that the Malaysian state profited from oil revenue to enable an interventionist and costly economic governance, without worrying about profitability and long-term maintenance of projects launched, nor about the political legitimacy of its choices can be confirmed the supposed link between authoritarianism and rent through studies in political science is referred to.[44]

However, the Malaysian rent-seeking capitalism goes way beyond the narrow definition of an energy rent as an excess profit taken over by the state and linked to the nationalised exploitation of oil. It is precisely from a theoretical and broader redefinition of this concept of rent that the counter-offensive – nonetheless coming from authors who were particularly critical towards Malaysian patronage – took place.[45]

The idea here is not to defend an unfair institutional and political system but to demonstrate that this political logic is not anti-economic and to dispel the criticism of crony capitalism as the root of the 1997 Asian crisis. The 'anti-corruption moral police force' (Vallée, quoted in Hibou, 2011: 50) has since been directly incorporated into Malaysian public services: it represents one of the central themes of the 2010 Government Transformation Programme although it is not possible to say that the reality of the rent distribution has really changed.

[43] Meanwhile, the World Bank continues to administer programmes to combat corruption – a priority since the end of the 1990s. Discussion on that topic seems endless, considering the titles listed in the catalogue of its publications (under the collection entitled 'Books on Corruption'): *The Many Faces of Corruption*, 2007; *Performing Accountability and Combating Corruption*, 2007; *Governance Reform*, 2007; *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, 2006; *Fighting Corruption in East Asia*, 2003; *Challenging Corruption in Asia*, 2002; *Curbing Corruption*, 1999; *Combating Corruption*, 1999.

[44] As oil-producing countries do not owe the majority of their resources to tax levied on society but to a natural resource, this would explain the authoritarian nature characterising most rent-seeking states (Anderson, 1987; quoted in Talahite, 2006: 3-4).

[45] Hence the contributions of Jomo, Chin Kok Fay and Gomez (2000).

In *Anatomie politique de la domination*,[46] Béatrice Hibou chose not to think of corruption, cronyism and rent hoarding as moral deviancies or even anti-economic (hence outside the scope) practices. She suggested instead extending the sphere of political economy to include these practices. She linked these practices to the combination of an authoritarian power – in a great variety of concrete historical forms – and the desire of citizens to 'live normally', that is, to be able especially to work and consume. The effects of rent seeking in Malaysia highlight the ambivalent efficiency of these relationships that directly link Malay power to the economic sphere.

Rent exists as soon as a production factor (capital or labour) gives rise to a revenue higher than 'what it should be': i.e. a factor's revenue is higher than the revenue this factor should normally generate should it be invested somewhere else (opportunity revenue) (Khan and Jomo, 2000: 1-20). Some rents are legal; some are illegal. They can sometimes be monopoly rents which prove inefficient. In other cases, rents are the rewards for innovation or subsidies for an emerging industry. These by contrast present a case of efficiency or the successful exploitation of growth opportunities (Ibid: 5). To economic orthodoxy nonetheless, rents are not supposed to have the capability for long-term maintenance as resources tend to reallocate themselves until all revenues even out. Therefore, rents would only subsist when they are artificially maintained through interventions in the market. A rent-seeking behaviour consists in trying to create, maintain or change the rights and institutions on which the rents are founded. This can either lead to a transfer of resources within the economy, allocated in a different way from what the market would have predicted, or to a socially and economically unproductive use of these resources, which are then effectively wasted.

In truth however, rent does not always mean inefficiency and rent seeking can be productive (although it can be accompanied by corruption through the payment of bribes intended to change the structure of access rights to rents; what matters is the net effect of the rent-seeking behaviour). When the profitability and the security of a

[46] See in particular the 'Introduction' and the first part of: 'The legitimisation processes of authoritarian domination' (Ibid: 5-145).

rent activity are ensured, it can divert revenues from normal productive activity; conversely, revenues from productive activity supply rent activity which, in turn, can create value and distribute revenues. Historically in Malaysia (Gomez and Jomo, 1999: 274-303), monopolies (mostly assigned by the British to the British) on the exploitation of natural resources are at the heart of the growth of rent-seeking, initially during the colonial era and then, afterwards, in Malaysian agribusiness before the providential arrival of oil in the 1970s. Finally, forestry was also a source of rent with the political distribution of ownership rights and administrative authorisations for exploitation.

With the NEP, the government was faced with a dilemma: to use the creation of redistributive rents in favour of Malays (especially the middle class)[47] or reserve rent allocation to stimulate and guide technological and industrial development. As soon as special rights were awarded, an excess profit was obtained by some (Malays) at the expense of other communities. This explains the political interest to pursue affirmative action in favour of the majority population (voters thus holding the key of power in their hands), even once initial political objectives were reached.

Therefore, rent allocation in Malaysia – which was too concentrated on political intermediaries of UMNO via the patronage system and on the discrimination in favour of Malays – has, as said above, objectively reduced the investment capacities of private entrepreneurs of (overwhelmingly Chinese) SMEs. This was probably also unfavourable for both innovation and the acquisition of new technologies in East Asia; affirmative action has also had an impact on the development of an effective higher education system. Nonetheless, after thirty years of NEP and development of rent capitalism, this economic and political system, favouring a small number of people and entrenching the range of inequalities from the top, eventually led to improved standards of living for the many, thanks to economic growth combined with some level of modernisation. Both the government's motives and methods proved to

[47] Jomo in 'Rethinking economic discrimination', a text presented at the conference entitled 'A transnational analysis of discrimination', Washington, National Economic Association - American Economic Association, (2003).

be unorthodox with regard to economic science but, nonetheless, the Malaysian rent capitalism – dominated by the collusion between the Malay party in power and major national conglomerates, and marked by particularly favourable conditions for multinationals – performed essential functions in terms of economic dynamism and redistribution.

Despite the total condemnation of rent by the neoclassical and then neo-institutionalist analysis, Jomo and Gomez referred to it as 'developmental rent' characterising this way of operating as a model of the developmental state taking on and guiding economic activity for social development and progress purposes. Here again however, the boundary between developmental state and predatory state is not easy to draw. In rent seeking, resource hoarding can actually occur at the (material, environmental and political) expense of the population, its territory and therefore its future. Rent capture, following the model of primitive accumulation, operates with violence and destruction of non/pre-capitalist lifestyles. The Sarawak state, in Eastern Malaysia, illustrates this extreme case where rent from the enormous exploitation of forestry (but also hydropower) is extracted from unique natural resources. It does not serve development and progress but ruins human communities by massively destroying forest ecosystems which are fundamental to the existence of now-condemned indigenous populations (Straumann, 2014; Jehom, 2013: 122-147). In that specific case, rent is no longer even concentrated in the hands of a social elite itself redistributing to its networks and supports, but in the hands of a few who hoard fortunes in foreign accounts. It has become so disproportionate that the country almost no longer offers any projects with sufficient financial profitability for these funds.

Undisputed socio-economic achievements

Towards the end of the 20th century, Malaysia was therefore the only country, among Asian emerging countries, to combine high per-capita income, strong state/private cooperation and some level of corruption. As a result, it would seem that the problem does not lie so much in the existence of rents that are allocated by the state and the dominant political party, but is rather in the undemocratic and unfair nature of their proceeds' use. The Malaysian population gradually entered the field of political dissent in the aftermath of the Asian crisis as part of

the *Reformasi* movement. The corruption phenomenon which, prior to the crisis, raised few concerns outside the area of academic criticism, became subject to many challenges after 1998. This dissent was politically aroused by a democratic opposition awakened by the economic crisis and the Anwar case. A protest movement relaying *Reformasi* began in 2003 with *Bersih* ('clean'), which gained visibility through several major public demonstrations. Politically and somewhat ironically as it favoured UMNO, the anti-corruption theme played to the advantage of Abdullah Badawi in the 2004 elections. For internal reasons therefore, the government had to launch a programme to combat corruption (Welsh and Chin, 2013).

The fact is that, whatever the method, the government has been successful in some crucial socio-economic areas over time: thanks to its broad approach and evolving policies, poverty was reduced, wealth was redistributed and, together with the fast enrichment of the wealthiest members of the upper-class, a vibrant urban middle-class emerged in the 21st century. Such a situation has allowed for large social mobility over the last two generations (KRI, 2016), from which the ruling party has also been able to benefit.

However, deep ambiguity remains given UMNO's political hegemony. Corruption and cronyism, but also aspiration for change, were the main ingredients of the opposition's successes in 2008 and 2013. It also remained the preferred subject matter of some online newspapers (*Malaysiakini* and *Kinibiz*) focusing on the vicissitudes of the fortunes and industrial or financial empires established in Mahathir's years. The issue of corruption and collusion of interest again marked Najib's second term with the scandal – first revealed by *Sarawak Report*, then internationally exposed by the *Wall Street Journal* in July 2015 – surrounding the management of the 1MDB investment fund. Consequently, this distinct feature and trademark of the Mahathir years – politically contested and particularly criticised by international fora increasingly influenced by neo-institutionalist theories that erect 'good governance' as the new norm of development – has been maintained up to the present day, reaching a new level and then putting forth open questions about Malaysia's political and economic sustainability. Finally, this system did not protect the country from crises arising from Malaysia's integration into a globalised world.

JOURNAL OF CONTEMPORARY ASIA

VOLUME 47 NUMBER 4 SEPTEMBER 2017

Articles

Islamic Militias and Capitalist Development in Post-Authoritarian Indonesia
Abdil Mughis Mudhoffir

Of Soldiers and Citizens: Shallow Marketisation, Military Service and Citizenship in Neo-Liberal South Korea
Hee Jung Choi and Nora Hui-Jung Kim

Demystifying the Park Chung-Hee Myth: Land Reform in the Evolution of Korea's Developmental State
Jong-Sung You

UNESCO's Tangled Web of Preservation: Community, Heritage and Development in China
Robert J. Shepherd

Social Classes and the Neo-Liberal Poverty Regime in Turkey, 2002–2011
Serdal Bahçe and Ahmet Haşim Köse

Neo-Liberalism, Mining and Labour in the Indian State of Odisha: Outlining a Political Economy Analysis
Matilde Adduci

Acute and Everyday Violence in Sri Lanka
Vidura Munasinghe and Danielle Celermajer

The Global Capitalism School Tested in Asia: Transnational Capitalist Class vs Taking the State Seriously
Sean Kenji Starrs

Book Reviews

Rigoberto D. Tiglao, Colossal Deception: How Foreigners Control Our Telecoms Sector: A Case Study of Corruption, Cronyism and Regulatory Capture in the Philippines
Reviewed by Frances Mae Ramos

Poh Soo Kai, Living in a Time of Deception
Reviewed by Peter Limqueco

Jan Breman, Mobilizing Labour for the Global Coffee Market: Profits from an Unfree Work Regime in Colonial Java
Reviewed by Alec Gordon

Pasuk Phongpaichit and Chris Baker (eds.), Unequal Thailand: Aspects of Income, Wealth and Power
Reviewed by William J. Jones

Andrew Cock, Governing Cambodia's Forests. The International Politics of Policy Reform
Reviewed by Frédéric Bourdier

Alexander Laban Hinton, Man or Monster? The Trial of a Khmer Rouge Torturer
Reviewed by Geoffrey C. Gunn

Su-Ann Oh (ed.), Myanmar's mountain and maritime borderscapes: local practices, boundary-making and figured worlds
Reviewed by Ashley South

Edith W. Clowes and Shelly Jarrett Bromberg (eds.), Area Studies in the Global Age. Community, Place, Identity
Reviewed by Kevin Hewison

Routledge
Taylor & Francis Group

ISSN 0047-2336

Routledge
Taylor & Francis Group

Journal of Contemporary Asia

ISSN: 0047-2336 (Print) 1752-7554 (Online) Journal homepage: http://www.tandfonline.com/loi/rjoc20

Diversity of Southeast Asian Capitalisms: Evolving State-Business Relations in Malaysia

Edmund Terence Gomez & Elsa Lafaye De Micheaux

To cite this article: Edmund Terence Gomez & Elsa Lafaye De Micheaux (2017) Diversity of Southeast Asian Capitalisms: Evolving State-Business Relations in Malaysia, Journal of Contemporary Asia, 47:5, 792-814, DOI: 10.1080/00472336.2017.1322629

To link to this article: https://doi.org/10.1080/00472336.2017.1322629

Published online: 01 Jun 2017.

Submit your article to this journal

Article views: 257

View related articles

View Crossmark data

Citing articles: 1 View citing articles

Full Terms & Conditions of access and use can be found at
http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=rjoc20

Download by: [Université Rennes 2]

Date: 15 December 2017, At: 02:10

JOURNAL OF CONTEMPORARY ASIA, 2017
VOL. 47, NO. 5, 792–814
https://doi.org/10.1080/00472336.2017.1322629

Routledge
Taylor & Francis Group

Check for updates

Diversity of Southeast Asian Capitalisms: Evolving State-Business Relations in Malaysia

Edmund Terence Gomez[a] and Elsa Lafaye De Micheaux[b]

[a]Department of Administrative Studies and Politics, Faculty of Economics and Administration, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia; [b]Centre for Southeast Asia Studies (CASE), CNRS, Paris and Department of Economics and Administrative Studies, Faculty of Social Sciences, Rennes 2 University, France

ABSTRACT

Empirical gaps exist in the literature about diverse forms of capitalism. The first is thematic, involving the incomplete institutional and political account of how the state can, through a series of policies, shape the development of domestic enterprises. The second gap is regional in nature: this literature does not deal with the historical development of firms that have played a central role in industrialising Southeast Asia. One reason for this is that since most existing theories are based on Western contexts, they are theoretically ill-equipped to deal with the concepts of power and state-business nexuses when the political system is not democratic in nature. But state-business ties, where politicians in power distribute government-generated rents on a selective basis, have resulted in diverse business systems such as highly diversified conglomerates, state-owned companies and small- and medium-scale enterprises. This article deals with these theoretical and empirical gaps. To better understand the nature and implications of evolving state-business ties in Southeast Asia, this topic is examined through the lens of regulation theory. To appreciate the complexity and implications of state-business configurations on the political system and forms of enterprise development, a case study of Malaysia is provided.

ARTICLE HISTORY
Published online 01 June 2017

KEYWORDS
Varieties of capital; regulation theory; enterprise development; Southeast Asia; Malaysia

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

In the prolific and diverse range of research in the new political economy literature, conducted over the past 15 years, only recently has Asia been considered. For example, when Hall and Soskice (2001) pioneered the varieties of capitalism (VoC) concept, they mentioned Japan, while South Korea, Taiwan and China were incorporated into the discussion about a decade later (Huang 2008). Southeast Asian countries, however, remain at the margin of this recent scientific agenda to assess the varieties of capitalism in Asia. The most obvious explanation for this empirical gap is that the VoC framework appears theoretically ill-equipped to deal with the concepts of power and state-business nexuses when the political system is not democratic in nature. This article fills this lacuna by dealing with the specific features of capitalism of post-colonial, semi-

CONTACT Edmund Terence Gomez etgomez@um.edu.my Department of Administrative Studies and Politics, Faculty of Economics and Administration, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia.

© 2017 Journal of Contemporary Asia

authoritarian and multi-ethnic Malaysia, using an alternative political economy framework, located in regulation theory.

The VoC literature is one part of a broader corpus of the comparative capitalism perspective (Ebenau, Bruff, and May 2015), a heterodox approach that offers strong methods in the discipline of political economy to assess and analyse the institutional diversity of capitalism. In this wide, relatively porous and eclectic field of research, some studies have stressed various distinctive socio-economic contexts, especially those of emerging countries where the mode of capitalist development has differed from that of the West and countries associated with the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). This comparative capitalism approach includes the institutionalist perspective offered by the Regulation school (see Boyer 1990; Amable 2003; Boyer, Uemura, and Isogai 2012a). It is a critical approach that, together with other, earlier European theories of the diversity of capitalism, heavily influenced VoC authors (see Hall and Soskice 2001, 3).

The regulationist viewpoint provides a *longue durée* analysis of capital accumulation, assessing over several decades the deep institutional embeddedness of capitalist systems of production. Another distinct component of the comparative capitalism literature, business systems theory, focuses on the institutional context as well as multiple rationales that determine international corporate activities dominated by capitalist enterprises (see Whitley 1992, 1999; Redding 2005). Business systems are used in reference to institutions that govern economic activity inside and outside companies (Witt and Redding 2014, 4–5). Since these theories devote considerable attention to the issue of power behind the institutional framing that determines macro-economic and business systems trajectories, they appear best suited to capture the diversity of Asian capitalisms, as well as analyse the complexity of the Malaysian case given its distinct institutional hierarchy.

In Asia, state-business nexuses have been recognised as a core theme by regulationist authors (Lechevalier 2007), by VoC proponents (Carney and Andriesse 2014) and by those who adopt a business systems perspective (Witt and Redding 2013; Carney and Witt 2015). However, with the exception of the recent publication of Lafaye de Micheaux (2017), Malaysian capitalism and its close and evolving state-business ties have not been fully examined through the lens of the regulationist theoretical framework, leaving an empirical gap that is filled here. Malaysian capitalism is embedded in a rich and complex social context characterised by, among others, the unique political continuity of a single dominant party, the United Malays National Organisation (UMNO), since independence in 1957. This article provides an in-depth and renewed political economy analysis of state-business nexuses in Malaysia through a less familiar institutionalist theoretical framework. The regulationist perspective carries several heuristic benefits as it provides a sharper comprehension of the implications of state-business nexuses on macro-economic issues, drawing attention to the complementarities that occur between different institutions when such ties are created. It allows for an appraisal of fundamental issues such as the inequitable distribution of power and its shifts under different prime ministers, despite the visible continuity of the ruling UMNO, which have led to major policy changes. By looking beyond UMNO continuity, this mode of analysis incorporates the outcomes of economic crises and political turning points that have marked out Malaysia's development path. This form of

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

theoretical and epistemological framing is particularly necessary when dealing with an electoral authoritarian developmental state in rapidly industrialising Southeast Asia (Case 2009).

The relevance of the regulationist framework to assess Malaysia seems obvious: the uncertain nature of the economic "order"; the importance of history and institutions; the recognition of the developmental role of the state, the heterogeneity of firms and the need for markets to be well-structured and governed; the persistent occurrence of political and economic crises; and the diversity of the institutional settings of the capitalist system across time.

To deal with Malaysian capitalism and its forms of state-business ties under the comparative capitalisms literature, specific attention must be drawn to the diversity of Asian capitalisms approach initiated by Boyer, Uemura and Isogai (2012), a body of literature that employed a comprehensive set of social science methods to better capture the heterogeneity of local firms, their structural change in history, as well as their deep political component (Alary and Lafaye de Micheaux 2015). As a critical theory characterised by a historical analysis, regulation theory allows for an assessment of the changes in the conduct of business, directed as well as shaped by an authoritarian state that has persistently intervened in the Malaysian economy (see Boyer 1989, 2016). This article analyses the development path of capitalism in Malaysia over time through a detailed assessment of the heavily institutionalised relationship between the state and the corporate sector, with specific focus on its links with a range of heterogeneous firms.

In order to comprehensively analyse state-business nexuses in Malaysia from a comparative capitalism perspective, this article is in three parts. The first part introduces regulation theory and discusses the relevance of insights brought by it, compared to the VoC perspective, to an analysis of Malaysian capitalism. This section stresses the methodological complementarities regulation theory shares with business systems theory, crucial in order to better understand the implications of state-business nexuses in Asia. The second part applies this framework to the Malaysian case. This section indicates how Malaysia's capitalism is different from that of contemporary China and the former "Fordist" model through this framework's five institutional forms. The third part historically reviews Malaysia's business systems and state policies involving the development of domestic firms since the 1950s, with specific focus on how government-linked companies (GLCs) and small and medium-scale enterprises (SMEs) function under the administration of Prime Minister Najib Razak.

Comparative Capitalism Research in Asia: Crises, Conflicts, Institutions and History

Epistemology of Diversity of Capitalism

Studies within the comparative capitalism literature share a common argument about the existence of a variety of models against the normative idea of "one best way of capitalism" (that is, the US or British form). Its strong inter-disciplinary method, derived from sociology, economics, history and political science, is another of this literature's strengths. These two elements are found in regulation theory within the

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

diversity of capitalisms literature as well as in the VoC approach, though there are significant differences between the two.

In their seminal *Varieties of Capitalism*, Hall and Soskice's objective was to create a framework to understand institutional similarities and differences among developed economies. They aimed to open academic research agendas, restricted then by the dominant mainstream neo-classical economics based in rational choice theory. Hall and Soskice (2001, 2–4) wanted to go beyond the arguments presented in several heterodox perspectives that dealt with institutional embeddedness within economies; this included the *modernisation* approach, the neo-corporatism literature and studies that focused on social systems of production. They distanced themselves from these intellectual paradigms, which adequately characterised national differences in the post-war era, on the grounds that they were "overstating what government can accomplish" (Hall and Soskice 2001, 4). At that time in the 1990s, when research leading to the VoC was being undertaken, globalisation and market-opening policies advocated by the dominant neoliberal ideology were on the ascendancy; it, therefore, seemed obvious to the authors that economic and institutional adjustments as well as capital accumulation patterns were firm-led. They intended to "bring back firms into the center of the analysis of comparing capitalisms" (Hall and Soskice 2001, 4) and their book was a project to build a "firm-centered political economy" perspective. Methodologically, they paved the way for new disciplinary linkages between business studies and political economy. Their ideas have since enjoyed broad support (see, for example, Coates 2015, 18–19).

Focusing on co-ordination, Hall and Soskice (2001) argued that there were not only liberal market economies but also co-ordinated market economies. This perspective opened a distinctive way for the authors to determine the impact of institutions on economic performance. By doing so, they proposed a powerful dichotomy to model the varieties of capitalism. In this approach, co-ordination is the core mechanism that interlocks the relevant actors of the economy – individuals, firms, producer groups and governments. The main institutions of a political economy frame, condition, constrain and define the strategies and the activities of companies, from which economic performance will be determined.[1] This led them to argue that comparative advantage was primarily institutionally determined and therefore politically constructed. However, their firm-centred political economy approach regards companies, whose activities aggregate into overall levels of economic performance, as the crucial actor in a capitalist system that serves as the key agent of modification or adaptation in the face of technological change or international competition.

Witt and Redding (2013, 268), adopting a business systems approach, make a pertinent point when they argue that VoC's typology was not designed to encompass Asian countries and that "none of the existing business systems typologies adequately categorises the institutional variations visible in Asia and the West." About Asia's own diversity, they contend that "compared with the differences between the West and the East, the variations inside the West seem to be minor," and conclude that "when it comes to understanding Asia, however, the VoC framework clearly falls short" (Witt and Redding 2013, 299).

Fifteen years after the VoC's fruitful academic impetus, however, a shift is required from this individualist and firm-centred framework, what Boyer (2016) identifies as a holist-individualist view. Given the VOC's focus on democratic and developed

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

economies, this perspective is necessary as it can deal with the self-sustaining but continuously changing capitalist mode of production seen in a variety of forms in Asia.

Among the political economy perspectives, the French *Ecole de la Régulation* deserves attention.[2] Regulationist scholars assume that the dual dichotomy offered by Hall and Soskice (2001) fails to grasp the much deeper diversity of forms in capitalism. Rather than two forms of capitalism, Amable (2003), for example, argues that there are five. The Regulationist school allows an exploration of issues that are not covered in the VoC and opens theoretical space for concepts such as power, conflict, crisis and history in order to understand how capitalism functions (Boyer 1989). Institutions are expressions of a compromise, and influence, and are a result of the formation of stable socio-political blocs (Amable 2003, 10). Power stands at the centre as institutions are defined as temporary political-economy accords and the diverse institutional designs shaping national capitalisms reflect the nation's conflicts over local (national) distributional issues.

Our study's framework therefore argues that institutions are not designed to solve co-ordination problems between equal agents with similar interests but to resolve conflicts among unequal actors with divergent interests (Amable 2003, 10). In taking this position, our perspective departs from the neo-institutionalist direction that has been adopted by proponents of VoC who identify institutions as the rule of the game and mechanisms through which uncertainty is reduced (see Ebenau, Bruff, and May 2015, 2). Meanwhile, our perspective defines institutions as unfinished expressions of political compromises. It conceptualises power, class struggle and history very differently than New Institutional Economics (NIE).[3] The concept of power is central to our perspective. For this reason, our mode of analysis departs from both NIE and the mainstream neo-classical theory of economic equilibrium.[4] Moreover, by grounding its theoretical roots in a less-normative and non-universalising institutionalist perspective, our approach, mixing the regulationist framework with references to business systems theory, is able to better grasp how capitalism functions in less developed countries.

Renewing the Political Economy of Capitalism

The authors of the diversity of Asian capitalism approach reject the assumptions of mainstream economics and focus on social and historical compromise, functionality and viability; their primary concern is understanding how a system works – or does not work – rather than on optimal performance. They refuse to put at the centre of analysis the normative optimality, derived by the equilibrium formalist agenda. This framework permits an analysis of politics, including its conduct through single dominant party states, still seen in Malaysia, Singapore, Vietnam and China. By staying theoretically out of the normative and functionalist scheme of the NIE, also sometimes adopted or implied by the VoC, space is opened to "bring back the political and the politicised variant" (Streeck 2016).

Since Aglietta's (1979) seminal work on American capitalism, the theory of the regulation of capital accumulation has focused on capitalism as a specific system of organising and reproducing social relations, among which wage relations are the cornerstone of capitalist economies. As Boyer (1990, 16) notes: "the study of capitalist regulation therefore, cannot be the investigation of abstract economic laws. It is the study of the transformation of social relations as it creates new forms that are both

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

economic and non-economic, that are organised in structures and themselves reproduce a determinant structure, the mode of production." This intellectual project involves dealing with both the structure of the economy and its transformation over time, issues that constitute the development path (Boyer 1990; Boyer and Saillard 2002). In this *longue durée* approach, where politics and distributive conflicts are central, different institutions have emerged in response to these issues, making for different trajectories in the economy.

Boyer makes the case that, in regulation theory, institutions constitute specific expressions of one or more social relations that "shape the short run process of economic adjustment (the 'regulation' mode) as well as the growth regime" (Boyer 2003, 79). Since long-term transformations of capitalism were the core concern of this theory, it developed a variety of tools to understand the factors that shaped consistent growth, the nature of emerging inequalities, the significance of social conflicts and subsequent political processes that contributed to alternative "institutionalised compromises" (Boyer 2003, 86–89). By understanding how institutions evolved, as this provided insights into institutional hierarchy or complementarity, the co-existence of various types of capitalism could be explained (Boyer 2003; Vercueil 2016).

The five identified institutional forms of a capitalist economy are: (i) the forms of competition, of which publicly-owned companies may play a specific role; (ii) the wage-labour nexus, that is, the nature of labour relations; (iii) state-economy relations (or their nexus), a component of which is modes of state-business relationships; (iv) the monetary/financial and credit regime; and (v) insertion into the international economy (Boyer, Uemura, and Isogai 2012, 3–4). Since these institutional forms are shaped primarily by political struggles, several types of capitalisms can emerge in different countries.

The concept of "accumulation regime" is at the heart of the analysis of the dynamics of the economy. A regime of capital accumulation is characterised by growth rates and volume of investments. This regime expresses how production, circulation, consumption and distribution organise and expand capital in a way that stabilises the economy. Sustained by a set of institutional forms at a given moment in time, it is itself the result of history, conflicts and policies. The "mode of regulation" is the institutional and ideological framework that facilitates the reproduction of particular regimes of accumulation and modes of growth. It stabilises and frames behaviours and expectations to support a given growth path. However, this consistent support is by nature temporary because social and economic change occurs during the development of the capitalist production process: contradictions arise, creating tensions in the accumulation dynamic (over-investment, under-investment, excess production, bottlenecks, and so on). Tensions occurring between economic dynamics (accumulation regime) and the socio-political institutional frame (mode of regulation) lead to different types of crises such as the divorce between consumption and production norms. Inevitably, crises occur and are part of the process of capitalism. This non-equilibrium frame is thus able to explain the major crises that Asian economies have been facing (Boyer, Uemura, and Isogai 2012b).

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Regulation Theory and the Analysis of Malaysian Capitalism

What do Regulationists Know about Southeast Asian Capitalisms?

The developmental states of East Asia have exhibited a remarkably strong pace of growth over the last 50 years, a pattern of development that cannot properly fit the framework set by VoC. Amable's regulationist framework, in his *Diversity of Modern Capitalisms* (2003) where he introduced a specific type of "Asian Capitalism" therefore merits review.

Among Amable's (2003, 174) five identified models of modern capitalism, Asian capitalism is characterised as being a "governed" rather than a regulated market which shapes product competition, regulates labour markets, has a bank-based financial system, a low level of social protection and a private tertiary education system. But since Amable used OECD data, he took into account only Japan and South Korea. Second, his model of power and of political and economic feedback can be considered as far too democracy-centred, a political reality that is extremely different in Southeast Asia (Amable 2003, 48). Moreover, the rise of state-led capitalism in China and the geo-political and normative influence it has over Southeast Asian countries further supports this assertion.

Importantly, too, the reality of the national configurations of the so-called Asian capitalism encompasses great diversity. *Transformation and Diversity of Asian Capitalisms* by Boyer, Uemura, and Isogai (2012a), relying on regulationist-based research on China from 1978 to the 1990s, as well as the studies by Chavance (2000), Song (2001), Uni (2007) and Aglietta and Landy (2007), compare extensively China's capitalism with that of Japan and South Korea. However, they pay little attention to Southeast Asia. Useful concepts from Boyer, Uemura, and Isogai (2012b) are employed here to reconstruct an understanding of the political economy of Malaysian capitalism, opening the possibility for further research from a comparative perspective. By doing so, this study indicates the theoretical and comparative advantage of the diversity of capitalism agenda, from the regulation theory perspective, over the VoC, given the former's focus on the state-business nexus.

Business systems in Asia include the Japanese *keiretsu*, the Korean *chaebol*, the Taiwanese SMEs and the Singaporean and Malaysian GLCs. Highly diversified business groups, or conglomerates, thrive in the Thailand and Indonesia economies. This diversity of Asian capitalism was not recognised in this approach until the publication of the results of a longstanding French-Japanese research collaboration, a project that extended to China and South Korea (Boyer, Uemura, and Isogai 2012a). After this book was released, a number of journal special issues were published, aiming to bring Asia into the comparative capitalism perspective, to fill this empirical gap as well as open avenues for further theoretical debates (see Storz, Amable, Casper, and Lechevalier 2013; Alary and Lafaye de Micheaux 2013). However, even in this literature, notwithstanding Alary and Lafaye de Micheaux (2014) and Lafaye de Micheaux (2017), Southeast Asia tends to remain on the margin. Malaysia, for example, has never been the subject of specific attention from the VoC approach. However, this country appears in comparative exercises after 2012 and in few articles in regulationist and business systems publications (see Delfolie 2013; Carney and Andriesse 2014).

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

To capture the variance of the Asian economies, Harada and Tohyama (2012, 246–254) used cluster analysis combined with a multiple factor analysis that deals with the degree of liberalisation in different markets and the contrast of trade dependence and domestic social protection, to determine that Malaysia in the 2000s, along with Thailand, had a "Trade-led Industrialising Capitalism." This is because "liberalization and industrialization steadily advanced and the countries are articulated in the network of world trade" (Harada and Tohyama 2012, 253). This type of capitalism shares with the "Insular Semi-agrarian Capitalism" of Indonesia and the Philippines a lower degree of liberalisation of markets, compared to other Asian capitalisms. However, Malaysia and Thailand show relatively higher public expenditure on education and a greater dependence on external trade, but less rigidity of employment and hours worked. Indonesia and the Philippines were also considered as less heavily damaged by economic crises. These models are distinctive from other Asian capitalisms, namely the "City Capitalism" of Hong Kong and Singapore, the "Innovation-led Capitalism" of Japan, South Korea and Taiwan and the "Continental Mixed Capitalism" of China. Crucially too, Harada and Tohyama (2012, 245) note fundamental differences in the political economic systems of these countries: China, Indonesia and Thailand are "authoritative"; Malaysia and the Philippines are "emergent-fragile"; Hong Kong and Singapore are "key junctions of financial trade"; and Japan, Korea and Taiwan are characterised as "the pursuit of technological progress coupled with the strict security of employment contract."

An important outcome of the analysis by Harada and Tohyama (2012) is that there has been no institutional convergence between these countries during the period from the 1990s to the mid-2000s. The crucial point of their comparative analysis of the direction of institutional change is that there is no common orientation among East Asian countries. There is no "one best institutional way" to be followed. Harada and Tohyama (2012, 252) assert that the "economies would not converge for ten years at least. First, Indonesia and the Philippines show peculiar transitions that are very different from the other economies. Second, the position of China does not radically change, contrary to our expectation." They say that this "might imply that the institutional configuration of China is comparatively rigid in spite of the embracement of capitalist institutions."

Whitley and Zhang (2013) note a similar point, arguing that between the 1980s and the 2000s in Malaysia, Thailand, Taiwan and Japan, there were varying patterns of state direction of the economy, together with evolving degrees of business co-ordination of economic activities. The conclusions drawn from Harada and Tohyama's (2012) clustering are in line with the business systems of Indonesia and the Philippines studied by Witt and Redding (2014). The Harada and Tohyama's (2012) study suggests some unique features of Malaysia's economic structures, even if embedded in a larger cluster of emerging Southeast Asia business systems, an idea that will be further developed in this study (see Witt and Redding 2014).

Institutional Configuration of Malaysian Capitalism

A regulationist framework is employed in this article to assemble consistently an analysis of business activity, business performance and state-business nexuses. As

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

argued, the five institutional forms codifying social and economic relations are hierarchically structured. In Malaysian capitalism, the state-economy relationship is at the pinnacle of its institutional architecture. Since the 1969 riots and the commencement of strong intervention in the economy, the state has come to dominate all other institutional forms, imposing its own logic and constraints. In this hierarchy, the pecking order below the state-economy relationship is the international integration regime of Malaysia's very open economy. These are: the monetary regime (favouring stability for trade, but even more constantly devoted to sustaining economic growth); the competition form (resulting from the interplay between state intervention, the multinational companies (MNCs) and the monetary and credit policy); and, as the less autonomous and most endogenous institutional dimension, the labour nexus (wages, productivity level, labour condition, share of migrant workers, and so on). Despite its important contribution to growth, labour has constantly been subaltern in nature, subjected to exploitation in Malaysian capitalism and required to adjust itself to other institutional forms and to the economic dynamic in order to ensure high profits are registered as well as to facilitate the high inflow of investments from domestic and foreign investors.

The regulation framework helps to consistently establish the hierarchy of the main institutions framing Malaysian capitalism and to characterise its investment-led accumulation regime (Lafaye de Micheaux 2017). Table 1 compares Malaysia with the contemporary Chinese configuration (Boyer 2012, 193) and with the French configuration of the "Thirty Glorious Years," depicting the Golden Age of growth based on the Fordist regulation regime of 1945–75 (Fourastié 1979).

Malaysia's configuration is different from that of China where the implicit compromise is pro-growth and the accumulation regime is driven by the primacy of competition. In this institutional hierarchy in China, as opposed to Malaysia, "integration into the international economy is the consequence of domestic institutional forms" (Boyer 2012, 193). Malaysia's system is also distinct from France's post-war Fordist regulation mode where the social compromise was about redistributing high wages and sustaining revenue and consumption, from which growth and profits ensued. The wage-labour nexus has been leading the institutional hierarchy since the time of the introduction of the welfare state. In Malaysia, since 1971 but with forerunners from the 1950s, the state-economy relationship, specifically state-business ties, heavily influences the nature of market competition. But other key institutions also shape Malaysian capitalism.

Table 1. Institutional configuration of Malaysian capitalism in comparative perspective.

Institutional forms	Malaysia (since the 1970s)	China (since 1989)	France (1945–75)
1 (Top of the institutional hierarchy; Supreme)	State/Economy Nexus	Forms of Competition	Wage-Labour Nexus
2	Insertion into International Economy	Wage-Labour Nexus	State/Economy Nexus
3	Monetary/Credit Regime	Monetary/Credit Regime	Forms of Competition
4	Forms of Competition	State/Economy Nexus	Monetary/Credit Regime
5 (Bottom; Totally dependent on the others)	Wage-Labour Nexus	Insertion into International Economy	Insertion into International Economy

Sources: Lafaye de Micheaux (2017) for Malaysia; Boyer (2012, 193) for China; Boyer (2016, 240–241) for France.

A crucial component of Malaysia's regulation framework is the monetary regime, specifically Bank Negara, the central bank, which diligently supports growth, industrialisation and exports rather than paying sole attention to maintaining monetarist orthodoxy. The monetary regime is thus closely intertwined with other institutions though also subservient to the hegemonic UMNO. Bank Negara and regulatory oversight institutions such as the Securities Commission fastidiously monitor speculation and corrupt practices, but selectively prosecute those who violate the law. These oversight institutions serve both political objectives as well as sustain an environment that generates investments given Malaysia's integration in international trade. Apart from the objective of economic growth, monetary policy is dedicated to sustaining extremely, if not excessively, strong trade openness. Furthermore, Malaysia is highly dependent on foreign direct investments to finance and drive strategic and competitive industrial sectors.

International integration is a core dimension of Malaysia's regulation framework which has evolved with certain constants in place, specifically the country's dependence on foreign investments to advance industrialisation. Malaysia, a high-middle-income country with an impressive literacy rate of about 94%, has long been one of the most open economies in the world. This export-oriented economic structure has its roots in colonial history when the country was a lucrative British imperial possession; all government administrations have since welcomed MNCs with generous investment incentives. The manufacturing sector, for example, has been dominated over time by British, American and Japanese firms, while China's state-owned enterprises (SOEs) have been acquiring a growing presence in the economy since 2010 (see Li and Cheong 2017; Zhang, Rasiah, and Lee 2017). These foreign meta-institutions have shaped competition in Malaysia, contributing to its capacity to function as an open economy.

Regarding the wage-labour nexus, while there was fair distribution of power between labour and capital after World War II, trade unions have since been persistently suppressed by the state to keep wages low to draw foreign investments (Bhopal and Todd 2000). From the 1980s, the government actively proposed in-house unions, ostensibly following the Japanese model, to decimate the once influential trade unions (Carney and Andriesse 2014, 155–157). Interestingly too, because of structurally low unemployment, a large segment of the workforce is from abroad, allowing for economic activity to continue without serious capital-labour conflicts (Devadason and Chan 2013).

In spite of Malaysia's rapid modernisation, a shortage of skilled workers has hampered its endeavours to attain the status of a highly industrialised economy. For this reason, Malaysia is reputedly stuck in a high-middle-income trap (Hill, Tham, and Ragayah 2011). The low volume of skilled labour is an outcome of the perceptible decline in the quality of public education, a problem the government has acknowledged by issuing numerous reform plans. The most recent reform proposal, the *Malaysia Education Blueprint 2013–2025*, provides a clear testimony of the parlous state of public education (Malaysia 2013). To deal with this problem, the education sector was significantly liberalised in the early 1990s, allowing the middle class to resort to private schooling which was expected to ensure a continued supply of well-educated labour. But with public education, which caters to the poor and the lower-middle class, in decline and a persistent reluctance by the state to institute reforms that also entail

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

retrenching an ill-equipped teaching force – a key constituency for UMNO in rural areas – two types of labour force have emerged. The first is a well-trained – even foreign-educated – middle class while the second is a poorly-educated, predominantly rural-based, workforce with hardly any skills to secure employment in a modern economy.

Following a major political shift in 1970 involving extensive state intervention in the economy, the socio-political consensus regarding the pattern of wealth distribution, which shapes the mode of regulation, has tended to be ethnically-based, rather than class-based, despite the government's stated emphasis on eradicating poverty regardless of race (Malaysia 1971). This merits further investigation as it would be an important distinction within the regulationist view which argues that "the founding social relations of capitalism are market competition and the capital/labor relations" (Boyer 2012, 190). This study of Malaysia's enterprise development policies indicates that the nature of the relations between the state and businesses is extremely complex, framed primarily around the affirmative action-based New Economic Policy (NEP).

Affirmative action was officially introduced in 1970, though it was applied in a variety of forms from the 1950s. A holistic review of income and wealth distribution and an understanding of the modes of NEP implementation are far more relevant than merely analysing the conduct of individual firms if one is to describe Malaysian capitalism and understand its macro-economic trajectory. Decisions taken by the state about social and economic policies that help ruling politicians retain power can have an impact on the mode of enterprise development. The key actor in the economy cannot be reduced to the firm, and this is why we focus on state-business relationships in the Malaysian economy and contest the crucial assumption that the activities of companies aggregate into overall levels of economic performance. Crucially too, Malaysia's policies involving the development of domestic conglomerates and SMEs are strongly conditioned by the government's longstanding and extensive assistance to firms along ethnic lines. This study, therefore, favours a materialist and historical perspective, with a focus on the macro-economic level while also dealing with the heterogeneity of Malaysian businesses.

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Politics, Changing State-Business Ties and Varieties of Capital

Primacy of Government-Linked Companies

Among macro-institutions of Malaysian capitalism, the state has a premier position in the institutional hierarchy. UMNO, the hegemonic party in the state, imposes its logic – as well as constraints – on institutions in this structure in order to suit the dictates of party leaders. Although Malaysia is governed by the multi-party *Barisan Nasional* (BN, or National Front), UMNO is recognised as one of the world's few remaining single dominant parties that governs in an electoral authoritarian system (Case 2009). BN was an outcome of UMNO's near loss of power in the 1969 general election, after which nearly all major opposition parties were incorporated into this coalition.

The nexus between the state and business commenced in a well-structured manner when the NEP was introduced as an endeavour to rectify wealth and income inequities between the *Bumiputera* and other ethnic groups.[5] The NEP justified extensive state

intervention in the economy to redistribute corporate equity, alleviate poverty and promote *Bumiputera* entrepreneurship. It sanctioned the distribution of state-generated contracts and licences to *Bumiputeras* to increase their ownership of corporate equity. However, a number of these rents were also re-channelled to Chinese firms as sub-contracts. Since these rents were productively deployed, they contributed to economic growth, but they did not contribute to the NEP's inter-ethnic wealth restructuring goal (Gomez 2012a). Since then, the government has resorted to assorted forms of state-business ties to nurture different types of enterprises: GLCs, SMEs and conglomerates. The nature of the links between political elites and these enterprises and the mode of corporate development has varied considerably, most evident in the differences of the administrations led by Mahathir Mohamad (1981–2003) and Najib Razak (since 2009) (see Table 2). However, the state has retained a significant presence in key sectors of the economy through GLCs. Enterprise development plans have not been wholly *Bumiputera*-centred, while vendor programmes involving GLCs are officially open to all companies. Well-formulated policies have shaped structural change (from plantations and mining to industrialisation and services) and have contributed to capital accumulation through the monitoring of macroeconomic performance, including frequent budget stimuli and pro-growth monetary policies.

SMEs are regulated primarily through public policies, introduced to nurture domestic enterprises, and tied to the state through procurement and vendor programmes, involving SMEs and MNCs that are merit-based but tend to largely favour the *Bumiputeras*. A high level of intra-Chinese competition prevails among SMEs because of the NEP, a reason why persistent entrepreneurial activity has been evident at this level (Gomez 2012a). This type of competition is not as pervasive among *Bumiputera*-owned SMEs because they are recurrently privy to state-generated rents. Rents disbursed through these programmes include government contracts which are implemented through sub-contracts to non-*Bumiputera* firms, a reason for the continued growth of Chinese enterprises. This promotion of state-engineered enterprise development programmes that have led to different business systems and state-business ties has remained in place in spite of Malaysia's very open economy.

GLCs at federal, state and municipal levels have not been developed in a coherently linear direction; they incorporate hybrid features and are required to fulfil a range of business and social duties (Menon and Ng 2013). At the federal level, GLCs are primarily owned and controlled by five savings- and investment-based institutions, the Employees Provident Fund, the Government Pension Fund, the Islamic Pilgrimage Fund, the Armed Forces Pension Fund and Permodalan Nasional (National Trust Fund), as well as Khazanah Nasional, the sovereign wealth, and the Minister of Finance Incorporated (MoF Inc.), this ministry's holding company. These seven institutions, collectively known as government-linked investment companies (GLICs), vary considerably in terms of their size and objectives and are ultimately controlled by the Minister of Finance through complex pyramid-type organisational structures (Gomez 2017). GLICs and GLCs implement interventionist-type policies, including those that drive industrialisation, while also actively participating in corporate-type practices such as takeovers and mergers.

By 2015, GLICs had majority ownership of Malaysia's largest publicly-listed firms along with a multitude of private companies in all sectors of the economy. The leading

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Table 2. Differences in state-business ties under Mahathir and Najib.

Prime Minister	Mahathir Mohamad	Najib Razak
State-business ties	Used stock market to develop conglomerates	Uses covert shell companies. No fences between government and personal
Business development mode	First diversified conglomerates; later focused approach. Realised with greater diversification, firms more likely to be dependent on political links and rents to develop	Businesses mixed and meandering; emphasis on GLCs. Sold lucrative state assets (e.g., power plants) to private firms in return for political funding
Businesses style	Transactional and market-driven; captured key sectors (plantations, mining, banks); early movers in emerging sectors (health; logistics)	Not market focused; philanthropic (film-making; donations to United Nations; property speculation abroad)
Policies and politics	State-business and policy strategies tightly linked (NEP; heavy industries and car sector to nurture Malay SMEs; privatisation to create conglomerates)	No clear link between state-business and policy strategies constantly subjected to change (market-friendly affirmative action; Bumiputera economic empowerment or BEE).
Political business links	Heavy control over well-connected Malay firms by politicians in power	No clear links with well-connected firms; more a source of political funding
Ownership and control pattern	Ownership of firms widely held – allowed private firms to emerge. Did not use GLCs to control firms (but used for bailouts when necessary)	Focus on GLCs – ownership tightly held through Ministry of Finance. GLCs abused financially by politicians in power but are also required to expand abroad and emerge as key players in Southeast Asia. Not driven by clear development policy agenda

Source: Gomez (2016).

publicly-listed GLCs, known locally as the "G20," had a market capitalisation of RM431.1 billion – about 42% of total market capitalisation – and a presence in 42 countries (*Malay Mail*, April 23, 2015).[6] Seven of the top ten quoted firms are GLCs and so too are half of the top 50 companies, making them the most important enterprises in the country.

The GLICs and GLCs are led by professional managers who report to a board of directors whose members are appointed by the state. Through these directors, the state can shape decision-making within the GLICs and GLCs, determining how the rents they generate are distributed. The state can also inform decision-making within these enterprises through a series of other mechanisms such as legislation and public policies. Since the state has a substantial equity stake in the banking sector, it has been able to involve GLCs in capital intensive sectors such as those in heavy industries and high technology.

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Growing Presence of GLCs

It was not always that the GLCs had functioned as Malaysia's leading enterprises. In the immediate post-colonial period, the largest publicly-listed companies were foreign, primarily British, enterprises. In the 1960s, foreigners owned 62% of the share capital of all registered companies that included a majority of the quoted companies. The Chinese owned about 23% of this share capital while *Bumiputeras* owned a mere 1.5%, a situation that justified affirmative action to redistribute wealth between ethnic groups. GLC presence in the economy grew rapidly in the 1970s when they were endowed with substantial public funds to acquire corporate assets owned by foreigners. These corporate assets were to be eventually redistributed among poor *Bumiputeras*, but state elites began abusing their access to this corporate equity to serve vested political interests and accumulate wealth (Wain 2009).

In the 1970s, another major type of state-associated company emerged, serving as an additional mode of capital accumulation for political elites. These companies were owned by BN-based political parties. UMNO, in particular, owned an array of key private and publicly-listed companies. By 1995, about 16,000 companies had been established by UMNO's divisions and branches, owned and managed usually by the party's proxies (see Gomez 2012b). Due to the complicated ownership structures of these firms, as well as proxy ownership, the extent of UMNO's business ownership was difficult to estimate but it was reputed to own direct and indirect interests in key companies in media, banking, construction and property development (Wain 2009).

A third type of state-linked enterprise emerged in the 1980s when privatisation was actively pursued. State-owned companies were privatised through a process of selective patronage to create an entrepreneurial "new rich" (Searle 1999; Sloane 1999). This new rich was to create profit-generating enterprises that were to be at the heart of Malaysia's industrialisation drive. These companies were typically one-person or family enterprises whose owners were active in management and seen as "corporate captains." By the early 1990s, well-connected businesspeople owned two-thirds of the top 30 publicly-listed companies. These business figures, though predominantly *Bumiputeras* like Halim Saad, Tajudin Ralim, Wan Azmi Wan Hamzah, Azman Hashim and Rashid Hussain, included non-*Bumiputeras* such as Vincent Tan, T. Ananda Krishnan and the Yeoh and Lim families (Gomez 2009).

If the 1969 riots were the critical juncture in history that led to greater state intervention in the economy, the 1997 Asian economic crisis had a similar outcome (Pepinsky 2009). During this crisis, GLCs were deployed to take over highly leveraged and well-connected firms owned by UMNO and the new rich, concentrating corporate power in the hands of the state. Following demands for corporate governance reforms, three areas were targeted: the regulatory structure, the legislative context and the financial reporting framework. This reform drive unleashed a series of regulatory changes through the main oversight agencies such as the Securities Commission, Bursa Malaysia (the stock exchange) and the Registrar of Companies. The regulatory structure was streamlined to remove ambiguity in terms of jurisdiction and enforcement while the relevant legislation was amended to deal with the limitations exposed during the crisis. These reforms contributed little in terms of reducing selective patronage, rent-seeking and corruption that were again exposed following the 2008 global financial crisis.

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Mixing Interventionism with Neo-Liberal Policies

As in 1997, the 2008 crisis emphasised the repercussions of the mix of interventionist and neo-liberal policies, indicating UMNO's unwillingness to change policy direction and institute the requisite institutional and regulatory reforms. By 1998, it was patently clear that because of a preferential system based on ethnic quotas, a once well-functioning bureaucracy had come to be dominated by one ethnic group and was seen to be bloated, inefficient and subservient to UMNO. When the capacity of the bureaucracy to promulgate viable policies was called into question, government leaders began relying heavily on think tanks in the 1990s for policy input. From the early 2000s, the government began turning to foreign consultancies such as Goldman Sachs and McKinsey to prepare policy plans. In terms of bureaucratic capacity to implement policies, the government, by its own admission, needed to improve the "public delivery system" (Malaysia 2006).

Intra-elite feuds have been the primary agent of change in the political system, the corporate sector and the nexus between state and business, most obvious in 1987, 1998, 2009 and 2015. Though political crises have occurred when this strong state was challenged, it has not been replaced, or reformed. On these occasions, prominent leaders have been consigned to the opposition or removed from the political system. In 1987, a number of UMNO members were ousted after a deep factional dispute; though they created an opposition party, many returned to the party fold after faring badly in the 2005 general election. In 1998, then Prime Minister Mahathir sacked his deputy and Finance Minister, Anwar Ibrahim, and GLCs were used to take over companies owned by the latter's business allies. In 2009, UMNO elites used BN's poor electoral performance in the 2008 general election to justify forcing Abdullah Ahmad Badawi to step down as prime minister. In 2015, when a serious feud began between Prime Minister Najib and Mahathir over how GLCs were being abused to channel funds into the political system, investor confidence was seriously undermined. The funds from savings-based GLICs had allegedly been abused to bailout 1MDB, a GLC closely associated with Prime Minister Najib (*Malaysiakini*, May 12, 2015).

In an assessment of Malaysia's regulatory process, how GLICs and GLCs function merits crucial attention because, since 1999, the prime minister has concurrently occupied the post of finance minister. This issue is of particular significance because Malaysia's leading commercial banks, Malayan Banking, CIMB Group and RHB Bank, are GLCs. The state also owns development financial institutions (DFIs) such as SME Bank, Export-Import (EXIM) Bank and Agro Bank that play a role in channelling funds to SMEs. DFIs reputedly serve as a source of patronage, specifically to channel funds to *Bumiputeras* to secure political support (Gomez, Satkunasingham, and Lee 2015). State-led industrial-financial ties involve DFIs and had been productively used by Mahathir to drive industrialisation and by Abdullah to create new economic sectors and nurture SMEs. Najib has not utilised these DFIs as development-based institutions, preferring to get them to function as commercial banks.

The internal structure of privately-owned publicly-listed companies is characterised by interlocking stock ownership, used by their owners to protect themselves from financially well-endowed GLICs that can institute corporate takeovers with ease (Searle 1999). Ex-UMNO leaders and ex-bureaucrats are appointed by these companies as board directors to protect their economic interests. The founders of these firms as well as family-owned companies remain principal corporate decision-makers, evident among the largest firms, Genting, IOI, Public Bank and the Hong Leong, AirAsia, Maxis/Astro, Berjaya and YTL groups.

However, a vital mechanism available to the state to control private firms is public policies, particularly those based on affirmative action. When the NEP ended in 1990, Mahathir continued to champion the Bumiputera Commercial and Industrial Community policy. Najib promulgated the BEE policy in September 2013, even though he had admitted, following the 2008 economic crisis, that affirmative action in business had to cease (Gomez 2102a). Although privately-owned firms are willing to work with the GLCs as a means to secure access to state rents, they are aware that they can be privy to takeovers. Such takeovers have occurred most conspicuously in the construction and property development sector. Gamuda, IJM, Sunrise and SP Setia, all prominent publicly-listed Chinese companies that have worked closely with GLCs, have been taken over by GLICs. Two of Malaysia's top three GLC-based banks, Malayan Banking and RHB Bank, were established by Chinese businessmen, while the origins of the second largest bank, state-controlled CIMB, can be traced to a Chinese-based institution, Bian Chiang Bank. This bank evolved into Bank of Commerce when it came under the control of UMNO and was subsequently merged with the then ailing and scandal-ridden government-owned Bank Bumiputra (Gomez 2017).

Pseudo Support of SMEs? The Bumiputera Factor

The state is, however, supportive of SMEs, including those traditionally owned by non-*Bumiputeras* (Lee and Tan 2000). From 2003, the government's focus was on SMEs as its data claimed they had come to constitute 99% of all business establishments.[7] The state has recognised the need to maintain an entrepreneurial SME base as these companies serve as key drivers of employment, with about 5.6 million workers employed in them. However, the government has not been able to foster the rise of entrepreneurial domestic firms because SMEs hardly invest in research and

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

development (R&D), mainly because they fear expropriation by the state through equity redistribution regulations which will be enforced when they emerge as large companies seeking public-listing.[8] How business systems evolved was largely determined by the practice of selective patronage, though it was conducted in different forms depending on whether it involved GLCs, business groups or SMEs. In all cases, firms privy to state rents were expected to promote industrialisation as well as register profits; among large enterprises, a share of the profits had to be channelled back to politicians for political party activities (Gomez 2012b). State leaders have sought to ensure that the conglomerates that emerged remained under their direct or indirect control. State-business ties consequently serve two goals: to industrialise economies and to create a source for funds for politicians to help them retain power. With the institutionalisation of selective patronage, state-business nexuses were characterised by an intimate familiarity between elites from UMNO and from business that contributed to the deep monetisation of the political system.[9] After the 2008 general elections, when the opposition emerged as a serious threat to BN's hold on power, and following the 2008 financial crisis, the links between the state and business took on a new form under Prime Minister Najib, with his active and unprecedented employment of GLCs to drive economic growth, even as he continued to strongly espouse the privatisation of state-owned firms. A second key feature of Najib's administration was his stress on state–state ties, involving links with SOEs from China. Since Malaysia remains heavily dependent on foreign investments to generate growth, a transition has been noted in the mode adopted by the government to attain this goal: the launching of major public infrastructure projects to be implemented through GLC-SOE joint ventures. These state–state joint ventures are similar to those forged between the governments of China and Singapore in the 1990s (Pereira 2003). However, a major difference in these state–state ties is that these joint ventures in Malaysia serve to also secure private investments. This sees Najib incorporate well-connected Malaysian Chinese into these ventures.

The most controversial deal where state–state business relations occurred involved the 1MDB sovereign wealth fund, controlled by the minister of finance. To deal with its massive debts, 1MDB announced in 2015 its plans to sell 60% of its equity in the 486-acre Bandar Malaysia project, the single largest remaining tract of development land in Kuala Lumpur. Bandar Malaysia is estimated to have a gross development value of RM150 billion over the next 25 years.[10] 1MDB's majority stake in Bandar Malaysia was sold to the China Railway Group, China's largest construction enterprise, and Indah Waterfront Holdings, controlled by a Malaysian businessman Lim Kang Hoo, who has direct and indirect business links ties with prominent members of the elite (*The Star*, March 10, 2017).[11]

However, Malaysia looks not only to China, with its state-led capitalism, as a source of investments, but also actively courts the neo-liberal regimes of the West, including by endorsing the Trans-Pacific Partnership Agreement (TPPA), created by the US to check China's growing global economic influence. The TPPA will, presumably, allow Malaysian companies to enter markets in the Pacific, providing them an opportunity to compete internationally and accumulate wealth.[12]

After the 2013 general election when BN secured less than 50% of the national popular vote and the coalition narrowly retained a majority of the seats in parliament, Najib launched his affirmative-action-based BEE policy (*The Star*, September 14, 2013).

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

This policy was to be implemented by GLCs through vendor programmes for SMEs (*The Sun*, May 26, 2016). The BEE marked a major policy shift as Najib was aware that race-based affirmative action in business had been hampering domestic investments having publicly admitted after the 2008 economic crisis that affirmative action had to be removed in order to draw local and foreign investments to drive economic growth. However, following protests from UMNO, in his 10th Malaysia Plan (2011–2015), which outlined how he planned to develop the economy over those five years, Najib changed his stand and affirmative action was retained, but it would be "market friendly." When the 11th Malaysia Plan (2016–2020) was released in 2015, in its review of the previous plan's policies, there was no mention of the effectiveness of Najib's market-friendly affirmative action. In fact, the 11th Malaysia Plan did not mention affirmative action at all. But with the need to retain, as well as increase, *Bumiputera* electoral support, the political implications of BEE held sway. Given the way the corporate sector had reacted to similar affirmative action-based policies in the past, it was unlikely that the BEE would inspire private investor confidence.

Conclusion

The mode of development of capitalism in Southeast Asia varies far more considerably than literature such as the VoC suggests. French regulation theory has attempted to expand the analysis to fill empirical and methodological gaps and emphasise the complexity of capitalism in this region. This perspective stresses the critical value of an institution-based political economy analysis that focuses on power, polity and distributive conflicts, allowing for a deeper understanding of the play between the state and the business system. The regulation perspective situates this state-business nexus within the context of a country's institutional architecture which provides better insights into the dynamics of capitalism, involving economic performance and accumulation.

In regions where the state actively shapes the form of capitalism, the VoC's liberal market economies versus co-ordinated market economies dichotomy is obviously problematic. In Southeast Asia, important variations exist in development plans that have resulted in extremely different and complex business systems. The ties created between public and private institutions are persistently subject to change while the policy focus can be profoundly altered depending on the political situation. State-business relations have taken a variety of directions in Southeast Asia, precipitating differing degrees of elite fracture. Since the 1990s, privately-owned business groups have become a major political force, bringing to the forefront concerns about "accountability politics" (Rodan and Hughes 2014).

Witt and Redding (2014) correctly note that the state in Malaysia is simultaneously developmental and predatory. We have built on this point using regulation theory as it provides a useful historical perspective to indicate that while transitions within the state have reshaped state-business ties, developmental and predatory practices continue to co-exist. This historical perspective also traces how business systems are deeply conditioned by development and social policies as well as the politics of the state.

Malaysia is also an interesting case as it has accommodated different business systems, conditioned by hegemonic state institutions and actors. In this context, a

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

heterogeneity of state enterprises and private firms co-exist and function in tandem with each other. Malaysia shares two features with most Southeast Asian governments which the comparative capitalism literature should note: first, the desire to develop entrepreneurial domestic firms – originally, business groups and subsequently, SMEs – with the state intervening in the economy to achieve this goal. GLCs were used to nurture these privately-owned enterprises through joint ventures and vendor programmes.

Second, the Malaysian case indicates that firms are nationally specific and embedded and thus attuned to domestic political developments. Market-oriented forms of co-ordination by firms are determined by the politics of the nation, while the location of power determines the mode of state patronage. In this context, new norms emerged under different prime ministers in terms of how state institutions were to be employed to nurture domestic enterprises as well as create *Bumiputera* capitalists. The policy choices of these premiers as well as the politics of the state have shaped how economic rents have been distributed to business groups (under Mahathir), to SMEs (under Abdullah) and to GLCs (under Najib). Of related concern is whether non-*Bumiputera*-owned enterprises, particularly SMEs, will invest adequately to upgrade the quality of their products and services if they fear that their property rights will not be protected in the presence of a state that continues to advocate affirmative action.

This historical analysis of Malaysia's political economy indicates three pertinent points: first, the inequitable distribution of wealth between ethnic groups can be an enduring and compelling political justification and social compromise that shapes a specific and, by and large, operable regulation mode. This ethnic compromise has served to stifle discontent arising from capital's exploitation of labour and appropriation of rents meant for poor *Bumiputeras* by UMNO elites. Second, all relevant regulatory institutions exist as required of an open economy, but they are not mechanisms through which uncertainty is reduced, as the 1MDB scandal has indicated. Third, business systems involving GLCs, business groups and SMEs and their ties with each other constantly evolve. State-business ties have changed from private-led (1950s and 1960s), to state-led (1970s), to public–private (1980s to 1990s), to state-led (early 2000s) and to state–state (from the late 2000s). New institutions were created on each occasion to complement or support businesses responsible for generating economic development. After the 1997 crisis led to intra-elite feuds, GLCs re-emerged as Malaysia's most powerful business enterprises and political power in the state was further concentrated in the office of the prime minister. Conflicts over distributional issues led to reconfigured institutional designs as they served as tools of capital accumulation.

Malaysia has arrived at this point where, because of economic crises and intra-elite feuds, corporate equity wealth is concentrated in the hands of GLCs. About half the equity of publicly-listed companies, in terms of market capitalisation, is owned by GLCs, under majority ownership of GLICs that also control Malaysia's leading pension and savings funds, trust funds and sovereign wealth funds. GLICs are ultimately controlled by the minister of finance. What now prevails is a situation of extreme concentration of political and economic wealth in the hands of the executive who can shape the evolution of GLICs and GLCs.

A defining feature of state-business ties operating in electoral authoritarian regimes of the sort found in Malaysia is that while business owners have the capacity to

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

accumulate wealth, they have little control over their assets that can be appropriated through social policies. As a result, state-business links have been inherently unstable, changing rapidly following power elite disputes or after a change in the premiership. Patronage continues to define UMNO politics, but the flow of rents to the well-connected has become more covert with greater difficulty to trace the implications of this practice on the corporate sector. Concerns about covert corporate concentration have grown as the concealed nature of state-business ties have progressively increased. When the 1MDB debt crisis was exposed in 2015, it indicated that GLCs had emerged as a means of capital accumulation while state-led transnational business ventures serve as a mechanism to channel abroad funds that are re-directed into the bank accounts of political elites (*The Edge Financial Daily*, July 20, 2015).

The functioning of business systems is evidently rooted in the unpredictable terrain of politics, made even more tenuous by the fact that the prime minister concurrently serves as the finance minister. The finance minister, through the GLICs, oversees a core-periphery structure comprising layers of key publicly-listed and private firms, sovereign wealth funds, savings- and pension-based funds and Malaysia's leading banks and DFIs. This concentration of economic power has serious implications on the development of the corporate sector. State-business ties evidently require reform, specifically major structural changes where power is devolved to relevant oversight institutions, to ensure productive and progressive economic and business development.

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Notes

1. Emphasising actors, the first of them being the firm, is consistent with a view based on strategy and justified when sometimes employing game theory in the VoC framework.
2. The French intellectual School of Political Economy has been influential over the last 30 years, especially in the US, Latin America, Japan and South Korea (Aglietta 1976; Hollingsworth and Boyer 1997). Its scientific contribution is seen in two key academic journals: *L'Année de la Régulation* and *Régulation Review*.
3. NIE refers to social relations as contracts and holds the view that exchange is central and intrinsically superior to all other economic activities, as emphasised by North (Maucourant 2012).
4. In neo-classical theory, this equilibrium exists. It is self-regulating and stable. If an external shock occurs, the quantity of goods and/or price will automatically re-adjust themselves back to the point of this equilibrium. In this model, the concept of power is not relevant as it is assumed that the market functions correctly and co-ordinates exchanges.
5. *Bumiputera*, or sons of the soil, is an epithet used to refer to the Malays, though it includes indigenous communities, including those in the Borneo states of Sabah and Sarawak.
6. The G20 now comprises 17 firms, following a spate of mergers to create huge enterprises that can compete globally when they invest in foreign countries, a key government agenda.
7. The government classifies a company as small if its sales turnover is between RM250,000 and RM10 million or if it has between five and 50 full-time employees. Companies with a sales turnover of RM10–RM25 million or between 51 and 150 full-time employees are classified as medium-sized.
8. In the mid-2000s, Malaysia's spending on R&D as a share of GDP was about 0.95%, very much behind Japan (3.4%), Singapore (2.39%) and South Korea (3.23%).

9. When Najib became prime minister in 2009, he pledged to curb money politics and corruption. However, for that to occur, he had to devolve power to oversight institutions to ensure they had the autonomy to act without fear or favour. This was not done.
10. The Bandar Malaysia project entails the construction of a mammoth underground city that will accommodate Mass Rapid Transit lines and a commuter and express rail link. Twelve highways are to converge in Bandar Malaysia which will serve as the gateway for the proposed high-speed rail line between Kuala Lumpur and Singapore.
11. Lim Kang Hoo was ranked by *Forbes* in 2015 as Malaysia's 27th richest person with assets of US$650 million (*Forbes Asia*, February 24, 2016). He has an interest in four publicly-listed companies: Iskandar Waterfront City, Ekovest, Knusford and PLS Plantations. Ekovest's shareholders include Haris Onn Hussein, the brother of the Minister of Defence, Hishamuddin Hussein. The son of the Sultan of Johor, Tunku Ismail Sultan Ibrahim, is the chairman of Knusford whose Managing Director is Ahmad Zaki Zahid, once closely associated with former Prime Minister Abdullah.
12. Donald Trump, when elected as president in 2016, announced his intention to withdraw America's involvement in the TPPA. Malaysia, however, hopes the remaining countries involved in discussions will institute this trade agreement (see *Bernama*, March 11, 2017).

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

References

Aglietta, M. 1979. *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. New York: New Left Books.
Aglietta, M., and Y. Landy. 2007. *La Chine vers la superpuissance*. Paris: Economica.
Alary, P., and E. Lafaye de Micheaux (eds). 2013. "Economie Politique de l'Asie: 1. Asie du Sud-Est." *Revue de la Régulation* 13. http://regulation.revues.org/10266.
Alary, P., and E. Lafaye de Micheaux (eds). 2014. "Political Economy of Asia 2." *Revue de la Régulation* 15. http://regulation.revues.org/10614.
Alary, P., and E. Lafaye de Micheaux (eds). 2015. *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise. Diversité et recomposition des trajectoires nationales*. Paris: Presses de Sciences Po.
Amable, B. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
Bhopal, M., and P. Todd. 2000. "Multinational Corporations and Trade Union Development in Malaysia." *Asia Pacific Business Review* 6 (3–4): 193–213.
Boyer, R. 1989. "Economie et histoire: vers de nouvelles alliances?" *Annales ESC* 6 November–December: 1397–1426.
Boyer, R. 1990. *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York: Columbia University Press.
Boyer, R. 2003. "Les institutions dans la théorie de la régulation." *Cahiers d'économie Politique* 1 (44): 79–101.
Boyer, R. 2016. *Economie politique des capitalismes*. Paris: La Découverte.
Boyer, R., and Y. Saillard (eds). 2002. *Regulation Theory: The State of the Art*. London: Routledge.
Boyer, R., H. Uemura and A. Isogai (eds). 2012a. *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*. London: Routledge.
Boyer, R., H. Uemura and A. Isogai. 2012b. "Asia: A Social Laboratory of Contemporary Capitalisms?" In *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, edited by R. Boyer, H. Uemura, and A. Isogai, 1–11. London: Routledge.

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Carney, R., and M. Witt. 2014. "The Role of the State in Asian Business Systems." In *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*, edited by M. Witt and G. Redding, 538–560. Oxford: Oxford University Press.
Carney, M., and E. Andriesse. 2014. "Malaysia: Personal Capitalism." *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*, edited by M. Witt and G. Redding, 144–168. Oxford: Oxford University Press.
Case, W. 2009. "Electoral Authoritarianism in Malaysia: Trajectory Shift." *The Pacific Review* 22 (3): 311–333.
Chavance, B. 2000. "The Evolutionary Path Away from Socialism: The Chinese Experience." In *Planning, Shortage and Transformation: Essays in Honor of Janos Kornai*, edited by E. Maskin and A. Simonovits, 249–268. Cambridge: MIT Press.
Coates, D. 2015. "Varieties of Capitalism and 'the Great Moderation'." In *New Directions in Comparative Capitalisms Research: Critical and Global Perspectives*, edited by M. Ebenau, I. Bruff, and C. May, 11–27. London: Routledge.
Delfolie, D. 2013. "Le développement de la finance islamique en Malaisie: l'histoire d'un volontarisme d'Etat." *La Revue de la régulation* 13. https://regulation.revues.org/10080.
Devadason, E., and W.M. Chan. 2013. "Policies and Laws Regulating Migrant Workers in Malaysia: A Critical Appraisal." *Journal of Contemporary Asia* 44 (1): 19–35.
Ebenau, M., I. Bruff, and C. May (eds). 2015. *New Directions in Comparative Capitalisms Research: Critical and Global Perspectives*. London: Routledge.
Fourastié, J. 1979. *Les Trente Glorieuses*. Paris: Hachette.
Gomez, E. 2009. "The Rise and Fall of Capital: Corporate Malaysia in Historical Perspective." *Journal of Contemporary Asia* 39 (3): 345–381.
Gomez, E. 2012a. "Targeting Horizontal Inequalities: Ethnicity, Equity and Entrepreneurship in Malaysia." *Asian Economic Papers* 11 (2): 31–57.
Gomez, E. 2012b. "Monetizing Politics: Financing Parties and Elections in Malaysia." *Modern Asian Studies* 46 (5): 1370–1397.
Gomez, E. 2016. "Politics and Business: Fundamental Differences between Dr M and Najib." *Malaysiakini*, March 22.
Gomez, E. 2017. *Minister of Finance Incorporated: Ownership and Control of Corporate Malaysia*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
Gomez, E., E. Satkunasingham, and H. Lee. 2015. "The State's Business: Government-Linked Companies, the Financial Sector and Socioeconomic Development in Malaysia." In *Government-Linked Companies and Sustainable, Equitable Development*, edited by E. Gomez, F. Bafoil, and K. Cheong, 39–59. London: Routledge.
Hall, P., and D. Soskice (eds). 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
Harada, Y., and H. Tohyama. 2012. "Asian Capitalisms: Institutional Configurations and Firm Heterogeneity." In *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, edited by R. Boyer, H. Uemura, and A. Isogai, 243–263. London: Routledge.
Hill, H., S. Tham, and M. Ragayah (eds). 2011. *Malaysia's Development Challenges: Graduating from the Middle*. London: Routledge.
Hollingsworth, J., and R. Boyer (eds). 1997. *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
Huang, Y. 2008. *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
Lafaye de Micheaux, E. 2017. *The Development of Malaysian Capitalism, From British Rule to the Present Days*. Petaling Jaya: SIRD.
Lee, K., and C. Tan (eds). 2000. *The Chinese in Malaysia*. Shah Alam: Oxford University Press.
Lechevalier, S. 2007. "The Diversity of Capitalism and Heterogeneity of Firms: A Case Study of Japan during the Lost Decade." *Evolutionary and Institutional Economics Review* 4: 113–142.
Li, R., and K. Cheong. 2017. "Localisation of Chinese Transnational Enterprises: Huawei and ZTE in Malaysia." *Journal of Contemporary Asia* 47 (5).

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Malaysia. 1971. *Second Malaysia Plan, 1971–1975*. Kuala Lumpur: Government Printers.
Malaysia. 2006. *Ninth Malaysia Plan, 2006–2010*. Kuala Lumpur: Government Printers.
Malaysia. 2013. *Malaysia Education Blueprint: 2013–2025*. Putrajaya: Ministry of Education.
Maucourant, J. 2012. "New Institutional Economics and History." *Journal of Economic Issues* 45 (1): 193–207.
Menon, J., and T. Ng. 2013. "Are Government-Linked Corporations Crowding Out Private Investment in Malaysia?" Manila: Asian Development Bank, ADB Economics Working Paper Series No. 345.
Pepinsky, T. 2009. *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
Pereira, A. 2003. *State Collaboration and Development Strategies: The Case of the China Singapore Suzhou Industrial Park (1992–2002)*. London: Routledge.
Redding, G. 2005. "The Thick Description of Societal Systems of Capitalism." *Journal of International Business Studies* 36 (2): 123–155.
Rodan, G., and C. Hughes. 2014. *The Politics of Accountability in Southeast Asia: The Dominance of Moral Ideologies*. New York: Oxford University Press.
Searle, P. 1999. *The Riddle of Malaysian Capitalism: Rent-Seekers or Real Capitalists*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
Sloane, P. 1999. *Islam, Modernity and Entrepreneurship Among the Malays*. Basingstoke: Macmillan.
Song, L. 2001. "The Limit of Gradual Reform without Long Term Perspective. Instability of Institutional Arrangements in Mainland China." Unpublished paper, Nagoya University.
Storz, C., B. Amable, S. Casper, and S. Lechevalier, 2013. "Editorial: Bringing Asia into the Comparative Capitalism Perspective." *SocioEconomic Review* 11 (2): 1–16.
Streeck, W. 2016. "Order is an Exception, Not the Rule" (an interview with A. Labrousse). *Revue de la régulation* 19. http://regulation.revues.org/11925.
Uni, H. 2007. "Export Biased Productivity Increase and Exchange Rate Regime in East Asia." *Kyoto Economic Review* 76 (2): 117–138.
Vercueil, J. 2016. "Régulation Theory: From Textbook to Research Agenda." *Revue de la régulation* 19. http://regulation.revues.org/11869.
Wain, B. 2009. *Malaysian Maverick: Mahathir Mohamad in Turbulent Times*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Whitley, R. 1992. *Business Systems in East Asia: Firms, Markets and Societies*. London: Sage.
Whitley, R. 1999. *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.
Whitley, R., and X. Zhang. 2013. "Changing Macro-structural Varieties of East Asian Capitalism." *Socioeconomic Review* 11 (2): 301–336.
Witt, M., and G. Redding. 2013. "Asian Business Systems: Institutional Comparison, Clusters and Implications for Varieties of Capitalism and Business Systems Theory." *Socio-Economic Review* 11 (2): 265–300.
Witt, M., and G. Redding (eds). 2014. *The Oxford Handbook of Asian Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.
Zhang, M., R. Rasiah, and J. Lee. 2017. "Navigating in a Highly Protected Market: China's Chery Automobile in Malaysia." *Journal of Contemporary Asia* 47 (5).

Downloaded by [Université Rennes 2] at 02:10 15 December 2017

Partie 3

L'ASIE DU SUD-EST DANS LA NOUVELLE CONSTELLATION CHINOISE

Conférences & Séminaires
11
September 2014

The Rise of Asian Emerging Providers: New Approaches to Development Cooperation in Asia?

Proceedings of AFD – TAF seminar, November 2013

Sachin CHATURVEDI
Timothy GEER
Pooja JAIN
Eun Mee KIM
Elsa LAFAYE de MICHEAUX
Anthea MULAKALA
Tongquan SUN
Serge TOMASI
Siriporn WAJJWALKU

afd AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

4.5. Malaysia as a rising donor in Asia? A long-lasting role in technical cooperation from a South-South perspective

Elsa Lafaye de Micheaux, Senior Lecturer, University of Rennes 2, School of Social Science Economist and Malaysian Specialist

Abstract

Elsa Lafaye de Micheaux addresses the question of whether Malaysia can be considered as an emerging donor. The author argues that Malaysia, deeply involved in the early days of the Colombo Plan and the Non-Aligned Moment (NAM), helped define what would become known as South-South cooperation. Today, Malaysia focuses its development cooperation efforts on technical assistance, funding vocational training programmes, or cofinancing projects with Japan. Lafaye de Micheaux also points out how Malaysia, like many other Asian Southern providers, links cooperation with the expansion of its companies' commercial and investment activities. This follows the "Malaysia, Inc." foreign policy crafted by the government of former Prime Minister Mahathir bin Mohamad. From this perspective, Malaysia does indeed participate in the distinctively South-South cooperation typical of Asian partners.

The author concludes with the challenge South-South cooperation offers to traditional foreign aid models: what kind of funding will make development work? This question ultimately links the activities of emerging Asian and traditional donors: both seek, above all, development effectiveness.

Introduction: Can Malaysia be considered as an "Emerging" donor?

Malaysia is indisputably an emerging country: In 2011, its GDP per capita amounted to $16,000; measured in purchasing power parity, this is nearly half of Korea's standard of living of $30,000, and exceeds Thailand's by 1.7 times. Malaysia's Human Development Indicator rank is 61, behind Korea (15) and Singapore (26), but far ahead of Thailand (103) or Indonesia (124). Can Malaysia be viewed as an emerging donor? Malaysia has been involved in development cooperation since the early fifties – in this respect, demonstrating the same continuity as China or India, *i.e.* prolonging rather than establishing a policy. Moreover – and this is the key point – it is not a donor in the traditional sense, and in fact is unlike most of the so-called Southern providers (China, India or Thailand). Malaysia falls outside the standard definition for two reasons. Its aid takes the form not of grants or loans – the canonical forms of official development assistance – but technical cooperation alone (like Singapore), and it does not inscribe itself in the asymmetrical relation between donor and recipient: Malaysia always refers to mutual help and to South-South cooperation. As Kondoh *et al.* have noted, "With historical roots that emphasise non-alliance, Malaysian aid officials do not like [Malaysia] to be referred to as an emerging donor. They see their aid as South-South Cooperation and not aid," according to Kondoh, Kobayashi, Shiga and Sato (2010: 76).

Malaysia figures in some of the literature about the "new donors" (Manning 2006; Kondoh *et al.*, 2010). But since Malaysia does not declare the value of its cooperation, the country does not appear in official statistics on aid – neither in the broad official development assistance (ODA) statistics (OECD, 2012: 268), nor more specifically among providers who are not members of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (OECD, 2012: 257-263). In 2005, Malaysia expressed the desire to become an OECD Development Assistance Committee (DAC) member, but "at the time the answer was no" according to Manning (2006). How, then, may one most accurately describe Malaysia's current donor status? If it is not a donor in the traditional sense, what does development cooperation mean in a Malaysian context? This paper will address these questions by describing Malaysia's current-day operations, presenting the origins of Malaysia's policy and practice in this field, and framing a historical perspective on Malaysian cooperation. Since two important movements prefigured what is now called the South-South perspective in cooperation, we will go back to the first and

seminal Malaysian experience in the 1950s: the creation of an international organisation, the Colombo Plan for Cooperation and Development for Asia (Colombo Plan).[64] We will next examine the more nationalistic turn of the Non-Aligned Movement (NAM) of the late 1970s. We will then highlight the prominent role currently given to technical cooperation (TC) as recognised by UNESCO through the International Centre for South-South Cooperation for Science, Technology and Innovation (ISTIC) and which defines much that is distinctive about the Malaysian approach. We conclude by looking at the extraordinary continuity of Malaysia's cooperation over the years, despite the economic changes the country has experienced, and by examining the distinctions between Africa and Asia in Malaysia's policy and practice.

[64] Founded in 1951, the "Colombo Plan for Cooperative Economic Development in Asia and Southeast Asia" (Colombo Plan) is an international organisation with regional scope and multilateral governance. Planning was the main tool to guide capital investments and technical cooperation for development among members. The organisation's slogan is: "Planning Prosperity Together". Today, the Colombo Plan has 26 members from the broader Asia-Pacific Region, ranging from Afghanistan and Iran to Papua New Guinea (Colombo Plan Secretariat, 2011).

Methodology

This picture of Malaysian cooperation will be more qualitative than quantitative, compared to analyses dedicated to Chinese, Korean, Indian, or even Thai international assistance, because the subject lacks hard data and no consistent or official source exists for statistics. The evidence cited in this paper comes from scattered training and technical programmes, from various Malaysian Five-Year Plans, and from the Malaysian Prime Minister's Economic Planning Unit (EPU). The EPU oversaw the Malaysian Technical Cooperation Programme (MTCP) for 30 years, until 2010, when the Ministry of Foreign Affairs took over. The Colombo Plan data originates in a fieldwork study that we conducted at the Colombo Plan Secretariat in 2011.[65] Should Malaysia receive its wish of becoming an OECD member, more official aid statistics would become available for analysis.

4.5.1. Commonwealth, Third-Worldism and the origins of Malaysia's assistance

• Back to the Colombo Plan: the seminal involvement in "mutual help"

A fruit of the common strategy for South and Southeast Asia conceived in 1950 and promoted by (then-)Ceylon and Australia (Oakman, 2010), the July 1951 Colombo Plan was established in Colombo, the capital of Sri Lanka, by seven Commonwealth countries: India, Pakistan, Ceylon, Great Britain, Canada, Australia and New Zealand. The young organisation aimed to provide a new channel of international and economic relations between the United Kingdom (UK) and its former Empire in Asia (within the Commonwealth) (Benham, 1954; Basch, 1955). At the start, the organisation aimed to develop economically backward Asia in the spirit of mutual help. The reciprocal political agenda of Australia, Canada and the United Kingdom sought to contain the spread of communism in Asia by accelerating and materialising rapid social and economic progress in the former colonies. In a context of decolonisation that favoured the expression of these young Asian nations' interests, these changes were implemented through five-year plans ratified by each country. The anti-communism objective inspired the United States to join the Colombo Plan in 1951, just after its official launch; however, the country was compelled to keep a politically low profile by the nationalistic and socialist political leaders of India and Ceylon/Sri Lanka.

As a British possession at the time of its inception, Malaysia has taken part in the Colombo Plan since its 1951 launch. It was an early recipient of and partner in the "mutual help" that gave the Plan its *raison d'être;* in the same spirit, it also provided aid in the form of training. As a recipient country, Malaysia benefited from the Plan investments for replanting rubber-tree plantations after the Japanese occupation (Colombo Plan, 1951). But like the other members of the Plan,

[65] All statistics and information presented in this article comes from archives, interviews and information collected through the Secretariat. Unless the data are cited as coming from the Colombo Plan Secretariat's recent publication, *A Legacy of Excellence* (2011), the data have not been published before.

Malaysia also provided technical assistance within the multilateral organisation. The country had specific involvements in the fields of administration, transportation and telecommunication, food, agriculture and forestry. The "Technical Cooperation" division of the Colombo Plan trained over 32,000 people from 1950 to 1964, including 4,551 trainees in 1964 alone. Consistent with the principle of "mutual help," Malaysia provided training for 300 people from other Colombo Plan member countries during that same period (Colombo Plan Bureau, 1964). This experience would prove very influential for the future of Malaysia's cooperation.

- **Initiating its own cooperation programme: MTCP, 1980**

The history of the Malaysian Technical Cooperation Programme (MTCP) begins at the First Commonwealth Heads of States meeting in Sydney in 1978, where the idea was first conceived. The MTCP official launch came in 1980 at the Commonwealth Heads of State Meeting in New Delhi, under the auspices of the South-South movement. This conception of technical cooperation first saw expression at the Bandung Conference in 1955, and gained force with the Non-Aligned Movement (NAM) in 1961 – a collective resistance to imperialism, neo-colonialism and the Cold War bipolarisation of the world. Initially created to implement technical cooperation in developing countries, the MTCP became politicised during Mahathir's premiership (1981-2003). Its ideological rationale could be described as a syncretism between Third-Worldist[66] and "pan-Asian" perspectives (as manifested in Malaysia's "Look East Policy" with Japan in 1983), combined with the promotion of a modernist Islamic ideology. The Look East Policy reflected the renewed politicisation of Islam Malaysia and had a great impact on the direction of mutual assistance: the policy fomented a vibrant discourse against the West and the post-colonial British, as Mahathir expressed it in 1987: "Whatever you used to do before with the West, I think you should also do it with the East. That is the "Look East" policy" [..] If you have learnt the bad work ethic of the West before, it's about time you learnt some of the good work ethics of the East" (Jomo, 2003: 41). This attitude culminated in an official "buy British last" directive in the mid-1980s; at the same time, Prime Minister Mahathir even threatened to take Malaysia out of the Commonwealth, calling it "a creature of the past." (Jomo, 2003: 41). Diplomatic priorities had changed, and technical cooperation would follow the new trend toward Third World solidarity against the West.

Moreover, since the 1980s, Prime Minister Mahathir has encouraged a populist mistrust about Western donor motivations, criticising the North's paternalism, the insincerity and manipulation of rich, industrialised nations, and the information imbalance between developed and developing countries. Mahathir was also cynical about trade unions, which he thought had showed no concern for "the

[66] We aggregate under the name of Third-Worldism a variety of collective claims for national sovereignty and for self-sustaining development among Third World countries. Most observers believe that the concept of Third-Worldism was first expressed at the Bandung Conference of 1955, but this spirit was already very present at the creation of the Colombo Plan. The Non-Aligned Movement (NAM) began in 1961 and expanded on the Bandung Conference. The UN Group of 77 created at the first United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) session in 1964 also belongs to this movement. On the legacy of Bandung and on the contemporary meaning of Third- Worldism, see *e.g.*, Cho and Chen (2005).

fate of our worker[s] badly exploited" during colonial times, but "who [later] become our saviours, urging them [workers] to demand better conditions and higher wages," even if it might weaken Malaysian competitiveness (Khoo, 1995: 76). The same cynicism could be imputed, according to Malaysia's Premier, to Western environmental groups, whose sudden desire to preserve tropical forests (after exploiting them mercilessly during colonisation) could be seen as a way to trap developing countries in poverty (Khoo, 1995: 77). This discourse against Western values[67] logically frames the political choice to promote South-South cooperation between Southern countries; in Malaysia's view, genuine development aid could flourish only outside of the developed powers' orbit.

Furthermore, as Prime Minister of a "latecomer" country, Mahathir adopted a kind of Modernist trust in capital-P Progress deriving from shared knowledge and technology; this belief holds that the development of a country depends on the level and quality of its human resources. From this perspective, technical cooperation has had the dimension of a political project in Malaysia. Until 2007, the Economic Planning Unit was the national focal point for all technical cooperation: since the 1940s, Malaysia's EPU had been responsible for the administration and coordination of MTCP activities.

- **From the Colombo Plan's mutual help to MTCP: the evolution of the geographical scope and philosophy of Malaysia's assistance programme**

One may argue that Malaysia's commitment to development cooperation has followed the contours of the country's foreign relations (MFAM, 2013a):

- framed by the Colombo Plan, it initially addressed Asian-Commonwealth countries within an anti-communist ideology. This lasted from 1951, the beginning of the Colombo Plan while Malaysia remained under British rule, to independence in 1957, and continued from 1974 to 1976 under Prime Minister Tun Abdul Rahman, who aligned with British interests and favoured ties with the Commonwealth.

- under Prime Ministers Tun Abdul Razak and Sir Onn bin Ja'afar (1976-1981), Malaysian foreign relations became more critical toward western countries; non-alignment became the core definition of assistance. This new era of international relations led to the first official aid policy: MTCP.

- Prime Minister Mahathir reinforced the shift to non-alignment in the 1980s: MTCP gave increased priority to regional development with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), and strengthened solidarity with the Organization of the Islamic Conference (OIC, now the Organization of Islamic Cooperation) and the Southern-non-aligned countries, known as the G-15, in 1989.[68] The technical assistance programmes were offered (by order of priority) to (1) ASEAN, (2) Islamic and non-aligned countries, and (3) Commonwealth countries.

[67] This discourse is mainly directly toward the Premier's internal audience. One must not forget that at the time of these statements, and in fact since the New Economic Policy (1971), Malaysia has relied heavily on foreign investments to industrialise the country and promote its exports (noticeably in the electronic sector driven by US firms) (Lafaye de Micheaux, 2012).

[68] The G-15 are now the 18 members or observers of the NAM: Algeria, Argentina, Brazil, Chile, Egypt, India, Indonesia, Iran, Jamaica, Kenya, Malaysia, Mexico, Nigeria, Peru, Senegal, Sri Lanka, Venezuela, and Zimbabwe.

- in keeping with Mahathir's Look East Policy, the so-called "Malaysia Inc." symbiosis between public and private interests paved the way for Malaysia's economic integration with the global and African scenes via foreign direct investment (Jomo, 1993). This symbiosis connected Malay government-linked corporations (GLCs) with foreign policy (Lauseig, 1999). In African countries, industrial and commercial development (led by the GLCs) was blended with technical assistance. South Africa acted as a mediator, assisting these forays into Africa.

Malaysia has been involved in technical assistance in very distinct areas, from the governance of a multi-ethnic population to rural and urban development, including petroleum activities as well (in Ghana 1999; in Nigeria since 2002, and Sudan, Zimbabwe and other sub-Saharan countries more recently). According to the United Nations Development Program, in the early 2000s, Malaysia allocated more than 30 percent of its "South-South" cooperation assistance to Africa, a far larger percentage than any other Asian country contributed (UNDP, 2009). Malaysia's assistance has appeared officially as "South-South cooperation" in venues such as INsouth, an intellectual network for the South (see Appendix).

This expanding form of hybrid public-private involvement in underdeveloped economies is outside the scope of this paper, but it explains why Malaysian investments in Africa surpassed those of the Chinese in 2013, and are expected to increase in volume and political significance. Ultimately, the public-private Malaysian aid model may intersect with Malaysia's deployment of technical assistance elsewhere, and modify the definition of "mutual aid," a point to which we will return.

4.5.2. Malaysian cooperation for development: 100% technical?

• Expanding MTCP's orientations

In January 2010, the Ministry of Foreign Affairs MTCP Unit took over the administration and coordination of MTCP activities. In 2013, MTCP rhetoric shows the footprint of the past and seems largely unchanged from its early days:

"In line with the spirit of South-South Cooperation, Malaysia through the MTCP shares its development experiences and expertise with other developing countries. The programme forms part of the commitment of the Malaysian Government towards the promotion of technical cooperation among developing countries, strengthening of regional and sub-regional cooperation, as well as nurturing collective self-reliance among developing countries." (MFAM, 2013)

We should note the reference to South-South cooperation in this passage: the official presentation of the programme refers to its historical origins but remains very concise on the details of its achievements. We know, however, that since its inception, the Malaysian Technical Cooperation Programme (MTCP) has expanded in scope and coverage, with an emphasis on the exchange of development experience and the fostering of self-reliance among developing countries. We should also stress that both aims appear within the Colombo Plan Secretariat, where the focus centres on pragmatic orientations and the decisive role of knowledge-sharing in

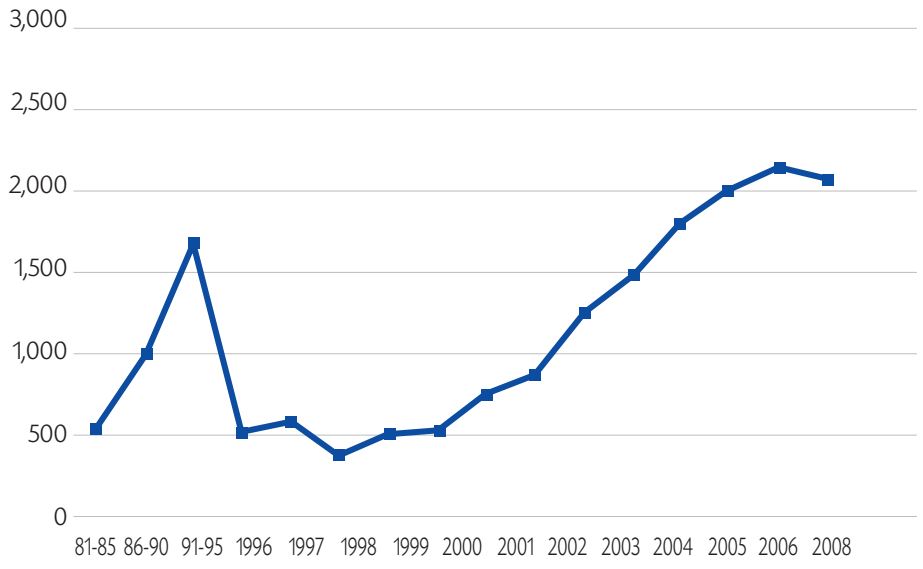
achieving sovereign development. According to the UNPD Study, since the inception of the MTCP, a total budget of MYR[69] 600 million has been allocated for the Programme. Of this, 75 percent of the budget has been allocated for human capital development (UNPD, 2009: 103).

The MTCP emphasises the development of human resources through the provision of training in several areas: public administration, good governance, health services, education, sustainable development, agriculture, poverty alleviation, investment promotion, banking, and information and communication technology.

The type of assistance provided by MTCP is diversified, from short-term specialised courses to long-term courses, scholarships, study visits and practicums, expert services, socio-economic development projects, and equipment and materials. After a slow period in the mid-1990s caused by the 1997-1998 financial crisis, the programme has gained momentum in the past decade. The number of participants in such courses increased from fewer than 500 in 1998 to more than 2000 in 2008 (see Figure 1). At the beginning of the 2010s, on average, more than 2,000 participants from 138 member countries come to Malaysia annually for training under the MTCP, according to Malaysia's Ministry of Foreign Affairs (MFAM, 2013). Since events, grants and concessional loans do not form part of the Malaysian assistance toolkit, development cooperation must be evaluated primarily in terms of training programme participants.

Figure 6

MTCP Course Participants 1981-2008



Source: UNDP (2009:105)

[69] Currency sign refers to Malaysian Ringgit.

About 150 short-term specialised courses are offered each year by more than 50 MTCP training institutions, making it difficult to give a comprehensive view of the curricula. The most important and famous venues are two governmental institutions: a high-level public administration centre, the Institut Tadbirin Awam Negara (INTAN), and the Institute of Diplomacy and Foreign Relations (IDFR). Many other Malaysian institutions can be considered centres of training excellence in Southeast Asia; they do not have equivalents elsewhere in Southeast Asia or in the Islamic world. More than 25,000 students have already received training through technical cooperation programs and these institutions since 1980. Yet in financial terms, sums spent for the MTCP have been very low, according to the Malaysian Economic Planning Unit (Kondoh *et al.*, 2010; UNDP, 2009) (see Table 1).

• Deepening involvement in the Colombo Plan training programmes

In 2013, the Colombo Plan is still operating and, as this section will show, significantly draws on Malaysia's expertise. The objectives of the Colombo Plan fully dovetail with Malaysia's own policy for Asian cooperation. The current Colombo Plan objectives are stated clearly in the Plan Secretariat (2011a); in addition to promoting Asia/Pacific economic development, it emphasises technology transfer as a means of rebalancing the information divide between North and South: "technical cooperation between the member governments, multilateral and other agencies... accelerating development through cooperative effort... with emphasis on the concept of South-South cooperation" (Colombo Plan Secretariat, 2011a).

Table 14 *MTCP Average Annual Training Expenditures 1980-2011 (in MYR)*

1980-85	1986-90	1991-95	1996-2000	2000-2005	2006-2011 (9th Malaysian Plan)
9 million	9 million	12.8 million	18.8 million	32.8 million	40 million

Source: Malaysia Economic Planning Unit cited in Kondoh et al., *2010; UNDP, 2009.*

Malaysia's involvement in the Colombo Plan started at the highest governance level: the General Secretary of The Colombo Plan from 2007 to 2011 was a Malaysian woman from the Economic Planning Unit, Mrs. P. Chiaw, who has left a dynamic and highly professional footprint on the Secretariat. Mr. Tay Bian How, the Drug Advisory Programme (DAP), director from 2000 to 2004, was an illegal-drug demand-reduction specialist from Malaysia. He now works as second-in-command of the DAP, closely linked to the US State Department. In addition, Malaysia plays a prominent role in the public administration training programmes provided by the Colombo Plan through its most famous national training institutes (*e.g.* INTAN, IDFR).[70]

[70] Source: Author interview, Mr. Tay, Colombo, 29 June 2011.

An institution with its own history, the Colombo Plan became very weak at the end of the 1980s – especially after the end of the Cold War, when the UK and Canada, two of the seven founding members of the Plan, left the organisation in 1991 (Colombo Plan Secretariat, 2011a). The Colombo Plan had been launched in part to combat the spread of communism in post-colonial Asia, shortly after the Communist party had gained victory in China. After the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War, the British and Canadian reasons for participating in the Plan vanished. After a few years, Japan and South Korea proposed continuing it, restricting its focus to technical assistance: they supported training coursework in the field of public administration and private sector development, to build neighbouring countries better able to integrate regional divisions of labour. The organisation called this 1995 turn of events a "revitalisation of the Colombo Plan" (Colombo Plan, 2011a).

Since 1995, the Colombo Plan multilateral structure consists of four major programmes: the Drug Advisory Programme, the Programme for Public Administration and Environment, the Programme for Private Sector Development (strongly supported by Korea; Colombo Plan, 2007b: 5) and a small, residual Long-Term Scholarship Programme (Colombo Plan Secretariat, 2011a). We can measure the respective importance of each either by the number of sub-programmes it has run since 1995 or by the number of participants (see Table 2).

Table 15 *Number of Programmes and Sub-programmes at the Colombo Plan 1995-2011*

	Colombo Plan Programmes 1995-2011	Number of Sub-programmes
1	Drug Advisory Programme (DAP)	241
2	Programme for Public Administration and Environment (PPAE)	219
3	Programme for Private Sector Development (PPSD)	99
4	Long-Term Fellowship Programme (LTFP)	38
	Total Sub-programmes	597

Source: Colombo Plan Secretariat, 2011a.

Funding for the four major programmes is completely unequal and reflects distinct policies, partnerships and challenges. For example, the Drug Advisory Programme, begun in 1973 (CPDAP 2004), is more than twenty times richer than the other programmes.[71] Since 2003, DAP has focused on capacity building for reducing drug demand

[71] The author gathered this data on the funding of the Colombo Plan in 2011 during fieldwork conducted while under a short-term research assignment at the Colombo Plan, from 28 June to 7 July 201, in Colombo, Sri Lanka. Information was gathered through interviews and publicly unpublished documents available at the Colombo Plan Secretariat Library, 31 Wijerama Road, Colombo 07, Sri Lanka. The author wishes to acknowledge the librarian, Mrs. Soma de Silva, for her dedication to the library and for her patient and kind help.

in Asian countries, especially in Afghanistan. This rather autonomous department of the Colombo Plan relies heavily on specific grants from the US State Department's Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL); grants increased to high levels after 9/11 and the 2003 invasion of Afghanistan.[72] In 2011, the DAP was able to collect about $12 million from INL, and received another grant of approximately $2 million from the US Department of State for anti-terrorism efforts in Afghanistan (Colombo Plan, 2006).[73] In Afghanistan, among the 40 drug treatment centres funded by the United States in 2011, the Colombo Plan DAP runs 26 (US State Department, 2010). The centres offer long- and short-term training programmes in drug-demand reduction for Afghan social workers, medical workers, coordinators, healthcare workers, and so forth. Locally, the Colombo Plan tries to draw upon related efforts carried out by faith-based organisations, religious leaders and scholars. It also organises the Afghan Youth Congress for long-term projects. The Colombo Plan also collaborated with Indonesia's Central Board of Ulama and the National Narcotics Board of Indonesia to strengthen the role of Islamic religious leaders in fighting illegal drug consumption in Afghanistan. This mediation by Islamic and Asian countries helped local Islamic religious leaders accept the US/INL-funded initiative. Malaysia has lent its expertise and has been closely involved in the effort to integrate Islamic values into drug-demand reduction programmes (Colombo Plan, 2006).[74]

The other programmes are financed by membership fees, which amounted to less than $20,000 per country per year in 2009: the 26 members of the Colombo Plan contributed less than the $500 million needed for the Secretariat's budget. This amount funds the Programme for Public Administration and Environment (PPAE) and the Programme for Private Sector Development (PPSD); the latter may be considered a modern form of technical cooperation. It offers human resources training to civil servants, aimed at modernising Asian bureaucracies (Colombo Plan Secretariat, PPSD Statistics Department, 2011 [unpublished]). Colombo Plan scholars, of which there were 106 between 2005 and 2011, used to be as famous as Fulbright scholars in Asia (especially in Australia), but their fame has greatly weakened in recent decades (Colombo Plan Secretariat, 2010). Additionally, over three years from 2005 to 2007, Thailand provided a voluntary contribution to finance a so-called Environment Programme,[75] it has benefited 139 participants from the Asia-Pacific Region and has been integrated into the PPAE.[76]

Malaysia has a modern bureaucracy with civil servants proficient in English and numerous public agencies devoted to technology, productivity, planning and so forth; its training institutions can therefore provide courses in economic planning, management, and

[72] Source: Author interviews, Mr K. Quero-Mentz, US Embassy, Colombo, 5 July 2011; Eastor Su, Demand Reduction Advisor, Colombo, 29 June 2011.

[73] Source: Author interview, W. Zender, US State Department, Colombo, 2 July 2011.

[74] Source: Author interview, Mr. Tay, Colombo, 29 June 2011.

[75] These include capacity-building programmes on subjects such as tropical wetland management, hazardous waste management, environmental toxicology, coastal zone management, and so forth (Colombo Plan Secretariat 2007: 4).

[76] Source: Author interviews, Colombo Plan Secretariat Secretary-General P. Chia, July 2011; PPA Officer Ms. Savini Sirikumara, 4 July 2011; PPSD Programme Officer De Vika, 6 July 2011, Colombo.

diplomatic bilateral or multilateral negotiations. Colombo Plan programmes to modernise Public Administration within Asia de facto mostly rely on Malaysian and Singaporean institutions. Malaysia offers the most training sessions, with 80 programme participants in 2011, compared with only 20 in Singapore; attendees were hosted by MTCP, the National Institute of Public Administration (INTAN), Institute of Diplomacy and Foreign Relations (IDFR), Small and Medium-sized Enterprise Corporation (Malaysia), SEAMEO (Sciences and Mathematics), as well as public universities and other similar institutions (Colombo Plan, 2011a).

To summarise, it is fairly well established that Malaysia has chosen a clear orientation toward technical cooperation, as Singapore has. The Malaysian programmes provide various forms of technical cooperation in areas where the country has experience and expertise. Its technical cooperation is conducted through many local training institutions and hundreds of short-term specialised courses.

- **Obtaining international recognition (ISTIC UNESCO/2008)**

Other specific efforts also provide reasons for considering Malaysia a rising donor – for example the International Centre for South-South Cooperation for Science, Technology and Innovation (ISTIC), established in 2008 and hosted by the Academy of Sciences in Kuala Lumpur. The centre is a platform for sharing knowledge and capacity-building under the auspices of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Its origins lay in the 2005 Second South Summit of the Group of 77 in Doha, China, and in the ensuing Plan of Action that asked UNESCO to support South-South cooperation. ISTIC has also received endorsement from the Organization of Islamic Cooperation (ISTIC, 2013). This institution is thus a Malaysia-UNESCO cooperation programme in charge of training and capacity-building in sciences, technology and innovation. According to the ISTIC website, its official objective is to help countries integrate a developmental approach into their national science, technology and innovation policies. It also aims to build capacity in sciences and technology through policy advice and exchange of experience and best practices. ISTIC also supports the exchange of students, researchers, scientists and technologists among developing countries (ISTIC, 2013).

ISTIC partner organisations come from both the developed and developing world, such as Italy's InterAcademy Panel Science Education Programme. ISTIC also works in Africa with the future University of Sudan: the first training programme for African science teachers was held over five days in April 2013 in Khartoum with trainers from Malaysia. Its outcomes included a commitment from Sudan to establish a teacher's academy for mathematics and science, in order to continue the educators' professional development (New Straits Times, 2013).

ISTIC conducts several programmes: STEM, which stands for innovative Science, Technology, Engineering and Mathematics; IBSE, a hands-on approach known as Inquiry-Based Science Education; and workshops, resources and support for developing countries' educational authorities and science teachers, via a website of the French "Main à la Pâte" Foundation (LAMAP). ISTIC's efforts involve educating high-level decision makers and middle managers on science, technology and innovation policy (KISTEP-ISTIC, 2013).

Acknowledging that the seeds of Malaysia's cooperation system are deeply rooted in sharing knowledge and ensuring political sovereignty, UNESCO has chosen Malaysia as ISTIC's host country. The institution has an explicit double role as facilitator and ethical advisor, providing "stronger interface between science and policy, identifying development enablers and deeper consideration of the ethical dimension of development" (UNESCO, 2013).

For Malaysia, ISTIC represents a symbolic recognition of its singular political position and the quality of its training institutions among myriad innovation-oriented governmental agencies – from small and medium enterprises (SME) to local government administrations. Malaysia's prominence also proves strategic for UNESCO: the country is an excellent interlocutor for multilateral cooperation with the South. Malaysian cooperation activities have always taken place at the crossroads of the Islamic world, through the OIC, ASEAN and the Non-Aligned Movement. At the same time, the country has joined Japan in "triangular cooperation" efforts, such as those between Japan-Zambia-Malaysia to facilitate Zambian trade and investment development in 2005 through 2009. According to UNESCO's Director General, I. Bokova, "Malaysia has made science, technology and innovation a cornerstone of its development strategy" (UNESCO, 2013). UNESCO's global recognition of Malaysia's distinctive South-South cooperation has great value for this emerging country: it has tried since 1991 to escape the middle-income-country trap, and seeks "fully developed" status as part of its "Vision 2020" (Mahathir, 1991). "We are small, but we continue to harbour very big dreams," commented Dr Lee Yee Cheong, Chairman of the governing board of ISTIC at the institution's fifth anniversary ceremony in May 2013 (UNESCO, 2013).

4.5.3. Conclusion: Has Malaysia's cooperation remained unaltered or has it evolved?

This paper has drawn a sketch of Malaysia's technical cooperation from the Colombo Plan (1951) to ISTIC/UNESCO (2008), highlighting how this emerging country has maintained a remarkable South-South continuity through technical cooperation activities. Leaving aside the growing foreign direct investment trend since the 1990s – one in which Malaysian multinational corporations combine political, technical and economic cooperation in Africa – this continuity is striking and underscored by Malaysia's Ministry of Foreign Affairs and the MTCP itself. Such an unaltered policy and philosophical continuity may seem surprising for a country that has experienced huge changes in its own social and economic history. This discrepancy between high levels of achievements in the economic field and a somewhat static mode of cooperation may appear puzzling. Expenditures have remained small relative to Malaysia's economic growth and capacities, and compared to the practices of neighbouring countries, particularly Thailand, which spends ten times more as a percentage of gross national product (GNP). If we try to compare Malaysia's amount of aid to its expected 0.7% gross national product (GNP), or to the actual 0.31% given by Development Assistance Committee (DAC) donors in 2011, it reaches less than 0.005% of GNP (0.06% of Thailand's in 2008). Nonetheless, we can identify some key elements that may account for the continuity of Malaysia's cooperation model:

1. Malaysia does not share the same regional geopolitical ambitions as China and India, the most prominent regional examples of rising donors. As a small country, Malaysia does not expect to change how the world is run, nor does it expect to shape its neighbours' development with its own model. That may prove one of the reasons for Malaysia's relatively modest contribution to cooperation, compared to other new Asian donors.

2. Foreign aid did not contribute much to Malaysia's historical experience of development cooperation, compared with more determining factors: government spending and foreign direct investment in the 1970s and 1980s. Thus, post-war official development assistance (ODA) did not play the same role in Malaysia (or in Singapore) as it played in South Korea, where it was essential. Hence, the concept of ODA as a solidarity tool that can support and change the destiny of a country does not fit Malaysia's foreign policy or public expectations. The country does not sense a debt to international solidarity (Lafaye de Micheaux, 2012). For instance, during the five years of the Fifth Malaysian Plan (1986-1990), the country benefited from MYR 531 million in bilateral (75%) and multilateral (25%) assistance; this represented only 0.4% of GDP in 1990 (EPU, 1990). Compared to this, assistance provided by Malaysia as a Southern provider through MTCP during the Fifth Malaysia Plan (MYR 29 million) accounted for less than 5.5% of aid received (EPU, 1990). A balance between received aid and provided assistance was never reached; the Malaysian aid "effort" is desperately low.

3. This assertion about foreign aid's relatively low impact on Malaysia must be nuanced by the fact that, as a developing country, Malaysia did benefit from foreign aid after decolonisation (OECD 2013a). Japan has been Malaysia's most generous and influential cooperation partner. Japan-Malaysia cooperation began in 1956. Since then, 2,700 Japanese experts and 1,800 volunteers have come to Malaysia while about 10,000 Malaysians have trained in Japan (JICA, 2013). It has been shown that Japan, through the Japan International Cooperation Agency (JICA), has actually contributed to Malaysian economic development and poverty reduction (Kohama, 2010). This long-lasting experience as a recipient country had recently been transformed into a more balanced partnership relationship. JICA now teams with Malaysia on development projects in ASEAN and in Africa in the form of triangular cooperation (TT-SSC, 2013).

4. Malaysia's behaviour in Asia differs from its actions in Africa (Stark, 2012). In Asia, relationships are more strictly handled through technical cooperation only; in Africa (especially in Islamic countries like Nigeria or Sudan) aid modalities appear more mixed. As we have seen, the aid landscape is more heterogeneous because technical cooperation emerges within economic cooperation involving government-linked companies. In Africa, large Malaysian government-linked corporations and multinationals operate in various fields. Among these, natural resource extraction is prominent, as it is in Sudan. As noted above, since the "Malaysia Inc." turn of Mahathir's foreign policy, Malaysian GLCs do link elements of technical cooperation to commercial and industrial contracts overseas. The political dimension of the state-to-state negotiations is crucial in obtaining the contracts and concessions (Lauseig, 1999).

This political involvement could lead to a relationship between Malaysia and Sudan for technology transfers in the petroleum field,

as it did in 1997, when Malaysian assistance was linked to Sudanese oil supply. Such a relationship may also involve food security, Islamic finance and banking. The Malaysia-Sudan Trade and Investment Forum held in Khartoum in November 2012 served as a recent illustration of such hybrid cooperation (Sudan News Agency, 2013). Though this initiative did not involve the official actors and objectives that have characterised ODA, it allows us to think that Malaysia can use foreign assistance as one instrument among others, deeply linked with foreign policies and commercial objectives. The complex articulation of technical cooperation provided by government-linked corporations, and the commercial and political benefits that arise, lead to a new way of conceiving (and later evaluating) what we should properly call Malaysia's development assistance. This conception in turn may nurture shared thinking and current debates about new international cooperation actors, the blended nature of aid – public, private, hybrid – and its complexity: ODA, international development enterprises, migrant remittances, and so forth. This conception may also help us understand precisely which resources directed to developing countries do the most to make development possible and should be included in a comprehensive reading of international aid.[77]

The apparently static character of Malaysian cooperation therefore only tells part of the story. Malaysia's broader and more hybrid foreign engagements also draw upon its technical capacities, and more fully illustrate the principle of "mutual aid" with which we started – a modality that characterises much current South-South cooperation and has much broader implications for Malaysia's political and economic development than does its traditional assistance.

[77] For a discussion of the methodology, see OECD (2013).

Bibliography

Adeney, M. (1969), *Passage to opportunity: Some success stories of the Colombo Plan,* Colombo Plan Bureau, Colombo.

Amrith, S. (2005), "Asian internationalism: Bandung's echo in a colonial metropolis", *Inter-Asia Cultural Studies,* 6(4), 557-669.

Arulpiragasam, A. (1952), *A short review of the Colombo Exhibition (February 23 to March 22, 1952),* Government Press, Colombo.

Basch, A. (1955), "The Colombo Plan: A case of regional economic cooperation", *International Organization*, 9(1), 1-18.

Benham, F. (1954), "The Colombo Plan", Economica, 21(82), 93-112.

Cho, H-Y. and K-H. Chen (2005), "Editorial introduction: Bandung/Third Worldism", *Inter-Asia Cultural Studies,* 6(4), 473-475.

Colombo Plan (2011), *Colombo Plan training calendar,* Colombo Plan Secretariat, Colombo.

Colombo Plan (2010), *Proceedings and Conclusions of the 42nd Consultative Committee Meeting, New Delhi,* Colombo Plan Secretariat, Colombo.

Colombo Plan Bureau (1971), *A Compendium of some major Colombo Plan assisted projects in South and South-East Asia,* Colombo Plan Bureau, Colombo.

Colombo Plan Bureau (1963-64), *Facts: Colombo Plan,* Colombo Plan Bureau, Colombo.

Colombo Plan Drug Advisory Programme (CPDAP) (2004), *Drug advisory programme 1973-2003: Celebrating 30 years of excellence on caring for the world,* Colombo Plan Secretariat, Colombo.

Colombo Plan Secretariat (2011*a*), *A legacy of excellence, the story of the Colombo Plan,* Colombo Plan Secretariat, Colombo.

Colombo Plan Secretariat (2011*b*), "South-South cooperation", *Focus,* (51).

Colombo Plan Secretariat (2010*a*), *Statistics: Participants by country and by year 1995-2011,* Colombo Plan Secretariat, Colombo, Retrieved from: http://www.colombo-plan.org/colombo-plan_sitearchives/statistics.php

Colombo Plan Secretariat (2007), *"South-South cooperation,"*, Focus, 10(41).

Colombo Plan Secretariat (2006), *The drug problem, strengthening the role of Islamic religious leaders,* Colombo Plan Secretariat, Colombo.

Colombo Plan Secretariat (1955-1956; 1958-59; 1964-965; 1975; 1992-2003), *Annual report,* Colombo Plan Secretariat, Colombo.

Colombo Plan Secretariat (2001), *The Colombo Plan, 50th Anniversary*, Colombo Plan Secretariat, Colombo.

Economic Planning Unit (EPU) (2006), *Ninth Malaysia Plan 2006-2010,* Prime Minister's Department, Putrajaya, Retrieved from: http://www.epu.skali.my/web/guest/ninth-malaysia-plan-2006-2010

Economic Planning Unit (EPU) (1990), *Sixth Malaysia Plan 1990-1995,* Prime Minister's Department, Putrajaya, Retrieved from: http://www.epu.skali.my/web/guest/sixth-malaysia-plan-1990-1995

Economic Planning Unit (EPU) (1981), *Fourth Malaysia Plan 1981-1985,* Prime Minister's Department, Putrajaya, Retrieved from: http://www.epu.skali.my/web/guest/fourth-malaysia-plan-1981-1985

Elfaki, N.M. (2012), "Sudan-Malaysia political and cultural relations", *Australian Journal of Basic and Applied Sciences,* 6(13), 250-257.

Huyck, E.E. (1953), "The Colombo Plan: Progress on the sub-continent", *Middle East Journal,* 7(1), 88-99.

International Science, Technology and Innovation Centre for South-South Cooperation (ISTIC) (2013), *Introduction and historical background,* UNESCO, Badung, Retrieved from: http://istic-unesco.org/index.php/features/module-positions

Japan International Cooperation Agency (JICA) (2013), *Malaysia.* Kuala Lumpur: JICA, Retrieved from: http://www.jica.go.jp/malaysia/english/

Jayawardana, J.R. (1950), *The Founder Fathers*, Government Press, Colombo.

Jomo, K.S. (2003), M Way, *Mahathir's Economic Legacy,* Forum, Petaling Jaya.

Jomo, K.S. (ed.) (1993), *Industrializing Malaysia,* Routledge, New York and London.

Korea Institute of Science et Technology Evaluation et Planning, and the International Science, Technology and Innovation Centre for South-South Cooperation under the Auspices of UNESCO (KISTEP-ISTIC) (2013), *KISTEP-ISTIC SetT innovation training programme for high level policy makers conference on SetT P.I.E-ing (Planning, Implementation et Evaluation) framework and its applications to green technologies,* 11-15 November, Incheon, Retrieved from: http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/brochure-istic-kistep-st-policy-training-program-2013-international-fo.pdf

Khoo, B.T. (1995), *Paradoxes of Mahathirism. An Intellectual Biography of Mahathir Mohamad,* Oxford University Press,Kuala Lumpur.

Kohama, H. (2003), *External Factors for Asian Development,* Institute of Southeast Asian Studies,Singapore.

Kondoh, H., T. Kobayashi, H. Shiga and J. Sato (2010), *Diversity and transformation of aid patterns in Asia's "Emerging Donors",* JICA White Paper WP-RI, No. 21 (October), JICA, Tokyo.

Lafaye de Micheaux, E. (2012), *Malaisie, un modèle de développement souverain?* Ens Editions, Lyon.

Lauseig, J. (1999), « Quand la Malaysia Inc. joue la carte Sud-Sud en Afrique subsaharienne », *Politique africaine,* 4(76), 63-75.

Mahathir, M. (1991), *The way forward, working paper for "Vision 2020",* United Nations, New York, Retrieved from: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan003223.pdf

Manning, R. (2006), *Will "Emerging Donors" change the face of international cooperation?* OECD-ODI lecture, 9 March, OECD, Paris, Retrieved from: http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-presentations/131.pdf

Ministry of Foreign Affairs of Malaysia (MFAM) (2013), *Multilateral diplomacy: Malaysian technical cooperation programme* (MTCP), MFAM, Putrajaya, Retrieved from: http://www.kln.gov.my/web/guest/malaysian-technical-cooperation-programme

Ministry of Foreign Affairs of Malaysia (MFAM) (2013*a*), *Foreign Policy Overview,* MFAM, Putrajaya, Retrieved from: http://www.kln.gov.my/web/guest/foreign_policy

New Straits Times (2013), "A foundation for the future", New Straits Times, 22 May, Retrieved from: http://www.nst.com.my/latest/a-foundation-for-the-future-1.283623#ixzz2pcMd8YC8

Oakman, D. (2010), *Facing Asia, A History of the Colombo Plan,* National University Press, Canberra, Australia.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013), *Resource flows beyond ODA in DAC statistics,* OECD Publishing, Paris, Retrieved from: http://www.oecd.org/dac/stats/beyond-oda.htm

OECD (2013*a*), *ODA statistics database,* OECD Publishing, Paris, Retrieved from: http://stats.oecd.org/qwids

OECD (2012), *Development co-operation report 2012: Lessons in linking sustainability and development*, OECD Publishing, Paris, Retrieved from: http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2012-49-en

Stark, J. (ed.) (2012), *Malaysia and the Developing World,* Routledge, New York.

Revue de la régulation

15 (1er semestre / Spring 2014)
Économie politique de l'Asie (2)

Elsa Lafaye de Micheaux

Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ?

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
Elsa Lafaye de Micheaux, « Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ? », *Revue de la régulation* [En ligne], 15 | 1er semestre / Spring 2014, mis en ligne le 27 juin 2014, consulté le 01 juillet 2014. URL : http://regulation.revues.org/10760

Éditeur : Association Recherche & Régulation
http://regulation.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur :
http://regulation.revues.org/10760
Document généré automatiquement le 01 juillet 2014.
© Tous droits réservés

Elsa Lafaye de Micheaux

Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ?

« Nous avons été très bien traités par la Chine depuis 40 ans »
(M. Chow Kon Yeow, député Democratic Action Party, opposition, Penang, août 2013)
« Nous n'avons pas la même conception de la sécurité que vous »
(Norani Othman, Sisters in Islam, Petaling Jaya, septembre 2013)

Introduction : Chine-Malaisie en 2014, vers un partenariat stratégique global en toute confiance ?

1 L'accident d'avion de la Malaysian Airlines en mars 2014 a récemment porté sur le devant de la scène l'existence de liens étroits entre les deux pays et a mis en lumière le souci permanent du gouvernement malaisien d'apparaître à la hauteur de l'événement aux yeux des Chinois. Sans préjuger des conséquences futures de cet événement dramatique sur la relation entre les autorités chinoises et malaisiennes, cette inquiétude du gouvernement de Najib Razak peut être lue dans une perspective beaucoup plus large, marquée par la montée en puissance économique et politique de l'empire du Milieu, parfois interprétée comme porteuse d'une menace pour l'Asie. Cette idée de menace grandissante d'un nouvel hégémon s'exprime en particulier du côté américain depuis une dizaine d'années.

2 De fait, il ne fait plus aucun doute, au début de la décennie 2010, que toute l'Asie du Sud-Est se trouve en position de dépendance accrue à l'économie chinoise : on y observe l'interpénétration des intérêts commerciaux, financiers et monétaires nationaux avec les intérêts chinois. Réciproquement sur le plan diplomatique, l'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) est désormais un partenaire indispensable à la Chine, avec lequel elle adopte un ton clairement conciliant dans la négociation ce qui tranche avec le Nord de l'Asie orientale (Boisseau du Rocher, 2014, p. 6). Même si le Japon demeure un acteur de premier plan au sein de l'ASEAN (Chaponnière, 2014), l'accélération de la montée en puissance chinoise constitue sans aucun doute la nouvelle donne régionale des années 2000 (Boisseau du Rocher, 2006 ; Lemoine, 2007 ; Saw, 2007 ; Tréglodé, 2014). La tendance s'est fortement accélérée au cours de la décennie 2000, et a même été accentuée par la crise mondiale de 2008 qui, à la faveur de la récession des économies occidentales, s'est traduite par une plus grande polarisation sur l'Asie de l'économie chinoise.

3 La Malaisie, dont l'économie extravertie reste encore fortement liée aux États-Unis et à l'Europe (Lee J., 2014) est exemplaire de cette nouvelle donne structurelle : ses exportations à destination de la Chine sont passées au-dessus des exportations vers les partenaires traditionnels, et ce en 2008 précisément. Derrière les flux d'échange commerciaux[1] se noue tout un faisceau de liens économiques et politiques qui s'affermissent au fil des mois. Rappelons ici que la Malaisie est un pays beaucoup plus développé que la Chine (avec un niveau de vie en $PPA deux fois supérieur en 2012), ayant résolu avec détermination la question de la pauvreté endémique qui frappait le pays en 1970 (Lafaye de Micheaux, 2012). Au sein des économies d'Asie du Sud-Est dominées par la puissance économique et financière de Singapour, elle tient le deuxième rang, apparaissant 1,7 fois plus riche que la Thaïlande voisine, troisième.

4 Le rapprochement Malaisie-Chine s'opère à très grande vitesse et à plusieurs niveaux : individuels – liens familiaux, étudiants, touristes – mais aussi entreprises, chambres de commerce, États fédérés malaisiens et régions chinoises, États centraux. Ainsi, lors de la visite présidentielle de Xi Jinping en Malaisie en octobre 2013, les deux pays ont convenu d'adopter un partenariat stratégique global pour renforcer leurs liens bilatéraux. Des liens dont le Président chinois a souligné publiquement l'importance pour la Chine tandis que,

réciproquement, le Premier ministre malaisien qualifiait la Chine « d'ami de confiance »[2]. De ces discours officiels extrêmement convergents, on retiendra l'accent mis sur le rôle prééminent et privilégié de la Malaisie dans les relations chinoises avec l'ASEAN et sur le fait que la coopération y compris militaire entre les deux pays est appelée à s'intensifier fortement. Ce rapprochement devrait, toujours selon Xi, se manifester par une fréquence élevée des visites officielles, une communication commune sur les grands sujets et le renforcement des liens bilatéraux d'État à État, une coopération économique et commerciale accrue, des coopérations dans les télécommunications et les satellites de télédétection, les biotechnologies. De plus, leurs liens dans le domaine stratégique devraient aussi se renforcer[3], la Chine demandant à ce que les deux pays utilisent davantage la consultation entre armées en matière de sécurité et de défense et qu'elles travaillent ensemble pour combattre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Il a été aussi proposé que la Chine et la Malaisie coopèrent davantage au niveau infra-national et sur le plan des échanges interpersonnels, le tout inséré dans le cadre d'une intégration économique régionale (ASEAN), elle-même porteuse des conditions favorables au développement.[4]

5 Mais quelles sont, derrière ces discours conciliants, les bases réelles de ce rapprochement Malaisie-Chine ? Et dans quelle mesure cette relation, jugée très qualitative par la Malaisie, fait effectivement consensus dans le pays, y compris dans une période politiquement tendue au lendemain des élections générales disputées de mai 2013 (Fau, 2013) ?

6 Pour éclairer et contextualiser la réalité économique et politique du rapprochement sur lequel se fonde ce partenariat et sa portée, nous choisissons de mettre en relief le contenu de la relation Chine-Malaisie telle qu'elle s'est nouée au cours des dernières années, en se plaçant du point de vue malaisien. Il s'agira d'en souligner les tenants et aboutissants politiques (1.) et économiques (2.) d'une part, d'en décrire les échos politiques intérieurs de l'autre (3.).

7 D'un point de vue méthodologique, ce texte d'économie politique internationale se fonde largement sur des éclairages locaux relatifs à cette question – documentation officielle et entretiens – obtenus lors d'une mission de terrain (août-septembre 2013) en Malaisie à Kuala Lumpur et Penang. Une vingtaine d'entretiens approfondis ont été conduits auprès d'acteurs politiques (du parti malais au pouvoir, du parti d'opposition « démocratique » à dominante chinoise ou de l'opposition islamique), institutionnels (administration chargée de l'accueil des investissements étrangers, institut maritime), ou universitaires (Universiti Sains Malaysia ; University Malaya) mais également issus du monde économique (entreprises privées, sociétés de conseil en placement) ou de la société civile (syndicat : Malaysian Trade Union Congress ; chambres de commerce malaise et chinoise en Malaisie, ONG : Sisters in Islam et journalistes – *Kinibiz*, *The Star*). La méthode par entretien, qualitative, vise à saisir les discours des acteurs concernés portant sur la représentation de la relation Malaisie-Chine. Elle est apparue nécessaire, conjuguée aux données quantitatives de la statistique publique et aux publications officielles, pour mieux s'orienter parmi les hypothèses de travail relatives à cette relation sensible (menace ? / double jeu chinois ? / favoritisme à l'égard de la forte population malaisienne d'origine chinoise ?).

8 Ces entretiens ont porté sur diverses dimensions de la relation Chine-Malaisie et visaient donc à en saisir l'écho dans la société civile et dans les partis : la stratégie de cette relation conciliante vis-à-vis du géant en plein essor fait-elle l'objet de critique dans l'opposition malaisienne ? Fin 2013, cette opposition politique, islamique, syndicaliste, progressiste, démocratique, anti-corruption etc. est ressortie vivifiée de la campagne électorale de mai 2013. On peut se demander sur quels plans se fondent d'éventuelles critiques de la politique étrangère ou des choix économiques en faveur de la Chine. Enfin peut-on dire que la Chine adopte un biais « pro-Chinois » en favorisant les sino-malaisiens que ce soit en politique ou dans les affaires (*ethnic business*) ? Qu'en pense alors le parti malais au pouvoir, l'United Malays National Organization (UMNO), auteur d'une politique de discrimination positive pro-malaise depuis 1971 ?

1. Chine-Malaisie ? Une relation d'État à État extrêmement précieuse pour le gouvernement malaisien

1. 1. Une relation diplomatique inscrite dans la continuité et des bénéfices politiques pour le parti malais au pouvoir : l'UMNO

9 Dans les discours officiels, on fait remonter les relations diplomatiques de la Malaisie avec la Chine au moment où, en 1974, Tun Abdul Razak, deuxième Premier ministre de la jeune nation Malaisie et père de l'actuel Premier ministre Najib Abdul Razak, a établi les liens diplomatiques avec la Chine populaire : la Malaisie fut ainsi le premier pays non communiste d'Asie du Sud-Est à rétablir des liens officiels avec la Chine. Plus récente, l'ouverture économique à la Chine résulte d'une nouvelle orientation politique permise par la signature d'un traité de paix entre Chin Peng, le leader du Parti communiste de Malaisie (CPM), le gouvernement malaisien et le commandement militaire thaïlandais le 2 décembre 1989 à Ha'adyai : cet accord signifiait aussi la fin officielle du soutien chinois aux communistes malaisien (Chea, 2009). Depuis lors, la relation diplomatique est marquée par une forte continuité, notamment accélérée et fortement soutenue par le Premier ministre Badawi entre 2003 et 2009 (Kuik, 2013). Face à l'effet récessif sur les exportations malaisiennes de la crise des *subprimes* (-16 % entre 2008 et 2009), le Premier ministre Najib qui a succédé à Badawi en 2009 s'est à son tour tourné vers Pékin. Le but était de revitaliser l'économie malaisienne exportatrice, stimuler de nouveaux investissements chinois dans l'industrie et développer les échanges dans les domaines de la finance, des infrastructures, des sciences et technologies et de l'éducation. Nous quantifierons dans la partie suivante les effets de cette implication politique directe.

10 Au-delà du choc macroéconomique lié à la crise, le gouvernement de Najib semble usé politiquement par les décennies de domination sans partage de l'UMNO, le parti conservateur malais qu'il dirige. Cette légitimité avait déjà été affaiblie en 2008 lorsque le parti a subi un net recul, ça l'est encore plus nettement en 2012 et jusqu'aux élections du 5 mai 2013 (Fau, 2013 ; Ooi, 2013). Dans ce contexte troublé, le soutien légitimiste de la Chine au gouvernement malaisien et au parti dominant, s'avère donc providentiel. À l'occasion de la visite de Najib en Chine en avril 2012, le Premier ministre chinois Wen Jiabao avait rendu publiquement hommage à Tun Abdul Razak, le père de Najib, en souvenir de 1974. Il a aussi annoncé que 2014 serait l'« Année de l'amitié Malaisie-Chine », pour marquer les 40 ans de relations diplomatiques : pour célébrer cette longue relation la Chine a prêté deux pandas pour dix ans à la Malaisie. De son côté Najib présentait la Malaisie comme un pays ami particulièrement visionnaire, à l'avant-garde planétaire d'une reconnaissance de la puissance chinoise dans l'économie mondiale par son innovation et sa large demande domestique, de même qu'en matière de coopération économique et de diplomatie.

11 En 2013, durant la (courte) campagne électorale, le président chinois a, on l'a dit, apporté le soutien de la Chine à l'UMNO dont il a salué la victoire dès le lendemain des élections. Cette campagne électorale a d'ailleurs révélé que la Malaisie pouvait se trouver prise malgré elle au centre de la rivalité Chine/États-Unis : pendant des mois et selon les moments, le discours officiel malaisien a oscillé entre l'un et l'autre camp, tout en se gardant bien de faire pencher la balance trop loin dans une seule direction. Inscrite dans la durée sans rupture nette depuis le début des années 2000 (très clairement mise en œuvre sous Badawi) cette position malaisienne a pu être caractérisée en relations internationales comme une stratégie de couverture (*hedging approach*), contrebalançant toujours une prise de position par une autre, symétrique et contradictoire, afin de ne s'aliéner aucun des soutiens des grandes puissances (Kuik, 2013)[5]. Jusqu'à maintenant, la Malaisie s'est très bien sortie de cet exercice exigé par les nécessités objectives en matière de sécurité de sa position régionale de carrefour, sur le passage de la circumnavigation des flux de containers le long du détroit de Malacca ; nécessités liées également à petite sa taille (29 millions d'habitants et 330 000 km^2), et à son besoin impérieux de croissance économique pour protéger les délicats équilibres internes d'une société multiethnique longtemps très inégalitaire. Le partenariat stratégique global proposé par la Chine doit bien entendu se lire dans cette ambigüité des relations internationales

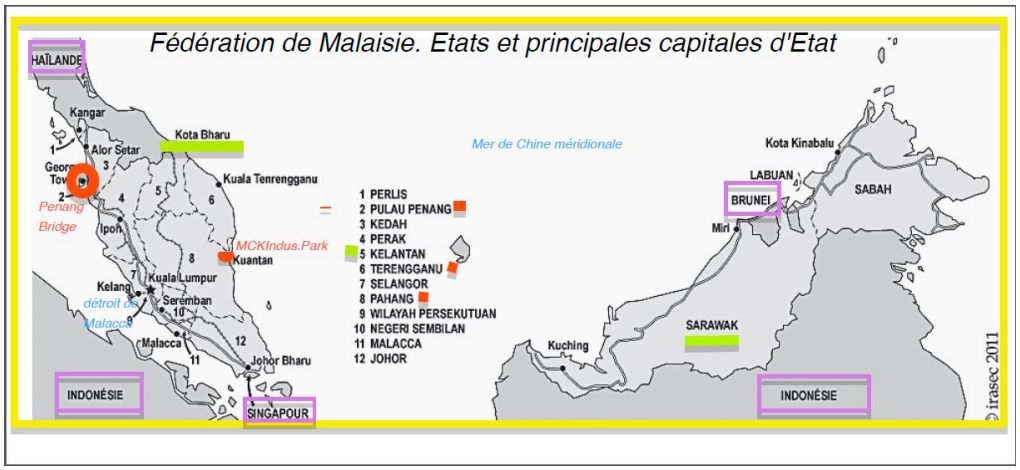
malaisiennes : ce petit pays situé sur le détroit de Malacca étant bien obligé de se concilier un voisin dont les ambitions de puissance régionale semblent de plus en plus marquées au fur et à mesure de sa croissance économique. Nombreux sont donc les auteurs qui resituent dans une logique géopolitique de recherche de sécurité nationale les liens commerciaux et économiques en cours entre la Malaisie et la Chine (Lee J., 2014 ; Khor, 2013a). Bien peu en revanche proposent une lecture extensive des effets sur les équilibres politiques et économiques intérieurs de cette relation dont les formes sont en cours de réinvention : c'est elle que nous voulons esquisser ici.

1. 2. De grands projets d'investissement très politiques

1. 2. 1. Deux parcs industriels jumeaux à Kuantan (État du Premier ministre malaisien) et à Quinzhou (Golfe de Beibu, Guangxi, Chine) : intégrer la chaîne de production de part et d'autre de la mer de Chine méridionale ?

12 Les avantages économiques de la diplomatie avec la Chine sont parfois très directs : on leur doit la création de deux parcs industriels binationaux de Kuantan (MCKIP, 2013*)* dans l'État du Pahang sur la côte est de Malaisie et de Qinzhou (QIP, 2012) dans la région économique autonome du golfe de Beibu, dans le Guangxi, Chine. Cette double création est à la fois une nouveauté pour la Malaisie et une configuration rare en Chine (qui n'a que deux précédents en la matière, engagés avec Singapour) (Khor, 2013-a). Les « parcs jumeaux » ont été conçus dans l'objectif politique partagé de dynamiser les investissements et le commerce bilatéral, les deux parcs industriels devraient offrir des statuts commerciaux et fiscaux avantageux et bénéficier d'aides publiques massives. Ils contribuent aussi à valoriser politiquement l'UMNO à un moment crucial pour le parti : le parc de Kuantan, établi dans l'État du Premier ministre (le Pahang), a été lancé en février 2013 à la veille de la campagne électorale malaisienne. Le MCKIP à Kuantan comptera 600 ha contre dix fois plus pour son jumeau chinois, le QIP dont la première phase de l'aménagement de QIP en Chine – 780 ha – accueillerait 470 000 habitants (selon les estimations chinoises de 2012). Le parc de Kuantan devrait concentrer en particulier des usines d'acier, d'aluminium et de raffinage d'huile de palme et d'usines de composants automobile. Les investissements attendus selon les estimations malaisiennes sont de 24 milliards $ d'ici 2020 dont 10 milliards de la part de la Chine (sur 5 ans), ce qui la placerait au rang de premier investisseur en Malaisie et « correspondrait mieux à son rang de premier partenaire commercial de la Malaisie » (Khor, 2013-a). Les effets attendus relèvent aussi de l'emploi et des progrès socio-économiques pour le Pahang, cet État se situant en effet dans une région reculée et sous-développée de la Fédération de Malaisie où le revenu moyen vaut 80 % de la moyenne nationale. Selon ses promoteurs, le projet est censé engendrer 8 500 nouveaux emplois à Kuantan, la capitale du Pahang. Enfin, d'un point de vue logistique, la localisation du parc à Kuantan offre l'intérêt d'un accès à la mer de Chine méridionale : le port situé sur la côte Est de la Péninsule malaise est en lien maritime direct avec les ports chinois de la région économique du golfe de Beibu. Ceci explique que le Guangxi Beibu International Port Group investisse 900 millions $ dans l'agrandissement du port de Kuantan et 800 millions $ dans le plan de développement du parc industriel attenant, projet mené en *joint venture* entre un consortium malaisien majoritaire (51 %), le Kuantan Pahang Holding, et un consortium chinois (49 %) (Khor, 2013-a, p. 2).

Carte 1. Fédération de Malaisie. États et principales capitales d'État
(cliquez sur « Original » sous la figure pour la visualiser)



1. 2. 2. Grands travaux chinois en Malaisie : le deuxième pont de Penang et réseaux d'affaire proches de l'UMNO

13 S'inscrivant dans la lignée des méga-projets de la tradition flamboyante de l'ancien Premier ministre Mahathir[6], après les tours Petronas, qui furent les plus hautes du monde à leur construction (1998) et le Média Super-Corridor d'où sont issues la nouvelle capitale administrative Putrajaya et la ville technologique Cyberjaya (Bunnel, 2006), le deuxième pont de Penang sera le plus long d'Asie (24 km). Financé par la Chine au Nord-Ouest de la Malaisie, il relie la péninsule à l'ancien comptoir du détroit britannique de Penang, belle île à l'ancienne vocation commerciale reconvertie au début des années 1970 dans un cluster de l'électronique mondiale (Lafaye de Micheaux, 2009). Ce pont qui représente un tour de force technique arrive à point nommé pour le gouvernement malaisien confronté aux limites de ses dépenses budgétaires (Khor, 2013b) : alors que le pays renonce à certains grands projets pour motifs de réductions budgétaires, le pont de Penang a été terminé et a pu être inauguré le 1er mars 2014 par le Premier ministre Najib[7]. Cette réalisation, essentielle sur le plan logistique pour désengorger une liaison à la péninsule complètement saturée, s'avère d'autant plus bienvenue que l'île a été fortement touchée par la récession de 1997 puis par la crise de l'électronique mondiale en 2001 et ne s'est jamais totalement relevée de ces deux chocs successifs. Le second pont devra permettre en particulier que se déploie une nouvelle extension du cluster industriel de Penang sur la partie péninsulaire de l'État (parc scientifique de Batu Kawan). Enfin il faut souligner que ce pont est non seulement financé par la Chine (contre livraison malaisienne d'huile de palme[8]), mais aussi conçu par une de ses entreprises à capitaux publics, la China Harbour Engineering Co. Ltd[9] : on peut y voir une démonstration de puissance (financière et technique) de la part de la Chine. Mais lorsqu'on a cherché à connaître les interprétations politiques de cette intervention chinoise en Malaisie, il est apparu que, dans le discours, la construction pouvait être critiquée sur son tracé ou en raison des accidents du travail qu'elle a coûtés, mais qu'elle restait appréciée positivement et sans arrière-pensée quant à la nationalité du bailleur[10].

14 Le maître d'œuvre, China Harbour Engineering, s'avère être une puissante société chinoise spécialisée dans la réalisation de grandes infrastructures : elle construit le second pont de Penang en partenariat avec une société malaisienne proche de l'UMNO (UEM Builders Bhd). Les dirigeants de China Harbour Engineering sont eux-mêmes notoirement proches de Tan Kay Hock, entrepreneur fortuné ami, homme de confiance et partenaire de golf du Premier ministre Najib, dont il fut un camarade de promotion. Tan Kay Hock siège par ailleurs au comité de direction de l'Iskandar Regional Development Authority[11] et fait partie des artisans du réchauffement des relations entre la Malaisie et Singapour depuis l'arrivée au pouvoir de Najib : il représente un relais important entre les proches de Najib et la Chine dans le domaine des relations politico-économiques.

1. 3. La place mineure du conflit territorial en Mer de Chine : une neutralité soigneusement affichée, une gestion plutôt en faveur de la Malaisie

15 L'année 2013 a vu se multiplier les publications évoquant une menace chinoise dans la région (*Foreign Affairs, ISEAS*[12]). Pour S. Boisseau du Rocher, la Chine affiche une approche nationaliste de renforcement de ses positions en mer de Chine du Sud bien différente des autres dossiers où, vis-à-vis de ses voisins, elle témoigne d'un souci constant de valoriser des positions communes. Mais, si la Chine s'affirme manifestement sur cet espace, elle ne cesse pour autant d'en appeler à une gestion conjointe des ressources maritimes de la mer de Chine du Sud pour résoudre le conflit, comme le précise la géographe N. Fau. La situation est donc nuancée et délicate, sans doute transitoire[13].

16 Alors même qu'elle est impliquée dans le conflit territorial autour des îles Spratley et Paracels concernées par les revendications chinoises en mer de Chine méridionale, la Malaisie préfère afficher ses relations internationales « extrêmement valables et précieuses » avec le géant voisin. Elle semble refuser de s'engager, ne serait-ce que dans les débats, sur la menace géopolitique que le conflit pourrait représenter. Dans les discours quotidiens, et à la différence du Vietnam où le sujet est très prégnant et revient dans les conversations informelles dès qu'il s'agit de la Chine, le problème n'a jamais été évoqué spontanément dans nos entretiens. Nous avons pu aborder la question en revanche à Kuala Lumpur, sans pour autant que le terme de conflit ne soit jamais employé, avec un chercheur malaisien du Malaysian Institute of Maritime Affairs (MIMA). Selon lui, il faut d'abord rappeler le contexte : les relations positives entre les deux pays ont une longue histoire et la présentation de la Chine comme une menace est un agenda américain, pas malaisien. De là à dire qu'un déni entourerait actuellement en Malaisie les questions militaires relatives à la mer de Chine ? Dans tous les cas, on peut lire un refus de confrontation directe dans un contexte pas toujours rassurant. En effet, le MIMA observe qu'il y a bien une course à l'équipement militaire engagée depuis que les États-Unis sont venus renforcer leur présence navale dans la zone (nouveau sous-marin plus perfectionné positionné tout récemment, annonce de visite début août du secrétaire d'État à la Défense américain en Malaisie). Parallèlement, la Chine s'équipe à grande vitesse en appelant cela la « modernisation de l'armée populaire de libération », augmentant son arsenal militaire (sous-marins, etc.). Le processus, appelé Course pacifique (*Peaceful Race*) a ensuite pris le nom de Développement pacifique (*Peaceful Development*) pour éviter l'image d'un gagnant et de perdants. Mais en fait, ce qui se déroule est une véritable course régionale à l'armement non ouverte et très délétère. La Malaisie dans ce contexte, à la différence du Vietnam et des Philippines, se présente et s'affiche comme très liée et très favorable à la Chine, « *our 'special friend'* »[14]. Ceci explique qu'en dépit des accords de l'ASEAN, la Malaisie accepte par exemple que la Chine installe des bases dans la mer de Chine méridionale au détriment de la souveraineté de ses voisins et partenaires dans l'ASEAN.

17 Mais diplomatiquement, la Malaisie tient une position duale que ne méconnaît pas la Chine : il s'agit sur le plan politique interne de toujours concilier les options stratégiques défendues par le nationalisme malais, représenté politiquement par le parti UMNO. Sur le plan extérieur, l'ouverture est beaucoup plus marquée et le caractère protégé de la relation avec la Chine apparaît comme une donnée solide. Ainsi, la Chine et la Malaisie s'en tiennent donc – pour l'instant – à une forme de neutralité sur leurs positions respectives : de la situation potentiellement conflictuelle en mer de Chine, elles ne font pas un différend au centre de leur dialogue afin de ne pas altérer leurs liens et les nombreux dossiers, notamment économiques, en jeu. Ce qui est certainement à noter, selon N. Fau, est le jeu d'équilibriste sans cesse maintenu entre les liens avec les USA et la Chine. En effet, la position d'apparente neutralité de la Malaisie n'empêche pas le gouvernement malaisien de renforcer dans le même temps ces relations militaires avec les États-Unis et de leur offrir toujours plus de possibilités. Depuis 2011, les Malaisiens participent par exemple plus directement qu'auparavant aux exercices militaires menés par les US dans le Pacifique ; ils sont passés du statut d'« observateur » à celui d'« acteurs ». De même, les visites de la flotte navale américaine dans les ports malaisiens

sont de plus en plus nombreuses ces dernières années. Donc si les liens économiques entre la Malaisie et la Chine se renforcent, les liens stratégiques et militaires entre la Malaisie et les États-Unis se renforcent également. En façade, le gouvernement malaisien ne fait aucune publicité sur le renforcement de cette coopération militaire avec les États-Unis et affirme officiellement qu'il n'y a aucune menace chinoise[15]. Par ailleurs, la Malaisie ne reste pas sans réagir et renforce sa présence militaire au Sabah pour surveiller la Chine qui en mars 2013, croisait tout de même à seulement 80 kilomètres des côtes malaisiennes[16].

18 Du point de vue malaisien, certaines positions sont maintenues : s'agissant de la sécurité du détroit de Malacca, la Malaisie est ainsi opposée à l'association de la Chine dans le dispositif de partage des responsabilités actuelles (Malaisie, Indonésie, Singapour, Thaïlande). Pour la Malaisie, il est inconcevable de voir des navires de la marine chinoise patrouiller au large de ses côtes. Par ailleurs, sur le conflit territorial en mer de Chine (îles Spratley et Paracels), la position de la Malaisie est le respect absolu du droit international (Convention des Nations unies sur le droit de la mer) : le pays revendique uniquement sa souveraineté sur trois îles des Spratley (les plus proches de son territoire) conformément aux règles définies par la convention. Mais, à la différence du Vietnam ou des Philippines, elle évite toute confrontation directe avec la Chine sur ce sujet. Cela ne signifie pas non plus qu'elle fasse cavalier seul : pour le règlement des conflits en mer de Chine du Sud, elle prône ouvertement une gestion multilatérale du conflit et refuse une résolution bilatérale. Enfin le respect des limites qu'elle souhaite fixer se jouant largement dans la façon d'aborder le problème territorial, les tensions réelles en mer de Chine entre les deux pays ne sont jamais mises sur la place publique malaisienne afin de ménager en toutes circonstances une voie de négociation avec le grand voisin (Permal, 2013).

19 L'expansion de la Chine en Asie du Sud-Est, en particulier dans le domaine maritime, tend effectivement vers une certaine hégémonie et, à ce titre, s'avère potentiellement dangereuse. Et dans ce contexte, il devient déjà évident qu'aucune puissance en mer de Chine du Sud n'est aujourd'hui capable de stopper l'avancée chinoise[17]. « Sur le volet de la Mer de Chine, le doute subsiste toujours » (Boisseau du Rocher, 2014, p. 29). Mais les liens entre la Malaisie et la Chine seraient-ils à l'image de ceux entre la Chine et l'association régionale ASEAN ? Du côté malaisien, le jeu d'équilibriste est de mise, de manière à soigner la relation et la faire exister le plus possible sur un mode favorable, tant pour la population nationale que vis-à-vis de la Chine. « Pour l'instant, les leaders malaisiens vont poursuivre leur arrimage à l'ascension de la Chine et lui accorder le bénéfice du doute. Ils vont continuer à minimiser les angoisses régionales à propos de l'intensification militaire de la Chine » selon S. Lockman (2013). Mais, il le souligne comme tous les observateurs, jusqu'à quand ?

2. Les intérêts objectifs malaisiens à l'approfondissement de la relation Malaisie-Chine

20 Ce réalisme de bon aloi observé dans le domaine diplomatique s'explique en partie par l'importance des relations commerciales, productives, financières et monétaires qui impliquent respectivement les deux pays. Si la Malaisie est excédentaire commercialement vis-à-vis de la Chine (depuis 2002), sur le plan des flux d'IDE la relation est inversée : le rapport – difficile à estimer précisément – serait de 1 à 8 (Khor, 2013a) entre les flux de Malaisie vers la Chine, très majoritaires, par rapport aux investissements en sens opposé, restant relativement limités. C'est donc largement parce que les intérêts économiques sont importants que les relations politiques et diplomatiques peuvent afficher l'image d'une relation au beau fixe. Mais à l'inverse, la qualité de la relation politique d'État à État soutient au plus haut niveau les initiatives économiques dans les deux pays : la politique, que ce soit par le biais des orientations générales de politique publique, de ses agences officielles, de ses réseaux politiques ou de ses entreprises publiques, pèse très lourd en Malaisie, comme en Chine, dans l'activité économique. Et ce sur les plans nationaux comme extérieurs ainsi qu'en témoignent les rapports économiques divers dont est faite la relation Malaisie/Chine.

2. 1. Opportunités commerciales et productives

21 La montée en puissance de l'influence économique et commerciale chinoise est parfaitement avérée à l'échelle régionale. L'ASEAN en particulier est fortement concernée par cette recomposition (Boisseau du Rocher, 2006 ; Chaponnière, 2014). Dans ses relations avec la Chine, la Malaisie a le sentiment d'une relation commerciale privilégiée dans la mesure où, à la fin des années 2000, elle apparaît comme le premier partenaire de la Chine à l'échelle de l'ASEAN. Les progrès enregistrés par la Chine dans ses échanges avec la Malaisie s'observent aussi bien au niveau de la part des importations que des exportations et des investissements directs étrangers.

Tableau 1. Investissements directs chinois en Malaisie. 2008-2011

IDE en millions de dollars	Pays	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Flux	Total	2 855	5 498	12 261	17 634	26 506	55 907	56 529	68 811	74 654
	Malaisie	2	8	57	8	-33	34	54	164	95
Stock	Total	33 222	44 777	57 206	75 026	117 911	183 971	245 755	317 211	424 781
	Malaisie	101	123	187	197	275	361	480	709	798

Les données de 2003 à 2006 compris n'incluent pas d'éventuels investissements financiers. En 2007, il y a donc un réajustement. Le calcul du stock tient compte des des-investissements, de l'amortissement des investissements (ainsi que de leur réévaluation) et du rapatriement et/ou du ré-investissement des bénéfices (tout ça « en théorie »).
Source : T. Pairault, à partir des communiqués annuels du ministère du Commerce (MOFCOM), Chine.

22 Les importations malaisiennes en provenance de Chine se situaient à un faible niveau relatif et offraient un rythme de progression lent au début des années 1990 : elles représentaient alors entre 2 et 3 % des importations malaisiennes, loin derrière celles venues de l'ASEAN dominées par Singapour, des États-Unis et surtout du Japon. Celui-ci était le premier partenaire à l'époque, avec 25 % des parts du commerce extérieur malaisien côté importations. C'est après la crise asiatique que les importations originaires de Chine vont se mettre à croître de plus en plus rapidement : en 1999, elles atteignent presque 4 % ; en 2001, 5 % ; en 2004, 10 % et vont continuer à gagner des parts de marché jusqu'au ralentissement de 2009. Après s'être stabilisées quelques années autour de 13 %-14 %, elles remontent en 2012-2013 : la Chine confirme sa place de premier fournisseur de la Malaisie avec 16,4 % de ses importations sur la première partie de 2013 (elle totalisait 15,1 % sur l'année 2012), loin devant Singapour (12,8 %) et le Japon (8,7 %)[18].

23 Sur le plan des exportations, en 2013 comme en 2011, la Chine est au premier rang avec plus de 13 % des exportations totales de la Malaisie : elle ne se situe qu'au second rang en matière d'exportations manufacturées (Singapour occupant toujours la première place), mais compense par sa place dans les exportations de matières premières : huile de palme dont elle achète entre 1/5^{e} et ¼ des ventes à l'étranger malaisiennes ; caoutchouc (43 % en 2011 ; 46 % en 2013) etc. En 2012, les exportations malaisiennes vers la Chine s'élèvent à 92 milliards de MYS$[19] sur un total de 702 MYS$: la Chine – 12,6 % – repasse au second rang derrière Singapour – 13,6 % –. Réciproquement, dans la zone ASEAN, la Malaisie est de très loin le premier fournisseur de la Chine : au cours de la deuxième moitié des années 2000, la Malaisie exporte en moyenne 1,5 fois plus que la Thaïlande n'exporte vers la Chine ; deux fois plus que l'Inde et Singapour ; 3 fois plus que les Philippines ; 5 fois plus que le Vietnam. Sa part au sein des importations chinoises (3,6 %) est considérable : elle a augmenté de 20 % entre 2005 et 2011[20]. On s'attend à ce que la mise en place de la zone de libre-échange entre la Chine et l'ASEAN (CAFTA, signée en 2010), accélère encore le processus d'intégration commerciale des deux pays.

24 À noter enfin que l'équilibre commercial semble désormais atteint pour la Malaisie vis-à-vis de la Chine : depuis 2009, elle a été bénéficiaire net dans leurs échanges commerciaux bilatéraux jusqu'en 2011. Par rapport aux voisins de l'ASEAN, c'est le pays qui engrange de loin les plus forts bénéfices directs de cette relation commerciale[21]. En effet, le déficit commercial relativement important dont a souffert le pays dans ses échanges avec la Chine au milieu des

années 2000 s'est rapidement réduit durant la période de crise et s'est même inversé : à la fin des années 2000, début 2010, le solde commercial de la Malaisie vis-à-vis de la Chine devient excédentaire (+15 milliards de MYS$ en 2011 ; -1mdMYS$ en 2012). De ce fait, la relation commerciale a donc toutes les raisons d'être jugée positivement du point de vue malaisien.

25 Très engagée avec la Chine dans une trajectoire d'approfondissement des relations commerciales quasi ininterrompue depuis dix ans, elle peut, grâce à ce nouveau partenaire, sortir de sa dépendance commerciale historique vis-à-vis de la triade USA/Japon/Europe. Cette dépendance, liée à une extraversion historique de son économie forgée par la colonisation britannique, l'avait fortement affectée en 1930 ; l'avait à nouveau plongée dans la crise en 1986 (suite à la réévaluation du Yen des accords du Plaza) puis dans celle du secteur de l'électronique en 2001 (Lafaye de Micheaux, 2012). Ainsi 2008 pourrait bien avoir été la dernière manifestation de la vulnérabilité économique d'un système productif extraverti (le commerce extérieur malaisien représente plus de 200 % de son PIB) dépendant de la demande occidentale. L'implication croissante dans le commerce avec la Chine et l'approfondissement de l'intégration régionale de la Malaisie apparaissent à l'inverse comme des transformations favorables à une plus grande résilience aux chocs de demande issus de ses partenaires historiques. En apportant son soutien à l'UMNO pendant la dernière campagne électorale de mai 2013, Mahathir, l'ancien Premier ministre nationaliste-populiste (1981 à 2003), a mis explicitement en relief le basculement du centre de gravité commercial du pays qu'opère cette montée des échanges avec la Chine : il le présente comme un progrès en termes de prise de distance avec les États-Unis et donc, d'autodétermination.

26 Sur le plan des Investissements directs étrangers (IDE), l'écart entre la Chine et la Malaisie reflète les écarts en matière de niveaux de développement, de taille du marché local et de salaires qui existent entre les deux pays : le sens dominant des flux d'IDE est de la Malaisie vers la Chine. La Malaisie dont le revenu par habitant est deux fois supérieur à celui de la Chine (en $PPA 2011) aurait investi environ dix fois plus en Chine que l'inverse selon les estimations du gouvernement (octobre 2013). Celui-ci estime à 6,4 milliards de $ les IDE cumulés reçus par la Chine venant de Malaisie. Dans l'autre sens, les chiffres sont plus modestes (et ne concordent pas avec les données du Premier ministre) : dans le domaine industriel, selon l'administration en charge des investissements étrangers (Malaysian Invesment Development Authority, MIDA), les projets chinois ont représenté 2,4 milliards $ (en chiffres cumulés ce qui n'a pas grand sens sur une longue période) d'intentions d'investissements de 1988 à 2012. Mais, plus significative est l'accélération de l'investissement au cours des dernières années : deux-tiers du montant des projets approuvés par le MIDA viennent de la période 2007 et 2012[22]. Trois États de Malaisie sont particulièrement concernés par ces IDE chinois qu'ils polarisent à 77 % : le premier est le Terengganu (41 %), puis le Selangor (23 %), et le Pahang (13 %). Les projets industriels se concentrent très fortement dans le secteur de la métallurgie (67 %).

27 C'est dans ce contexte de forte asymétrie qu'il faut interpréter l'opportunité pour la Malaisie que représente le programme de parcs industriels jumeaux de Kuantan et de Quinzhou. Enfin, des accords commerciaux au sein de la zone de libre-échange de l'ASEAN (ASEAN Free Trade Area, AFTA) étant plus favorables que ceux qui s'élaborent au sein des accords Chine-ASEAN (China-Asean Free Trade Area, CAFTA), l'intérêt d'être en Malaisie (population : 29 millions) s'explique par le désir pour les entreprises chinoises d'accéder à un marché ASEAN de 600 millions d'habitants. En effet, l'AFTA comprend un Common Effective Preferential Tariff (CEPT) basé sur la « règle d'origine » : on exige d'un produit commercialisé, pour lui accorder le bénéfice du libre-échange au sein de l'AFTA, que 40 % au moins de sa valeur (sans frais à bord, FOB) soit produite dans l'ASEAN. Ce point constitue donc un facteur supplémentaire d'implantation d'entreprises chinoises en Malaisie. Le pays pourrait être destiné à devenir ainsi une importante plate-forme de production et d'exportations intra-ASEAN de la Chine (Khor, 2013a).

2. 2. Une intégration monétaire exceptionnelle au système monétaire chinois pour soutenir et stabiliser la monnaie malaisienne

2. 2. 1. L'intégration monétaire entre la Chine et la Malaisie est unique dans sa nature

28 Accompagnant l'implication financière et commerciale croissante, l'intégration monétaire de la Malaisie à la Chine s'approfondit à grande vitesse à partir d'innovations institutionnelles en Malaisie qui accompagnent la libéralisation progressive du secteur monétaire et financier chinois. Cette intégration monétaire résulte, on le montrera, d'un choix politique extrêmement significatif et fortement souligné par Najib lors de la visite du Président chinois en octobre 2013 à Kuala Lumpur : en 2013, 2,3 % des échanges commerciaux en yuan dans le monde se font avec la Malaisie[23]. Cette coopération monétaire exceptionnelle devra, selon le Premier ministre malaisien, être promue et approfondie à l'avenir.

29 Cette intégration monétaire reposant sur une ouverture réciproque accompagne directement l'extension rapide des échanges commerciaux dont le taux de croissance aura été de 20 % par an en moyenne sur les deux dernières décennies. Rappelons que pour favoriser leurs régimes de croissance respectifs tirés dans les deux cas par les exportations, la Malaisie et la Chine partageaient depuis 1999 l'ancrage (peg) au dollar, ce qui fixait de facto la parité de leurs monnaies respectives. Ils l'ont suspendu au même moment, en juillet 2005 : depuis lors, les deux monnaies fluctuent l'une par rapport à l'autre et les échanges commerciaux engendrent des conversions impliquant systématiquement une troisième devise, le dollar. Les analystes financiers soulignent tous l'étroit entrelacement des échanges commerciaux entre les deux pays et la nécessité de sortir les transactions sino-malaisiennes de l'incertitude liée au taux de change du dollar.

30 Un *swap* de devises totalement inédit dans le domaine bilatéral a été mis en place entre la Bank Negara et la Banque centrale de Chine depuis début 2009. Il a été renouvelé depuis à une plus large échelle afin de répondre aux besoins en devises du marché malaisien. Un système de *swaps* de devises bilatéraux avait déjà été initié dans le cadre de l'initiative Chiang Mai (2000) entre l'ASEAN et les grands pays d'Asie orientale (Chine, Japon, Corée du Sud) ; il est aussi à l'œuvre entre l'Union européenne et la Chine depuis fin 2013. Mais dès 2010, le marché interbancaire extérieur chinois réalisait des cotations directes entre le ringgit malaisien (RM) et le yuan.

31 En 2012, 1 % seulement du total des échanges malaisiens était libellé en yuan, c'est cette part que la Banque centrale malaisienne souhaite voir augmenter pour qu'elle se rapproche de la part des échanges réels avec la Chine (12-15 % à l'exportation comme à l'importation). Début 2012, le système des règlements malaisien était élargi pour pouvoir effectuer les règlements et compensations en yuan afin d'accompagner les opérations financières et commerciales de la Malaisie dans la monnaie chinoise. Sur les 7 premiers mois de 2012, les dépôts bancaires en yuan dans les banques malaisiennes ont triplé. L'amélioration de la liquidité du yuan en Malaisie devrait non seulement favoriser les échanges commerciaux et les investissements financiers avec la Chine mais aussi permettre un meilleur rapatriement des bénéfices générés par les IDE croissants en direction de la Chine selon le gouverneur de la Banque centrale malaisienne, Madame Zeti Akhtar Aziz[24].

32 En 2013, la Chine a encore abaissé les restrictions sur l'usage du yuan en Malaisie. Les grands conglomérats malaisiens comme les PME vont pouvoir rapidement tirer avantage de l'internationalisation de la monnaie chinoise. Ceci conduira à libeller un nombre croissant de transactions commerciales Malaisie-Chine dans la monnaie chinoise. Les plus grands acteurs financiers du pays n'ont pas tardé à opérer le changement car à côté de cet avantage en termes de réduction de la source d'incertitude du change, les coûts de transaction (temps, intermédiaires, doubles commissions) liés à la conversion des RM via le dollar en monnaie chinoise sont donc en chute avec l'assouplissement des restrictions monétaires. Non seulement la transparence des prix s'améliore et la comparaison s'en trouve facilitée pour les partenaires malaisiens, mais il semblerait que des fournisseurs chinois proposent désormais d'être réglés en yuan contre ristournes : les coûts de production en Chine étant essentiellement libellés en

monnaie locale, il est plus simple, d'un point de vue comptable que les créances le soient aussi. La conversion sera désormais de plus en plus simple voire immédiate, ce qui devrait favoriser les PME jusque-là peu incitées à opérer avec la Chine. Une enquête de Standard Chartered conduite début 2013 a montré que 50 % des compagnies malaisiennes interrogées s'apprêtaient à opérer en yuan au cours de l'année ou le faisaient déjà, bien que toutes les restrictions monétaires et financières ne soient pas levées et que la Chine maintienne un contrôle des changes qui empêche la convertibilité complète du yuan et l'accès aux marchés des capitaux : les analystes financiers malaisiens tablent sur une poursuite de la politique chinoise de libéralisation financière[25]. La prise de parole du gouverneur de la Banque centrale malaisienne dans les médias pour expliquer en 2012 la teneur et les bienfaits attendus du *swap* de devises témoigne du niveau politique (le plus haut) de la construction de la relation entre les deux États : l'intégration économique entre les deux pays passe par un rapprochement approfondi des systèmes monétaires qui engage directement la souveraineté de chaque État[26]. Elle ne peut que se faire sur la base d'accords officiels et de mesures validées au plus haut niveau.

2. 2. 2. L'Intégration des places financières : des efforts malaisiens parfois à mauvais escient ?

33 La pénétration du marché chinois des assurances par les titres d'assurance-vie issus de la finance islamique, dont la Malaisie est devenue un pôle mondial (Delfolie, 2013), est aussi orchestrée par l'État et la Banque centrale. Le Gouverneur de cette dernière affirmait en 2012 : « La montée en puissance chinoise dans l'économie mondiale réclame des réponses politiques dynamiques afin d'optimiser la stabilité du système financier mondial ». Ainsi, les titres obligataires islamiques (*sukuk*) introduits en 2012 à destination des musulmans chinois est-elle une opération politiquement suivie de près. Le gouverneur de la Banque centrale de Malaisie vante « la possibilité de détenir des obligations ou des *sukuk* en yuan ainsi que d'autres produits financiers destinés aux investissements de portefeuille : ceci va non seulement favoriser les comptes clients en yuan dans les banques malaisiennes, mais aussi, plus globalement, contribuer à approfondir le marché malaisien, tiré par les échanges commerciaux en yuan qui deviendra aussi de plus en plus liquide ».

34 Moins convaincantes sont les introductions à la bourse malaisienne (*Bursa Malaysia*) d'entreprises chinoises : autorisées depuis 2006 par la Commission des opérations de bourse, la cotation transfrontalière (c'est-à-dire la cotation en Malaisie d'entreprises chinoises : *cross-border listing*) devait théoriquement s'ouvrir aux entreprises multinationales étrangères ayant des intérêts en Malaisie. Elle devait aussi permettre d'améliorer les relations financières avec des pays partenaires et élargir l'éventail des titres de haute qualité. Dans les faits, il a fallu des mois d'efforts gouvernementaux pour promouvoir cette innovation financière et attendre les suites de la visite d'État de Najib en Chine en 2009 pour qu'une entreprise chinoise se présente : XingQuan International Sports Holding Ltd, industrie de semelles en caoutchouc et d'articles de sport basée en Chine et enregistrée aux Bermudes. Son enregistrement n'a été effectif qu'en juillet 2012. Depuis l'offensive diplomatique de 2009 pour attirer ces entreprises, un petit nombre seulement de demandes a suivi : en 2013, on compte onze entreprises chinoises cotées à la Bourse de Kuala Lumpur (selon le décompte du magazine spécialisé *Kinibiz*). Ainsi l'ouverture de la Bourse nationale aux entreprises chinoises visait-elle à relier le pays et ses investisseurs à « l'économie la plus dynamique du monde », mais l'offre réelle s'avère bien maigre et sa qualité, tout à fait douteuse. En fait, selon le journaliste Chan Quan Min (*Kinibiz*), « nobody could be more enthusiastic about the increasing liberalisation of capital markets worldwide than the Chinese themselves »[27] : ce sont les entreprises chinoises qui, selon les estimations de PricewaterhouseCoopers, jouent le plus ce jeu de la double cotation (la Chine représente 30 % des opérations de double enregistrement depuis qu'elles sont autorisées sur les places boursières dans le monde), en raison des difficultés considérables pour être cotées en bourse en Chine et de la concurrence extrême qui règne sur les places de Shanghai ou Shenzen. Mais si les entrées en bourse vont toujours être favorables à l'entreprise chinoise qui peut accéder ainsi à de nouveaux fonds prêtables, il se peut que par la suite, les autorités boursières

se trouvent face à une société en *holding* dont le capital ne peut être saisi, qui ne distribue aucun dividende, et dont les actionnaires locaux sont totalement floués. Les journalistes malaisiens ont en tête la référence américaine : pas moins de 493 compagnies chinoises ont déjà été délistées de la bourse de New York (NYSE) depuis l'ouverture de cette dernière aux cotations transfrontalières[28] ; des scandales ont aussi éclaté à Singapour dans le cadre d'entreprises du même genre. Selon le représentant d'une entreprise chinoise implantée en Malaisie[29], les onze entreprises chinoises inscrites à la Bursa Malaysia, le plus souvent dans le secteur des biens de consommation, ne sont en aucun cas des fleurons industriels et le doute est permis sur l'apport qualitatif économique et financier de ces nouvelles interdépendances.

2. 3. Liens culturels : échanges croissants d'étudiants et faible présence des instituts Confucius

2. 3. 1. Les échanges d'étudiants s'accélèrent

35 La Malaisie devient progressivement un lieu familier de formation des étudiants issus de la classe moyenne supérieure chinoise. En effet, la Chine fait face à une demande intérieure croissante dans le domaine des études universitaires, qui ne peut être entièrement satisfaite : la Malaisie se présente comme une destination offrant des avantages intéressants car elle cumule formation correcte, coût des études relativement peu élevé et environnement sûr.

36 En quelques années, les étudiants chinois sont devenus la seconde population étudiante étrangère de la fédération. Ils étaient 10 214 en 2010 (9 177 en 2009), sur un total de 86 923 étudiants non-autochtones, selon les chiffres du Ministry of Higher Education Malaysia (les statistiques des années suivantes n'ont pas été rendues publiques). Ils se classent derrière le contingent des étudiants iraniens (11 823 en 2010), mais devant celui des étudiants indonésiens (9 889 en 2010), qui constituaient jusqu'alors la population étudiante étrangère la plus importante présente en Malaisie.

37 Environ 75 % de ces étudiants chinois sont couramment inscrits dans des établissements supérieurs privés, qui se sont multipliés depuis une décennie en Malaisie. Ils y côtoient de nombreux étudiants sino-malaisiens, surreprésentés dans le secteur académique privé, ce qui peut être à moyen terme un vecteur de liens informels à grande échelle très important dans la relation bilatérale entre les deux pays.

38 Réciproquement, les diplômes chinois de Master sont reconnus en Malaisie depuis 2010, répondant à une attente forte (et très ancienne) de la communauté sino-malaisienne pour pouvoir valoriser des études faites en Chine. Pour le moment donc, les étudiants de la fédération présents en Chine étaient peu nombreux : 2 792 en 2010 (2 214 en 2009) et la Chine ne faisait pas partie des principales destinations d'expatriation des étudiants malaisiens, mais son attractivité devrait être croissante avec la reconnaissance des diplômes.

2. 3. 2. Faible développement comparé des Instituts Confucius en Malaisie

39 Selon le Pr. D. Wong, directeur des relations internationales de l'Universiti Malaya, les centres culturels officiels de la Chine, les Instituts Confucius, n'attirent pas beaucoup d'étudiants en Malaisie, « parce que nous apprenions déjà à parler mandarin bien avant qu'ils n'arrivent ici ! ». L'institut est cependant présent dans la plus prestigieuse université du pays mais y joue le rôle d'un simple centre de langue pour les Malais et les Indiens plutôt que celui d'institut culturel, vecteur du *soft power* chinois. Ces Instituts ont en Malaisie une présence beaucoup plus limitée que dans les pays voisins d'Asie du Sud-Est : il n'y en a qu'un à l'Universiti Malaya – il y en a aussi un à Penang – alors qu'on en trouve 30 en Thaïlande (idem en Indonésie) ; les professeurs qui y enseignent sont tous envoyés directement de Chine mais ne côtoient pas énormément de monde en Malaisie.

40 Ces deux aspects permettent de qualifier plus finement la modalité singulière d'investissement de la Chine en Malaisie : culturellement comme sur le plan monétaire, cet investissement en Malaisie s'effectue moins en attirant directement des citoyens cherchant à mieux comprendre la Chine et à parler chinois (par exemple via le *soft power* des Instituts Confucius), que « par le haut », dans une relation bilatérale d'État à État validée par des changements institutionnels comme, dans le cas présent, la reconnaissance des diplômes.

2. 4. Des ciblages régionaux pour la relation économique : Sarawak et Kelantan

41 Enfin, la qualité de la relation bilatérale entre la Malaisie et la Chine ne doit pas être lue de manière uniforme : s'il existe un cadre très favorable au plus haut niveau (qualité des liens intergouvernementaux), ce cadre se décline en réalité à plusieurs échelles distinctes, interdépendantes et liées à la teneur de la relation officielle globale. Les principaux niveaux à prendre en compte sont, à côté du niveau intergouvernemental, le niveau régional (Chine et Malaisie). À cela s'ajouteront les réseaux divers (interpersonnels, institutionnels, associatifs, lobbys) et le niveau des entreprises et notamment de *l'ethnic business*, dont on démontrera plus loin la surestimation. On peut penser qu'en Asie du Sud-Est, la Malaisie est sans doute le seul pays avec lequel la Chine dispose d'une configuration aussi diverse de relations. Ainsi, au sein de ces relations « par le haut », on peut identifier le mouvement d'un ciblage régional opéré par la Chine, ciblage destiné aux États les plus riches en matières premières comme l'illustre les deux exemples présentés ici. Le territoire oriental du Sarawak (État malaisien de l'île de Bornéo) apparaît investi non seulement sur le plan des ressources naturelles mais des étudiants. À l'extrême nord de la Péninsule malaise, le Kelantan offre aussi un cas illustrant les spécificités de la méthode d'approche chinoise.

42 Ciblé par la Chine comme un territoire favorable au développement de liens étroits et importants sur le plan politico-économique (communauté sino-malaisienne conséquente, abondance de ressources naturelles, position géographique stratégique), l'État du Sarawak fait tout particulièrement l'objet d'investissements chinois : en 2011, c'est l'État de la Fédération qui a attiré le plus d'IDE originaires de Chine. Les investissements chinois s'y concentrent dans la production métallifère, en particulier à travers la création d'usines de fonte : de 2010 à 2012, des projets chinois de 37 millions, 47 millions et 54 millions $ ont été successivement approuvés par l'administration responsable des IDE industriels, la Malaysian Investment Development Authority[30] et 2013 a encore été une année record en termes d'annonces d'implantations. Les liens étroits entre politique locale et intérêts économiques s'illustrent parfaitement par Smelter Asia, joint-venture de l'entreprise chinoise Aluminium Corp of China, avec Gulf International Investment Group Holding Sdn Bhd. Ces compagnies ont annoncé le développement conjoint d'un projet de 1,2 milliards $ de production d'aluminium (capacité annuelle de 370 000 tonnes) dans la commune de Samajalu (2 200 ha, en cours d'aménagement). Malgré les plaintes déposées à son encontre, en raison du désastre écologique annoncé et de la pauvreté des retombées économiques de long terme, le projet suit son cours. Ceci tient au fait que la famille proche du vieux Chief Minister melanau du Sarawak, Taib Mahmud, le plus ancien des Premiers ministres d'États fédérés en poste (du parti malais/melanau musulman PBB membre de la coalition gouvernementale du Barisan Nasional), est directement partie prenante de la société d'aménagement de Samajalu. Il s'agit là encore d'une société en joint-venture entre Naim Holdings Bhd (60 %), Chahya Mata Bhd (CMS) (30 %), détenues par la famille de Taib Mahmud, and Bintulu Development Authority (BDA) (10 %)[31]. Le développement des liens commerciaux chinois avec le Sarawak est aussi très important : à cet égard, The Sarawak Chambers of Commerce and Industry (SCCI), association qui représente l'ensemble des intérêts économiques locaux, a bien compris les opportunités en termes de croissance et d'indépendance par rapport à l'État fédéral qu'elle pouvait retirer d'un renforcement de ses liens économiques directs avec la Chine (la chambre de commerce a d'ailleurs publiquement rappelé à plusieurs reprises cet objectif). Par ailleurs, la Shanghai Jiao Tong University, avec l'assentiment des autorités locales, a prévu d'ouvrir une antenne universitaire au Sarawak en 2014 ; de son côté, la Guangdong University a déjà scellé un partenariat avec le campus implanté au Sarawak de l'université australienne Curtin University. Pour ces deux antennes universitaires situées dans un État marqué par une forte population d'origine chinoise (CHIN, 2012), la dimension ethnique, a été mise en relief pour justifier le ciblage du Sarawak.

43 Mais ce critère ne fonctionne plus lorsqu'on doit expliquer l'intérêt de la Chine pour d'autres États malaisiens[32]. Ainsi, le 16 mai 2007, l'État du Kelantan, gouverné par le PAS (principal

parti islamique malaisien), a signé une joint-venture avec la société chinoise CNMC Goldmine Ltd pour l'exploitation d'une importante mine d'or (Sokor). La négociation a notamment été menée par Dato' Kamarudin Jaffar (député du Kelantan, membre influent de la direction du PAS). Au-delà des aspects officiels de l'accord, ce dernier prévoyait le financement sous la forme d'un mécénat d'une importante école coranique d'État. En 2011, un nouveau partenariat a été signé pour la poursuite de l'exploitation de la mine de Sokor. Il a acté cette fois la création d'une entreprise à part entière (CNLC Mining Group), détenue à 81 % par CNMC Goldmine Ltd, les autres parts étant partagées entre l'État du Kelantan et le frère du sultan du Kelantan.

3. Chine-Malaisie ? Une relation politiquement consensuelle et inoffensive pour les équilibres politiques internes malgré la présence d'une forte minorité chinoise en Malaisie

3. 1. Les oppositions traditionnelles à l'UMNO sont parties prenantes du consensus sur la Chine

3. 1. 1. Le Democratic Action Party qui gouverne l'île de Penang juge très précieuse la relation à la Chine

44 Lorsqu'on évoque l'influence économique croissante de la Chine en Malaisie, le point de vue de Penang est particulièrement intéressant car l'île, ancien comptoir de la colonie britannique, est historiquement à majorité chinoise. Ensuite, depuis 2008, elle est politiquement gouvernée par le parti d'opposition Democratic Action Party, (DAP), après avoir été longtemps dirigée par le parti Gerakan (partenaire à dominante sino-malaisienne de l'UMNO au sein de la coalition au pouvoir, le Barisan Nasional). Ainsi, depuis la victoire de l'opposition, le gouvernement fédéral ne fait « aucun cadeau » à l'administration locale de l'île de Penang (pour ne pas parler de blocage et d'asphyxie budgétaire). Aujourd'hui Lim Guan Eng, le Chief Minister DAP de Penang, est très populaire et les élections générales de mai 2013 ont encore confirmé sa popularité. L'un de ses conseillers municipaux et député à l'Assemblée législative de Penang, pourtant au cœur des conflits avec Kuala Lumpur, s'inscrit sur le plan de la politique étrangère dans la plus pure continuité : « par rapport à la Chine, aux États-Unis ou à l'Europe, si nous arrivons au pouvoir en 2018, nous continuerons selon les grandes directions suivies par nos prédécesseurs. C'est vis-à-vis des pays musulmans que nous pourrions envisager des changements »[33]. À l'évocation d'une menace chinoise, Chow Kong Yeow (DAP) affirme sans détour : « nous avons été très bien traités par la Chine depuis 40 ans ». Lorsqu'on souligne l'asymétrie objective de la relation entre la Malaisie face à la Chine, Chow est à nouveau très clair : « la Malaisie est un petit pays qui ne va pas changer le monde ». Comment expliquer de la part du DAP, parti malaisien démocratique, une telle absence de critique de la politique chinoise en faveur de l'UMNO ? Est-ce si réjouissant de voir le gouvernement fédéral soutenu par toutes ces initiatives économiques (second pont de Penang ; parc industriel de Kuantan) et soutenu politiquement avant les élections de la part d'un gouvernement autoritaire ? « Ce n'est pas que la Chine soutienne l'UMNO, c'est qu'elle pratique la non-interférence dans nos affaires intérieures ; c'est dans l'ordre des choses et c'est *in fine* très positif pour nous que les relations s'approfondissent ». Quand on connaît les critiques virulentes du DAP à l'encontre de l'autoritarisme du gouvernement, de l'UMNO et du manque de libertés civiles en Malaisie, le respect témoigné vis-à-vis du gouvernement chinois est un peu étonnant. « Nous (DAP) avons cependant d'excellentes relations avec la Chine, inscrites dans une longue histoire de relations familiales et politiques, tout particulièrement à Penang où le père révolutionnaire de la Chine moderne [Sun Yat-Sen] a trouvé refuge dans les années 1920 » : parallèlement au protocole d'accord (MoU) qui existe entre le PCC et l'UMNO, le DAP de Penang entretient déjà d'intenses relations avec la Chine (et se targue de très nombreux voyages) : relations sans doute tant officielles que non-officielles ou même vraisemblablement dissidentes. Le parti DAP joue donc déjà vis-à-vis de la Chine sur tous les tableaux : celui du pouvoir politique en place comme de la société civile aux aspirations démocratiques ; celui des rapports d'affaires et de la légitimité du PCC comme des alternatives politiques. Mais sur le plan du discours, il n'y a strictement aucune raison de remettre en cause

les relations actuelles, bien au contraire. Ainsi, malgré une proposition initiale alternative, le projet de deuxième pont de Penang signé entre les deux gouvernements n'a-t-il pas été remis en cause à l'arrivée au pouvoir du DAP : « la relation avec la Chine est trop précieuse pour qu'un tel projet soit annulé suite à un changement politique local » souligne raisonnablement Chow.

3. 1. 2. Partis politiques, syndicats, société civile : un extraordinaire consensus face à la Chine

45 Il est très significatif que les voix singulières et très bien inscrites dans le paysage médiatique et social malaisien ne développent pas de questionnement, ni d'inquiétude, ni de remise en cause des relations Chine-Malaisie malgré l'influence économique croissante du grand voisin. Après avoir rencontré des interlocuteurs issus du Parti islamique d'opposition, le PAS (Abdul Rhaman Maidin, Kuala Lumpur), du Congrès malaisien des syndicats de travailleurs, le MTUC (Ravi Pillai : Penang) ou de l'ONG islamique de défense des droits des femmes, Sisters in Islam (Ratna Osman ; Norani Othman, Petaling Jaya) un étonnant consensus se dégage. Il apparaît évident pour tous que la Chine se développe et, sur le plan industriel, nourrit une vive concurrence avec les productions de Malaisie, de même qu'elle est très attractive en termes d'IDE. Peut-être même est-elle en partie la cause de la situation dite de *Middle-Income Trap* dans laquelle le pays se trouve bloqué selon la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement[34]. Par contre, aucun effet politique interne n'est attendu de cet acteur lointain. Le soutien au gouvernement n'est pas mentionné, la question est seulement celle de la bonne relation Chine-Malaisie qui semble assurée et rassurante pour les différents partis ou courants interrogés. Le travail politique qui les attend est évident : renverser le BN lors des prochaines élections. Même le syndicat des travailleurs n'a pas de discours sur la présence d'entreprises chinoises qui contribueraient à exercer une pression à la baisse sur les salaires. Ce n'est pas le cas en Malaisie où les grandes entreprises qui, actuellement dans l'électronique, rechignent à appliquer le salaire minimum et s'ouvrir à une présence syndicale ne sont pas chinoises mais américaines, taiwanaises et japonaises. Enfin, le gouvernement qui a permis la sous-traitance dans de nombreux domaines est critiqué pour la détérioration des conditions de travail que cela occasionne au sein du salariat. Tous les sujets sont passés en revue : la Chine n'en est pas un.

3. 2. Une minorité sino-malaisienne désormais très intégrée à la société malaisienne

3. 2. 1. Parce que les Chinois de Malaisie se sentent parfaitement Malaisiens

> Les Chinois aujourd'hui en Malaisie ne sont plus capables de s'identifier à la Chine. (Pr. D. Wong, historien, U. Malaya)

46 Les « Chinois de Malaisie » ne sont d'ailleurs plus Chinois de Chine depuis très longtemps (en 1957, 75 % d'entre eux étaient déjà nés en Malaisie, Hirschman, 1972, p. 48-49) : les jeunes adultes d'aujourd'hui sont le plus souvent de la troisième ou quatrième génération, la République populaire de Chine n'est donc plus un point de référence identitaire, et il n'y a plus de sentiment d'appartenance nationale depuis longtemps. Les jeunes générations dont la présence aux élections générales de 2013 a pesé très lourd car ils ont voté massivement pour l'opposition au BN (et ont fait voter leurs parents contre le BN pour la première fois) ne connaissent plus forcément le nom du village ou même de la province chinoise d'où leur famille est originaire[35]. Si les premières décennies de l'ouverture de la Chine au reste du monde (1980-1990) ont donné lieu à des retrouvailles familiales entre Malaisie et Chine et des voyages à forte tonalité affective, la décennie 2000 est marquée par la normalisation du tourisme vers la Chine, que l'on visite pour ses beautés géographiques ou ses villes, non pour y rechercher des racines culturelles et familiales. « C'est la terre des ancêtres et on y a de lointain cousins, mais de là à s'en sentir proche... »[36]. Pour la plupart des Chinois de Malaisie (autrement dits sino-Malaisiens), il n'y a plus de liens familiaux réels et entretenus avec la Chine. Si, exceptionnellement certaines familles sont parvenues sur plusieurs générations à maintenir les liens, la plupart n'en ont plus. D'ailleurs il faut un visa pour aller en Chine. Bref, la Chine est vue désormais comme un gisement d'opportunités pour les affaires, un lieu où voyager et faire du tourisme, mais certainement pas une mère-patrie ou une référence politique.

« Les J.O. de Pékin nous ont fait plaisir parce qu'ils mettaient à l'honneur la culture chinoise que nous partageons, mais pas parce que c'était la Chine : d'ailleurs pour les Chinois, quand nous voyageons là-bas, nous sommes des étrangers et, comme tels, pas forcément traités sur un pied d'égalité ! C'est aussi le cas de nos étudiants qui n'y sont pas considérés comme des Chinois mais comme des étudiants étrangers » selon D. Wong, historien spécialiste des Chinois de Malaisie et des relations Malaisie-Chine.

3. 2. 2. Parce que les ressorts ethniques du business ont été largement surévalués

47 Beaucoup d'observateurs de l'essor économique de la Chine ont pensé qu'il y avait un lien direct entre la Chine et les « Chinois d'outre-mer », une vaste population dont 80 % réside en Asie du Sud-Est : la population malaisienne a compté, au cours de son histoire contemporaine, jusqu'à 40 % de minorités chinoises, elle y occupe donc une place de premier plan. Ce lien théorique suppose que les relations ethniques étaient un facteur important voire déterminant des relations d'investissement et des relations commerciales. On verra plus loin que certains milieux d'affaire malaisiens, comme les chambres de commerce, reprennent à leur compte cette vulgate de la culture partagée médiatrice et facilitatrice des relations d'affaires (langue, réseaux, traditions etc.). Cependant, il faut faire l'effort de mettre à distance ce rapprochement trop facile pour comprendre la situation actuelle. En particulier pour pouvoir expliquer la coupure politique claire et radicale entre les rapports de force interethniques, en fait largement sociopolitiques, internes à la Malaisie et les liens économiques étroits entre les deux pays, ces derniers étant orchestrés et orientés au plus haut niveau dans l'intérêt bien compris des gouvernements conservateurs chinois et malaisien.

48 Les termes de « diaspora chinoise » ou de « Chinois d'outre-mer » sont actuellement remis en cause pour décrire la période contemporaine par les historiens et géographes qui étudient les populations chinoises d'Asie du Sud-Est et leurs liens avec la Chine (Suryadinata, 1997 ; Gomez, 1999 ; Jomo et Folk, 2003). En effet, l'idée que les Sino-Malaisiens envisageraient de retourner dans leur pays et d'y rapatrier leurs avoirs, leurs entreprises établies en Malaisie a clairement déserté les esprits, et ce depuis au moins un demi-siècle. Au XIX^{e}, on devait d'ailleurs distinguer déjà deux types d'émigration chinoise, ceux qui s'établissaient dans les pays d'accueil et ceux qui étaient des marchands mobiles (*Chinese sojourners*, *Huaqiao*) aux circulations réversibles. Seuls ces derniers avaient l'intention de retourner éventuellement en Chine au cours de leur existence. Les travaux sérieux sur *l'ethnic business*, autrement dit sur la composante ethnique des investissements de l'Asie du Sud-Est en Chine, confirment la surévaluation de cette dimension dans les investissements financiers, quelle que soit la période étudiée. L'analyse des flux d'argent depuis un siècle montre qu'ils ont longtemps contribué à améliorer le sort des familles restées sur place tandis que les investissements qui les accompagnaient parfois (de l'ordre de 5 % des flux d'aide personnelle) avaient pour but de financer des journaux et des activités culturelles, très rarement des projets économiques et industriels (Wang, 1997). Avant la seconde guerre mondiale, on estime à 3,5 milliards de dollars les investissements des Chinois d'outre-mer en Chine, dont 60 % vers le Guangdong ; le reste se répartissant pour moitié dans le Fujian, et dans la région de Shanghai. D'autre part, les années 1950 (indépendances) sont caractérisées par l'investissement des Chinois d'Asie du Sud-Est dans leurs pays d'accueil, où ils ont participé à la construction nationale des nouveaux États auxquels ils témoignent leur loyauté. La décennie 1966-1976 du grand bond en avant a opéré la coupure temporelle et symbolique certainement la plus forte et la plus définitive entre la Chine et les Chinois d'Asie du Sud-Est dont les familles restées sur place sont menacées. Les années suivantes, jusqu'en 1989 au moins, étaient marquées par la réticence et la plus grande prudence à investir en Chine, malgré l'ouverture de Deng Xiaoping : même si l'ouverture de la Chine est saluée et les transferts de revenus encouragés, très peu d'investissements productifs sont engagés. Les envois d'argent ont pour but d'améliorer les revenus des familles, d'acheter du terrain et des maisons dans les villages d'origine, d'aider dans une perspective philanthropique les régions frappées par les catastrophes naturelles ou, politiquement, de soutenir la Chine dans les moments de salut national (guerres impérialistes occidentales et japonaises). Mais jusqu'à la fin des années 1980, le profit n'a jamais été la

cause première des projets d'investissement et des envois d'argent, ce qui était parfaitement rationnel : la Chine étant continuellement sous la menace d'ennemis intérieurs ou extérieurs voire en grand péril d'effondrement ou de chaos, elle n'offrait, sur longue période, que trop peu de garanties pour des investissements mus par le profit.

49 Ensuite il est vrai que le gouvernement chinois a, à certaines époques, cherché à jouer sur cette proximité culturelle pour favoriser les entrées d'investissements dans le pays. En effet, la réussite économique plus marquée des entrepreneurs d'origine chinoise au sein des économies sud-est asiatiques pouvait inciter la Chine à jouer à son tour sur la dimension ethnique. Mais ces réussites avérées sont tout sauf généralisées (bien qu'elles aient accrédité la thèse de la domination économique chinoise de l'Asie du Sud-Est que certains groupes ont payé par des pogroms dans leurs pays d'accueil), elles sont très hétérogènes selon les pays, les soubassements économiques divers et d'inégale pérennité. Comme toutes populations d'entrepreneurs, elles dépendent de leurs liens avec le gouvernement et en subissent les aléas : si certains gouvernement de l'ASEAN ont encouragé leur développement (Philippines, Thaïlande), la Malaisie les a clairement freinés depuis la nouvelle politique économique de 1971 (Lee K.-H. et Tan C.-B., 2000).

50 Ainsi, il est parfaitement établi désormais que :

51 Les entrepreneurs sino-malaisiens vont poursuivre leur dynamique d'investissement en Chine si les profits restent supérieurs à ceux que l'on peut obtenir dans d'autres régions. Ces IDE donnent lieu à réinvestissement sur place, qui contribuent ainsi au développement de la Chine, mais sans pour autant que cela s'inscrive dans un quelconque projet nationaliste pro-chinois (comme cela a pu être le cas bien qu'à titre largement exceptionnel à la fin de la dynastie Qing puis dans la période de soutien aux mouvements révolutionnaires et réformateurs aboutissant à la République de Chine en 1911). Les entreprises sino-malaisiennes – le plus souvent des PME – qui investissent en Chine en retirent des bénéfices qui profitent à la Malaisie d'origine d'autant plus facilement que la question de la convertibilité du yuan s'améliore. Cette situation d'investissements sino-malaisiens massifs et mue par les seuls motifs financiers est historiquement sans précédent.

52 Dès lors que les investissements en Chine perdront leurs avantages en termes de profitabilité, la participation des Chinois de Malaisie à leur financement diminuera rapidement.

53 Si la situation intérieure de la Chine se transformait, si la croissance se ralentissait fortement et le climat politique se chargeait d'incertitudes et d'instabilité, les capitaux malaisiens seraient retirés sans délais pour se réinvestir en Malaisie ou dans d'autres pays. Il se peut que Najib le sache bien, ce qui ne l'empêche pas de courtiser la Chine pour ne pas se dédire de l'héritage paternel (Tun Razak étant, on l'a dit, le père du rapprochement diplomatique sino-malaisien). Dans un contexte hypothétique de repli des capitaux, on peut imaginer que les liens familiaux des Malaisiens vis-à-vis de la Chine n'engendreraient pas leur remplacement par des flux monétaires affectifs et familiaux (transferts de revenus) car ces liens ont été distendus par le temps : le retour aux pratiques solidaires du passé serait possible mais à des échelles amoindries.

54 Enfin, s'il est devenu évident dès le début des années 1990 que les minorités chinoises d'Asie du Sud-Est n'ont pas le monopole de l'investissement en Chine, à l'inverse, la Chine n'a pas l'exclusivité de leur intérêt : au fur et à mesure de son développement, elle perdra progressivement de son attractivité ; et ce autant (sinon plus vite) aux yeux des capitalistes d'origine chinoise nés et établis dans les pays de l'ASEAN, que vis-à-vis du reste du monde (Wang, 1997, p. 27-28).

3. 2. 3. Parce que les affaires avec la Chine ne sont pas toujours si lucratives

55 Contrairement au discours convenu de la Chambre de commerce des Chinois de Malaisie (ACCIM) ou de l'administration chargée de la promotion des investissements étrangers en Malaisie (MIDA), qui mettent en avant les liens culturels et le réseau – ou « *guangxi* » – pour la conduite des affaires entre la Chine et la Malaisie[37], ces soi-disant liens privilégiés Chinois de Malaisie / Chinois de Chine apparaissent parfois assez factices. En aparté, un conseiller en relations d'affaires et placements d'une trentaine d'années (Mr. B. T., représentant d'une Holding sino-malaisienne S.H.) nous dit que les affaires avec la Chine sont extrêmement

difficiles et hasardeuses ; que les Malaisiens peuvent perdre beaucoup dans des négociations qui achoppent à mi-parcours, après avoir engagé des sommes importantes, sur des autorisations officielles nécessaires à plusieurs niveaux : il se peut qu'elles ne soient pas accordées malgré tous les liens culturels (langue, culture chinoise etc.) mis en avant par la Chambre de commerce et d'industrie sino-malaisienne. « Les Chinois, anciens communistes, sont des gens sans religion, à la différence de nous en Malaisie : comment peuvent-ils avoir une moralité ? À côté du faux lait pour bébé, du faux riz, il y a les comptes d'entreprises truqués, les fausses usines : quand je conseille des investisseurs, je leur dis toujours d'aller voir sur place si l'usine existe vraiment ». Ceci semble d'ailleurs assez bien rejoindre les interrogations soulevées dans les journaux par les entreprises chinoises introduites en bourse à KLSE. Ce discours désabusé d'un intermédiaire financier souligne le fait que, bien loin d'un *ethnic business* enchanté, les relations d'affaire des Chinois de Malaisie avec la Chine restent très dures, et sont loin d'être toujours couronnées de succès : « finalement bien peu de Malaisiens font beaucoup d'argent en Chine parce qu'en général ils sont lâchés par les Chinois au bout de 2-3 ans : cela peut venir du côté de l'attribution des licences, des permis de travail, parce qu'ils exigent plus d'argent, etc. ». Notre interlocuteur relativise fortement la rhétorique autour de la proximité culturelle et linguistique : il faut s'entourer des bons partenaires et être très prudents car la réussite en Chine exige de trouver les bons réseaux au niveau des autorités locales, des banques locales, du gouvernement, ce qui n'est jamais garanti.

56 En Malaisie, les leviers relationnels les plus efficaces pour établir des affaires avec la Chine sont à chercher du côté de la Chambre de commerce sino-malaisienne et du Malaysia-China Business Council : The Associated Chinese Chamber of Commerce and Industry of Malaysia (ACCCIM) peut être considérée comme proche des réseaux du parti chinois historique de Malaisie, la Malaysian Chinese Association (MCA), puissant relai, autant qu'un lobby, pour favoriser les liens politiques et économiques entre la Malaisie et la Chine[38]. Le président de la Chambre de commerce, Lim Kok Cheong, est connu pour sa proximité avec la sphère politique et est réputé favorable aux milieux d'affaires chinois. Il était précédemment le numéro deux de l'association et s'occupait prioritairement de ses relations extérieures et de ses réseaux. Inquiète des effets éventuels sur la relation bilatérale sino-malaisienne de la signature par la Malaisie du Trans-Pacific Partnership Agreement (proposé par les États-Unis), l'association s'en est émue publiquement et s'est prononcée pour une participation de la Chine à l'accord, appelant le gouvernement à peser pour faire en sorte que le pays y soit associé. L'ACCCIM bénéficie d'ailleurs de liens très suivis et étroits avec l'ambassade de Chine en Malaisie[39], les liens sont ici très réguliers et la Chine est à l'initiative. On peut mentionner un autre réseau informel qui s'apparente à un lobby liant le monde des affaires malaisiens à la Chine : la puissante fédération des associations chinoise de Malaisie (The Federation of Chinese Associations Malaysia ou *Huazong*).

Conclusion : le rapprochement avec la Chine n'est pas porteur de rupture dans l'équilibre des forces politiques intérieures

57 Le rapport des forces politiques en Malaisie n'est pas modifié par la montée en puissance économique et politique de la Chine, cette dernière n'interférant ni explicitement, ni discrètement en faveur des Sino-Malaisiens. Au contraire, elle joue plutôt pour le parti malais à la tête de la coalition au pouvoir depuis l'Indépendance, l'UMNO et, le plus souvent par son entremise, pour les grandes entreprises multinationales qui lui sont liées organiquement (Government Linked Companies, GLC's). Une influence pro-sino-malaisiens de la Chine n'est envisagée par aucun des interlocuteurs rencontrés, quel que soit leur appartenance ethnique et leur bord politique. Pour les Chinois de Malaisie, la modification souhaitée des équilibres politiques est entre leurs mains (Lee K.-H., 2012), le succès aux prochaines élections est fortement désiré et d'autant plus sérieusement envisagé que la victoire de l'UMNO a été courte en mai 2013 (sauvé par un découpage électoral favorable alors que la coalition, dont il est le cœur, ne remportait pas la majorité des voix). Ce basculement politique fortement attendu dépend de la capacité de l'opposition (coalition du Pakatan Rakyat) à s'organiser mieux encore

qu'aux dernières élections, à capitaliser sur les succès déjà remportés et à continuer à gagner la confiance dont la jeunesse les a crédités lors du scrutin.

58 Face au titre du journal *Utusan* de l'UMNO au lendemain des élections « Qu'est-ce que les Chinois veulent de plus ? », il n'y avait aucune ambiguïté sur la nationalité des Chinois ainsi interpelés : il s'agit bien, pour la frange droitiste de l'UMNO, de pointer du doigt les Chinois de Malaisie qui ont délaissé le parti chinois traditionnellement associé au pouvoir (MCA) pour les partis d'opposition (DAP ; PKR). Ce faisant, l'opuscule renforce l'expression du Premier ministre Najib parlant d'un « tsunami chinois » : presque défait par les élections, le gouvernement préférait renvoyer l'échec politique à une opposition ethnique chinois-malais rebattue *ad nauseam* par le pouvoir dès qu'il se trouve en difficulté.

59 Mais, comme le dit Wong très fermement, « la Chine ne figure pas dans cette configuration ». Il s'agit là de jeux politiques internes où elle ne tient actuellement apparemment aucune place. La Chine joue le jeu du pouvoir légitime (non-interférence dans les affaires politiques intérieures), ce qui sert, pour le moment, les intérêts malais de l'UMNO, du Barisan National mais cela, non seulement au sommet du pouvoir politique et économique à Kuala Lumpur, mais aussi à Kuantan ou au Kelantan.

Bibliographie

Boisseau du Rocher S. (2006), « Réorganisations régionales en Asie orientale : le facteur chinois », *Revue internationale et stratégique*, n° 63, vol. 3, p. 19-30.

Boisseau du Rocher S. (2014), « Chine/ASEAN, Une diplomatie tous azimuts rondement menée », *Asie. Visions*, n° 67, Ifri centre Asie, février.

Bunnel T. (2006), *Malaysia, Modernity and the Multimedia Supercorridor, a Critical Geography of Intelligent Landscapes*, London, Routledge Curzon.

Chaponnière J.-R., (2014), « L'ASEAN entre le Japon et la Chine », in *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, J. Jammes et F. Robinne (dir.), Paris, Bangkok, Les Indes savantes-IRASEC, p. 17-37.

Chea B. (2009), "The Communist Insurgency in Malaysia, 1948-1990: constesting the Nation State and Social Change", *New Zealand Journal of Asian Studies*, n° 11, vol. 1, June, p. 132-52.

Chin J. (2012), "Forced to the Periphery: Recent Chinese Politics in East Malaysia", in *Malaysian Chinese: Recent Developments and Prospects*, Lee H. G. et L. Suryadinata (eds.), Singapour, Iseas Publishing, p. 109-124.

Delfolie D. (2013), « Le développement de la finance islamique en Malaisie : l'histoire d'un volontarisme d'État », *Revue de la régulation* n° 13, 1er semestre.

Fau N. (2013), « Malaisie : l'année des "promesses tenues" ? », in *L'Asie du Sud-Est 2013. Bilan, enjeux et perspectives*, J. Jammes et F. Robinne (dir.), Paris, Bangkok, Les Indes savantes-IRASEC, p. 219-242.

Fau N. (2014), « Malaisie : continuité politique dans un pays en mutation », in *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, J. Jammes et F. Robinne (dir.), Paris, Bangkok, Les Indes savantes-IRASEC, p. 245-267.

Gomez E.T. (1999), *Chinese Business in Malaysia: Accumulation, Ascendance, Accomodation*, Abington, Routledge.

Gomez E.T., Jomo K.S. (1999), *Malaysia's Political Economy. Politics, Patronage and Profits*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hirschman C. (1972), "Ethnic Stratification in West Malaysia", PhD thesis, University Wisconsin, 234 p.

Jomo K.S., Folk B.C. (2003), *Ethnic Business, Chinese Capitalism in Southeast Asia*, Abington, Routledge.

Kahn M.H. and Jomo K.S. (eds.) (2000), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development. Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.

Khor Y. L. (2013a), "The Significance of China-Malaysia Industrial Parks", *ISEAS Perspective*, n° 37, June.

Khor Y. L. (2013b), "The Tough Task of Narrowing the Malaysia's Fiscal Deficit", *ISEAS Perspective*, n° 56, October.

Kuik C.-C. (2013), "Malaysia's China Policy under Abdullah, more Continuity than Change ?", in Welsh and Chin (eds), *Awakening, the Adbullah Badawi Years in Malaysia,* SIRD, Petaling Jaya.

Lafaye de Micheaux E. (2009), "'Penang's Illustrious Story' Revisited: Local Authorities, Labor Force and the Multinationals", in *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*, B. Ganne and Y. Lecler (eds.), Singapour, World Scientific, p. 507-552.

Lafaye de Micheaux E. (2012), *La Malaisie, un modèle de développement souverain ?*, Lyon, ENS éditions.

Lafaye de Micheaux E. (2014), « La Malaisie aux prises avec le *middle-income trap* ? 2003-2013 : incertitudes du présent et crispations politiques », *Dynamiques internationales*, n° 9, avril. http://dynamiques-internationales.com/publications/numeros-thematiques/numero-9-avril-2014/

Lee H. G., Suryadinata L. (éd.) (2012), *Malaysian Chinese: Recent Developments and Prospects*, ISEAS Publishing, Singapour.

Lee J. (2014), "Sino-Malaysia Trade Ties Remain Strong But Complex", *ISEAS Perspective*, n° 13, March.

Lee K.-H. (2012), "Quo Vadis: the Chinese in Malaysia", in *Malaysian Chinese: Recent Developments and Prospects*, Lee H. G., L. Suryadinata (eds.), Singapour, ISEAS Publishing, p. 45-69.

Lee K.-H., Tan C.-B. (eds.) (2000), *The Chinese in Malaysia*, New York, Oxford University Press.

Lemoine F. (2007), « La montée en puissance chinoise et l'intégration économique en Asie », *Hérodote*, vol. 125, n° 2, p. 62-76.

Lockman S. (2013), "Why Malaysia Isn't Afraid of China for now", blog du centre Australien d'analyse stratégique : *The Strategist*, April 24th, http://www.aspistrategist.org.au/why-malaysia-isnt-afraid-of-china-for-now/

Ooi K. B. (2013), "Malaysia's BN Stays in Power, But Deep Changes Have Nevertheless Occurred", *ISEAS Perspective*, n° 38, June.

Permal S. (2013), "Leveraging on China-Malaysia Relations in the Maritime Domain", *SEA Views*, n ° 10, MIMA, August.

Saw S.H. (ed.) (2007), *ASEAN-China Economic Relations*, Singapour, ISEAS Publishing.

Suryadinata L. (ed.) (1997), *Southeast Asian Chinese and China, the Politico-Economic Dimension*, Singapour, Times Academic Press.

Tréglodé B. de (2014), « L'Asie du Sud-Est et la Chine de Xi Jinping : le grand accommodement », *Annuaire français de relations internationales*, Paris, La Documentation française.

Wang G. (1997), "Southeast Asian Chinese and the Development of China", in *Southeast Asian Chinese and China, the Politico-Economic Dimension*, Suryadinata L. (ed.), Singapour, Times Academic Press, p. 12-30.

Notes

1 Les exportations malaisiennes s'élèvent à 226 milliards de US$ en 2012, dont 29 milliards US$ vers la Chine. Celles-ci ont augmenté de 31 % entre 2008 et 2012. Globalement, le pays dégage un excédent commercial structurel : il est de 31 milliards US$ en 2012. Mais vis-à-vis de la Chine, le commerce bilatéral apparaît déficitaire d'un milliard US$ en 2012, après avoir été excédentaire de 2009 à 2011 (de +2 à +5,5 milliards en 2011). *Economic Planning Unit,* Malaisie (*Malaysia in Figures, 2013*, table 8.6) Taux de change retenu pour 2012 : 1US$ = 3,09 MYS.

2 "Xi's visit ushers in new era in China-Malaysia ties", *Global Times*, Chine, October 5th 2013, http://www.globaltimes.cn/content/815646.shtml

3 En septembre 2005, la Malaisie signait un *Memorandum of Understanding* (MoU) en matière de coopération bilatérale de défense avec la Chine, le premier du genre entre un pays de l'ASEAN et la Chine (Permal, 2013).

4 "China, Malaysia agree to lift ties to comprehensive strategic partnership", *Xinhua* (Chine), October 5th 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-10/04/c_132772213.htm et "Malaysia-China agree on Strategic Partnership", Sharanjit Singh, *New Straits Times* (Malaisie), October 4th 2013.

5 La rivalité s'illustre par exemple dans la visite du Président Xi Peng d'octobre 2013, annoncée par la Chine en juillet immédiatement après l'annonce officielle de la venue de B. Obama tout en le précédant dans le calendrier. Après avoir retiré le plus de bénéfices politiques possibles sur le plan intérieur de la visite chinoise d'octobre (nombreux articles de presse, réaffirmation du lien privilégié), la Malaisie

semblait à nouveau prêter une attention tout à fait soutenue au Partenariat transpacifique proposé par les États-Unis.

6 Mahathir Mohamad, leader populiste conservateur de l'UMNO, fut Premier ministre de Malaisie de 1981 à 2003. Doctor M. est resté depuis une figure importante de la politique malaisienne.

7 http://english.astroawani.com/news/show/interesting-facts-about-the-second-penang-bridge-31012

8 Le fait que l'échange soit sous forme de compensation est intéressant et manifeste une part de troc dans les relations bilatérales d'État à État. On peut se demander alors quel est le prix relatif « implicite/ virtuel » (*shadow price*) de ces échanges, en comparaison des prix mondiaux de l'huile de palme, mais c'est là une piste de recherche non encore explorée par nous. On peut aussi y mesurer le coût économique de la violence politique d'une relation trop fortement asymétrique. Une transaction de même nature a été proposée à la Thaïlande par la Chine (infrastructure ferroviaire versus denrées agricoles) en 2012 selon S. Boisseau du Rocher (2014, p. 18).

9 Selon la terminologie fixée par T. Pairault pour les entreprises sous tutelle publique directe, il s'agit précisément d'une entreprise à capitaux publics filiale à 100 % d'une entreprise elle aussi à capitaux publics mais cotée en bourse et elle-même filiale d'une entreprise centrale à capitaux 100 % publics. Voir aussi Thierry Pairault, « Les entreprises chinoises sous la tutelle directe du gouvernement illustrées par leur investissement en Afrique », *Revue de la régulation*, n° 13, 1er semestre.

10 Ian MacIntyre, journaliste d'origine malaysiano-irlandaise du Star, le grand quotidien national fondé par le parti de gouvernement chinois (MCA), a été le seul de nos interlocuteurs à évoquer la démonstration de puissance. Entretien du 28 août 2013, Penang.

11 Présidé par le Premier ministre, Iskandar représente actuellement le plus ambitieux programme de développement industriel du pays. Il se situe en arrière-plan de Singapour, à l'extrémité sud de la péninsule malaise. http://www.iskandarmalaysia.com.my/

12 "China's Real and Present Danger". *Foreign Affairs*, August 12th 2013, http://www.foreignaffairs.com/articles/139651/avery-goldstein/chinas-real-and-present-danger. "The Rise of Chinese Power", Severino, May 27th 2013, *Iseas Perspective*, 2013/32.

13 Nous esquissons quelques éléments d'analyse dans le cadre de cet article car le sujet est au cœur de la relation Malaisie-Chine pour cet « opinions-débats ». Pour des développements plus conséquents, nous renvoyons le lecteur aux spécialistes de stratégie, de géographie maritime et de géopolitique.

14 Entretien, MIMA, Kuala Lumpur, 29 août 2013.

15 N. Fau, MIMA, Kuala Lumpur, entretien juin 2014.

16 Pour plus d'éléments sur cet incident et l'extrême modestie alors de la réaction malaisienne : S. Lockman, "Why Malaysia Isn't Afraid of China for now", blog du centre Australien d'analyse stratégique : *The Strategist*, 24 avr. 2013, http://www.aspistrategist.org.au/why-malaysia-isnt-afraid-of-china-for-now/. L'auteur y rappelle notamment que l'ambassade de Chine à Kuala Lumpur était celle qui, en 2012 avait délivré le plus grand nombre de visas pour la Chine.

17 Pour S. Boisseau du Rocher (2014, p. 29), « là se joue l'épreuve de feu de la relation [ASEAN/Chine] s'il paraît peu probable que les partenaires aillent au conflit, la ligne de compromis sera instructive à observer car elle révélera le vrai rapport de force. ».

18 Sources : *The Malaysian Economy in Figures, 2013,* Economic Planning Unit, 2013, http://www.epu.gov.my/en/the-malaysian-economy-in-figures-2013 ; Bank Negara, *Annual Report, 2013*, http://www.bnm.gov.my/files/publication/ar/en/2013/ar2013_book.pdf ; Asian Bank of Development, *Asian Development Outlook 2011*.

19 Sauf précision, les chiffres fournis dans cette note sont en $US courants. Le Ringgit malaisien est noté RM ou MYS$.

20 Asian Bank of Development, *Asian Development Outlook 2011, Update*, 2012.

21 En 2011, le solde bilatéral avec la Chine représente 9,2 % de son PIB, contre par exemple 1,7 % pour la Thaïlande ou 1 % pour les Philippines (le Vietnam est de son côté fortement déficitaire : -13 %). Chaponnière (2014, p. 24).

22 MIDA, statistiques officielles 2013 non publiées (fichiers complets obtenus directement auprès de Miss Choo Wai Meng, responsable de la collecte des données du MIDA, Kuala Lumpur, qui en est remerciée ici), 2013.

23 Même si Najib annonce que la Malaisie est le seul pays en-dehors de la Chine à pouvoir utiliser la monnaie chinoise et sa Banque centrale (Bank Negara), la seule à détenir des réserves en yuan, il semble que la Malaisie ne soit pas seule concernée en Asie du Sud-Est par le phénomène d'internationalisation monétaire du yuan dans cette zone. Il semble bien qu'elle en ait été pionnière. De plus, c'est elle qui engage les masses monétaires les plus importantes, derrière Singapour, dans les accords de swaps monétaires avec la Chine, selon la comparaison intra-ASEAN de J.-R. Chaponnière (2014, p. 36-37).

24 Cité dans China Daily, "Malaysia optimistic on RMB transaction", http://www.chinadaily.com.cn/business/2012-09/27/content_15788688.htm

25 “Malaysia opens the door to Chinese companies”, Chan Quan Min, *Kinibiz*, July 8, 2013, http://www.kinibiz.com/story/issues/34918/malaysia-opens-the-door-to-chinese-companies.html

26 Discours du gouverneur de la Banque centrale malaisienne, Bank Negara, le 22 novembre 2013 à l’occasion de l’ouverture d’une représentation de la Bank Negara à Pékin (site de la Banque des règlements internationaux : http://www.bis.org/review/r131122i.htm).

27 Interview CHAN Quan Min, journaliste du magazine économique en ligne *Kinibiz*, PWTC, Kuala Lumpur, 31 août 2013.

28 “Malaysia opens the door to Chinese companies”, *Kinibiz*, 31 août 2013.

29 Mr B. T., représentant de l’entreprise, rencontré dans le cadre d’une interview à Kuala Lumpur, 5 septembre 2013. Souhaite garder l’anonymat.

30 Données MIDA, 2013. Sur l’ensemble du pays, le Sarawak ne représente cependant que 8 % du total des investissements chinois.

31 On touche ici à un thème très largement développé dans la littérature en science politique et en économie relativement aux bénéfices privés de fonctions politiques et au patronage entre les partis et le monde des affaires en Malaisie (Kahn, Jomo, 2000 ; Gomez, 1999).

32 La critique plus générale et systématique que l’on peut adresser à l’argument de la préférence ethnique sera menée dans la dernière partie.

33 Interview de Mr Chow Kong Yeow, DAP, Komtar, Penang, le 26 août 2013.

34 La Malaisie, pays à revenu intermédiaire supérieur depuis le milieu des années 1990 (au PIB par habitant de 10 500 $ en 2013) cherche à passer au stade de pays pleinement développé avant 2020 : après le recul enregistré en 2009 (-1,7 %), la croissance économique a repris à un rythme ralenti, s’accompagnant d’une forte diminution des IDE reçus. Ceci semble devoir repousser la sortie du stade des revenus intermédiaires. Pour autant, on peut discuter de la validité de l’application du terme de *Middle Income Trap* à la Malaisie. Lafaye de Micheaux (2014).

35 Cette origine est cruciale dans la culture chinoise où on va se faire enterrer dans le village d’origine même des centaines d’années après la migration (à l’intérieur de la Chine).

36 Entretien avec Mr. Pr. Danny Wong Tze Ken, Universiti Malaya, Petaling Jaya, le 6 septembre 2013.

37 Entretiens, Kuala Lumpur : représentant de la Chambre de commerce et d’industrie chinoise de Malaisie (ACCIM) Mr Keo Kok The le 4 septembre 2013 ; Mr Vassu, département des investissements industriels, MIDA le 5 septembre 2013.

38 La question des liens entre pouvoir et économie a été longuement étudiée au moment de l’accélération de la croissance économique malaisienne dans un contexte de privatisation entre 1986 et la crise de 1997. Voir à ce sujet notamment Gomez et Jomo (1999). Pour une présentation synthétique en français : Lafaye de Micheaux (2012, chapitre 5).

39 Source : Teoh Kok Lin, rencontré au titre de la Chambre chinoise du commerce et de l’industrie de Malaisie (ACCIM) dont il est le président adjoint des recherches économiques et fiscales ; à ce titre il entretient aussi des liens très étroits avec le gouvernement. Par ailleurs directeur de la société de conseil en placements financiers *Singular Asset Management*. Entretien au siège de Singular Asset Managment, Kuala Lumpur, le 4 septembre 2013.

Pour citer cet article

Référence électronique

Elsa Lafaye de Micheaux, « Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ? », *Revue de la régulation* [En ligne], 15 | 1er semestre / Spring 2014, mis en ligne le 27 juin 2014, consulté le 01 juillet 2014. URL : http://regulation.revues.org/10760

À propos de l’auteur

Elsa Lafaye de Micheaux
Maître de conférences, CIAPHS, université Rennes 2, elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr

---

Droits d’auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Dans le contexte régional asiatique de montée en puissance chinoise, la Malaisie se rapproche de la Chine sur tous les plans : commerciaux, industriels, financiers, monétaires, éducatifs. Ce mouvement s'est traduit institutionnellement par un projet de partenariat stratégique global entre les deux pays en octobre 2013. Dans le cadre d'une asymétrie objective des rapports politiques, la Malaisie est consciente des risques de la plus grande proximité économique avec la Chine mais juge les avantages retirés plus importants que les éventuelles menaces. Le présent texte cherche à exposer méthodiquement les tenants et aboutissants de l'étroite relation entre la Malaisie et la Chine et à en analyser les effets politiques du point de vue malaisien. Vue de Kuala Lumpur, seule la question stratégique de la mer de Chine méridionale a un caractère sensible sans incidence néanmoins sur la haute valorisation politique de la relation Chine-Malaisie. Les rapports entre les deux pays prennent la forme d'une relation bilatérale d'État à État à tonalité positive inscrite dans la continuité depuis 1989. De son côté, la Chine n'occasionne pas d'interférences politiques dans la Malaisie pluriethnique à forte minorité chinoise : l'approfondissement des relations favorise moins l'*ethnic business* et la composante sino-malaisienne du pays, que les Malais et leur parti nationaliste conservateur, l'United Malays National Organization (UMNO), au pouvoir depuis l'Indépendance (1957). Malgré une opposition politique plus forte que jamais, on montre à partir d'entretiens qu'existe un consensus politique extrêmement large en Malaisie pour juger bénéfiques et stratégiques les rapports Malaisie-Chine. Quel que soit leur ancrage politique, il s'agit pour les Malaisiens d'une bien précieuse relation à entretenir comme telle sur la durée.

China-Malaysia Relations as Viewed by Malaysians: Looming Threat or Lasting Consensus?

As China's power continues to rise in Asia, her bilateral ties with Malaysia have strengthened across the board — in commercial, manufacturing, financial, monetary, and cultural domains. In October 2013, the two countries made plans to create a comprehensive strategic partnership. Given the stark asymmetry of their relative political powers, Malaysia recognizes the risks in closer economic ties with China, but views those risks as outweighed by the benefits reaped. This paper systematically describes the reasoning behind the close China-Malaysia relationship and analyzes its political effects, all from the Malaysian point of view. Kuala Lumpur views the strategic South China Sea question as the only thorn in its side, but does not permit the issue to puncture buoyant China-Malaysia relations. The positive state-to-state bilateral relationship has flourished since 1989: China has not interfered politically in multiethnic Malaysia, despite its significant ethnic-Chinese minority. Rather, deepening ties have benefited Muslim Malays and the conservative nationalist party, the United Malays National Organization (in power since independence in 1957) more than the "ethnic business" and Chinese Malaysian population. Although opposition parties have grown stronger over time, our findings — mostly culled from more than twenty interviews with politicians, public officials, activists, scholars, trade unionists, economists and businessmen — show that an extremely broad political consensus deems China-Malaysia relations advantageous and strategic. Whatever their political leanings, Malaysians view the relationship as valuable and worth maintaining for the long run.

China-Malasia (vista desde Malasia) : amenaza o relación consensuada inscripta en la continuidad ?

En el contexto regional asiático de ascenso del poder de China, Malasia se acerca a China en todos los planos : comerciales, industriales, financieros, monetarios, educativos. Este movimiento se ha traducido institucionalmente en un proyecto de partenariado estratégico global entre los dos países en octubre 2013. En el macrco de una asimetría objetiva de las relaciones políticas, Malasia es consciente de los riesgos que tiene la gran proximidad económica con China pero juzga que las ventajas obtenidas son mas importantes que las evenuales amenazas. El presente texto busca exponer metódicamene las diversas dimensiones

de la estrecha relación entre Malasia y China y a analizar los efectos políticos desde el punto de vista Malasio.
Visto desde Kuala Lumpur, solo la cuestión estratégica del Mar de China méridional tiene un carácter sensible, pero sin tener incidencia sobre la alta valorización política de la relación Malasia-China. Las relaciones entre los dos países toman la forma de una relación bilaeral de Estado a Estado de tono positivo inscripto en una continuidad desde 1989. De su costado, China no ocasiona interferencias políticas en la Malasia pluriétnica con una fuerte minoría china : profundizar las relaciones favorece menos la *ethnic business* y el componente chino-malasio del país que los Malasios y su partido nacionalisa conservador l'*United Malays National Organization* (UMNO), que está en el poder desde la Independencia (1957). A pesar de una oposición política mas fuerte que nunca, se muestra que a partir de las conversaciones existe un consenso político extremadamene amplio en Malasia, para juzgar como beneficiosas y estratégicas las relaciones Malasia-China. Cualquiera sea el posicionamiento politico, para los Malasios se trata de una relación apreciada que se desea mantener durable en tales condiciones.

Entrées d'index

Mots-clés : coopération bilatérale, non-interférence, intégration monétaire Yuan-Ringgit, Ethnic Business
Keywords : Malaysia, China, bilateral cooperation, non interference, Yuan-Ringgit monetary integration, Ethnic business
Géographique : Malaisie, Chine
Palabras claves : Malasia, Chjina, cooperación bilaeral, no-interferencia, integración monetaria, Yuan-Ringgit, Ethnic Business
Codes JEL : F2 - International Factor Movements and International Business, F15 - Economic Integration, F23 - Multinational Firms; International Business, O53 - Asia including Middle East

Revue de la régulation
Capitalisme, institutions, pouvoirs

13 | 1er semestre / Spring 2013
Économie politique de l'Asie (1)

L'économie politique de l'Asie : état des lieux et perspectives de recherche pour l'Asie du Sud-Est

Introduction

The political economy of Asia: current situation and prospects of research for South-East Asia

La economía política de Asia: situación y perspectivas de investigación sobre Asia del Sub-Este

Pierre Alary et Elsa Lafaye de Micheaux

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/regulation/10266
DOI : 10.4000/regulation.10266
ISSN : 1957-7796

Éditeur
Association Recherche & Régulation

Ce document vous est offert par Campus Condorcet

Référence électronique
Pierre Alary et Elsa Lafaye de Micheaux, « L'économie politique de l'Asie : état des lieux et perspectives de recherche pour l'Asie du Sud-Est », *Revue de la régulation* [En ligne], 13 | 1er semestre / Spring 2013, mis en ligne le 30 septembre 2013, consulté le 16 mars 2021. URL : http://journals.openedition.org/regulation/10266 ; DOI : https://doi.org/10.4000/regulation.10266

Ce document a été généré automatiquement le 16 mars 2021.

Revue de la régulation est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'économie politique de l'Asie : état des lieux et perspectives de recherche pour l'Asie du Sud-Est

Introduction

The political economy of Asia: current situation and prospects of research for South-East Asia

La economía política de Asia: situación y perspectivas de investigación sobre Asia del Sub-Este

Pierre Alary et Elsa Lafaye de Micheaux

Nous tenons à remercier : Robert Boyer, Agnès Labrousse, Julien Vercueil et Michel Vernières pour leurs travaux de relecture et leurs conseils.

1 Ce dossier de la *Revue de la régulation* a pour ambition de restituer une partie des débats sur l'Asie contemporaine. Il prend sa place dans un diptyque qui s'est affirmé comme tel au fur et à mesure des textes soumis, avec deux ensembles de textes publiés dans deux numéros. Le premier, constituant l'essentiel de cette treizième livraison de la *Revue de la régulation* (printemps 2013) trouve une certaine cohérence géographique dans la forte représentation de l'Asie du Sud-Est : Malaisie, Indonésie, Vietnam, Laos et Cambodge. Il comporte aussi un article sur le fédéralisme indien, et trois textes qui interrogent les relations de la Chine au reste du monde : avec l'Afrique via les investissements directs étrangers (IDE), avec Taïwan et avec les États-Unis. Les travaux portant sur les économies d'Asie du Nord-Est : Chine, Japon, Taïwan, et les autres nouveaux pays industrialisés (NPI) seront regroupés dans le numéro 15 à venir (printemps 2014). Cette dernière région, plus importante économiquement et mieux dotée en termes de chercheurs spécialistes, se trouve de ce fait mieux connue. Néanmoins la recherche dans le domaine sort rarement des cercles des spécialistes et il nous a semblé nécessaire de faire un point d'étape sur l'économie politique de l'Asie, pour mieux en partager les grands résultats. Les débats auxquels il s'agit de contribuer traversent le champ de la théorie économique d'une part – en particulier l'économie politique internationale et l'économie institutionnaliste du

développement – ils proviennent d'autre part des sciences sociales spécialisées sur l'Asie, dites parfois encore *orientalistes*[1]. Ce croisement a été rarement effectué dans les revues d'économie en France : en 2006, sous un angle strictement économique, la *Revue Tiers Monde* proposait un dossier « Asie ». On peut trouver les manifestations d'un travail éditorial d'ambition proche en remontant aux deux *Cahiers du Gemdev* issus d'un séminaire et dirigés par Pierre Judet et Michel Vernières en 1989 et 1995[2]. *L'Année de la Régulation* et la *Revue de la régulation* ne l'avaient pas encore fait.

2 La constitution du dossier et l'évaluation des textes soumis – dont la majorité est en français – a amené les directeurs du numéro à entrer en relation avec des rapporteurs de tous horizons disciplinaires, spécialistes issus pour la plupart de cercles éloignés du champ de l'économie mais inscrits de longue date dans les prestigieuses études françaises sur l'Asie orientale, l'Asie du Sud et Asie du Sud-Est. La qualité de ces rapporteurs – qu'ils trouvent ici l'expression de nos plus vifs remerciements – peut garantir la pertinence des travaux proposés au regard des transformations économiques en cours dans l'Asie contemporaine.

3 Les raisons d'entreprendre un dossier spécial sur l'économie politique de l'Asie seront exposées dans ce chapitre introductif : elles mêlent l'urgence de comprendre un monde dont le centre de gravité n'en finit pas de basculer[3] et la nécessité de rendre compte du déplacement des lignes de forces méthodologiques et théoriques qui en découlent pour l'économie politique. Deux directions de réflexion seront plus spécifiquement soulignées et explorées dans ce numéro : l'articulation de ces transformations *de facto*[4] à la dimension politique – ses structures, ses enjeux propres, ses marges de manœuvres – ; l'émergence de nouvelles questions de recherche (qui justifient selon nous l'ouverture du dialogue interdisciplinaire à la géographie).

4 Notre article introductif se penche en premier lieu sur le processus complexe de construction politique des capitalismes asiatiques. Les processus en question sont pluriels et traduisent une grande diversité de trajectoires nationales.

5 Ensuite, pour approfondir la connaissance économique d'une région marquée par des changements aussi rapides que complexes[5], de nouveaux outils théoriques doivent être aussi proposés. Nous ouvrons dans cet article des pistes de croisements disciplinaires qui nous semblent les plus fécondes pour y parvenir : pour faire l'étude de ces mutations, inscrites dans l'histoire régionale, la poursuite des liens engagés avec la discipline historique est nécessaire, comme l'est la fréquentation par l'économie des *Asian Studies.* Mais les pistes ouvertes par la géographie, sensible aux changements fins enregistrés par les territoires et par les équilibres entre ces territoires, nous semblent particulièrement fécondes : le jeu sur les échelles spatiales permet de mieux saisir et comprendre les effets entre des processus internationaux, plus que jamais marqués par la concurrence, et les autres niveaux de la vie sociale en Asie.

1. Les conditions politiques des mutations : politique du capitalisme en Asie

6 Le continent asiatique contemporain amène l'économiste à renouer avec les problématiques posées par les premières étapes du capitalisme. En dehors de quelques exceptions, le Japon et l'île de Singapour sous certaines conditions, l'Asie n'était pas encore capitaliste au sortir de la seconde guerre mondiale. Les économies asiatiques

étaient alors essentiellement rurales et constituées de paysans[6], même si ce mode d'organisation n'excluait pas des îlots « capitalistes ». Leur présence dépendait souvent de l'entreprise coloniale (administrateurs, gérants de sociétés de commerce, planteurs etc.). Globalement, l'organisation économique spécifique à la paysannerie dominait largement, l'autosubsistance était un mobile d'action et la division sociale du travail occupait une place ténue, comme dans beaucoup d'économies paysannes (Hicks, 1973). L'importance des échanges de biens était relative, leur régularité contingente et ils s'inscrivaient relativement bien dans les typologies de réciprocités établies par Salhins (1976) ou encore de commerces proposées par Polanyi (2011). Même le modèle « d'économie de petites productions marchandes » décrit par Marx ne s'étendait pas à l'ensemble du territoire asiatique.

7 Dans un contexte dominé par l'autosubsistance, les Dragons (Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, Taïwan) furent les premiers à enclencher la révolution capitaliste au cours des années 1960 et après des soubresauts pendant la décennie 1950). Les Tigres sud-est asiatiques (Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande) les suivirent au cours des années 1970-1980 et enfin les Démocraties populaires (Cambodge[7], Chine, Laos, Vietnam), l'Inde et la Birmanie à partir des années 1980 et surtout 1990. Les transformations parfois séculaires ailleurs s'opèrent en quelques décennies en Asie et deviennent observables « in vivo ». De la même façon, la dynamique accélérée de croissance et d'ouverture internationale résulte directement de l'approfondissement de la place du capitalisme sous différentes formes au sein de l'espace asiatique, quand il ne s'agit pas, pour certains des pays d'Asie du Sud-Est socialistes et/ou dits « enclavés » (Vietnam, Laos, Cambodge), de sa naissance-même et de son déploiement. Les conditions politiques de ce déploiement sont essentielles à analyser pour saisir ces mutations.

8 Parmi les observations possibles, nous mettrons l'accent sur l'importance de l'État. D'une part il met en place les conditions institutionnelles nécessaires à l'épanouissement du capitalisme dans sa forme agraire notamment, et d'autre part, il impose des programmes d'industrialisation. Par son action, il est alors qualifié d'État développeur, il porte autoritairement des programmes pour atteindre un objectif, il planifie et il noue des alliances politiques à dessein.

1. 1. « Capitalisme agraire » : marchandisation du travail et de la terre

9 L'observation des États-Unis et de l'Europe à partir de la fin du XIX[e] a servi de terreau à la théorie de la Régulation. Pour autant, les questions liées aux premiers pas du capitalisme et à la création du salariat ne constituaient pas son premier objet de recherche : les questions spécifiques à la genèse des régimes capitalistes préoccupaient davantage les classiques. Dans ce numéro, l'article de S. Barral occupe une place singulière à ce titre, dans la mesure où il montre comment les transformations institutionnelles permettent la création d'un « capitalisme agraire[8] ». Il se penche sur les modalités de construction des marchés de la terre et du travail en Indonésie[9]. Les transformations institutionnelles créent un droit de propriété reconnu nationalement en rupture avec les modalités traditionnelles d'accès au foncier. Le foncier devient alors une marchandise avec un prix de marché et, le marché, conjugué aux droits de propriété, devient un tiers indispensable pour accéder à la terre. Le marché du travail repose également sur le droit du travail. Il donne au salarié un statut et ainsi le travail est mobilisable par les planteurs. Ce constat

n'est pas original et rappelle sous une autre forme, d'une part les enclosures présentée dans le livre 1 du *Capital* et d'autre part la théorie des marchandises fictives de Polanyi (1996). D'ailleurs, les mécanismes à l'origine du mobile de gain[10], l'énergie du capitalisme, sont également illustrés dans l'article. Celui-ci montre que l'occupation « traditionnelle » du foncier ne laissait pas de place à la notion de prix de marché : au départ les occupants ne mettaient pas en relation le prix monétaire lié à la cession du foncier avec le pouvoir d'achat sur les marchés procuré par la vente de parcelles : ils cédaient ces dernières contre des biens marchands à un taux d'échange totalement décalé des prix de marché. Ensuite, progressivement, l'apprentissage de la nouvelle norme a transformé leur comportement et ils se sont mis à vendre leurs terres à un prix plus directement en relation avec le marché. Avant la construction des marchés de la terre et du travail, ces deux éléments n'étaient pas comparables selon une norme homogène. Ils ne le deviennent qu'une fois devenus marchandises. Il est alors possible de sommer le coût qu'ils représentent pour l'acquéreur pour l'opposer aux recettes monétaires issues de la mise en valeur de la terre par le travail. La différence entre recettes et coûts génère le profit (le gain) et elle assure la reproduction et la prospérité de l'unité. Dans ces conditions, rien n'étonne si le profit, le mobile de gain, devient le nouvel objectif qui norme et oriente le comportement des agents dans ces sociétés nouvellement capitalistes. Ces points de l'analyse de S. Barral confirment des propositions théoriques largement vérifiées, elle n'en est pas moins roborative pour autant. L'originalité introduite par l'auteure provient de la mise en évidence formelle d'articulations entre les marchés de la terre et du travail. En Indonésie, la terre passe du statut de non-marchandise à celui de marchandise à partir des années 1980. Ce nouveau cadre institutionnel offre aux salariés des grandes palmeraies l'accès à la petite propriété terrienne grâce au changement de statut de la terre ; aux ressources monétaires dont ils disposent et aux facilités liées à leur statut. Les articulations entre les marchés du travail et de la terre occupent une place centrale pour le capitalisme agraire indonésien. Ce mode d'organisation offre aux salariés une sécurité, un complément de salaire et une « retraite ». Leur force de travail coûte moins cher aux entreprises et le turn-over est moindre. Si le changement de statut de la terre n'offrait pas aux salariés la possibilité d'accéder au foncier, la force de travail serait supérieure et les profits en seraient diminués d'autant.

10 En termes régulationnistes, dans les grandes plantations le rapport salarial « intègre » la marchandisation de la terre. Les profits générés par le capitalisme agraire indonésien se constituent pour partie grâce à la transformation institutionnelle d'un élément naturel, la terre. Certes, la présentation de ce fait stylisé aplatit les nuances clairement établies dans l'article. La force de négociation des salariés, la place laissée à l'entreprise dans le modèle social (analogie avec le « paternalisme japonais » de Boyer (2007), déterminent également le rapport salarial et entretiennent la diversité des modèles (plantations anciennes ou récentes). Cependant, quel que soit le niveau de diversité, le modèle général basé sur l'articulation des marchés (travail/foncier) est intéressant et il renvoie aussi directement à la place de l'État : les transformations institutionnelles qu'il porte (droit foncier et droit du travail) enclenchent une mutation de l'ordre économique indonésien, permettant à un type de capitalisme agraire de prendre corps. En Malaisie depuis le début du XX^{e} siècle ou dans les dernières décennies au Vietnam, au Cambodge et au Laos, le processus de marchandisation de la terre joue également un rôle central dans les mutations des systèmes économiques[11].

1. 2. Capitalisme et *late industrialization* : États développeurs et jeux politiques

11 Le rôle de l'État est clairement démontré dans le processus de mise en forme d'un capitalisme en Asie depuis les années 1950. Cette intervention est particulièrement étudiée pour l'industrialisation des *late comers* d'Asie, qu'A. Amsden appelle ironiquement « The Rest » : les pays d'Asie orientale ont pu s'appuyer pour fonder leur industrialisation et leur croissance sur des connaissances et des technologies éprouvées à la faveur de politiques industrielles très construites[12]. Ce rôle a donné naissance au concept de l'État développeur. Sans revenir longuement sur sa définition et sur les débats suscités par la publication du *East-Asian Miracle* (1993) de la Banque mondiale[13], nous nous bornerons à rappeler que d'A. Amsden ou R. Wade à de C. Johnson à S. Lall ou K. S. Jomo, sans oublier les contributions françaises dès cette époque[14], les travaux sur le développement asiatique ont démontré de manière approfondie l'implication déterminante de l'État. Celui-ci est intervenu à la fois dans les politiques industrielles, l'ouverture aux IDE sous conditions, les politiques de taux d'intérêt, de change visant à la stabilité des cours afin de construire politiquement l'insertion dans la mondialisation. Ce en quoi le travail d'Ha-Joon Chang, auquel ce dossier double a réservé un entretien, a joué un rôle de passeur remarqué. Le commentaire de J. Cartier Bresson du numéro du *Journal of Institutional Economics* axé autour de la contribution de H-J. Chang, 2011 contribue aussi au débat.

12 Mais (re)dire que l'État intervient et décrire les canaux de l'intervention dans l'économie n'épuise pas l'extrême complexité analytique d'un jeu politique le plus souvent national. Ce qui signifie donc, dans la perspective régionale qui est la nôtre, des possibilités démultipliées. Dans ce dossier, nous montrons que la régulation économique passe par des prises de positions politiques qui sont souvent des jeux de miroirs politiciens. C'est ainsi qu'il est possible de qualifier les faux semblants vietnamiens face aux souhaits de la Banque mondiale lorsque l'institution financière cherche à reprendre à son compte la réussite économique du pays (c'est-à-dire mettre au compte de ses prescriptions judicieuses et efficaces la croissance vietnamienne de la dernière décennie – cf. J.-P. Cling *et al.*, dans ce numéro). Il en est de même du rôle de l'État à travers les entreprises chinoises en Afrique ; du dilemme du prisonnier opposant la Chine et les USA face aux décisions à prendre en matière de lutte contre le changement climatique (Cf. J.-P. Maréchal dans ce numéro) ou encore du jeu du pouvoir malaisien avec l'Islam pour maintenir une certaine cohésion sociale au niveau de la communauté malaise, condition à la fois de la poursuite du développement économique sur les bases en cours et du maintien de la domination politique du parti UMNO (Cf. D. Delfolie, dans ce numéro).

13 Tous ces exemples circonstanciés traduisent les marges de manœuvre que, dans la mondialisation libérale longtemps servie sans partage par le consensus de Washington, les pays d'Asie, dans leur majorité, se sont données et ont tournées à leur avantage. Là manifestement, la montée en puissance chinoise redonne du poids à la décision politique et à sa légitimité dans les arbitrages économiques. Après le consensus de Washington, le tournant néo-institutionnaliste des institutions financières internationales achoppe à son tour sur la réussite économique asiatique associée à des mauvais classements sur l'échelle de la corruption, la transparence ou le respect des règles de droit. Entrer dans la logique politique des États pris isolément s'avère parfois un détour long mais indispensable pour

comprendre l'économie politique de ces cohérences, hors des canons de la nouvelle orthodoxie du développement.

1. 3. Autoritarisme, politiques de développement et diversité des capitalismes

14 Le continent asiatique se transforme : sa population, jeune, augmente vite ; l'urbanisation y est galopante ; les échanges commerciaux au sein des pays, entre les pays asiatiques et avec le reste du monde explosent. L'Asie semble être l'un des moteurs et l'un des lieux, à la fois pour elle-même et pour le reste du monde, de transformations les plus fortes[15]. Mais, paradoxe de ce rôle moteur de l'accélération du monde, la stabilité politique semble être l'autre caractéristique de l'économie politique asiatique : en Asie, l'expression et les conséquences politiques de ces transformations économiques sont loin d'être les plus radicales.

15 Soulignons que le jeu politique y fonctionne très fortement en tant que stabilisateur social. Stabilisation par le maintien de l'emprise du parti unique en Chine, au Vietnam et au Laos ou encore stabilisation en Malaisie à travers l'institutionnalisation d'un un islam malais permettant de faire tenir la société malaisienne sur les bases idéologiques conservatrices d'une tradition sans cesse réinventée et conciliables avec l'essor du capitalisme (cf. l'article de D. Delfolie). Les pays de l'ASEAN dont les régimes sont pluripartites n'en sont pas moins caractérisés par une longévité remarquable des partis en exercice et parfois une étonnante continuité du pouvoir (Indonésie, Malaisie, Singapour). Ainsi, les récentes élections générales du 5 mai 2013 en Malaisie ont-elles vu l'UMNO, le parti au pouvoir depuis la fin des années 1950, reconduit une nouvelle fois à la tête de l'État. La stabilité nationale demeure souvent l'enjeu principal des élections, comme ce fut le cas au Timor-leste en 2011[16], en Thaïlande (2012) ou au Cambodge. On pourrait penser que l'ouverture de la Birmanie (qui n'est pas directement étudiée dans ce numéro) se joue aujourd'hui, là aussi, dans la continuité plus que dans la rupture.

16 La stabilité politique, passant par de l'autoritarisme dans certains États, reste certes à nuancer par la mise au jour de nombreuses tensions, conflits à des échelles locales (entreprises, régions montagneuses, zones rurales avec des jacqueries paysannes) ou selon des mouvements de la société civile en réseaux (mouvement libertarien notamment, Alles, 2012). Cependant, ces mouvements, parfois issus des transformations socio-économiques en cours et qui viennent perturber localement la stabilité politique, ne sont pas en mesure, pour le moment, de remettre en cause la stabilité globale qui résulte de compromis sociaux complexes.

17 Étudiant les conditions politiques de l'essor du capitalisme, on est souvent confrontés en Asie orientale à l'autoritarisme des États[17]. Déjà, Max Weber s'intéressant au capitalisme en Asie en faisait une caractéristique centrale. Et B. Hibou y voit une raison majeure pour conduire la critique du concept d'État développementaliste qui est aussi une rhétorique mobilisatrice et qu'il ne s'agit en aucun cas d'idéaliser (Hibou, 2011). La question se pose donc de l'appréciation scientifique en nuance et en finesse des gouvernements d'Asie sur un registre politique : elle parcourt tout le dossier. Bureaucratie et secteur privé, personnel politique et monde de l'entreprise s'articulent dans des configurations nombreuses et complexes largement étudiées depuis la fin des années 1990, que ce soit sous l'angle de la science politique ou de l'économie politique. Dans son introduction, F. Bafoil revient sur la variété des appellations auxquelles l'investigation de ces relations

a pu donner lieu, et dont on n'a pas toujours d'équivalent stabilisé en français : tel *l'erzatz capitalism* pour décrire un système qui a plus l'apparence de capitalisme (prélèvement et appropriation du profit par un groupe réduit) que ses capacités productives (Yoshihara, 1988), ou encore *crony capitalism*, le capitalisme népotique ou capitalisme « des copains ».

18 Ces terminologies ont moins pour objet le système articulant la dynamique d'accumulation, ce que la théorie de la régulation désigne comme le régime d'accumulation et la logique de la répartition et de l'utilisation du revenu (régime de demande), que la désignation d'un écart à ce qui serait une norme implicite du « vrai capitalisme », que l'on peut supposer être le capitalisme anglo-saxon. Mais la théorie régulationniste, que vient corroborer l'étude en économie politique des systèmes économiques asiatiques démontre plutôt que cette norme est une illusion et ne s'applique nulle part : la diversité des capitalismes est un fait, que l'on peut théoriser et qu'il s'agit dans ce numéro de continuer à explorer.

19 L'Asie peut se caractériser par la coexistence de plusieurs formes du capitalisme : semi-agraire en Indonésie ; capitalisme-ville à Singapour et Hong Kong, industriel tourné vers les exportations en Malaisie et en Thaïlande (Boyer R., Uemura H., Isogai A., 2012). Chacune de ces formulations peut-être à son tour reprise et complétée voire critiquée pour ses insuffisances et les approximations que véhicule ce très haut niveau d'abstraction.

20 Par exemple, pour discuter de ces catégories, prenons un pays central de l'ASEAN comme la Malaisie. Elle appartient à la fois à la catégorie « capitalisme semi-agraire » de l'Indonésie et à celle du « capitalisme industriel tourné vers l'exportation » comme la Thaïlande. De plus, cette dernière catégorie n'épuise en rien la réalité du capitalisme malaisien en raison de la place tenue par l'État dans le système productif. En Malaisie en effet, l'exploitation des ressources naturelles fut la première source de devise et l'alpha et l'oméga de la conjoncture économique jusqu'aux années 1970 (caoutchouc, étain puis huile de palme dont le pays est le deuxième producteur mondial et le premier exportateur) n'a-t-il pas largement de quoi être rangé aussi du côté du capitalisme semi-agraire indonésien ? D'autre part, en Malaisie, l'État est un acteur producteur important (et même majeur en ce qui concerne la phase de décollage à partir de 1971 jusqu'aux privatisations engagées à partir des années 1990, toujours essentiel dans la régulation de la conjoncture et l'investissement). Or, tel n'est pas le cas de la Thaïlande. Attribuer la même étiquette aux deux pays n'a dès lors pas grand sens, puisque leur insertion dans la mondialisation et la concurrence internationale ne repose ni sur les mêmes institutions, ni sur les mêmes régulations.

2. Nouvelles perspectives théoriques : les pistes ouvertes par l'économie politique de l'Asie

2. 1. Étoffer les liens avec l'histoire et les *Asian Studies*

21 Les différents textes du dossier proposent des niveaux d'abstraction différents pour penser le capitalisme, les conditions de sa mise en place, sa dynamique, son extension, sa régulation, à travers l'Asie et en particulier l'Asie du Sud-Est. Leur exploration s'enrichit des travaux obliques, que l'on emprunte à la tradition orientaliste, qui partent des monographies nationales et s'appliquent à en comprendre la logique interne, sociale et

économique, et les cohérences. Le croisement avec les résultats de la géographie, en particulier le transnational et le maritime sera mis en relief afin de s'en inspirer pour mieux penser l'articulation des échelles d'analyse.

22 Comprendre et décrire la diversité des capitalismes en Asie revient à s'intéresser aux cohérences institutionnelles nationales : elles se nouent entre les formes institutionnelles que sont le rapport salarial, les formes de la concurrence, la monnaie et le crédit, l'insertion dans la division internationale du travail et la relation État-économie. Pour connaître ces formes largement idiosyncratiques, la référence à l'histoire nationale a longtemps été jugée indispensable par la théorie de la régulation : le lien entre la théorie de la régulation et cette discipline est ainsi à la fois singulier et essentiel.

23 Si le cadre de base dont la théorie de la régulation ne s'écarte pas est l'étude de la dynamique des principales grandeurs économiques nationales (croissance, investissement, consommation, inflation, chômage, productivité etc.), en revanche, là où elle se distingue c'est dans sa manière de considérer la dynamique comme un processus historique et non en la limitant au déplacement de l'équilibre général, y compris au sens keynésien (Billaudot, 2002, p. 209). En ce sens, cette théorie est en mesure de dialoguer avec les autres sciences sociales dont elle partage la conception dominante du temps, orienté et irréversible et non pas mécanique et réversible. De là est issue la proposition qu'il n'existe pas de loi générale de la dynamique macroéconomique : celle-ci est à chaque fois située et relative aux institutions en place dans le pays considéré, ce qui ouvre la voie du dialogue avec non seulement l'histoire[18] mais aussi la sociologie critique, dont elle partage le concept cardinal d'historicité. De nombreux chercheurs en développement furent fortement marqués par cette ouverture programmatique à l'histoire, rendue opérationnelle notamment par le biais de l'outil heuristique de la périodisation. En cela, la théorie de la régulation, pour l'économie du développement, a représenté un champ d'application idéal bien que peu, voire trop peu, parcouru[19]. Il faut cependant noter que le présent numéro ne s'inscrit pas explicitement dans le champ des *development studies* car, finalement, rares sont les auteurs travaillant aujourd'hui sur l'Asie qui s'en réclament. Réciproquement, les gouvernements des pays d'Asie du Sud-Est récusent actuellement le discours développementaliste et plus encore tiers-mondiste à leur égard[20].

24 Cependant, l'étude des transformations asiatiques sortant du contexte européen et américain et de leurs historiographies bien établies, elle dépend largement d'une littérature dominée par la recherche issue de la production scientifique coloniale, aujourd'hui encore très peu indigène (du moins est-ce le cas pour l'Asie du Sud-Est où la construction d'une tradition nationale de sciences sociales est très récente, voire encore embryonnaire), que l'on nomme études orientalistes ou encore *Asian Studies*. C'est donc auprès d'elles que les recherches menées dans le sillage régulationniste doivent aller s'alimenter. De ce fait, ce double dossier « Économie politique de l'Asie » souhaite constituer un trait d'union entre l'économie politique d'une revue française d'économie généraliste et les *Asian Studies*, si bien développées et défendues dans les cercles académiques anglo-saxons et asiatiques par des instituts de recherche, des réseaux, des collections et des revues[21]. St. Dovert notait dans *Réfléchir l'Asie du Sud-Est* (2004) que très peu de laboratoires d'économie intégraient des axes spécifiques sur ce sujet et que la plupart des thèses ou ouvrages d'économie sur l'Asie du Sud-Est portaient « sur l'Asie sans le savoir »[22], autrement dit sans y prêter une attention particulière, par exemple à travers des données de panel. De même qu'ils pouvaient traiter de l'Asie du Sud-Est « sans le vouloir », c'est-à-dire sans intention particulière portée à la région, ni sans prétendre à

une capacité explicative afin d'enrichir la connaissance scientifique de cette zone. À l'opposé de cette attitude surplombante et dé-territorialisée, les travaux d'économie politique ici présentés ont fait le choix de l'objet asiatique. Choix assumé, même si aucun ne prend l'Asie comme un tout cohérent (qu'il n'est pas), ni comme un ensemble géographiquement et conceptuellement formé[23], pour se concentrer sur une zone, un pays ou un sous-espace régional[24].

2. 2. Les pistes géographiques : intégration régionale et phénomènes transnationaux

25 La situation de carrefour régional et la dynamique forte d'insertion dans la mondialisation soulève des questions nouvelles car les économies asiatiques sont de plus en plus connectées entre elles, de même qu'elles le sont avec le reste du monde.

26 Ces questions ont déjà commencé à être abordées de manière approfondie par la géographie, française en particulier. Cette discipline a en effet inscrit les transformations de l'Asie au cœur de ses débats disciplinaires à la fin des années 1990, lorsque le découpage des volumes d'atlas de la géographie du monde entre Asie du Nord et Asie du Sud-Est (Brunet, 1994, 1995) est apparu obsolète sur le plan de la géographie humaine. En a émergé le programme NORAO sur les nouvelles organisations régionales en Asie orientale articulant délibérément les deux espaces Nord et Sud, à la fois au niveau des identités territoriales (héritages coloniaux et impériaux ; représentations de l'Asie par elle-même ; impact du communisme ; relations extérieures) et les intégrations régionales (Pelletier, 2004) et (Taillard, 2004). Les entrées proposées pour l'analyse de ces intégrations (ici au pluriel) sont multiples : l'intégration s'effectue par les réseaux et les flux, par l'industrialisation et la grande distribution ; elle peut être lue comme étant d'abord maritime ou continentale ; elle met à jour des espaces transfrontaliers (comme les métropoles de Hong Kong et Singapour) et transnationaux (triangles de croissance, programme du Grand Mékong) par des relations qui échappent à la lecture stato-centrée (exemple de Taïwan au sein de la zone Asie-Pacifique, que l'on retrouve dans ce numéro avec l'article de Gerbier et Chiang). Cette production scientifique a donné matière à tous les manuels de géographie et de géopolitique de l'Asie qui ont été publiés depuis (Bruneau, 2006).

27 On sait que la Chine a pris la tête des exportations mondiales à la fin de la première décennie des années 2000. Mais la mise en perspective régionale de cet essor est instructive : elle montre que la Chine a dépassé d'abord l'ASEAN à la fin 2003, puis le groupe constitué par les NPI de la première génération, les 4 dragons, à la faveur de la crise mondiale de 2008.

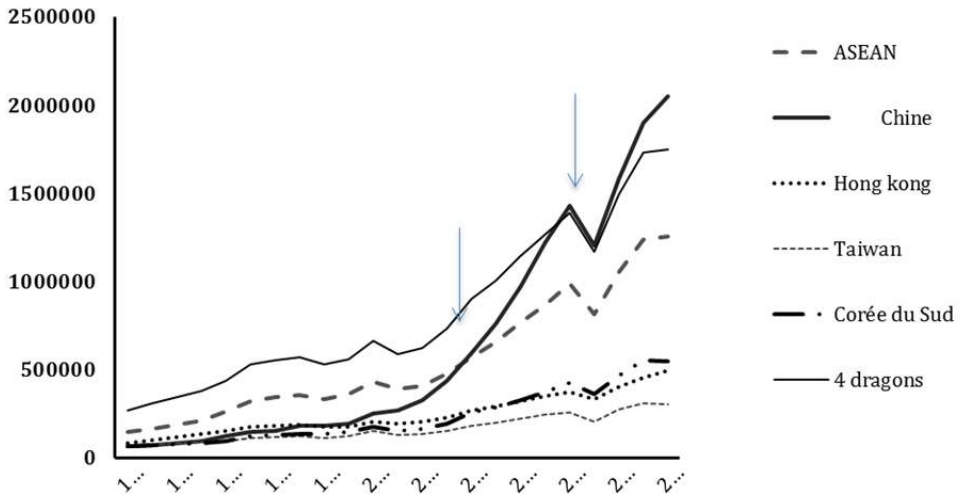


Figure 1. Volume des exportations d'Asie orientale de 1990 à 2012

28 Cet essor tient non seulement à la compétitivité prix de ses produits qui ont conquis très rapidement les marchés étrangers (textile, jouets, électronique) mais aussi à l'éclatement de la chaîne de valeur au sein de l'espace asiatique, les IDE intra-régionaux engendrant de nouveaux flux commerciaux (en particulier dans l'électronique et l'automobile) (Salama, 2012). Pour certains économistes rejoignant les conclusions des géographes, l'espace d'intégration économique le plus pertinent pour l'économie politique internationale est de ce fait celui qui va de la Chine à l'Indonésie, autrement dit l'ASEAN+5 (*i.e.* Chine, Hong Kong, Japon, Taïwan, Corée du Sud).

29 L'intégration régionale peut être mise en relief par l'évolution de la part des exportations que ces partenaires régionaux consacrent à la Chine.

Part des exportations avec la Chine dans les exportations totales des pays d'Asie	**Nouveaux Pays Industrialisés (NPI-1) : « Les 4 dragons » d'Asie orientale**			**Deuxième vague de Nouveaux Pays Industrialisés d'Asie orientale (NPI-2) : les « Tigres »**					**3e vague**	***Asie du Sud***
				ASEAN (principaux membres)						
	Hong Kong	**Corée du Sud**	**Taïwan**	**Singapour**	Malaysia	Indonésie	Thaïlande	Philippines	Viet Nam	***Inde***
2005	45,0	21,8	22,0	5,2	6,6	7,8	8,3	9,9	9,9	6,5
2010	52,7	25,1	28,0	7,6	12,6	9,9	11,1	11,1	8,9	7,9
Taux de Variation	*17 %*	*15 %*	*27 %*	*47 %*	*92 %*	*27 %*	*33 %*	*12 %*	*-11 %*	*21 %*

Tableau 1. Part des exportations avec la Chine (principaux pays d'Asie) 2005-2010

30 On observe que l'Asie du Sud-Est joue son propre rôle dans ce grand basculement économique. Il devrait encore s'accélérer par la création de la zone de libre-échange entre la Chine et l'ASEAN, le CAFTA[25], entré en vigueur au 1er janvier 2010, institue la première zone de libre-échange que la Chine réalise avec d'autres pays. Elle consiste à abolir des droits de douanes pour 90 % des biens échangés entre la Chine et l'ASEAN. Elle se déploie suite à la mise en place de la zone de libre-échange intra-Asean, l'AFTA[26]. Ces accords commerciaux poursuivent et accélèrent l'essor des échanges internationaux dans la région. La vitesse à laquelle les cartes du commerce régional ont été redistribuées est extraordinaire : la crise mondiale de 2008 constitue le point d'inflexion d'un changement

dont les effets commerciaux sont d'ores et déjà mesurables : l'effondrement de la demande occidentale a logiquement conduit au développement relatif du commerce intra-asiatique.

31 Dès lors, on peut juger que l'une des clés d'intelligibilité de l'économie politique asiatique repose aussi sur l'intégration régionale. La prise en compte de l'échelle régionale et de l'articulation des échanges en son sein devient nécessaire, afin de décrire et comprendre les évolutions à l'intérieur de l'espace économique de plus en plus intégré de l'Asie orientale. En revanche, ce processus d'intégration est beaucoup plus complexe que ne l'envisage généralement l'économie à partir du cas européen ou sud-américain, en raison notamment de la place cruciale de la mer comme vecteur de ces échanges, dans l'histoire longue d'une part, peut-être à nouveau dans la période la plus récente (Gipouloux, 2009), entre ports et entre régions côtières. En raison aussi des ruptures géo-historiques constituées par les fermetures et contrôles aux frontières au sein d'un espace longtemps clivé par la géopolitique.

32 Plaçant ces économies au croisement de flux internationaux et transnationaux, l'intégration régionale asiatique réclame de la théorie économique des renouvellements car la théorie de la Régulation, comme la macroéconomie d'inspiration keynésienne dans son ensemble, a pour « espace naturel » l'État-nation (Saillard, 2002, p. 285). L'échelle privilégiée pour des raisons théoriques (le bouclage du circuit macroéconomique), de catégorisation et de disponibilité statistiques (les agrégats interdépendants : production, consommation, épargne, investissement, inflation) est bien l'économie nationale : comme les penseurs classiques, les auteurs régulationnistes mais aussi tous les hétérodoxes à prédilection méthodologique holiste (keynésiens -ex et néo-, structuralistes, néo-structuralistes, dépendantistes) ont privilégié cette échelle. Elle a en effet la vertu d'associer tout à la fois la nation, son droit, sa souveraineté et ses classes sociales, son régime politique et le système politique à l'œuvre, sa balance des paiements et sa conjoncture économique, son État central et sa bureaucratie voire son Commissariat général au Plan ou son MITI. Depuis l'accélération des échanges commerciaux au lendemain de la seconde guerre mondiale, mais certainement plus encore depuis l'essor de l'activité des entreprises multinationales, et la financiarisation, d'autres échelles et d'autres logiques que celle de l'État nation sont repérées. La théorie de la régulation elle-même, avec la notion de « régime international » aux définitions plurielles a cherché à conceptualiser l'articulation de trend de longue période et de système institutionnel assurant la régulation des déséquilibres de l'économie internationale[27].

33 Mais l'Asie suscite encore bien d'autres questionnements et métaphores, que l'idée de régime international ne traduit nullement : nous allons présenter ici les notions de *connectivité*, et, à partir de différents exemples, de *transnational* pour illustrer ces nouvelles questions et témoigner de la fécondité des relations à approfondir avec la géographie.

34 Le terme de *connectivité* fait son apparition pour décrire la qualité des liaisons contenues par l'intégration régionale : ce terme (flou au demeurant) a émergé au sein des membres de l'ASEAN dans le cadre des différents plans mis en œuvre pour construire une communauté économique de l'ASEAN d'ici 2015. Selon le *Master Plan on ASEAN Connectivity* (MPAC), on appelle *connectivité* l'ensemble des liens physiques, institutionnels et de personne à personne intervenant au sein de l'intégration régionale. Les éléments-clé de la connectivité sont les infrastructures, les règles et procédures de facilitation du commerce, la mobilité des populations. Pour Ruth Banomyong, la connectivité doit se

penser à partir du modèle de la chaîne logistique : la vitesse de connexion le long de la chaîne logistique est déterminée par celle du maillon le plus faible (frontière longue à franchir, vitesse du transport dépendant de la qualité des routes, changement modal : transport maritime-fret) (Banomyong, 2012). Le programme GMS par exemple cherche à réduire au maximum les points de frottement le long de cette chaîne, afin d'atteindre la meilleure connectivité. L'ASEAN identifie comme secteurs essentiels de la connectivité les transports, l'énergie, les nouvelles technologies de communication et le tourisme. La propriété de connectivité est jugée nécessaire et suffisante à la fondation des trois piliers de la communauté ASEAN (économie, sécurité et pilier socio-culturel). Nathalie Fau traduit cette notion en termes de géographe par la mise en réseau des territoires, ce qui suppose de relier des routes et des lieux entre eux (lutter contre l'enclavement et la marginalisation) ; proposer des routes alternatives (soit un autre itinéraire, soit un autre mode de transport) afin de réduire la vulnérabilité d'accessibilité d'un espace face au risque de rupture des maillons d'un réseau et afin de diminuer les barrières tarifaires et non-tarifaires à la circulation.

35 L'intégration régionale s'effectue aussi à travers des phénomènes transnationaux que les statistiques nationales ne saisissent pas. Pour les décrire, nous allons évoquer l'exemple du programme du GMS, des zones franches et des triangles de croissance qui donnent lieu à une abondante littérature en géographie.

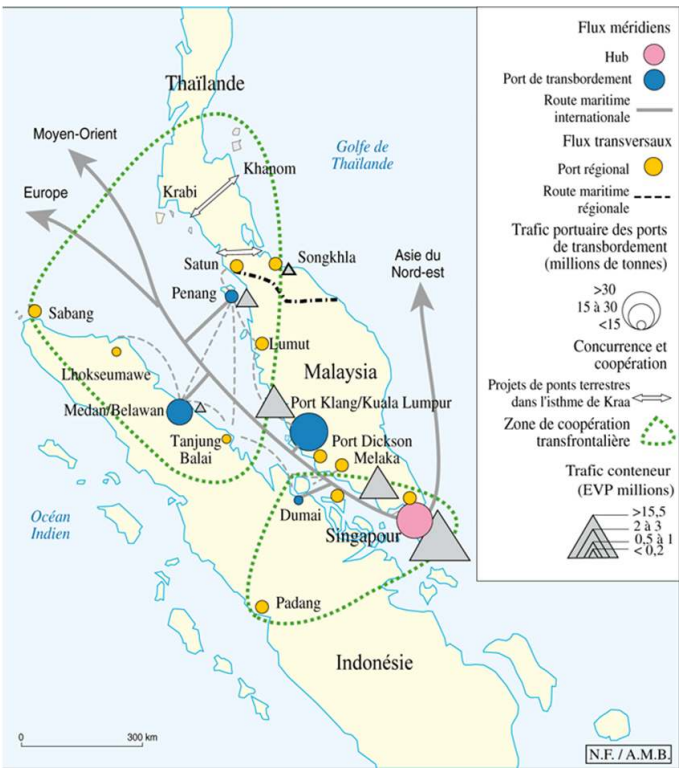
2. 2. 1. L'intégration continentale au sein de la péninsule indochinoise : GMS

36 On peut évoquer d'abord le vaste programme de développement dirigé par la Banque asiatique de développement depuis les années 1990 concernant la péninsule indochinoise dans son ensemble. Ce programme de la Greater Mekong Subregion (GMS) est abordé dans ce numéro par F. Bafoil dans son article consacré aux États les plus pauvres de la région d'Asie orientale, le Cambodge et le Laos. GMS vise à renouveler l'intégration régionale au sein de la Péninsule indochinoise après les fermetures de la guerre froide. Le programme est largement porté par les investissements chinois et l'entrée des produits sur les marchés des pays les plus pauvres de l'Asie orientale. Elle est soutenue par les investissements publics et l'aide internationale dans les infrastructures de transport, corridors de développement, au nom de la connectivité et du désenclavement de la péninsule indochinoise (Taillard, 2009). Mais la distinction classique entre Asie du Sud-Est continentale (Péninsule indochinoise) et maritime (monde malais) tend à son tour à être remise en question par les géographes[28].

2. 2. 2. Zones franches et triangles de croissance

37 Parmi les contributions des géographes à la connaissance des phénomènes d'intégration régionale transnationaux, on peut encore citer l'étude approfondie des zones franches, en particulier des zones franches industrielles concentrées en Asie (la Chine polarisant à elle seule plus de ¾ des emplois et des investissements)[29] sachant que les enclaves des zones franches industrielles sont souvent mieux intégrées aux pays d'origine des multinationales présentes qu'à l'hinterland et au tissu économique local. Plus complexes encore à décrire, des parcs industriels en zones franches binationales sont apparues depuis peu entre la Chine-Singapour (Suzhou, circa 1997 ; Tianjin, 2003) et entre la Chine et la Malaisie (Kuantan, 2013). Moins connue des économistes est l'intégration transnationale des « triangles de croissance » qui sont des territoires transfrontaliers très

intégrés sur le plan de la main d'œuvre, du trafic maritime ou des flux financiers, mais qui se situent en-deçà des espaces économiques nationaux. Dans le détroit de Malacca, ils sont issus de la coopération économique régionale de trois États (Singapour-Malaisie-Indonésie ou Malaisie-Indonésie-Thaïlande, cf. carte 1). La carte superpose la route maritime internationale majeure du commerce de containers (flux méridiens), elle-même d'origine très ancienne (reliant la Chine à l'Inde et l'Europe à l'Extrême-Orient) aux routes maritimes régionales, multiples, très dynamiques (flux transversaux) et aussi inscrites dans l'histoire longue de la région. N. Fau a également procédé à la comparaison de Malacca avec le détroit de Formose, situé au nord de l'Asie orientale, plus haut sur la route de circumnavigation des containers.



Carte 1. Les triangles de croissance dans le détroit de Malacca.
N. Fau, « Le détroit de Malacca : une mer intérieure », *Réseau Asie*, 2-2011 (© 2011 / N. Fau)[30]

2. 2. 3. Réseaux chinois

38 Parmi les autres phénomènes accompagnant les transformations économiques transfrontières, le rôle des réseaux chinois est crucial. Si tout laisse à penser que présence et influence chinoises ont vocation à s'intensifier dans la région à l'avenir, le vecteur des réseaux transnationaux est essentiel. Ils s'inscrivent dans le droit fil d'une présence chinoise très ancienne en Asie du Sud-Est, que ce soit les Chinois d'outre-mer venus très nombreux durant la période coloniale et via les réseaux maritimes du commerce du XV^e^ au XVII^e^, ou les caravaniers musulmans chinois. La diaspora chinoise dans l'économie régionale a d'ailleurs été longuement étudiée. Mais ses modalités et les lignes de force géographiques des liens économiquement déterminants sont aussi en transformation comme le montre D. Tan pour le Laos, étudiant ces filiations et mettant en relief le renouveau de ces réseaux et leur nouvelle géographie. Les réseaux transnationaux chinois au Laos, comme sans doute en Afrique, sont favorisés par le cadre néolibéral des années

1990-2000. Et ils seraient en retour porteurs d'une libéralisation plus poussée, notamment au niveau des Zones économiques spéciales. Pour D. Tan (2012), le gouvernement laotien n'aurait lui-même rien à craindre de son immense voisin et plus puissant allié. La contrepartie en est la puissance économique de ces réseaux et leur accès à la rente. Les effets induits, économiques et sociaux, apparaissent déjà, par exemple au Laos où, sous l'effet des nouveaux axes de transport et des investissements chinois, des usines se créent dans des villes provinciales générant exode rural et expropriations : on assiste à la prolétarisation des paysans sous l'effet de l'ouverture de l'économie laotienne au voisin chinois (Bouté, 2012).

2. 2. 4. Méditerranée asiatique

39 Pour décrire ne serait-ce que les liens économiques qui se déroulent au sein d'une Asie mondialisée et internationalisée de très longue date, on retient généralement l'image de « la Méditerranée asiatique » d'inspiration braudélienne. C'est ce dont traite F. Gipouloux (2009), reprenant, en la décalant vers le nord-est la métaphore et la grille d'intelligibilité de D. Lombard (1991): ce dernier, dans un monument d'érudition, *Le Carrefour javanais,* a décrit le système hiérarchisé des échanges dans l'histoire longue du monde malais où longtemps, les populations côtières, avec la mer comme seule séparation, étaient culturellement et sur le plan de la civilisation matérielle plus proches les unes des autres que des populations montagnardes vivant à l'intérieur des terres d'une même île ou d'une même péninsule, c'est-à-dire de ce qui deviendra la colonie ou plus tard l'État-nation. Ces deux auteurs démontrent que les circulations commerciales empruntent des chemins déjà tracés et balisés : depuis des siècles, les routes qui relient l'espace asiatique sont d'abord maritimes. F. Gipouloux permet au raisonnement d'intégrer désormais la période contemporaine et montre l'intérêt de dépasser le cadre national qui a perdu sa prééminence heuristique pour aborder ce qu'il appelle « l'Asie maritime », ouverte et commerciale là où l'Asie continentale de la Chine collectiviste ou du Japon de l'ère Meiji était autarcique. Toute la question de l'intégration régionale et de la régionalisation redevient pertinente dans ce contexte asiatique, que ce soit à l'échelle de la façade orientale de l'océan Pacifique, des détroits de Formose et de Malacca ou encore de la « mer de Chine du Sud » qui en réalité n'est pas tant chinoise que vietnamienne, philippine, cambodgienne, thaïlandaise et malaisienne. Les étapes, la structure et les hiérarchies au sein de cette intégration transnationale sont donc encore à décrypter.

40 De surcroît, les travaux sur les intégrations régionales inspirés du modèle européen achoppent largement sur l'intégration régionale à multiples échelles autour de l'ASEAN dont le fondement juridique est loin d'être stabilisé à partir d'une soi-disant méthode du consensus caractéristique d'un « esprit ASEAN », recouvrant en réalité une vraie insignifiance institutionnelle et décisionnelle. L'État-nation n'a plus le monopole ni sur le plan conceptuel, ni sur le plan pragmatique de l'action efficace. Et pourtant, la force des États asiatiques est de savoir articuler l'international et le local : les formes de la concurrence n'ont pas, seules, la prérogative de cette articulation. Par exemple, l'ASEAN construit actuellement la politique monétaire commune (Jetin, 2009), (Jeong, Mazier, Saglio, 2012), de plus en plus en vue d'une stabilité politique mais noue des relations commerciales bilatérales (marquées du sceau des rapports de force politiques) plus que multilatérales : le principe de la concurrence non faussée est laissé de côté au profit de la connectivité. Mais il devient évident que, face à l'importance et la complexité des phénomènes *de facto*, la lecture pertinente de l'intégration ne peut se limiter à la mesure

de flux macroéconomiques, pas plus qu'elle ne saurait se restreindre à l'examen à une échelle supranationale d'accords intergouvernementaux ou de transferts de compétences (rarissimes et sans cesse renégociés) : nos cadres d'analyse doivent se renouveler.

41 Le jeu d'échelles n'est pas facile pour l'économie politique, là où les géographes sont experts ; la capacité à partir du terrain pour désigner l'objet d'interrogation (sa nature et ses contours) n'est pas non plus le fort d'une discipline dominée par le raisonnement théorique hypothético-déductif. Même si la théorie de la régulation veut parfois faire sienne la visée pragmatiste et retenir l'abduction comme méthode de construction de la connaissance, la réalité asiatique non seulement internationale et mondialisée mais aussi et surtout, à l'échelle des détroits ou de l'ASEAN, transnationale, nous force à admettre que, collectivement, nous en sommes encore très éloignés : non seulement dans nos pratiques, mais dans les outils conceptuels dont il faudrait disposer pour y parvenir.

42 Nous avons proposé une illustration des problèmes méthodologiques que posent ces terrains économiques concrets. Il semble ainsi que les apports de la géographie offrent des outils pour amender et compléter l'appareillage analytique nécessaire à la compréhension des sociétés asiatiques contemporaines : une théorie économique surdéterminée par le cadre national aurait donc bien des difficultés à penser le régional d'une part, dont on a vu l'importance croissante à l'échelle asiatique, et surtout à conceptualiser le fait transnational dans complexité, car il n'est ni un niveau intermédiaire, ni un niveau supérieur à l'échelon national où s'articule de l'intergouvernemental et du supranational[31].

2. 3. Articuler les échelles pour théoriser la tension entre l'homogénéisation par les normes de concurrence et la diversité des espaces nationaux et locaux

43 La construction des capitalismes asiatiques participe activement aux processus de globalisation. Les marchandises circulent d'un pays à l'autre, d'un continent à l'autre et, à travers ces échanges, les différentes entités se connectent (cela n'exclut pas d'autres formes de connection). Les grandes entreprises d'État chinoises investissent en Afrique pour garantir leurs approvisionnements (cf. article de Pairault), l'agro-industrie indonésienne exporte l'huile de palme (cf. article de Barral), le Cambodge et le Laos attirent les investissements étrangers mais aussi, par des mesures préférentielles, certains touristes étrangers (cf. article de Bafoil). Le Laos se spécialise dans la production hydroélectrique pour l'exporter, l'industrie singapourienne repose sur le secteur pétrochimique et sur les activités de réexportation (le ratio export/PIB dépasse 200 %[32]). Le ratio : exportations de produits de technologie de l'information sur le PIB sont de 56 et 74 % respectivement pour la Corée du Sud et Taïwan. La Thaïlande et le Vietnam sont les premiers exportateurs de riz[33], etc. Pour le producteur, la circulation de marchandises se traduit par une concurrence accrue mais aussi par de nouvelles opportunités. Pour le politique, saisir ces opportunités devient souvent un enjeu à l'origine de nombreuses réformes. L'exemple du Laos montre comment l'État redéfinit le cadre institutionnel. Il donne aux administrations locales une latitude pour qu'elles définissent une politique favorable à l'adaptation de certains agents économiques aux logiques de compétition internationale. L'État fédéral indien (cf. article de Kennedy *et al.*) redéfinit également son cadre institutionnel. La dimension nationale occupe toujours une place déterminante, mais elle délègue à l'administration locale plus de responsabilités d'un point de vue

budgétaire et par rapport aux politiques de croissances. Ces réformes, tant en Inde qu'au Laos, entraînent un mécanisme de différenciation spatiale croissante au sein de l'espace national. Ainsi, un double phénomène s'opère : d'une part, les États mettent en œuvre des politiques pour imposer aux agents économiques des normes de concurrence internationales, un mécanisme d'homogénéisation se met en place ; d'autre part, pour s'adapter à ces normes « homogènes » et bénéficier du processus d'internationalisation, les réactions locales créent de la diversité. Cette reconfiguration amène une concurrence de plus en plus aiguë entre les entités locales qui vivent aussi en étroite collaboration. Les analyses présentées dans ce dossier spécial nourrissent cette idée et montrent que les dimensions locales, nationales, régionales et internationales sont à la fois très concurrentes et articulées.

2. 3. 1. Le régime de concurrence

44 Les exemples précités d'échanges commerciaux illustrent les interdépendances contemporaines. Les marchandises circulent et avec elles, les normes de concurrence se recomposent à partir d'une norme internationale. Notre thèse ne défend pas une théorie qui verrait en la concurrence un phénomène nouveau. Depuis longtemps, sous de nombreuses formes, la concurrence touche de multiples sphères de la vie sociale, politique, sportive, artistique, etc., comme le montre le roman de Gang Peng, *Artiste du peuple*. Ces formes de concurrence toujours présentes se recomposent certainement. En revanche, une nouvelle norme prend beaucoup d'importance, elle se diffuse avec la circulation des marchandises et occupe désormais une place structurante qu'elle n'avait pas auparavant : la concurrence par les prix. Les producteurs veulent conquérir des marchés et se concentrent sur la compétitivité-coût. Cette logique de l'offre structure les choix des producteurs et compresser les coûts est un objectif premier (cf. le développement de mobile de gain, *infra*). Ce régime de concurrence ne touche pas seulement la sphère de la production, elle entraîne des réactions politiques destinées à « améliorer » la compétitivité-coût des producteurs. Pour les attirer, les administrations nationales ou locales rivalisent à leur tour et opèrent des choix pour diminuer la pression fiscale, alléger le coût de la force du travail, limiter le caractère coercitif des normes environnementales, etc.

45 Concrètement, cette évolution se traduit par l'apparition d'un capitalisme prébendier des « casinos » qui profite d'un « rapport salarial » extrêmement favorable à l'entrepreneur pour diminuer le coût du travail et attirer une clientèle étrangère. Le cas du capitalisme agraire indonésien présenté *supra* illustre également cette logique. Marchandiser la terre permet de « rémunérer » pour partie le travail des ouvriers en dehors de l'entreprise, mais au profit de l'entreprise.

46 Ce régime de concurrence tranche avec les régimes de concurrence monopolistique, administrée déjà identifiés par la théorie de la régulation (Boyer, 2004a). Dans un régime de concurrence prix, d'une part les producteurs sont isolés et « s'affrontent » pour conquérir les marchés et d'autre part, la norme se diffuse avec le développement des échanges commerciaux. Les marchandises circulent de plus en plus librement et la norme de concurrence devient internationale même si son acuité semble particulièrement forte en Asie (elle peut également être très forte sur d'autres continents). Cette internationalisation de la concurrence prix ne s'oppose cependant pas à la diversité des trajectoires. En effet, dans la mesure où les administrations opèrent des choix pour

faciliter cette logique, elles mettent en œuvre des politiques très différentes et nourrissent ainsi la diversité des capitalismes. Ce régime de concurrence fait écho aux travaux de P. Dardot et C. Laval (2009) sur le néolibéralisme qui le décrivent avant tout comme un mode de gouvernance fondé sur la concurrence. Principe organisationnel déterminant, la concurrence peut s'appliquer aux agents privés comme aux services de l'État (même si, en dehors de la sphère des discours, l'influence du *new public management* semble ténue en Asie) et, organiser la concurrence devient une activité centrale de l'État dans les sociétés néolibérales (le modèle présenté ici traduit une tendance générale mais il est mâtiné des nuances, voire de niches où il ne s'applique pas).

2. 3. 2. Les articulations

47 La concurrence prix se construit à partir de la dimension internationale et se diffuse pour atteindre le local. Elle devient progressivement la norme et la compétition que se livrent les agents peut sembler hobbesienne à certains égards (cf. Bafoil, ce numéro). Malgré cela, elle n'a pas entièrement détruit le corps social et un niveau minimum de cohérence est maintenu. Parmi les vecteurs de cohérence figurent les articulations entre les dimensions précitées (d'international à régional, de régional à national et de national à local). Les articulations résultent de compromis, de rapports de force, de choix, d'actions politiques et permettent la circulation de marchandises de l'international au local en passant plus ou moins par les deux autres dimensions[34]. Le premier niveau d'articulation, de l'international au régional a deux facettes. L'international tel qu'il est institué par les organisations internationales perd de sa force en Asie depuis la crise de 1997 et les orientations de l'ASEAN évoluent vers une plus grande coordination des politiques économiques, budgétaires et monétaires (Figuière, Guilhot, Guillaumin, 2013). Les prescriptions de politique économique administrées par les institutions internationales (OMC, Banque mondiale, FMI) ne font l'objet que d'une attention feinte au niveau régional et le poids des orientations dictées par les bailleurs internationaux s'estompe. Les États asiatiques suivent surtout les prescriptions qui les intéressent, le Vietnam illustrant parfaitement cette tendance :

> Another proof of this limited influence of the World Bank in policy decisions lies in the fact that on several occasions over the last two decades, the Vietnamese government refused to go ahead with reforms that the World Bank (and more generally the BWIs) tried to impose. At the end of the 1990s, Vietnam refused to launch a structural adjustment program, in spite of the significant and badly needed funding offered by the World Bank and the IMF. (cf. Cling *et al.*, § 20)

48 Le développement de l'Asie va donc largement à l'encontre du discours officiel des organismes internationaux. Cela ne doit pas masquer une seconde facette des modes d'internationalisation à l'œuvre en Asie : les relations internationales reposent de plus en plus sur des négociations bilatérales aux dépens du multilatéralisme (institué). Avec la Chine en tête de proue, l'Asie joue un rôle actif et rebat largement les cartes. Dès lors, les articulations entre international et national reposent de moins en moins sur une médiation instituée au niveau international et davantage sur un processus bilatéral de négociations entre États.

49 Le deuxième niveau d'articulation s'opère entre les dimensions régionales et nationales. Ce niveau concerne surtout les pays de l'ASEAN + 3[35] en Asie. Des mécanismes de coordination de politique monétaire assurent une relative stabilité des taux de change à partir du milieu des années 2000, une tendance qui s'est nettement accentuée après 2010.

Les stratégies nationales mêlent les politiques monétaires et budgétaires en vue d'assurer les équilibres externes et d'atteindre ainsi les objectifs de coordination régionale. La dimension nationale occupe une place pivot et chaque pays met en œuvre sa politique pour donner une cohérence à la dimension régionale. Les grands barrages au Laos traduisent une volonté politique d'atteindre un équilibre externe positif. L'électricité est d'abord destinée à l'exportation et

> Les investissements locaux en électricité au Cambodge, hors des grandes villes, sont réalisés par les étrangers (massivement Chinois et Thaïs) et ne sont qu'exceptionnellement connectés au réseau national défaillant. (cf. article de Bafoil, note 32)

50 Au Vietnam, la politique monétaire s'articule à la politique industrielle et repose sur une gestion discrétionnaire des taux et des normes de mobilité des capitaux. Ce deuxième niveau d'articulation met en œuvre des dynamiques où le choix de coordination des politiques monétaires induit des stratégies nationales destinées à garantir un équilibre externe positif. Ainsi, par les choix qu'il opère, l'État joue un rôle central de coordination par rapport à l'entité régionale, mais il réorganise également la dimension locale.

51 Le dernier niveau d'articulation repose sur les liens entre le national et le local. Le local est constitué d'agents en charge de l'administration du territoire et/ou de la production et/ou de la consommation. La subordination du local, par rapport au national est généralement forte. Cependant, selon les pays, les liens de subordination changent et l'autonomie, les prérogatives du local varient. Au Cambodge, en Chine, en Inde, au Laos et au Vietnam l'État central impose à la dimension locale un cadre, des objectifs et, à l'intérieur de ce cadre, les acteurs locaux disposent d'une grande liberté d'initiative[36]. Dans un contexte où le capitalisme se développe, les administrations locales rivalisent pour attirer investisseurs et entrepreneurs. Elles proposent de nombreuses mesures pour limiter les coûts dans la mesure où la concurrence internationale attache une attention particulière à cette dimension (cf. le régime de concurrence *supra*). Le travail, tout comme la fiscalité, subit la concurrence prix et il existe des zones de quasi non droit : au Laos et au Cambodge,

> Pour attirer les investisseurs étrangers perçus comme les uniques moteurs du développement, il ne leur reste, à leurs yeux, qu'à lancer des politiques de défiscalisation et de dérégulation du droit social qui sont sans équivalent dans la région asiatique. D'où cette notion de « capitalisme politique » fondée sur la combinaison des attentes respectives qui s'accordent sur les dynamiques de « moins-disant social » et de dé-institutionnalisation. (cf. article de Bafoil, § 18)

52 Sur cette question du travail, le capitalisme agraire indonésien pourrait également être donné en exemple tout comme les cas des quatre États indiens étudiés par L. Kennedy *et al.* pour la fiscalité. Ces États, en raison des objectifs fixés par le gouvernement central non assortis de transferts suffisants peinent à équilibrer leurs budgets. Dans une perspective de recherche, le solde négatif renvoie directement aux articulations entre le national et le local et en révèle les contradictions : l'État central fixe des objectifs en termes de développement et il réduit en même temps les transferts en direction des États. Ces derniers se trouvent dans une situation où ils doivent conduire des politiques de développement avec des transferts réduits ; ils ne peuvent pas mener une réelle politique fiscale (car ils cherchent à attirer les entreprises) et ils se trouvent dans l'impossibilité d'émettre des bons dont l'émission reste une prérogative nationale.

53 Ce modèle d'économie politique, intégrant une forte dimension territoriale partant de l'international au local, rend compte de l'évolution contemporaine des pays d'Asie en voie

d'industrialisation. Le développement des échanges commerciaux est un des vecteurs de connexion des territoires. Avec la marchandise se diffusent des nouvelles normes de concurrences (prix) et les États redéfinissent leurs cadres institutionnels pour qu'elles se généralisent. Les États jouent un rôle actif à ce titre, ils considèrent le processus de marchandisation comme une opportunité dans la mesure où ils permettent et accompagnent à la fois la genèse des capitalismes asiatiques. La description de ce premier mouvement pourrait laisser penser qu'une logique *top down* est à l'œuvre. La norme concurrentielle est internationale et, à partir de cette dimension, elle se diffuse et impacte les politiques régionales, nationales pour atteindre le producteur. D'un point de vue logique, cette verticalité descendante pose un problème et une pièce semble manquer au modèle. En effet, la norme internationale se définit-elle au niveau international ou ailleurs ? La réponse ne se trouve pas dans la dimension internationale mais plutôt nationale. Pour expliquer comment elle prend corps pour s'internationaliser par la suite, nous devons établir une *typologie de pays*. Tous les pays ne disposent pas de la même influence et nous distinguons les grands pays, les pays de taille moyenne et les petits pays.

- Les *grands pays* disposent d'une autonomie et arrivent à imposer une vision, des normes voire des modes d'organisation. Cependant tous les grands pays ne sont pas logés à la même enseigne et seuls les grands pays disposant d'une position hégémonique imposent réellement leur « modèle ». Depuis plus d'un siècle, d'un point de vue politique et économique les États-Unis occupent cette position. Depuis la fin des années 1980, début des années 1990, la Chine commence à disputer cette position aux États-Unis. Le processus est loin d'être fini et nous n'en connaissons pas l'issue, en revanche les rapports de production chinois influencent le mode d'organisation de la production des autres pays. Les producteurs chinois exportent des biens dont la compétitivité prix est élevée et cette compétitivité prix assure une croissance continue de la pénétration des biens chinois. À travers ses exportations, la Chine impose la norme de concurrence présentée ci-dessus et ainsi cette dernière devient internationale.
- Les *pays de taille moyenne* voire les *grands pays non hégémoniques*, disposent d'une trajectoire voire d'un modèle singulier en général, souvent mis à mal par les normes de concurrence internationale. Sans abandonner réellement leur modèle, ils tentent de l'adapter avec plus ou moins de succès. L'Inde (grand pays non hégémonique) se trouve dans cette situation. Il adapte son modèle au contexte international (à la concurrence par exemple) et cela entraîne indirectement une croissance des disparités entre les États de la fédération (cf. article de L. Kennedy *et al.*).
- Enfin les *petits pays* ne cherchent pas à influencer les tendances internationales, ils en acceptent les conditions et tentent de trouver une ou plusieurs niches pour se frayer une voie. Le Laos est un exemple à ce titre. Ce pays a une forte stratégie d'ouverture associée à l'exploitation d'un potentiel hydroélectrique élevé. Il ne soutient aucune production et ainsi ne subsiste, ou se développe, que les productions aptes à supporter les normes de concurrences internationales.

54 Les politiques destinées à faciliter la circulation des marchandises permettent à l'industrie chinoise de conquérir de plus en plus de marchés à l'international. Avec la diffusion de ses marchandises, la Chine diffuse ses normes de concurrence axées sur le prix. Les normes chinoises deviennent internationales et pénètrent ensuite les différentes économies nationales selon un modèle vertical. La dynamique s'opère sur deux plans : premièrement un pays disposant d'une forme d'hégémonie impose sa norme de concurrence. Le second plan voit la diffusion de cette norme de l'international au local.

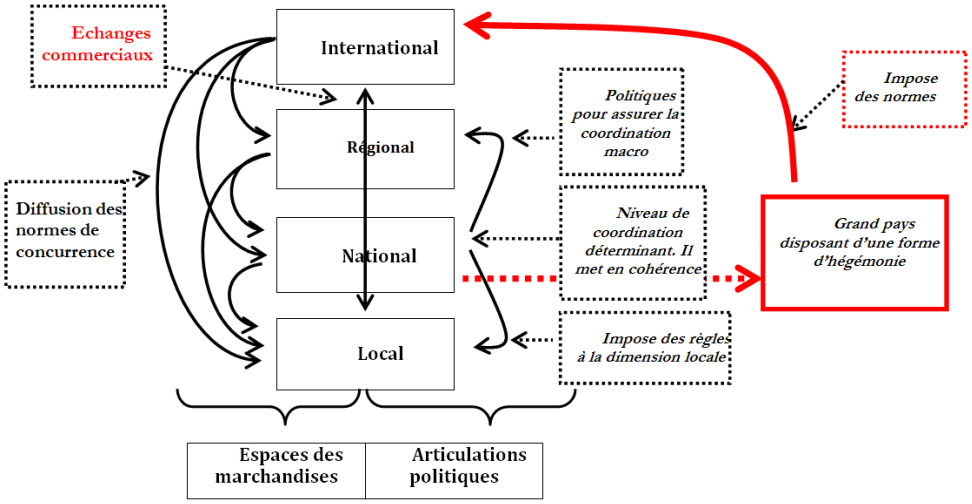


Schéma 1. Les différents niveaux d'articulation pour organiser la concurrence entre des espaces complémentaires

55 Cette logique entraîne d'une part une homogénéisation de normes de concurrence, et d'autre part une grande diversité de réactions nationales ou locales. Contrairement à certaines idées issues du modèle néoclassique de croissance des années 1950, la convergence des trajectoires nationales ne se vérifie pas. Au contraire, les théories de divergences des trajectoires, chères à la Régulation, se vérifient en Asie. À ce titre, l'exemple de l'Asie traduit un phénomène certainement plus général dont on a pu montrer qu'il était valide en Europe ou encore en Amérique latine (Boyer, 2012).

Conclusion. Économie nationale, internationale, postnationale ou transnationale : le défi intellectuel de l'Asie en économie politique

56 Alors que l'essor économique des pays en développement et leur intégration à l'économie mondiale (émergence) ont souvent été assimilés depuis le dernier quart de siècle à l'effet d'une mondialisation libérale (quasi sans gouvernants), la montée en puissance chinoise a changé la donne. Elle a remis au premier plan le rôle déterminant du politique et rend plus audible le grand nombre de travaux hétérodoxes sur le développement asiatique. Ceux-ci avaient déjà démontré leur vigueur et leur pertinence dans le débat sur le Miracle asiatique ouvert par la Banque mondiale en 1993. L'exemple des pays asiatiques, lorsqu'on se penche de près sur leurs trajectoires socio-économiques, montre le rôle toujours aussi prégnant de l'État au début de la décennie 2010. En revanche, l'action de l'État s'est recomposée pendant la période qui précède.

57 Ce dossier spécial sur l'économie politique de l'Asie continue à plaider pour la fécondité de la démarche interdisciplinaire. Y compris dans des petits pays du Sud-Est asiatique où les phénomènes économiques – en particulier sous les différentes formes qu'y prennent le mode de production capitaliste et la concurrence – sont de plus en plus déterminants comme en témoigne le présent numéro. Il illustre l'intérêt de favoriser et de renouveler les échanges intellectuels portant sur des espaces géographiques où l'économie n'est pas en pointe à l'heure actuelle en termes de production d'intelligibilité et d'analyses. Tout en soulignant l'importance de l'histoire pour évaluer les transformations économiques de

l'Asie, on ne saurait comprendre les évolutions contemporaines en s'affranchissant d'un questionnement approfondi sur la dimension spatiale. La difficulté congénitale à penser les transformations asiatiques que rencontre une théorie macroéconomique construite à partir du cadre national nous semble réclamer un dialogue renouvelé avec la géographie. Pour l'Asie, cette discipline affiche une avance certaine, théoriquement comme en termes descriptifs, sur les questions du transnational.

58 Pour compléter l'analyse, nous proposons d'amender la notion de « régime international » (Vidal, 2002) avec l'introduction de la dimension transnationale. Premièrement, les différentes économies asiatiques sont fortement dépendantes de leurs relations avec les pays tiers. Les interdépendances jouent un rôle central et rompre ces relations bouleverserait complètement le mode d'organisation économique. Deuxièmement, la norme de concurrence « internationale », imposée par l'hégémon, se diffuse partout et les agents, les entreprises, les administrations (locales et nationales) se livrent à une compétition de plus en plus vive. Dans ce contexte, les États articulent les dimensions locales avec les dimensions nationales, régionales et internationales et adaptent leurs architectures institutionnelles pour faciliter le processus d'interconnexions internationales. En d'autres termes, les États tentent d'articuler un ensemble d'entités à la fois interdépendantes et très concurrentes en même temps. Les configurations issues de ce mode d'organisation entraînent des réactions locales très variées et ainsi une grande diversité de capitalismes dans un environnement où le capitalisme s'installe. Cette diversité des capitalismes asiatiques n'invalide pas les idéaux-types établis par R. Boyer (2004b), mais elle introduit une mosaïque de nuances à l'intérieur des idéaux-types et montre les communications possibles entre eux.

59 Enfin l'analyse de l'internationalisation des échanges, combinée aux nouvelles normes de concurrences, révèle les limites d'un système de gouvernance intergouvernementale pour résoudre certains problèmes pourtant cruciaux. La concurrence ne coordonne pas efficacement les agents par rapport aux questions climatiques, par exemple, comme le montre dans ce numéro l'article de J.-P. Maréchal sur le duel attentiste entre la Chine et les États-Unis. Pour le climat, il n'existe pas réellement de niveau institutionnel pertinent pour encadrer l'utilisation et la gestion d'éléments communs. Cette défaillance institutionnelle constitue certainement une limite au système des relations internationales post-guerre froide dont l'Asie fait désormais et pleinement partie.

BIBLIOGRAPHIE

Alles D. (2012), *L'émergence de revendications libertariennes en Asie du Sud-Est (Indonésie, Malaisie, Singapour et Philippines)*, Carnets de l'Irasec, Bangkok, Irasec. http://www.irasec.com/ouvrage1

Amsden A.H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press.

Amsden A.H. (2001), *The Rise of 'the Rest'*, Oxford, Oxford University Press.

Banomyong R. (2012), "Redifining institutional connectivity in Southeast Asia: a case study of logistics related policies", *Transiter*, colloque international, Paris.

Benko G., Lipietz A. (2002), « De la régulation des espaces aux espaces de régulation » *in* R. Boyer, Y. Saillard (éd.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 293-303.

Billaudot B. (2002), « Formes institutionnelles et macroéconomie » *in* R. Boyer, Y. Saillard (éd.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Boisseau du Rocher (2006), « Réorganisations régionales en Asie orientale : le facteur chinois », *Revue internationale et stratégique*, n° 63.

Bost F. (dir.) (2010), *Atlas mondial des zones franches*, Paris, La Documentation française, coll. « Dynamiques du territoire ».

Bouissou J.-M., Godement F., Jaffrelot C. (2012), *Les Géants d'Asie en 2025*, Paris, Piquier.

Bouté V. (2012), « Migrations paysannes et villes émergentes » *in* V. Bouté, V. Pholsena, *Laos, Sociétés et Pouvoirs*, Paris, Les Indes savantes-Irasec.

Boyer R. (1989), « Économie et histoire : vers de nouvelles alliances ? », *Annales ESC*, n° 6, novembre décembre, p. 1397-1426.

Boyer R. (2004a), *Théorie de la Régulation, les fondamentaux*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

Boyer R. (2004b), *Une Théorie du capitalisme est-elle possible ?*, Paris, Odile Jacob.

Boyer R. (2007), « Quel modèle d'État-providence ? Comment concilier solidarité sociale et efficacité économique à l'ère de la globalisation : une lecture régulationniste », *in* S. Paugam, *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, p. 887-914.

Boyer R. (2012) « Diversité et évolution des capitalismes en Amérique latine. De la régulation économique au politique », *Revue de la régulation*, n° 11.

Boyer R., Saillard Y. (dir.) (2002), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Boyer R., Uemura H., Isogai A. (2012), *Diversity and Transformations of Asian Capitalism*, London, Routledge.

Bruneau P. (2006), *L'Asie d'entre Inde et Chine, logiques territoriales des États*, Paris, Belin.

Brunet R. (dir.) (1994), *Chine-Japon-Corée*, Paris, Reclus-Belin, coll. « Géographie universelle ».

Brunet R. (dir.) (1995), *Asie du Sud-Est - Océanie*, Paris, Reclus-Belin, coll. « Géographie universelle ».

Cabasset C. (2012), « Timor Leste : le maintien de progrès et de la stabilité sur fond d'échéances électorales », in J. Jammes, B. de Tréglodé (dir.), Asie du Sud-Est 2012, Bangkok-Paris, IRASEC-Les Indes savantes, p. 269-287.

Chang H.-J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, London, Macmillan.

Chaponnière J.-R. (2012), « L'ASEAN face au ralentissement de l'économie mondiale » *in* J. Jammes, B. De Tréglodé (dir.) *Asie du Sud-Est 2012*, Bangkok-Paris, IRASEC- Les Indes savantes.

Chaponnière J.-R. (2013), « La résilience économique de l'ASEAN » *in* J. Jammes (dir.) *Asie du Sud-Est 2013*, Bangkok-Paris, IRASEC-Les Indes savantes, p. 23-47.

Dardot C., Laval C. (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.

Dovert S., Ténédos J. (2004), *Réfléchir l'Asie du Sud-Est – Essai d'épistémologie*, Bangkok-Paris, IRASEC-Les Indes savantes.

El Aoufi N. (2009), « Théorie de la régulation : la perspective oubliée du développement », *Revue de la régulation*, n° 6, 2e semestre / Autumn.

Fau N., Khonthapane S., Taillard C. (2013, à paraître), *Transnational dynamics in Southeast Asia: the Greater Mekong Corridor and Malacca Straits Corridors*, Singapour, ISEAS.

Figuière C., Guilhot L. (2007), « Vers une typologie des "processus régionaux", le cas de l'Asie orientale », *Revue Tiers Monde*, vol. 192, n° 4, p. 895-917.

Figuière C., Guilhot L. (2011), « L'Asie d'une crise à l'autre : l'impact sur l'intégration régionale », *Mondes en développement*, vol. 154, n° 2, 2011, p. 29-44.

Figuière C., Guilhot, L., Guillaumin C. (2013), « La question du régime de change en Asie orientale : vers un bloc monétaire régional ? », Revue d'économie politique, vol. 123, n° 2, p. 265-298.

Gilly J.-P., Pecqueur B. (2002), « La dimension locale de la régulation » *in* R. Boyer, Y. Saillard (éd.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 304-313.

Gipouloux F. (2009), *La Méditerranée asiatique, villes portuaires et réseaux marchands en Chine, au Japon et en Asie du Sud-Est, XVIe-XXIe siècle*, Paris, CNRS Éditions.

Guillou A. Y. (2006), "The question of Land in Cambodia: perceptions, access and use since de-collectivization", *Moussons. Research in Social Sciences on South-East Asia*, n °9-10, p. 299-324.

Hibou B. (2011), « L'illusion du volontarisme de l'État développementaliste », in *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, p. 174-178.

Hicks J. R. (1973), *Une Théorie de l'Histoire économique*, Seuil.

Jeong S.-E., Mazier J., Saglio S. (2012), "Given the heterogeneity of Asian Countries, is a monetary integration or coordination possible?", *in* R. Boyer, H. Uemura, A. Isogai (dir.), *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, New York, Routledge, p. 308-329.

Jetin B. (2009), « L'intégration monétaire asiatique : dollarisation monnaie commune ou simple coopération monétaire ? », *Revue Tiers Monde*, n° 199, p. 591-610.

Jomo K. S. (ed.) (2001), *Southeast Asia's Industrialization: Industrial Policy, Capabilities and Sustainability*, Palgrave.

Judet P., Vernières M. (éd.) (1997), *États, politiques publiques et développement en Asie de l'Est*, Paris, Gemdev-Karthala.

Lombard D. (1991), *Le Carrefour javanais, Essai d'histoire globale.* Paris, EHESS.

Mendras H. (1992), *La Fin des Paysans* [1967], Arles, Actes Sud, coll. « Babel ».

Pelletier Ph. (2012), *L'Extrême Orient, L'invention d'une histoire et d'une géographie*, Paris, Folio Histoire.

Pelletier Ph. (dir.) (2004), *Identités territoriales en Asie orientale*, vol. 1, Les Indes savantes.

Polanyi K. (1996), *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard.

Polanyi K. (2011), *La subsistance de l'homme, la place de l'économie dans l'histoire et la société*, Paris, Flammarion.

Pouchepadass J. (1975), *L'Inde au XXe siècle*, Paris, PUF.

Saillard Y. (2002), « Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle : que deviennent les régulations nationales », *in* R. Boyer, Y. Saillard (éd.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 285-292.

Salama P. (2012), « Amérique latine, Asie : une globalisation commerciale accompagnée d'une redistribution des cartes », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 85, p. 11-27.

Salhins M. (1976), *Âge de pierre, âge d'abondance, l'économie des sociétés primitives*, Paris, Gallimard.

Taillard C. (2009), « Un exemple réussi de régionalisation transnationale en Asie orientale : les corridors de la Région du Grand Mékong », in *L'Espace géographique*, Belin, Paris, p. 1-16.

Taillard C. (dir.) (2004), *Intégrations régionales en Asie orientale*, vol. 2, Les Indes savantes.

Tan D. (2012), « Le rôle des nouveaux réseaux chinois dans la transition néolibérale du Laos », *in* V. Bouté, V. Pholsena, *Laos, Sociétés et Pouvoirs*, Paris, Les Indes savantes-Irasec.

Troin J. (dir.) (2012), *Les métropoles des "sud". Carrefours*, Paris, Ellipses.

Vidal J. F. (2002), « Les régimes internationaux », *in* R. Boyer, Y. Saillard (éd.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 171-180.

Yoshihara K. (1988), *The Rise of Ersatz Capitalism in South East Asia*, Oxford University Press.

NOTES

1. Malgré la dissolution de la section éponyme du CNRS au début des années 1990, la référence au champ de *l'orientalisme* reste de mise dans certaines logiques de recherche des études portant sur des aires culturelles valorisant en premier lieu la connaissance du terrain : dans ce cadre, les qualités scientifiques voire pré-requises sont de résider ou avoir résidé sur place et de parler la ou les langues de la région. Cette référence à un *orientalisme* flou et dont les traces des liens anciens avec les visées de l'expérience coloniale de la France restent visibles, a été finement étudiée par Dovert S. et Ténédos J. (2004). Les auteurs démontrent que malgré la prééminence des logiques de discipline (Histoire, Anthropologie, Économie, Sciences politiques, Géographie), la référence structurante aux études régionales, bien que minoritaire dans le paysage de la recherche française, se maintient. Elles s'inscrivent en réseau avec le champ des *Asian studies* plus vivaces ailleurs, que ce soit en Europe (Pays-Bas, Grande-Bretagne), en Australie et aux États-Unis.

2. *Cahier du GEMDEV* n° 15, « L'avenir des Tiers Mondes : Asie », novembre 1989 et *Cahier du GEMDEV* n° 23, « États, politiques publiques et développement en Asie », consultable sur http://www.gemdev.org/publications/cahiers/cahiers23_res.htm, 1995.

3. La place de l'Asie dans le monde contemporain justifierait à elle seule ce numéro spécial. La Chine, l'Inde, le Japon et les pays de l'ASEAN (L'ASEAN comprend 10 pays membres et 500 millions d'habitants) sont peuplés de plus de 3,5 milliards d'humains environ, soit la moitié de la population mondiale. La croissance démographique du continent est importante : en Chine, même si elle faiblit, elle était toujours de 4,8 ‰ en 2012 et en Inde la moitié de la population a moins de 25 ans (http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL). Ce poids démographique, longtemps considéré comme un problème (Pouchepadass, 1975), prend un relief particulier dans un contexte de fortes mutations socio-économiques.

4. Au sens où l'on oppose aujourd'hui les processus économiques d'intégration régionale *de facto*, animés par les seules forces de la mondialisation (liens productifs, financiers et commerciaux) et *de jure*, *i.e.* inscrits dans un processus institutionnel et notamment juridique. Les archétypes en sont respectivement l'intégration asiatique (Asie orientale + ASEAN) et l'intégration européenne.

5. Malgré toutes les réserves qui entourent sa définition, on peut citer l'ordre de grandeur suivant : depuis 1980, le PIB mondial (82 000 billions en 2012 environ) a été multiplié par 7, sur la même période, le PIB des pays asiatiques retenus l'a été par 22. Par ailleurs, l'Asie s'urbanise à marche forcée, elle concentre les principales mégapoles du monde : Tokyo, Séoul, Delhi, Jakarta, etc. : Troin J. (dir.) (2012). Ce phénomène engendre obligatoirement des échanges commerciaux, de la campagne à la ville, de la ville à la campagne, entre campagnes et entre villes, qu'elles soient asiatiques ou non.

6. Tel que défini par Mendras (1992), le mode de production paysan repose sur deux principales caractéristiques : la subsistance est le mobile d'action économique dominant ; le paysan dispose d'une grande autonomie dans l'organisation du procès de production et du travail. Le paysan et l'agriculteur poursuivent des objectifs très différents.

7. La typologie proposée pourrait être discutée, particulièrement pour le Cambodge. Cependant, nous ne nous penchons pas sur la diversité des cas, mais sur les tendances générales. À grands traits, la construction de régimes capitalistes, s'inscrit plus ou moins dans ce cadre.

8. Le capitalisme agraire indonésien (les grandes plantations) est une des facettes du capitalisme indonésien selon Barral. La logique capitaliste, avec le salariat comme élément central, s'applique à l'exploitation de la terre au sein de grandes unités. En revanche ces unités ne constituent pas l'élément structurant de l'ensemble de l'économie indonésienne. Les grandes plantations participent à une logique globale de développement des échanges commerciaux sans en être pour autant le ressort dominant.

9. L'exemple du Laos ou du Cambodge illustrerait également très clairement les transformations institutionnelles à l'origine de la construction du marché de la terre.

10. Mobile de gain tel que défini par K. Polanyi dans les deux ouvrages cités.

11. Voir en particulier Guillou (2006).

12. (Amsden, 1989, 2001 ; Chang, 1994). Les travaux initiés par l'économiste malaisien K. S. Jomo ont aussi souligné les profondes différences entre l'Asie du Sud-Est en décollage (Malaisie, Indonésie, Thaïlande à l'époque) et le modèle d'Asie orientale, beaucoup moins dépendant du capital étranger. Voir en particulier Jomo, (2001).

13. Ce terme d'État développeur fera l'objet d'articles dans le dossier suivant (du n° 15, 2014 de la Revue) qui est davantage centré sur les nouveaux pays industrialisés d'Asie orientale.

14. On citera notamment P. Judet, M. Vernières, J-R. Chaponnières, J.-M. Margolin, M. Fouquin, J.-M. Fontaine, M. Lanzarotti ou M. Lautier. L'ouvrage collectif *États, politiques publiques et développement en Asie de l'Est*, Paris, Gemdev-Karthala, 1997 en témoigne.

15. Ceci semble susciter une certaine urgence éditoriale, la dernière née des collections sur l'Asie dans l'édition française : « L'Asie immédiate » chez Piquier en janvier 2013 arrive juste après « de l'Orient à l'Occident » chez ENS éditions en novembre 2012.

16. Timor-Leste analysé par Cabasset (2012).

17. Et c'est là un trait de différence majeure (et sans cesse souligné) avec l'Inde démocratique en Asie du Sud, qui n'a jamais connu de dérive autoritaire en-dehors de 18 mois d'état d'urgence entre 1975 et 1977. Cf. Bouissou, Godement, Jaffrelot (2012).

18. R. Boyer (1989) invitait ainsi l'économie et l'histoire à des rapprochements renouvelés.

19. Noureddine El Aoufi (2009) évoquait l'idée d'un rendez-vous intellectuel manqué.

20. Selon B. de Tréglodé, directeur entre 2008 et 2012 de l'Institut de recherches sur l'Asie du Sud-Est contemporain (UMIFRE CNRS-MAE).

21. Les *Asian studies* s'interrogent elles-mêmes sur leur évolution et leur restructuration. On peut y voir pour preuve la récente annonce du centre névralgique européen des études asiatiques (IIAS) d'un colloque qui se tiendra en novembre 2013 et portera de manière réflexive sur le champ des études asiatiques elles-mêmes : « Framing 'Asian Studies': Geopolitics, Institutions and Networks », *International Institute of Asian Studies*, appel à colloque. http://www.iias.nl/events-iias.

22. Reprenant la formule de J.-C. Simon dans une lettre de l'AFRASE (Association française de recherche sur l'Asie du Sud-Est).

23. Le doute est de mise sur l'existence même de l'Asie depuis l'affirmation provocante de Pierre Gourou : tout bon manuel de géographie du continent commence par une mise en cause de ce terme trop général. Voir encore Pelletier (2012).

24. À noter que l'ASEAN en tant qu'intégration régionale ne fait pas l'objet d'un article à part entière dans ce numéro : on renverra les lecteurs sur ce point à C. Figuière et L. Guilhot (2007 et 2011), J.-R. Chaponnière (2012 et 2013), S. Boisseau du Rocher (2006).

25. China-Asean Free Trade Agreement.

26. Le CAFTA (Chine-ASEAN) porte sur un marché potentiel de 13 millions de km^2 et 1,9 milliards d'individus. L'AFTA (ASEAN Free Trade Agreement) est effectif depuis 2002 au sein des pays les plus développés de l'organisation régionale asiatique (Singapour, Brunei, Malaisie, Thaïlande Indonésie, Philippines, dits aussi AESAN-6) en attendant d'être intégrée par les membres plus récents que sont le Vietnam, le Cambodge, le Laos et la Birmanie (CLMV) à l'horizon 2015.

27. Même si elle cherche depuis longtemps à intégrer la dimension territoriale, à travers la régulation des espaces (Benko G., Lipietz A.), l'autonomie du local (Gilly J.-P., Pecqueur B.), la dimension sectorielle et les logiques de régulation nationale (Saillard) *in* Boyer et Saillard (2002).

28. À la suite du programme Norao, dans une perspective comparatiste, cette question théorique a donné lieu à l'ANR TRANSITER (2007-2012) dirigée, pour l'Asie, par M. Charras, CASE. Le résultat en est la publication : Fau, Khonthapane, Taillard (2013). Voir en particulier Fau N., "Definitions and Problematics of Transnational Dynamics", p. 3-22.

29. Bost (dir.) (2010). Comme cet atlas, nous employons ici le terme de zone franche de manière générique, y incluant les zones économiques spéciales où la fiscalité peut être avantageuse (mais rarement nulle) et qui présentent une myriade d'autres caractéristiques dans leur gouvernement économique.

30. http://www.reseau-asie.com/article/detroit-malacca-nathalie-fau/

31. La revue *Annales géographiques*, n° 671-672 (2010) fut d'ailleurs entièrement consacrée aux recompositions des dynamiques territoriales portées par les mutations économiques en Asie du Sud et du Sud-Est. Et ce, en jonglant avec différents cadre d'analyse spatiaux : régional, national, transnational et métropolitain.

32. ADB (Asian Bank of Development) : http://www.adb.org/news/lao-pdr-expanding-electricity-access-boosting-power-exports.

33. http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/yearbook2012/en/

34. Nous nous penchons sur un type d'articulations mais cela n'exclut pas la présence d'autres types d'articulations, du local au local par exemple.

35. ASEAN + Chine, Corée du Sud, Japon.

36. « However, this "democratic centralism" is counterbalanced by a high level of decentralization [...] Decentralization allows the pressure imposed by the one-party system to be alleviated, by regulating top-down and bottom-up initiatives. In this respect, the situation of Vietnam and China contrasts with the highly centralized systems that characterized such economies as South Korea and Taïwan », Cling *et al.*, ce numéro.

RÉSUMÉS

Les pays asiatiques et sud-est asiatiques ont connu de grandes transformations socioéconomiques depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ces transformations se caractérisent par la mise en place de régimes capitalistes, par de forts taux de croissance associés à un poids démographique considérable et par des phénomènes d'urbanisation. L'analyse de ces pays présente donc un grand intérêt pour la théorie économique, et en particulier pour la théorie de la régulation. Premièrement, elle confirme l'hypothèse de diversité des trajectoires nationales. Deuxièmement, elle montre que la géographie, à l'égal de l'histoire, offre les outils nécessaires à l'économiste pour comprendre des territoires marqués par les phénomènes transnationaux. Enfin, elle permet d'extraire des faits stylisés pour amender son appareillage théorique.

Asian and Southeast Asian countries have recorded deep socioeconomic transformations since World War 2. These main transformations are: introduction of capitalist regimes; high growth rates, urbanisation and demographic weight. These transformation are meaningfull for the economic theory, and Régulation Theory. First, it confirms the "diversity of capitalisms" hypothesis. Second, it highlights the fact that pluridisciplinarity is more than ever required in order to grasp the more recent trends: geography, as Régulation theory did for long with history, could be fruitfully frequented to understand better transnational features beyond the scope of traditionnal macroeconomics.

Los países asiáticos y del sud-este asiático han conocido grandes transformaciones socioeconómicas desde el fin de la segunda guerra mundial. Esas transformaciones se caracterizan por que puesto en practica regímenes capitalistas y fuertes tasas de crecimiento asociados a un pesó demográfico considerable y a la urbanización. El análisis de esos países presenta entonces un gran interés para la teoría económica, y en particular para la Teoría de la Regulación. Primeramente ello confirma la hipótesis de la diversidad de trayectorias nacionales. En segundo lugar, muestra que la geografía, al igual que la historia ofrecen útiles necesarios para el economista afin de comprender lo que sucede en territorios donde se han producido fenómenos transnacionales. Finalmente, ello permite extraer hechos estilizados para completar y corregir su herramental teórico.

INDEX

Mots-clés : Asie, Asie du Sud-Est, diversité du capitalisme, architecture institutionnelle, transnational
Keywords : Asia, Southeast Asia, diversity of capitalism, institutional architecture, transnational
Palabras claves : Asia, Asia del Sud-Este, diversidad del capitalismo, arquitectura institucional, transnacional

AUTEURS

PIERRE ALARY

Maître de conférences, CLERSE, université de Lille 1, CASE, EHESS, pierrealary@aol.com

ELSA LAFAYE DE MICHEAUX

Maître de conférences, CIAPHS, université de Rennes 2 et CASE, EHESS, elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr

Capitalismes asiatiques et puissance chinoise

sous la direction de

Pierre Alary

Elsa Lafaye de Micheaux

SciencesPo. Les Presses

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

INTRODUCTION / L'ASIE, DES MODÈLES DE CAPITALISMES EN CONSTRUCTION

Pierre Alary, Elsa Lafaye de Micheaux
in Pierre Alary *et al.*, *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise*

Presses de Sciences Po | « Académique »

2014 | pages 11 à 22

ISBN 9782724616200

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

https://www.cairn.info/capitalismes-asiatiques-et-puissance-chinoise---page-11.htm

---

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.
© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Introduction / L'ASIE, DES MODÈLES DE CAPITALISMES EN CONSTRUCTION

Pierre Alary et Elsa Lafaye de Micheaux

En dehors de quelques îlots à vocation exportatrice, essentiellement hérités de la colonisation et souvent déconnectés de l'ensemble du tissu socio-économique, les économies asiatiques (sauf le Japon) n'étaient pas capitalistes au sortir de la seconde guerre mondiale. À l'époque des indépendances et de la guerre froide, on s'intéressait plutôt à la diversité des communismes en Asie du Sud-Est (Richer, 1981). Or, depuis une trentaine d'années, le capitalisme se généralise, il touche même les démocraties populaires et se caractérise par une grande diversité de formes largement influencées par l'irrésistible montée en puissance économique, politique et socio-culturelle chinoise.

Ces mutations asiatiques sont riches d'enseignements, elles nourrissent la réflexion et offrent de nombreuses perspectives théoriques et analytiques. Nous chercherons dans un premier temps à identifier les principaux ressorts du nouveau modèle de capitalisme chinois, de plus en plus influent au niveau international. Le sens du terme « modèle » se détache ici de l'idée de moule, de forme à imiter, pour désigner, sans le figer pour autant, un système explicatif simplifié et cohérent. Nous chercherons ensuite à comprendre comment, lorsque l'on se penche sur d'autres capitalismes asiatiques, en particulier de l'Asie du Sud-Est, ceux-ci reflètent des logiques et des réactions nationales propres. Cette « arrière-cour naturelle de la Chine » (Tan et Grillot, 2014) nous intéresse en tant que telle car, souvent masquée par l'émergence chinoise, elle demeure caractérisée par sa diversité intrinsèque (Kim, 2014) et requiert une observation fine.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Afin de tirer profit des enseignements du « terrain », la démarche institutionnaliste mobilisée dans cet ouvrage utilise les notions d'extension et de transformation du capitalisme, ainsi que le concept de diversité des capitalismes, comme grille d'intelligibilité de la pluralité de ses formes. Ce dernier a déjà fait l'objet de travaux, généraux (Boyer, 2004b ; Amable, 2005) et d'autres, plus récents, sur l'Asie (Boyer, Uemura et Isogai, 2012), qui servent de point d'appui à ces recherches. D'inspiration régulationniste[1], cet ouvrage privilégie également une approche pluridisciplinaire (économie et sociologie). Il se propose d'analyser le double mouvement d'homogénéisation – la logique capitaliste s'impose, la concurrence aiguë favorise la compétitivité-prix – associé aux stratégies d'adaptation avant tout nationales, façonnées par l'histoire des pays.

Cohérences du capitalisme chinois

Nous pouvons isoler deux dimensions pour comprendre la construction du « modèle » chinois initiée par le gouvernement de Deng Xiaoping en 1978. Les réformes qu'il entreprend amorcent la création d'une économie de marché (Lemoine, 2006) : d'une part la marchandisation du travail est à l'origine d'une forme de rapport salarial particulière[2] ; d'autre part, des éléments de suprématie sont adossés à une puissance industrielle en relation directe avec ce rapport salarial. Pour les saisir, l'analyse proposée se fonde sur une interprétation marxiste pour laquelle la force du capitalisme provient de sa capacité à convertir en marchandises et en sources de profits des relations sociales héritées d'autres modes de production. Or, cela n'est possible que dans la mesure où l'État forge les cadres légaux de la domination d'un mode de production, quitte à rallier à ses vues la

1. Concernant l'École française de la régulation, voir Aglietta (1976) ; Baslé, Mazier et Vidal (1984) ; Billaudot (2001) ; Boyer et Saillard (1995) ; Boyer (2004a). Voir également en ligne sur : http://theorie-regulation.org/ et http://robertboyer.org. Voir enfin l'encadré 1 du deuxième chapitre de cet ouvrage.

2. Le rapport salarial se « définit par l'ensemble des conditions juridiques et institutionnelles qui régissent l'usage du travail salarié comme mode d'existence des travailleurs » (Boyer, 1995, p. 107). Les formes de rapport salarial sont multiples.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

religion en certains pays. D'où l'importance décisive des différents processus d'adaptation nationaux d'un modèle capitaliste dont l'origine se trouve en Chine. La nature de ces observations justifie l'approche régulationniste partagée par les auteurs de cet ouvrage.

Le rapport salarial : pierre angulaire du capitalisme chinois

En Chine « communiste », le droit du travail garantissait l'emploi à vie au sein d'une unité de travail et limitait l'application de la logique de coût au travail. À compter de 1978, ce type de régulation fut « délogé » pour enclencher les réformes. Une fois marchandisé, le travail met en mouvement le capital pour produire d'autres marchandises. Sans le premier, le second serait inerte ; il ne donnerait pas de nouvelles marchandises. Or, paradoxalement, le travail est un coût et non, initialement, la richesse. La valeur de la force de travail détermine la compétitivité-coût de l'ensemble des productions intensives en main-d'œuvre et conditionne ainsi les possibilités de ventes. Le travail salarié constitue cette marchandise qui a un coût monétaire, et le profit du détenteur des facteurs de production prend corps lorsque la valeur de la force de travail a un coût inférieur à la richesse créée par le travail. Ce coût entre donc en conflit avec le profit[3], et le rapport de forces explique le partage de la valeur ajoutée entre le créateur de richesses (le travail) et le détenteur de capitaux. Dans ce conflit, l'État assure l'arbitrage. Il met en place le rapport salarial qui garantit une forte compétitivité-prix et des profits substantiels en cohérence avec ses objectifs politiques. Comment opère-t-il ?

Ce bref rappel de quelques éléments théoriques nous fournit le cadre pour interpréter la dynamique de création du capitalisme en Chine. Les réformes lancées à la fin des années 1970 ont introduit le contrat de travail à durée déterminée pour rassurer les investisseurs étrangers et réformer l'emploi à vie. Ce faisant, elles ont séparé le travailleur de la propriété – fût-elle formelle – des moyens de production, et le travail s'est trouvé alors organisé par et pour les détenteurs de capitaux. Ces mutations radicales du cadre juridique ont entraîné

3. Cette dualité repose le conflit inhérent à la répartition de la valeur ajoutée entre le capital et le travail. Sous l'apparence d'une relation travail contre salaire se cache un conflit de répartition.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

la réorganisation du mode de production et, en révoquant la stabilité antérieure des emplois, elles ont introduit le chômage parmi les travailleurs urbains (*zhigong*).

Or, ces derniers pesaient sur les rapports de force qui les opposaient aux possédants en raison de leurs qualifications et compétences nécessaires à l'industrie chinoise. Acteurs déterminants des événements de 1989 qui se sont soldés par les massacres de la place Tienanmen, les *zhigong* représentaient une force sociale importante. Face à leur pouvoir, le code du travail mis en place à partir du début des années 1990 les protège à nouveau contre l'insécurité économique. Ce type de rapport salarial post-réforme leur assure une certaine sécurité et des rétributions relativement confortables. Cependant le coût du travail doit continuer à s'ajuster pour conserver une importante compétitivité-prix. Ces ajustements se font alors au détriment d'un type donné d'acteurs : les paysans-migrants (*mingong*)[4], dont on estime le nombre entre 120 et 200 millions d'individus. Ces paysans-migrants travaillent notamment dans la fabrication de produits destinés à l'exportation et leur statut les relègue en marge du droit du travail. Ce « non-statut » les abandonne, sans guère de défense, à toute forme d'exploitation. Parce qu'ils ne disposent d'aucun droit, ils alimentent l'industrie en travail abondant et bon marché tout en s'avérant « indispensables [...] à la vie quotidienne des urbains » (chapitre 4, p. 139).

Le modèle chinois met en scène quatre acteurs : l'État, les possédants, les *zhigong* et les *mingong*. À l'État il revient de mettre en place un cadre juridique au sein duquel le contrat devient la forme d'association entre l'employeur et le travailleur : le premier devient l'unique propriétaire des moyens de production et le second, dépossédé de ces derniers, en est réduit à vendre son travail. Dans ce contexte, la répartition de la valeur ajoutée devient un objet de négociation. Les *zhigong* tirent leur épingle de ce jeu tandis que, pour répondre à leurs demandes et aux exigences des possédants, les *mingong* sont

> *4. Les* mingong *ont tout de l'armée de réserve marxienne. Ils quittent la terre, ne peuvent plus se nourrir en produisant eux-mêmes leur nourriture et sont corvéables. Ils sont mis en concurrence, ne disposent pas réellement de pouvoir de négociation et, pour survivre, doivent accepter les conditions de travail des employeurs.*

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

maintenus dans une situation de non-droit et supportent tous les ajustements. La formation des nouveaux prolétaires en est la conséquence.

La forme de rapport salarial repose ainsi sur un compromis validé par la loi. Il s'opère entre le pouvoir politique gérant les rapports de force, les employeurs (les possédants) et les travailleurs protégés (les *zhigong*). Le non-statut des paysans-migrants (les *mingong*) permet ce compromis. En d'autres termes, la compression de la masse salariale de ces derniers rend la production chinoise compétitive tout en rémunérant relativement bien les *zhigong*. Dans ces conditions, l'arbitrage de l'État fait « de la Chine l'un des pays les plus inégalitaires du monde » (chapitre 3, p. 95) en particulier sur le plan du statut juridique des travailleurs, avec une forte exploitation des migrants à l'origine de conflits de plus en plus nombreux.

Compétitivité-prix et puissance internationale

Cette forme de rapport salarial, spécifiquement chinoise, contribue également à la formation des prix de production internationaux. La Chine exporte toujours à faible coût des biens intensifs en main-d'œuvre. Parce qu'elle livre une « concurrence acharnée qui entraîne la baisse des coûts de production et la baisse des prix sur les marchés » (Boyer, Uemura et Isogai, 2012, p. 192), elle entre en compétition avec les productions du reste du monde. Cette dynamique recompose non seulement le paysage industriel asiatique, à l'instar des relations sino-taïwanaises (chapitre 5), mais également celui de puissances occidentales. L'Allemagne par exemple voit son industrie photovoltaïque s'effondrer aujourd'hui, alors qu'elle était dominante jusqu'au début des années 2000. Comme le souligne Robert Boyer : « ces dispositifs caractérisent le régime chinois, il est entraîné par la concurrence et cela a des conséquences sur l'insertion de ce pays dans l'économie mondiale. » (Boyer, 2012, p. 64) Dans un environnement de marchandisation croissante, la Chine possède nombre d'ingrédients pour intégrer une dynamique internationale favorable aux mécanismes de concurrence et à l'expression de sa puissance. En cela, face aux États-Unis, elle s'impose comme l'autre pôle hégémonique dont elle ne se différencie guère en matière de gestion immodérée des biens communs environnementaux, quitte à les dégrader largement, pourvu qu'ils servent sa puissance.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

La Chine contribue-t-elle à la diversité des trajectoires asiatiques ?

À côté de la formation d'un nouveau rapport salarial dont les effets sont largement exportés en Asie, l'autre thèse de cet ouvrage repose sur les processus de recombinaison institutionnelle observés en Chine. On les retrouve sous de multiples formes dans toute la zone asiatique, où chaque pays – Indonésie, Malaisie, Taïwan, Laos et Cambodge (nos objets d'analyse) – s'adapte aux influences extérieures. Ce phénomène alimente la diversité des trajectoires, idée éloignée des principes de convergence vers un modèle dont la pensée occidentale serait détentrice (Rist, 2013). Au cœur de ce processus d'adaptation se trouve l'État national dont l'action forge les cadres du droit – qu'il s'agisse du droit foncier, du droit du travail ou du droit social – et, dans certains cas, oriente l'activité religieuse pour renforcer le capitalisme néolibéral.

Droit du travail, droit foncier et marché du travail

D'une manière générale, les nouvelles règles d'appropriation du foncier et sa marchandisation ont pour effet direct de priver les paysans, en tant que groupe social, de l'accès traditionnel à la terre. Dépossédés des moyens d'accéder à la subsistance, ils sont alors obligés de vendre leur travail pour se nourrir. C'est l'amorce d'un nouveau marché du travail. Ces deux marchés (du foncier et du travail) spécifiques – Karl Polanyi les nommait des marchandises fictives (1996) – procèdent de la loi dans la mesure où ces deux marchandises prennent corps par l'action de l'État, par ses pouvoirs législatifs et de coercition légitime. Au Cambodge et au Laos, le droit joue un rôle central dans la formation du capitalisme néolibéral. Pour attirer les investisseurs étrangers, l'État enclenche une politique de « désinstitutionalisation » du travail selon les termes de François Bafoil (chapitre 6, p. 191-192). Des zones spéciales sont mises en place pour créer les conditions favorables aux employeurs. « La première de ces conditions concerne les *minima* salariaux, fixés à un niveau très bas. » (*Ibid.*, p. 200) De plus, la dérégulation sociale s'accompagne de l'interdiction du syndicalisme dans la zone. Ces mesures tracent ainsi des

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

voies spécifiques pour favoriser la logique de profit, orienter la valeur ajoutée vers le capital, en espérant attirer les investissements pour produire des biens ou des services marchands.

Dans le cas de l'Indonésie, la fonction du droit est différente et les transformations institutionnelles s'opèrent en faveur d'un capitalisme agraire, comme le montre Stéphanie Barral (chapitre 8)[5]. Pour produire la « marchandise », en l'occurrence l'huile de palme, un nouveau droit de propriété foncière reconnu nationalement s'est substitué aux modalités traditionnelles d'accès à la terre[6]. Cette dernière est passée d'un statut de non-marchandise à celui de marchandise dotée d'un prix de marché, outil indispensable pour accéder au foncier. L'originalité de ce cas tient à l'articulation entre les marchés de la terre et du travail. Au cœur du capitalisme agraire indonésien, le droit crée parallèlement le statut de salarié, permettant aux planteurs de mobiliser le travail. Les salariés des plantations disposent de ressources monétaires (salaire, crédit) qui leur offrent l'accès à la petite propriété terrienne. Les liens entre les marchés du travail et de la terre garantissent une sécurité aux salariés, des ressources additionnelles et une « retraite ». Leur force de travail coûte moins cher aux entreprises et le taux de remplacement de la main-d'œuvre est également réduit. Si le changement de statut de la terre n'offrait pas aux salariés la possibilité d'accéder au foncier, le coût du travail serait supérieur et les profits diminués d'autant. Ainsi, dans les grandes plantations, le rapport salarial intègre la marchandisation de la terre : les profits générés par le capitalisme agraire indonésien se constituent en partie grâce à la transformation institutionnelle d'un élément naturel, la terre.

5. Le capitalisme agraire indonésien (les grandes plantations) est une des facettes du capitalisme indonésien selon Stéphanie Barral. La logique capitaliste, avec le salariat comme élément central, s'applique à l'exploitation de la terre au sein de grandes unités. En revanche, ces unités ne constituent pas l'élément structurant de l'ensemble de l'économie indonésienne. Les grandes plantations participent à une logique globale de développement des échanges commerciaux sans en être pour autant le ressort dominant.

6. Ce processus est déjà ancien cependant : pour une vision plus détaillée et complète des droits entourant la propriété et l'usage de la terre en Indonésie, voir Durand (1994).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Le commun et les trajectoires nationales

L'État ne produit pas seulement des institutions formelles, à l'instar du droit, mais également un ensemble de représentations à l'origine des processus de diversification. En Malaisie, le pouvoir politique utilise la représentation religieuse pour créer du commun[7]. L'islam malaisien, en tant qu'institution, sert de support à la cohésion sociale, dans la mesure où il soude une société sur les bases idéologiques d'une tradition conservatrice sans cesse réinventée et rendue conciliable avec l'essor du capitalisme. Religion d'État, l'islam politique est le résultat de la politique du parti au pouvoir depuis plus d'un demi-siècle, l'United Malays National Organisation (UMNO). David Delfolie rappelle que « dans le sillage du mouvement sociétal de renouveau islamique (*Islamic revival*), il a progressivement opéré à partir de 1981 une islamisation verticale à grande échelle du champ public fondée sur la logique communautaire malaise musulmane qu'il a largement contribué à structurer » (chapitre 7, p. 225). Ce faisant, « la politique d'institutionnalisation de l'islam devait permettre de souder davantage la nation malaise (*bangsa melayu*) en mobilisant une thématique suffisamment consensuelle et opératoire pour asseoir son unité » (*Ibid.*, p. 228-229). Les points de conciliation entre le parti et la religion portent sur la condamnation de l'usure par exemple – sans réellement s'y attaquer – et l'acceptation du profit comme objectif social. Ainsi, « la prospérité par exemple est dépeinte comme un signe de bonne dévotion car elle témoigne de la poursuite d'une forme d'excellence à laquelle sont invités les fidèles dans le Coran, tandis que l'enrichissement est assimilé à un moyen de satisfaire pleinement à deux piliers

7. Tel que conçu par Pierre Dardot et Christian Laval (2014), le commun se définit par un acte social. Il représente l'usage, par les membres d'une communauté, de biens (air, eau, etc.), de valeurs (croyance, références, coutumes, etc.), d'institutions (lois, monnaie, etc.). Cet usage partagé au sein d'un groupe définit le commun et, parce qu'il est partagé, le commun est nécessaire à la vie sociale. Il repose sur l'activité des humains et seule la pratique d'un usage collectif peut décider de ce qui est commun. En d'autres termes, il s'identifie par les pratiques sociales. La question est alors de soustraire ce commun, nécessaire à l'organisation sociale, à la propriété privée et publique pour en rendre l'usage à tous les acteurs concernés. Ce concept se distingue des notions de biens publics et biens communs proposées par Elinor Ostrom (1990).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

de la pratique de la foi, la réalisation du pèlerinage à La Mecque (*haj*) et le paiement de l'aumône solidaire (*zakat*) » (*Ibid.*, p. 232).

La référence à l'islam façonne en partie la trajectoire du capitalisme malais[8]. Ces représentations promues par le pouvoir mettent sur le même registre un comportement économique et la foi : ne pouvoir contester l'un conduit à accepter l'autre. De plus la finance islamique, adossée à des valeurs éthiques, draine l'épargne des agents pour qui cette éthique fait sens. Ainsi les banques islamiques se créent des marchés protégés de la concurrence. L'UMNO utilise donc l'islam pour faire accepter la logique de gain[9] nécessaire à l'extension du capitalisme au sein de la société.

Ainsi chaque pays mobilise les valeurs appropriées et spécifiques pour créer l'homme nouveau, l'*homo economicus*. Celui-ci prend la forme du « nouveau Malais » (*melayu baru*) très soucieux de rester un musulman modèle « pour vivre sans culpabilité [sa] pleine participation à l'essor capitaliste du pays et [sa] transgression relative de quelques normes culturelles encore profondément ancrées » (*Ibid.*, p. 235). Le *melayu baru* représente la classe moyenne, urbaine et salariée, associée à la modernité. Ce modèle est fondé sur la division sociale du travail, en rupture avec la figure traditionnelle du paysan dont la marchandise reste extérieure au mode de reproduction. Le travailleur urbain chinois (*zhigong*) symbolise également cette figure idéale de la nouvelle société. Cependant, bien qu'ils portent les mêmes valeurs liées à l'ascension sociale, la modernité capitaliste, le *melayu baru* et le *zhigong* sont animés par des idéaux fondamentalement différents modelant la diversité des trajectoires de leur pays.

Plan de l'ouvrage

L'ouvrage est construit en huit chapitres : après un premier chapitre théorique, deux parties regroupent les sept autres. Ensemble ils présentent les facettes du mouvement d'homogénéisation lié à la

8. On retrouve ici un processus proche de celui concernant la conciliation des préceptes religieux occidentaux avec l'idéologie économique décrit par Albert Hirschmann (1980).
9. Telle que définie par Karl Polanyi (2011).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

généralisation de capitalismes adossés à une concurrence aiguë à l'origine de la compétitivité-prix. Cette orientation prise par la mondialisation en Asie se trouve combinée aux stratégies d'adaptation façonnées par l'histoire de chaque pays. Le « modèle » chinois actuel repose sur une forme de rapport salarial particulier qui impose la Chine comme le moteur des échanges mondiaux (partie 1). Ce modèle a des conséquences décisives à l'échelle régionale dans la mesure où il force les pays à recomposer non seulement leurs facteurs de production (le travail, la terre, les salaires), mais aussi leurs ressources institutionnelles, y compris leur droit (partie 2).

Les chapitres font ainsi ressortir un double mouvement d'homogénéisation et de diversification des trajectoires nationales. Les pays de la zone sont ici traités dans leur relation de pays périphériques par rapport à la Chine : nous étudions la manière dont ils transforment leurs cadres institutionnels (droit du travail, droit foncier, etc.) selon des modalités diverses pour s'adapter aux influences extérieures, désormais chinoises là où elles étaient jusque-là d'abord européennes, américaines et japonaises.

Le premier chapitre, théorique, revient sur le programme de recherche dit de la « diversité des capitalismes asiatiques » pour mieux souligner les partis pris méthodologiques et conceptuels ainsi que les apports originaux des présentes analyses de ses transformations.

Le deuxième chapitre se penche sur l'impact de la montée en puissance du capitalisme chinois dans les relations géopolitiques internationales. La vivacité de la concurrence dans le pays – « la Chine contemporaine est l'exemple type de la domination hiérarchique de la concurrence » (chapitre 2, p. 64) – affecte l'ensemble de ses partenaires. Dès lors, parce qu'elle s'impose économiquement, la Chine conteste l'hégémonie acquise par les États-Unis au XX^e siècle. Ces deux puissances s'opposent, défendent des modèles géopolitiques, politiques et sociaux différents, et entament un bras de fer en particulier au niveau des accords internationaux sur l'environnement qui risqueraient de les affaiblir (chapitre 3). Cette position en tant qu'acteur central de l'économie mondiale, Pékin la doit aux récents compromis sociaux noués autour d'un rapport salarial bien spécifique qui explique la compétitivité des biens industriels chinois (chapitre 4).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Cette compétitivité, par le truchement des échanges, influence directement ou indirectement l'ensemble des pays asiatiques. Ces derniers réagissent et reconsidèrent leurs structures productives. Ainsi, à partir des années 1990, pour bénéficier d'un faible coût du travail, les entreprises taïwanaises investissent en Chine et écoulent leurs biens sur les marchés mondiaux. Cette relation se transforme progressivement et désormais l'industrie taïwanaise dépend du marché chinois et des accords avec Pékin (chapitre 5). Au Cambodge et au Laos, pour attirer les investisseurs étrangers, des « zones économiques spéciales » sont créées sur la base de l'emploi d'une main-d'œuvre peu formée et corvéable (chapitre 6).

Pour autant, certaines évolutions des capitalismes du Sud-Est asiatique répondent à d'autres logiques, ce qui nuance cette vision d'une détermination irrépressible des destins nationaux par la montée en puissance chinoise. Ainsi, en Malaisie les principes éthiques que porte l'islam encadrent pour partie l'évolution du capitalisme national, qui s'insère alors dans de nouveaux réseaux internationaux (chapitre 7). Dans le secteur agro-industriel indonésien, le rapport salarial intègre la marchandisation de la terre pour limiter les coûts de production des grandes palmeraies à huile. La transformation du capitalisme agraire poursuit une logique marchande entamée de longue date, mais elle répond également à des logiques intérieures, liées aux contraintes démographiques locales et à la consolidation stato-nationale post-Suharto (chapitre 8).

Bibliographie

AGLIETTA (Michel), 1976, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Calman-Lévy [2e éd., 1982 ; rééd. avec une nouvelle préface, Odile Jacob, 1997].

AMABLE (Bruno), 2005, *Les Cinq Capitalismes*, Paris, Seuil, coll. « Économie humaine ».

BASLE (Maurice), MAZIER (Jacques) et VIDAL (Jean-François), 1984, *Quand les crises durent…*, Paris, Economica [2e éd., 1993].

BILLAUDOT (Bernard), 2001, *Régulation et croissance. Une macroéconomie historique et institutionnelle*, Paris, L'Harmattan.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

BOYER (Robert), 1995, « Vingt ans de recherches sur le rapport salarial, un bilan succinct », dans Robert Boyer et Yves Saillard (dir.), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

BOYER (Robert), 2004a, *La Théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte.

BOYER (Robert), 2004b, *Une théorie du capitalisme est-elle possible ?*, Paris, Odile Jacob.

BOYER (Robert), 2012, « New Epoch but Still Diversity Within and Between Capitalism : China in Comparative Perspective », dans Geoffrey T. Wood et Christel Lane (eds), *Capitalist Diversity and Diversity within Capitalism*, Londres, Routlege.

BOYER (Robert) et SAILLARD (Yves) (dir.), 1995, *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte [2e éd., 2002].

BOYER (Robert), UEMURA (Hiroyasu) et ISOGAI (Akinori) (eds), 2012, *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, Londres, Routlege.

DARDOT (Pierre) et LAVAL (Christian), 2009, *La Nouvelle Raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.

DURAND (Frédéric), 1994, *Les Forêts en Asie du Sud-Est, recul et exploitation. Le cas de l'Indonésie*, Paris, L'Harmattan.

HIRSCHMANN (Albert O.), 1980, *Les Passions et les Intérêts*, Paris, PUF.

KIM (Samuel S.), 2014, « The Evolving Asia System : Three Transformations », dans David Shambaugh et Michael Yahuda, *International Relations of Asia*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield [2e éd.], p. 33-58.

LEMOINE (Françoise), 2006, *L'Économie de la Chine*, Paris, La Découverte.

OSTROM (Elinor), 1990, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

POLANYI (Karl), 1996, *La Grande Transformation*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines ».

POLANYI (Karl), 2011, *La Subsistance de l'homme : la place de l'économie dans l'histoire et la société*, Paris, Flammarion.

RICHER (Philippe), 1981, *L'Asie du Sud-Est. Indépendances et communismes*, Paris, Imprimerie nationale.

RIST (Gilbert), 2013, *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po.

TAN (Danielle) et GRILLOT (Caroline), 2014, « L'Asie du Sud-Est dans le "siècle chinois" (Cambodge, Laos et Viêt Nam) », *Carnet de l'Irasec*, 6, Bangkok, Irasec, coll. « Observatoire ».

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

CHAPITRE 1 / RECOMPOSITIONS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

Une approche institutionnaliste de la diversité

Elsa Lafaye de Micheaux

in Pierre Alary *et al.*, *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise*

Presses de Sciences Po | « Académique »

2014 | pages 23 à 48

ISBN 9782724616200

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/capitalismes-asiatiques-et-puissance-chinoise---page-23.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.
© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Chapitre 1 / RECOMPOSITIONS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES
UNE APPROCHE INSTITUTIONNALISTE DE LA DIVERSITÉ

Elsa Lafaye de Micheaux

L'analyse contemporaine des transformations de l'économie asiatique est issue d'un cadre intellectuel plus large qui n'a fait que récemment place à la diversité des capitalismes au sein de l'Asie, en se limitant le plus souvent au Japon, à la Chine et aux nouveaux pays industrialisés comme la Corée du Sud ou Taïwan. Il s'agit désormais d'élargir le spectre à l'Asie du Sud-Est, espace économique certes marqué par la proximité avec la Chine mais néanmoins très hétérogène et délaissé par le champ de la recherche en économie politique. Une méthodologie institutionnaliste pluridisciplinaire et non fonctionnaliste permet de tirer profit des travaux de sciences sociales déjà existants et d'affiner la lecture des évolutions du capitalisme en Asie.

Mots clés : *diversité des capitalismes – capitalismes asiatiques – Asie du Sud-Est – institutionnalisme*

Dans ce chapitre liminaire, nous avons choisi de revenir sur l'idée de diversité des capitalismes asiatiques pour clarifier conceptuellement cette manière d'analyser l'Asie orientale contemporaine et pour dégager les pistes de recherche qui s'ouvrent, dans le droit fil de la méthodologie et des questionnements proposés par les différents auteurs de ce livre.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Un champ de recherche en expansion

Cet ouvrage prend sa place dans le cadre de recherches internationales très récentes sur la diversité des capitalismes asiatiques, un programme au sein duquel les chercheurs japonais et français jouent un rôle déterminant. Selon Masahiko Aoki, développant une comparaison des institutions guidant les trajectoires respectives de trois États d'Asie orientale durant leur phase malthusienne aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, « l'un des programmes de recherche les plus importants en sciences sociales aujourd'hui serait de comprendre la nature de la dynamique des économies d'Asie orientale, dans une perspective comparative et historique, afin d'en inférer des implications en matière d'évolution de l'économie mondiale » (Aoki, 2013). C'est bien avec cette vaste ambition intellectuelle et dans un cadre institutionnaliste soucieux de saisir les évolutions historiques que se sont récemment développés les travaux sur la diversité des capitalismes asiatiques. Notre ouvrage vient apporter sa contribution selon des modalités propres qu'il s'agit ici d'expliciter pour mieux mettre en relief ses apports et ses partis pris.

Diversité ou variété des capitalismes ? Le Japon au centre

Le soin de faire la genèse de l'idée de diversité des capitalismes est laissé à Robert Boyer, acteur de tout premier plan de l'histoire de la pensée économique contemporaine (chapitre 2). Nous n'évoquons que quelques éléments de la littérature à l'origine de typologies particulièrement solides sur le plan théorique qui ont servi de références aux travaux ultérieurs sur les capitalismes asiatiques.

Nous devons d'abord mentionner le courant, développé en gestion, de la « variété des capitalismes » (VOC) inspiré par Peter Hall et David Soskice (2001) qui identifient deux types d'économies capitalistes à partir de la dimension cruciale de la coordination de marché centrée sur la firme : les économies libérales de marché (ELM) et les économies coordonnées de marché (ECM) où la coordination résulte principalement de mécanismes hors marché. Dans *Les Cinq Capitalismes* en 2005, Bruno Amable suggère pour sa part la prise en compte d'autres institutions pour aboutir à une typologie plus riche que cette opposition entre deux modèles. La théorie régulationniste à laquelle

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

il se réfère introduisait cinq formes institutionnelles définissant le mode de régulation du capitalisme : le régime monétaire, l'insertion internationale, le rapport salarial, la relation État-économie et la forme de la concurrence (Boyer et Saillard, 1995). On note ici que le niveau de l'entreprise n'est pas premier, à la différence de la typologie VOC. Amable reprend l'idée de ces formes institutionnelles qu'il redéfinit comme des secteurs, mais il effectue vis-à-vis d'elles des ajustements conséquents, particulièrement appropriés à la description des modèles européens. Les cinq secteurs institutionnels structurant les modèles de capitalismes qu'il va construire sont alors : la concurrence sur le marché des produits, le rapport salarial et les institutions du marché du travail, la protection sociale, le système éducatif – dont la formation professionnelle et continue –, le secteur de l'intermédiation financière et la *corporate governance* (Amable, 2005)[1]. Ce sont les institutions qui, à partir de leurs complémentarités et hiérarchies respectives, donnent cohérence aux cinq modèles de capitalismes qu'il déduit : le modèle fondé sur le marché – apparenté à l'ELM de Hall et Soskice –, le modèle social-démocrate, le modèle continental européen, le modèle méditerranéen et le modèle asiatique. Dans cette typologie, on identifie donc de manière explicite un capitalisme asiatique aux caractéristiques spécifiques.

Mais il ne s'agit pas en soi d'une découverte, plutôt de la reconnaissance d'un état de fait car les travaux sur la diversité des capitalismes introduisant la référence à l'Asie remontent déjà à la fin des années 1980 : à l'époque, l'Europe et les États-Unis assistaient au ralentissement de leur croissance tandis que le Japon prospérait et étendait progressivement ses chaînes de production à toute la région d'Asie orientale, devenant le créancier de l'Occident. Concernant l'Asie, les ouvrages précurseurs sont publiés par des chercheurs nord-américains. Le premier d'entre eux, souvent cité, est *The Economic Organization of East Asian Capitalism* (Orrù, Biggart et Hamilton, 1997) qui porte très explicitement sur *le* capitalisme d'Asie orientale

1. Bruno Amable établit sa typologie à partir d'une analyse en composante principale de 21 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en s'appuyant sur les indicateurs statistiques concernant les cinq secteurs institutionnels mentionnés (Amable, 2005, p. 7-40).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

au singulier, à l'époque où le Japon devient la deuxième puissance économique mondiale après les États-Unis et où le miracle asiatique des nouveaux pays industrialisés (NPI) – Taïwan, Corée du Sud, Hong Kong, Singapour – s'affirme sans équivoque (Carney *et al.*, 2009). Précurseurs, Marco Orrù et son équipe d'économistes et de sociologues intègrent à leur réflexion la grande variété des enjeux politiques et sociaux régionaux à partir de 1945, qu'ils soient issus des guerres civiles ou nationales, de la colonisation et des occupations militaires, qu'ils soient bouleversés par des migrations massives ou des destructions économiques très lourdes. Cette mosaïque de situations nationales est subsumée par un questionnement alors global : comment ces pays ont-ils fait pour émerger et croître vigoureusement sur la longue durée ?

The Economic Organization of East Asian Capitalism ouvre une nouvelle problématisation, en dehors de l'opposition classique dans la littérature entre école libérale et économie politique. Concernant le développement asiatique, cette opposition se traduit par le conflit explicatif entre marché – stratégie de promotion des exportations mise en évidence par la Banque mondiale (World Bank, 1993) – et État développementaliste. Mais ces auteurs se veulent aussi à l'écart de l'interprétation culturaliste qui considère le caractère socialement construit des processus économiques et les valeurs symboliques comme des variables clés (Biggart, 1997, p. 4). La perspective retenue, plutôt sociologique, est qualifiée d'institutionnaliste (*institutional*) et se réfère à Max Weber pour défendre la centralité des relations institutionnalisées d'autorité dans l'organisation économique. Ici ce sont l'idéologie et l'autorité qui deviennent déterminantes au sein d'une structure de domination économique particulière. En effet, on peut chercher à analyser le développement historique en mettant en évidence ce que la domination économique et politique doit de manière extrêmement fonctionnelle à l'imposition d'un système de valeurs et d'une idéologie légitimante.

Dans cet ouvrage, on poursuit d'ailleurs cette voie de recherche, en l'élargissant géographiquement à l'Asie du Sud-Est, à la fois dans le chapitre concernant la Malaisie contemporaine et l'islam politique (chapitre 7), comme dans celui étudiant les formes de la

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

domination au Cambodge et au Laos (chapitre 6) : la référence au capitalisme politique wébérien (Bafoil, 2012) permet d'entrer dans un schéma d'analyse alternatif à la fois au culturalisme et aux oppositions État/marché ainsi que le défendaient les premiers travaux sur la diversité des capitalismes.

Ensuite il faut préciser que ces auteurs ont prêté une attention très marquée à des éléments que notre ouvrage travaille peu, en raison de la division du travail scientifique qui a eu le temps de s'instaurer depuis : les logiques organisationnelles qui parcourent les firmes et leurs réseaux. Orrù avait, dès 1989, établi des parallèles entre les entreprises familiales taïwanaises et italiennes (Orrù, 1991). Lui et ses collègues ont ensuite identifié, en poursuivant dans cette direction, des logiques d'organisation plurielles au sein de l'Asie orientale : communautaire pour les firmes japonaises, patrimoniale en Corée du Sud, patrilinéaire à Taïwan. Ils soutiennent alors l'idée d'un isomorphisme organisationnel, autrement dit le fait que différentes sphères (familiale, politique, économique) reproduisent ces schémas logiques dans leurs propres interactions ou au niveau de leurs membres (Biggart, 1997, p. 26-27). Cet accent mis sur l'organisation des firmes et ses modalités éminemment variables va devenir une constante de la recherche sur la diversité des capitalismes, préfigurant l'opposition, aujourd'hui clairement mise en relief par le courant de l'économie politique, entre le paradigme du capitalisme, institution résultant d'interactions sociales et économiques où les crises sont récurrentes, et celui de l'économie de marché, pure abstraction expliquant les prix par un ajustement autorégulateur entre offre et demande (Boyer, 2009, p. 12).

Le petit volume édité par A. E. Safarian et Wendy Dobson et paru également en 1997, *East Asian Capitalism : Diversity and Dynamism*, est une autre référence importante pour le courant de recherche sur la diversité des capitalismes asiatiques. Là aussi pensé au singulier, l'ouvrage porte pourtant sur la Corée du Sud, Taïwan, la réforme industrielle chinoise ou le système des participations croisées dans les entreprises japonaises (*keiretsu*).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Absence de modèle unique : typologie des capitalismes asiatiques

Les études internationales citées mettaient en relief l'absence de convergence des systèmes productifs asiatiques vers un modèle unique de type anglo-saxon (Amable, 2005, p. 57), une convergence que la crise des *subprimes* de 2008 aura sans doute définitivement chassée des esprits. Mais elles ne faisaient pas pour autant de place à une diversité au sein de l'Asie elle-même. Par exemple, *Les Cinq Capitalismes* de Amable n'identifiait encore qu'un seul « capitalisme asiatique » que l'on peut schématiquement assimiler à celui du Japon puisque reposant par construction sur un échantillon de pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Son capitalisme asiatique est alors caractérisé par une complémentarité institutionnelle spécifique faisant la part belle à l'engagement de l'État, la stabilité de l'emploi, la protection sociale, la protection vis-à-vis des investissements étrangers, l'absence de contrainte financière à court terme et un bon niveau d'éducation. Cette dernière joue un rôle que l'on retrouve aussi sous l'aspect de consommateurs informés et exigeants, « sophistiqués », alimentant à leur tour une forte concurrence par les prix et la qualité (Amable, 2005, p. 137 et tableau p. 144-145).

Comme le soulignera Robert Boyer dans le chapitre 2, cette modélisation d'un capitalisme asiatique unique se trouve aujourd'hui largement dépassée à la fois par les évolutions profondes qu'a connues le capitalisme japonais sous l'effet de la crise qu'il traverse depuis plus de vingt ans – dite aussi crise du mode de régulation « compagnie-iste » (Yamada et Hirano, 2012) –, mais également par l'exploration de la variété des formes prises par le capitalisme en Asie.

Ce n'est donc que beaucoup plus récemment, au début des années 2010, que s'est ouverte la comparaison méthodique entre les formes asiatiques du capitalisme : Japon, Chine, Corée du Sud, Taïwan en premier lieu. Dans ce domaine, l'ouvrage de référence date de 2012 : *Diversity and Transformation of Asian Capitalisms*. Dirigé par Robert Boyer, Hiroyasu Uemura et Akinori Isogai, il constitue l'aboutissement de longues recherches collectives internationales

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

menées entre la France et le Japon mais intégrant aussi la Corée du Sud et la Chine sur plus de vingt ans. Son objet est l'étude de la transformation et de la diversité des formes asiatiques du capitalisme, prises dans leur totalité. Au cœur de l'ouvrage, il s'agit non seulement de comprendre la crise du capitalisme japonais, de montrer l'hétérogénéité de ses entreprises au-delà du *keiretsu*, mais aussi de définir le capitalisme chinois, d'expliquer la grande transformation coréenne des vingt dernières années ou encore de s'interroger sur les processus d'intégrations régionales en cours, que ce soit à partir des intégrations commerciales générées par le système de production asiatique ou à propos des conditions d'une intégration monétaire (comparée à la zone euro).

Une typologie des grands modèles de capitalismes asiatiques a aussi été tirée à partir de classifications hiérarchiques successives, cumulant plusieurs axes de projection. Cinq types de capitalismes se distinguent alors, que les directeurs de l'ouvrage reprennent en conclusion et qui deviendront sans doute le résultat le plus connu de *Diversity and Transformation of Asian Capitalisms* : le capitalisme-cité (Singapour et Hong Kong), le capitalisme semi-agraire insulaire (Indonésie et Philippines), le capitalisme tiré par l'innovation (Japon, Corée et Taïwan), le capitalisme industriel tiré par le commerce (Malaisie et Thaïlande) et le capitalisme continental mixte (Chine).

Sous la direction de chercheurs français, deux numéros spéciaux de revues internationales en sciences sociales vont ensuite être publiés de manière quasi concomitante, en 2013, sur le thème de la diversité des capitalismes asiatiques : « Asian Capitalisms. Bringing Asia into the Comparative Capitalism Perspective » dans la *Socio-Economic Review* (Storz, Amable, Casper et Lechevalier, 2013) et « Économie politique de l'Asie (1) » dans la *Revue de la régulation* (Alary et Lafaye de Micheaux, 2013). Un second volet des recherches sur l'économie politique de l'Asie sort un an plus tard à nouveau dans la *Revue de la régulation* (Alary et Lafaye de Micheaux, 2014). Ces différents dossiers font explicitement suite à la publication de *Diversity and Transformation of Asian Capitalisms* – auquel Sébastien Lechevalier a d'ailleurs contribué. Celui de la *Socio-Economic Review* se situe néanmoins plus explicitement dans la lignée de Amable sur la comparaison institutionnelle des capitalismes à partir de la mise en relief de leurs

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

hiérarchies et de leurs cohérences. Dans leur ensemble, tous ces auteurs s'inscrivent dans une double distance à l'égard d'une littérature sur les trajectoires économiques en l'Asie, et d'abord vis-à-vis de la dichotomie de Hall et Soskice (2001).

Faire une place à l'Asie du Sud-Est

Dans ce contexte, la discussion chez la plupart des auteurs étudiant la diversité des capitalismes asiatiques a parfois fait une place à l'Asie du Sud-Est, mais dans une bien moindre mesure par rapport aux travaux consacrés aux géants japonais et chinois. Zone de carrefour et de contacts, cette région est historiquement située au creuset des influences indienne et chinoise. On peut la définir en géographie comme « l'aboutissement de l'Asie au contact du monde tropical et océanique » (Koninck, 2005), mais elle a été aussi depuis 1945 le laboratoire des indépendances et une zone stratégique autant que conflictuelle durant la période de la guerre froide. On pouvait par exemple l'étudier dans les années 1970 pour la diversité de ses communismes (Richer, 1981). De superficie et de population équivalentes à l'Union européenne, elle se trouve aujourd'hui intégrée *de facto* au sein des réseaux de production de l'Asie orientale dominés par le Japon – et, de plus en plus, par la Chine. Pourtant cette région reste à la marge en tant qu'objet d'étude scientifique (Boisseau du Rocher, 2009 ; Tertrais, 2014).

La recherche sur cette zone intermédiaire pâtit sans aucun doute de l'ombre portée par les géants asiatiques émergents, l'Inde et la Chine, qui polarisent les travaux internationaux sur l'émergence et la croissance. De la même façon, au sein des études sur les capitalismes asiatiques, l'Asie du Sud-Est reste largement périphérique. Sur ces aspects, les enseignements de la géographie sont pourtant massifs et relativement systématiques (Pelletier, 2004 ; Fau, Khonthapane et Taillard, 2014). Nous avons nous-mêmes souligné ailleurs l'heuristique de ces apports de la géographie pour l'économie politique du développement (Alary et Lafaye de Micheaux, 2014).

Lorsqu'elle est abordée, la région l'est d'abord comme un tout – éventuellement à travers l'organisation qui l'exprime politiquement : l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean). Certains auteurs le

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

justifient en considérant que la diaspora chinoise y joue le premier rôle économique et unifie de ce fait l'objet. C'est ainsi par exemple que Michael Witt et Gordon Redding, dans le dossier de la *Socio-Economic Review* évoqué plus haut, l'expliquent : « Les économies d'Asie du Sud-Est sont fortement agglomérées entre elles, parfois conjointement avec Taïwan, et Hong Kong [comme ils l'ont eux-mêmes montré en 2007]. Il y a une justification à cela dans la mesure où les affaires ethniquement chinoises produisent une grande part de la valeur ajoutée dans ces pays. » (Witt et Redding, 2013, p. 267)

Mais, comme toujours, il faut se garder des théories générales souvent trop belles pour être vraies, et sans doute plus encore de celles qui réifient et naturalisent des attributs socialement construits comme l'appartenance ethnique. En effet sur ce point précis, les historiens de la diaspora chinoise en Asie du Sud-Est soulignent avec force que le rapprochement entre Chinois de Chine et ceux d'Asie du Sud-Est ne peut être fait spontanément : les communautés chinoises sont plus différentes que proches les unes des autres, notamment en Asie du Sud-Est – par rapport à Hong Kong ou Taïwan –, parce qu'elles sont très marquées par les structures du pays d'accueil, parfois elles-mêmes très diversifiées – il n'y a pas d'homogénéité sociale ou socio-économique en particulier –, et surtout qu'elles ne sont pas – ou plus – toujours liées ni reliées à la Chine (Suryadinata, 1997). En Malaisie contemporaine par exemple, dont l'interdépendance à la Chine s'accroît de jour en jour, la population sino-malaisienne n'en ressort pas favorisée par un quelconque déterminisme ethnique, que ce soit sur le plan des affaires ou des équilibres politiques internes (Lafaye de Micheaux, 2014).

En ce qui concerne l'Asie du Sud-Est comme objet d'étude, un autre positionnement méthodologique a pu être adopté au sein du programme de recherche sur les capitalismes asiatiques : cette région est présentée comme une collection de pays, voire un réservoir de diversité, permettant de mettre en relief une variété de configurations du capitalisme (Harada et Tohyama, 2012 ; Witt et Reding, 2013).

Ces deux options présentent des limites : la première, en prenant la région comme un tout, ne rend pas compte de l'extraordinaire diversité des structures qui caractérise l'espace économique du

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Sud-Est asiatique ; la seconde, en multipliant les rapprochements *ad hoc* le long de dimensions institutionnelles (marché des produits, financiarisation des économies, protection de l'emploi), reste de fait inapte à identifier les cohérences nationales et les logiques des trajectoires d'émergence.

Cet ouvrage souhaite ainsi compléter une littérature sur la diversité des capitalismes asiatiques restée très limitée concernant l'Asie du Sud-Est. Cette contribution est selon nous réellement apportée, non seulement par les résultats directs proposés ici par les auteurs, mais aussi par l'ouverture à des champs de la recherche et des bibliographies originales pour la plupart des lecteurs économistes. Cette même ouverture est pratiquée en science politique au sujet de l'Asean depuis vingt ans par Sophie Boisseau du Rocher (2009), ou illustrée au sujet de Brunei par Marie-Sybille de Vienne (2012). À noter qu'il ne s'agit ici ni de verser dans le culturalisme, ni de tirer profit d'une plongée dans des univers exotiques qui permettrait de se distinguer scientifiquement. L'objectif est bien plutôt – comme le défend d'ailleurs une introduction épistémologique au sujet (Delfolie, 2014) – de faire le lien au sein des sciences sociales entre thématiques et problématiques contemporaines à partir de pays de l'Asean tenant lieu de laboratoires parfois ignorés mais parfaitement pertinents. Moins convaincante en revanche serait la défense d'une optique d'études régionales, vite régionalistes, basée sur la reconnaissance et la mise en avant d'aires culturelles dont on souligne les irréductibles spécificités : le programme de recherche sur les capitalismes asiatiques n'y gagnerait sans doute pas.

Des élargissements méthodologiques

Pluridisciplinarité

Loin d'être un mot d'ordre commode ou à la mode, la pluridisciplinarité est une exigence et une pratique pour le sujet qui nous intéresse ici, autrement dit pour la compréhension des transformations en cours du capitalisme en Asie, dans ses différentes formes et en tant que systèmes économiques et sociaux. Les économistes qui s'attachent à creuser la diversité des capitalismes asiatiques, à

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

l'analyser à travers des schèmes comparatifs, à isoler les dynamiques externes communes ont recours de manière fructueuse à l'histoire, à la géographie et la sociologie. Cela leur permet notamment de mener ou d'intégrer l'historicisation de leur objet. Ils peuvent aussi se tourner vers la géopolitique, particulièrement cruciale pour aborder une Asie du Sud-Est sous ascendant chinois. Les recherches que nous rassemblons dans cet ouvrage invitent à cette ouverture aux autres disciplines, laquelle constitue en soi un apport scientifique vis-à-vis des pistes déjà explorées par les travaux de référence sur la diversité des capitalismes asiatiques.

Dans certains d'entre eux d'ailleurs, les auteurs concluaient par l'évocation des directions de recherche qu'il faudrait pouvoir aborder pour compléter leur approche. C'est le cas par exemple d'un chapitre crucial de *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, celui de Yuji Harada et Hironori Tohyama qui donne lieu aux cinq fameux groupes de capitalismes asiatiques : les auteurs y suggèrent que d'autres analyses issues d'autres disciplines soient effectuées et mobilisées au titre d'élément de preuve pour venir corroborer des résultats statistiques à la validité incomplète[2] (Harada et Tohyama, 2012).

Dans d'autres cas, l'extension concernerait certaines dimensions de la vie sociale laissées à l'écart de la modélisation économique des institutions. Ainsi, Witt et Redding (2013) proposent-ils d'introduire dans leur analyse comparée le capital social, la culture, l'informalité et la « multiplexité ». Sans entrer dans le détail de chacun de ces termes, ni mener la critique du traitement à la fois théorique et empirique qui en est fait, nous soulignons simplement l'évidence d'une recherche d'ouverture et d'élargissement conceptuel qu'appelle l'étude de la diversité des capitalismes.

À sa manière, le chapitre de Robert Boyer témoigne aussi des besoins pour l'économie politique d'intégrer des éléments de

> *2. « Nous reconnaissons que notre analyse statistique est trop restrictive pour parvenir à une conclusion solide, et ce en raison de la faible disponibilité des données, en particulier des données institutionnelles et micro-économiques. Par conséquent, nous aurions besoin de renforcer les arguments présentés dans ce chapitre en utilisant les résultats de monographies descriptives et d'analyses historiques. » (Harada et Tohyama, 2012, p. 259).*

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

connaissance et de méthodologie au-delà d'elle-même[3] : le texte retrace dans un même mouvement l'émergence d'une nouvelle hégémonie chinoise et des études qui s'en saisissent. Il démontre comment le bouleversement géopolitique en cours doit pouvoir s'inscrire dans une analyse d'économie politique. Il revient donc sur cette montée en puissance de Pékin en tentant d'articuler toutes les dimensions du processus au-delà des appartenances disciplinaires strictes (chapitre 2).

L'ouverture nécessaire à la géopolitique de l'analyse de l'extension du capitalisme en Asie orientale est aussi illustrée par le chapitre 3 articulant l'économie politique des questions environnementales (l'écologie politique) et les relations internationales, où la Chine joue de manière renouvelée depuis 25 ans sa place vis-à-vis des États-Unis. À côté de l'imposition d'une puissance économique indiscutable, reste la question de la reconnaissance politique et diplomatique internationale dans un contexte post-guerre froide. Le chapitre de Jean-Paul Maréchal démontre que l'arène des négociations climatiques internationales pourrait bien être au centre de ce nouveau jeu d'influence et de la quête de reconnaissance de la part de ceux qui sont les deux plus riches pays du monde, mais aussi les plus grands pollueurs. Bien loin de trouver « l'accord vital pour sauver le monde », Pékin et Washington semblent se condamner – et nous condamner – à un bras de fer face au seul instrument juridiquement contraignant en la matière, le protocole de Kyoto.

De la même manière, les relations commerciales et industrielles entre Taïwan et la Chine ne prennent leur sens véritable qu'en les inscrivant, comme le font Min-Hua Chiang et Bernard Gerbier dans le chapitre 5, dans un rapport politique et géopolitique entre les deux États. À ce niveau, il apparaît clairement que la souveraineté de Taïwan est en question, d'où l'intérêt de la perspective géopolitique pour l'économie politique. Au cours des dix dernières années d'affirmation régionale chinoise, l'évolution décrite s'avère aller dans le sens d'une dépendance

*3. Ce qui est l'opération inverse de l'impérialisme économique (*economicism*) qui consiste à élargir sans cesse les bornes de ce qui peut être pensé en termes économiques (souvent de type formaliste) au lieu d'en reconnaître les limites et d'aller demander aux autres disciplines des sciences sociales, des résultats et des méthodes que l'on sait ne pas savoir produire ou reproduire.*

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

économique accrue de Taipei à Pékin. Les auteurs du chapitre lisent ainsi les transformations en cours comme se déroulant en faveur de la Chine.

Cultiver une version non fonctionnaliste des institutions

Cet ouvrage fait une large part aux recherches basées sur des enquêtes de terrain et sur l'étude approfondie d'un territoire et d'une société à un moment de son histoire : concernant les mutations du travail en Chine (chapitre 4), le secteur islamique en Malaisie (chapitre 7), le capitalisme politique au Cambodge et au Laos (chapitre 6) ou encore les plantations indonésiennes (chapitre 8). Ce détour par les enquêtes de terrain, coûteux, long et toujours incertain, qui semble aller d'évidence en sociologie, en géographie ou en anthropologie, est rarement de mise en économie. Dans notre cas, il apparaît très utile pour enrichir l'économie politique de l'Asie et approfondir les questionnements soulevés par l'extension et la diversité des capitalismes dans la région.

C'est parce que l'étude de ces pays d'Asie du Sud-Est ressortit encore parfois de la tradition francophone de l'économie du développement que l'on est en mesure de pratiquer cet empirisme dans la méthode. C'est là d'ailleurs une constante de l'institutionnalisme en économie du développement : ce courant recèle, dans son fonds méthodologique et épistémologique, un certain nombre de caractéristiques communes (Ferraton, 2009).

La perspective institutionnaliste que nous privilégions est tout à la fois soucieuse du réalisme de ses propositions théoriques, critique à l'égard de l'organisation économique et sociale qu'elle ne prend jamais pour donnée – d'où le recours à l'historicisation, outil de la dénaturalisation –, et à distance de l'opposition individuel/collectif comme de la vision en termes d'équilibre de l'économie. Cette approche n'est ni fonctionnaliste ni évolutionniste. Au contraire de la perspective néoclassique incapable de formuler une pensée politique ou d'appréhender l'évolution historique, l'institutionnalisme reconnaît dans le pouvoir une composante essentielle de l'économie, et plus généralement de la vie sociale. L'approche retenue ici considère les valeurs comme partie intégrante de la recherche, et l'économie comme activité humaine non autonome mais socialisée, intégrée dans un cadre

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

culturel collectif. Ainsi, la démarche retenue n'est pas toujours systématisable car le chercheur conçoit sa recherche comme un processus : il étalonne ses outils au gré de son investigation. Notre approche emprunte enfin une conception substantialiste de l'économie plutôt que formaliste, ce qui se retrouve, on le montrera, dans sa conception de l'histoire.

Ce vaste courant institutionnaliste en développement, dominé par les figures intellectuelles de Karl Polanyi, Albert Hirschmann ou Gunnar Myrdal, se situe donc à bonne distance épistémologique et théorique du néo-institutionnalisme qui s'est structuré depuis vingt ans autour de l'œuvre de Douglass North (Maucourant, 2012). En effet, si l'on suit jusqu'au bout la démonstration de Jérôme Maucourant, « la New Institutional Economics [NIE] n'est pas vraiment une extension de l'approche institutionnaliste mais plutôt une description *post-néoclassique* de l'écart entre un monde *a priori* optimal et notre monde imparfait, comme si les institutions n'étaient pas essentielles à l'ordre social. De ce fait, la découverte des institutions par les économistes *mainstream* – *via* la NIE – présente un caractère *ad hoc* voire bizarre du point de vue institutionnaliste. » (*Ibid.*, p. 195)

L'analyse de la NIE confondant le normatif et le positif – confusion que l'on peut inférer de l'absence de pensée du pouvoir – postule par ailleurs selon Maucourant la prédominance de la rationalité maximisatrice. Elle lit les relations sociales sur le modèle du contrat, interprète l'histoire au prisme de l'optimum social – bien loin des conflits incessants et durables qui en jalonnent le cours –, voire traite des institutions comme des biens et services pris dans le tourbillon de la concurrence (*Ibid.*). Quant à l'appréhension de l'histoire qui en découle, loin d'être convaincante, elle élude le fond du problème pour s'en tenir à une version tant formelle que formaliste : « Cette interprétation de l'histoire [...] dépeint un tableau singulier du capitalisme moderne. Ce dernier est décrit comme un système de marchés "efficaces" là où le véritable fait du Capital, comme relation sociale fondée sur la séparation souvent violente du producteur de ses moyens de production, disparaît du compte rendu. » (*Ibid.*)

Dans cet ouvrage, au contraire, les auteurs – en particulier Muriel Périsse, François Bafoil et Stéphanie Barral aux chapitres 4, 6 et 8 –

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

suivent la pente inverse de celle de North pour remettre au cœur de l'analyse des capitalismes asiatiques, là où l'on touche à des zones restées jusque récemment à l'écart de ses progrès, le moment historique de la transformation sociale du paysan en ouvrier – et le fait que celui-ci soit plus ou moins protégé dans le rapport salarial qui s'instaure alors – tandis que s'institutionnalise son exploitation.

Avec l'industrialisation de l'Asie du Sud-Est, deux phénomènes majeurs s'entrecroisent et s'interpénètrent, qui amènent à l'esprit les bouleversements sociaux de la Révolution industrielle européenne, tout en prenant des formes et en se déroulant sur une temporalité très différentes. Il s'agit de l'introduction (ou l'extension) du salariat et du recul de la valeur traditionnelle socialement conférée à la terre. La plongée dans l'histoire longue de l'Asie vient souligner l'importance des grands et très anciens royaumes agraires dans la région, en particulier en Asie du Sud-Est. Ces royaumes se sont développés bien avant les liaisons maritimes marchandes liant et reliant au fil des siècles les bordures de la Méditerranée asiatique. Mais c'est bien de ce passé agraire, représentant jusqu'à la deuxième moitié du XX^e^ siècle la plus grande part de l'économie, que surgit et prend forme, à vitesse sans cesse accélérée, la modernité contemporaine des capitalismes en Asie du Sud-Est.

Les ouvrages offrant une perspective d'ensemble sur l'histoire de la région mettent bien en avant le caractère essentiel, sur le plan politique comme culturel, de la dimension rurale et de la terre aux côtés de la permanence des échanges maritimes au sein d'un espace de carrefour géographique. Selon Denys Lombard, ces royaumes agraires se sont formés et ont fonctionné au même rythme pendant un millénaire dans différentes vallées, le long des fleuves et bassins : « royautés de droit divin reposant toutes peu ou prou sur des sociétés hiérarchisées avec à la base une riziculture organisée » (Lombard, 1990, p. 8). Et eux seuls sont susceptibles de forger une unité géo-historique profonde de l'Asean, autrement considérée comme une association politique faible aux soubassements fragiles.

On doit donc garder à l'esprit que l'extraordinaire poussée contemporaine du capitalisme dans la région vient bouleverser des structures très anciennes aux racines historiques et sociales profondes. Ce que

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

la nouvelle histoire économique issue de la perspective northienne ne pourra jamais saisir, pas plus que les travaux inspirés de la NIE préconisant la norme de bonne gouvernance – très prégnants dans la conditionnalité des politiques d'aide au Cambodge ou au Laos – ne seront capables de penser qu'existe toujours un écart entre, d'une part, les règles de droit formelles garantissant des droits de propriété et les libertés formelles dont témoignent les nouveaux indicateurs de mesures institutionnelles (état de droit, corruption, etc.) et, d'autre part, les droits réels dont jouissent les travailleurs ou les citoyens[4].

Enfin, pour mettre en relief, s'il le fallait, la plus-value intellectuelle des études publiées dans cet ouvrage, nous suivrons encore Maucourant (2012) lorsqu'il aborde le tournant intellectuel de North qui, à partir de 2005, semble se détacher d'une conception de l'économie strictement assimilée à la sphère des choix rationnels pour vouloir introduire le contexte culturel. De manière critique, Maucourant démontre que cette ouverture apparente n'est pas sans poser un problème du point de vue de la rigueur du raisonnement et des références mobilisées. Notamment quand North s'intéresse à l'islam dont il dit que son fondamentalisme joue un rôle majeur dans le changement sociétal. Cette position comporte une confusion entre islam politique – sous ses aspects fondamentalistes, l'islam est d'ailleurs rarement la religion du pouvoir – et croyance religieuse ou encore civilisation musulmane. Par ailleurs, l'idée selon laquelle l'islam politique pénaliserait toujours la croissance économique peut être récusée[5].

C'est ce que fait ici le chapitre 7 sur la construction par l'État malaisien d'un secteur économique islamique dont sa finance est le fleuron. Cette étude vient apporter, par la densité du matériau mobilisé, par la mise en perspective historique, par la contextualisation politique et économique, la preuve que l'ouverture aux apports des autres disciplines et le dialogue disciplinaire ne s'improvisent pas mais au contraire exigent un bagage complet en sciences sociales. La légèreté

4. Jérôme Maucourant (2012) cite Max Weber, qui, comme Karl Marx avant lui, notait que ce n'était pas le travail libre qui était la condition d'un calcul rationnel du capital mais bien le travail « officiellement libre » de travailleurs en réalité aiguillonnés par la faim.
5. Maucourant (2012) cite les travaux de Motamed Nejad (2007).

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

de ces incursions mal préparées sur le terrain des croyances et des valeurs est patente dès lors que l'on sort de la littérature strictement économique. Les travaux sur l'islam politique et les formes du capitalisme musulman sont assez développés aujourd'hui pour que l'on puisse éviter les raccourcis (Njoto-Feillard, 2012).

Pertinence de l'économie du développement en Asie ?

Sur le front asiatique, la tradition issue de la théorie du développement institutionnaliste[6] se voit rejointe depuis quinze ans par les théories de la croissance. Comme le souligne l'introduction du chapitre 2, l'accélération des temporalités de la transformation économique et de l'extension du capitalisme en Asie, en particulier en Chine, a rapproché les recherches sur le capitalisme occidental des travaux, souvent de longue haleine, sur le développement asiatique, généralement inscrits dans une périodisation remontant à la colonisation. Le courant de la diversité des capitalismes asiatiques manifeste cette rencontre. Mais dans la littérature considérée, la place restreinte laissée aux pays moins développés de la zone, situés notamment en Asie du Sud-Est, témoigne clairement que la poussée intellectuelle et conceptualisatrice provient des recherches occidentales issues des pays industrialisés.

Dans cet ouvrage, nous prenons le relais de la progression de l'analyse scientifique des capitalismes asiatiques à partir du versant du développement, et nous avons choisi dans ce livre collectif de tourner progressivement la méthodologie à l'avantage du terrain et de l'historicisation des problèmes. En procédant ainsi, nous remettons au centre les questions de cohérence posées par l'architecture institutionnelle des modèles de capitalismes et les conflits qui traversent les sociétés abordées, comme cela s'avère être le cas au sujet des travailleurs en Chine (chapitre 4) ou au Laos et au Cambodge (chapitre 6)

> *6. Le tournant institutionnaliste en économie du développement a notamment fait l'objet d'une entreprise collective de réaffirmation de l'analyse d'économie politique il y a quelques années dans l'ouvrage collectif dirigé par Ha-Joon Chang (2007). L'ouvrage mettait en valeur une certaine économie du développement asiatique, explicitement critique de la perspective northienne dans les deux chapitres introductifs et théoriques de Chang (*Ibid.*, p.1-34) et de Peter Evans (*Ibid.*, p. 35-52).*

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

lorsque le rapport salarial doit actuellement être modifié pour répondre aux nouvelles attentes du développement du capitalisme ; ou encore comme le fait la mise en perspective fouillée des relations Chine – États-Unis sur le versant du climat (chapitre 3). La connaissance fine des objets étudiés reste en effet indispensable pour interpréter par exemple les grandes typologies établies par les regroupements statistiques.

Ainsi, lorsque l'on connaît bien la Malaisie, on est en mesure d'interpréter très différemment les assertions prudentes, mais empiriquement démunies, d'auteurs cherchant à tirer des enseignements de regroupements statistiques par la méthode de l'analyse multifactorielle ou de la classification issue d'une *cluster analysis*. Par exemple, à l'issue de la typologie de Harada et Toyhama (2012), la Chine, la Malaisie et la Thaïlande se retrouvent dans le même groupe. Les auteurs choisissent cependant de distinguer un « capitalisme chinois » d'une part, et un « capitalisme tiré par les exportations » regroupant Malaisie et Thaïlande d'autre part. Cela paraît évident, mais l'explication proposée ne convainc pas.

La justification des auteurs est la suivante, que nous nous proposons de commenter brièvement[7] : « Bien que la Chine partage des similarités avec la Malaisie et la Thaïlande sur le plan des marchés réglementés de produits et du travail et un contrôle strict des capitaux internationaux [ce qui est faux : en Malaisie, les contrôles sont modérés], la part des entreprises orientées vers le marché intérieur en Chine est bien plus importante que celle de ces deux autres économies d'Asie du Sud-Est [celles-ci sont effectivement extraverties, mais en 2012 la Malaisie l'est moins qu'en 2000, alors que les deux autres économies se sont ouvertes davantage]. Cela peut être dû au fait que l'État joue un rôle significatif dans la réorganisation des secteurs publics et privés en Chine [en réalité, l'État malaisien pèse un poids considérable dans l'économie, en particulier sur le plan de l'investissement]. Par conséquent, il est bien plus facile pour l'économie chinoise de maîtriser les fluctuations économiques causées par une crise financière [la question est plus liée ici à la taille qu'à la nature des

7. *Nos commentaires figurent entre crochets dans la citation.*

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

contrôles : l'ampleur des chocs à même de déstabiliser l'économie chinoise est tout autre que celle qui peut toucher la Malaisie ou la Thaïlande]. » (Harada et Tohyama, 2012)

De même, les travaux sur lesquels s'appuie le chapitre 6 présentent un apport original pour la littérature sur la diversité des capitalismes asiatiques : l'introduction de la dimension politique, non plus seulement – comme peut souvent le faire l'économie politique – en examinant les politiques économiques, mais dans l'économie propre de la nature politique du capitalisme mis en œuvre par le Premier ministre cambodgien Hun Sen. D'où le concept central du chapitre : celui, wébérien, de capitalisme politique désignant une période de domination du système économique et de la société par quelques individus institutionnalisant la faiblesse de ce qui pourrait les desservir. Le capitalisme alors décrit pour le Cambodge et le Laos partage comme points communs d'être marqué par de fortes dépendances aux capitaux extérieurs, notamment chinois et ceux de l'aide internationale, entretenues par les dynamiques politiques respectives dans le cadre d'une expansion somme toute marginale du capitalisme – en fait largement enclose dans des zones économiques spéciales.

Des pistes de recherche sur l'Asie orientale sous influence chinoise

Conçu dans une perspective institutionnaliste critique dont nous avons explicité plus haut les présupposés, cet ouvrage est chargé de questionnements théoriques et de propositions méthodologiques. Les perspectives de recherche qui s'ouvrent aux travaux sur la diversité des capitalismes asiatiques sont nombreuses : nous terminons ce chapitre en les exposant de manière explicite.

D'abord, il semble que la première urgence est bien d'approfondir les travaux comparatifs au sein de l'Asie du Sud-Est en lien avec les développements des pays du nord de la région – la Chine, le Japon, mais aussi la Corée du Sud actuellement présentée comme le nouveau modèle à suivre. C'est un travail collectif de longue haleine qui s'ouvre tout naturellement à partir des résultats et méthodologies développés ici. Des Philippines à la Birmanie, les zones d'exploration en économie, en

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

particulier du point de vue d'une recherche francophone, sont vastes : elles sont vierges du point de vue de la littérature sur les capitalismes asiatiques en tant que telle. Ne serait-ce que sur les deux économies les plus riches de l'Asean et voisins immédiats, la Malaisie et Singapour[8], la mise en application d'une comparaison rigoureuse des grandes formes institutionnelles, qui soutiennent deux capitalismes forts différents et deux dynamiques clairement décalées, reste à mener.

Approfondir les recherches institutionnalistes sur la diversité des formes, de l'extension et des transformations du capitalisme au sein de l'Asie orientale peut aussi tirer parti d'un objet conceptuel laissé de côté mais pourtant identifié et, pour cette zone, très pertinent : les intégrations régionales. Nathalie Fau, Sirivanh Khonthapane et Christian Taillard (2014) l'ont fait en croisant les analyses géographiques sur, d'une part la région nord de l'Asie du Sud-Est – celle du Grand Mékong, la moins développée de l'Asean, investie d'un gigantesque programme de développement des infrastructures par la Banque asiatique de développement depuis 1992 –, et de l'autre les pays partageant le détroit de Malacca au sud. Leur ouvrage devrait servir d'exemple aux économistes à la recherche des structures et des dynamiques transnationales afin de mieux décrire et comprendre le présent de ces sous-ensembles géographiques inter-reliés mais aux logiques internes distinctes.

Une réflexion sur la comparaison avec l'Union européenne et la signification même d'un tel rapprochement peut être engagée pour élargir le cadre des travaux déjà amorcés sur les possibilités d'intégration monétaire par exemple (Uni, 2012). Sur ce plan là aussi, l'implication chinoise présente des variations fortes dont il s'agit d'approfondir la connaissance et de la systématiser. Les études sur les relations entre la Chine et l'Asean ont commencé à se développer : l'Institute of South East Asian Studies (Iseas) de Singapour mène un programme de recherche sur ce thème depuis 2003 (Saw Swee Hock, 2007) tandis que la Malaisie fondait à l'University Malaya un Institute of China's Studies en 2006. Réciproquement, les instituts de recherche dédiés à l'Asean se sont multipliés au cours des dernières années en

8. Si l'on laisse de côté Brunei, au produit intérieur brut (PIB) par tête encore supérieur mais grand comme deux fois le Luxembourg, et par ailleurs analysé en profondeur par Marie-Sybille de Vienne (2012)

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Chine (Boisseau du Rocher, 2014, p. 19). C'est dans ce cadre que s'inscrit notre propre travail en cours sur les relations entre la Chine et la Malaisie (Lafaye de Micheaux, 2014 ; Delfolie, Fau et Lafaye de Micheaux, à paraître[9]). Mais, à côté de la multiplication des études économétriques liant des évolutions communes de marchés très spécifiques (Lean et Smyth, 2013 ; Kee, Siew et Soo, 2013), une vue d'ensemble de ces aspects relationnels s'avère importante. Relations à multiples facettes dont la dimension géopolitique ne peut être absente.

Enfin, on peut penser, pour faire écho à la problématique cruciale du changement climatique, que les recherches sur les limites environnementales du développement régional restent à mener, si l'on cherche à les intégrer à la lecture critique des évolutions du capitalisme et de ses transformations. La montée en puissance chinoise et son revers écologique, plus souvent étudié sous l'aspect de ses effets internes, ne sont pas sans conséquences à une échelle plus large : la Chine – ainsi que plusieurs pays d'Asie du Sud-Est – figurent en effet parmi les pays les plus menacés par le réchauffement climatique (risques d'inondation, de montée des eaux, de typhons). Dans le contexte de sa rivalité avec les États-Unis sur fond d'extraordinaires interdépendances réciproques, la Chine, en refusant d'opérer des avancées sur le plan de la coordination internationale en matière climatique, fait coup double : elle parvient à la fois à ne pas se voir imposer de nouvelles contraintes environnementales et à faire endosser par Washington la responsabilité de l'échec de la conférence de Copenhague. La toile de fond économique et environnementale de la région dans laquelle s'observe ce « succès » à rebours de l'intérêt général le plus élémentaire devra continuer à être explorée en conservant, derrière l'examen de la diversité des structures et des trajectoires, le souci d'une vue d'ensemble.

9. À la suite de celle de Danielle Tan et Caroline Grillot (2014), l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (Irasec) entame la publication d'une série d'études sur les relations entre la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est dans le cadre de sa collection « Observatoire ».

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Abstract: *Transformations of Asian economies can be fruitfully seen through the prism of the Diversity of Capitalism Paradigm. But this current research programme remains mostly focused on Japan, China and richer East Asian Countries. Without paying a lot of attention to Southeast Asia political economy, however rich and diverse it can be. We precise here the methodology, the broad theoretical frame and the concepts that could be mobilize to enlarge the scope of the Diversity of Asian Capitalisms analysis. In order to grasp economic transformation of regional forms of capitalism on a consistent way with main results already collected by social sciences, multi-disciplinary methodology and a non functionalist institutionalism should be privileged.*

Key words: *diversity of capitalism – Asian capitalisms – Southeast Asia political economy – institutional turn*

Bibliographie

ALARY (Pierre) et LAFAYE DE MICHEAUX (Elsa) (dir.), 2013, « Économie politique de l'Asie (1) », *Revue de la régulation,* 13, en ligne sur : http://regulation.revues.org/10031.

ALARY (Pierre) et LAFAYE DE MICHEAUX (Elsa) (dir.), 2014, « Économie politique de l'Asie (2) », *Revue de la régulation*, 15, en ligne sur : http://regulation.revues.org/10805.

AMABLE (Bruno), 2005, *Les Cinq Capitalismes*, Paris, Seuil, coll. « Économie humaine ».

AOKI (Masahiko), 2013, « Historical Sources of Institutional Trajectories in Economic Development : China, Japan and Korea Compared », *Socio-Economic Review,* 11, p. 233-263.

BAFOIL (François), 2012, *Capitalismes émergents. Économies politiques comparées, Europe de l'Est et Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de Sciences Po.

BIGGART (Nicole W.), 1997, « Explaining Asian Economic Organization : Toward a Weberian Institutional Perspective », dans Marco Orrù, Nicole W. Biggart et Gary J. Hamilton (eds), *The Economic Organization of East Asian Capitalism*, Londres, Sage, p. 3-32.

BOISSEAU DU ROCHER (Sophie), 2009, *L'Asie du Sud-Est prise au piège*, Paris, Perrin.

BOISSEAU DU ROCHER (Sophie), 2014, « Chine/ASEAN, une diplomatie tous azimuts rondement menée », Institut français des relations internationales, *Asie.Visions*, 67.

BOYER (Robert), 2009, « Régulation et crises du capitalisme », *Cahiers français*, 349.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

BOYER (Robert) et SAILLARD (Yves) (dir.), 1995, *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

BOYER (Robert), UEMURA (Hiroyasu) et ISOGAI (Akinori) (eds), 2012, *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, Londres, Routledge.

BOYER (Robert) et YAMADA (Toshio) (eds), 2000, *Japanese Capitalism in Crisis : A Regulationnist Interpretation*, Londres, Routledge.

CARNEY (Michael), GEDAJLOVIC (Éric) et YANG (Xiaohua), 2009, « Varieties of Asian Capitalism : Toward an Institutional Theory of Asian Enterprise », *Asia Pacific Journal of Management*, 26, p. 361-380.

CHANG (Ha-Joon), 2007, *Institutional Change and Economic Development*, Londres, Anthem Press.

DELFOLIE (David), 2014, « Introduction », *Dynamiques internationales*, « L'Asie du Sud-Est (zone ASEAN) : éclairages multiformes sur une "puissance" régionale montante », 9 (4), p. 3-22, en ligne sur : http://dynamiques-internationales.com/publications/numeros-thematiques/numero-9-avril-2014/.

DELFOLIE (David), FAU (Nathalie) et LAFAYE DE MICHEAUX (Elsa), à paraître, « Malaisie-Chine », *Carnet de l'Irasec* (*Irasec Discussion Paper*), Bangkok, Irasec, coll. « Observatoire ».

DEVILLERS (Philippe) *et al.*, 1971, *Asie du Sud-Est. Histoire du XX^e siècle*, Paris, Sirey.

FAU (Nathalie), KHONTHAPANE (Sirivanh) et TAILLARD (Christian) (eds), 2014, *Transnational Dynamics in Southeast Asia, the Greater Mekong Subregion and Malacca Straits Economic Corridors*, Singapour, ISEAS Publishing.

FERRATON (Cyrille), *« Les valeurs fondent notre recherche ». L'institutionnalisme de Myrdal,* Lyon, ENS Éditions, 2009.

HALL (Peter A.) et SOSKICE (David), 2001, *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.

HARADA (Yuji) et TOHYAMA (Hironori), 2012, « Asian Capitalisms : Institutional Configurations ans Firm Heterogeneity », dans Robert Boyer, Hiroyasu Uemura et Akinori Isogai (eds), *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, Londres, Routledge, p. 243-263.

ISOGAI (Akinori), 2012, « The Transformation of the Japanese Corporate System and the Hierarchical Nexus of Institutions », dans Robert Boyer, Hiroyasu Uemura et Akinori Isogai (eds), *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, Londres, Routledge, p. 32-55.

JAROV (Vladimir), KIAMILEV (E.) et TIOURINE (Vladimir), 1972, *L'Asie du Sud-Est. Histoire économie, politique*, Moscou, Éditions du Progrès.

JOMO (K. S.) et FOLK (Brian C.), 2003, *Ethnic Business, Chinese Capitalism in Southeast Asia*, Londres, Routledge.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

KEE (Tuan Teng), SIEW (Hwa Yen) et SOO (Y. Chua), 2013, « Financial Market Integration of ASEAN-5 with China and India », dans Mohammed Arouri, Sabri Boubaker et Duc Nguyen (eds), *Emerging Markets and the Global Economy : A Handbook*, New York (N. Y.), Elsevier.

KONINCK (Rodolphe de), 2005, *L'Asie du Sud-Est*, Paris, Armand Colin.

LAFAYE DE MICHEAUX (Elsa), 2014, « Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ? », *Revue de la régulation*, « Économie politique de l'Asie (2) », 15.

LAFAYE DE MICHEAUX (Elsa), 2014, « La Malaisie aux prises avec le *middle-income trap* ? 2003-2013 : incertitudes du présent et crispations politiques », *Dynamiques internationales*, 9 (4), p. 3-22.

LEAN (Hooi Hooi) et SMYTH (Russel), 2013, « Stock Market Comovement in China and ASEAN », dans Mohammed Arouri, Sabri Boubaker et Duc Nguyen (eds), *Emerging Markets and the Global Economy : A Handbook*, New York (N. Y.), Elsevier.

LECHEVALIER (Sébastien), 2012, « The Increasing Heterogeneity of Firms in Japanese Capitalism », dans Robert Boyer, Hiroyasu Uemura et Akinori Isogai (eds), *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, Londres, Routledge, p. 56-70.

LOMBARD (Denys), 1990, *Le Carrefour javanais. Essai d'histoire globale*, volume 3 : *L'Héritage des royaumes concentriques*, Paris, Éditions de l'EHESS.

MAUCOURANT (Jérôme), 2012, « New Institutional Economics and History », *Journal of Economic Issues*, 46 (1), mars, p. 193-207.

MOTAMED-NEJAD (Ramine), 2007, « Régimes monétaires, rapports de pouvoir et métamorphoses du capitalisme en Iran », dans Elsa Lafaye de Micheaux, Éric Mulot et Pépita Ould Ahmed (dir.), *Institutions et Développement*, Rennes, PUR, p. 209-230.

NJOTO-FEILLARD (Gwenaël), 2012, *L'Islam et la réinvention du capitalisme en Indonésie*, Paris, Karthala.

ORRÙ (Marco), 1991, « The Institutional Logic of Small-firm Economies in Italy and Taiwan », *Studies in Comparative Interntional Development*, 26, p. 3-28.

ORRÙ (Marco), BIGGART (Nicole W.) et HAMILTON (Gary J.) (eds), 1997, *The Economic Organization of East Asian Capitalism*, Londres, Sage.

PELLETIER (Philippe) (dir.), 2004, *Identités territoriales en Asie orientale*, Paris, Les Indes savantes.

RICHER (Philippe), 1981, *L'Asie du Sud-Est. Indépendances et communismes*, Paris, Imprimerie nationale.

SAFARIAN (A. E.) et DOBSON (Wendy) (eds), 1997, *East Asian Capitalism : Diversity and Dynamism*, Toronto, University of Toronto Press.

SAW (Swee Hock) (ed.), 2007, *ASEAN-China Econonomic Relations*, Singapour, ISEAS Publishing.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

STORZ (Cornelia), AMABLE (Bruno), CASPER (Steven) et LECHEVALIER (Sébastien) (eds), 2013, « Asian Capitalisms. Bringing Asia into the Comparative Capitalism Perspective », *Socio-Economic Review*, 11 (2), en ligne sur : http://ser.oxfordjournals.org/content/11/2.toc.

SURYADINATA (Leo) (ed.), 1997, *Southeast Asian Chinese and China, the Politico-Economic Dimension*, Singapour, Times Academic Press.

TAN (Danielle) et GRILLOT (Caroline), 2014, « L'Asie du Sud-Est dans le "siècle chinois" (Cambodge, Laos et Viêt Nam) », *Carnet de l'Irasec*, 6, Bangkok, Irasec, coll. « Observatoire ».

TERTRAIS (Hugues), 2014, *Atlas de l'Asie du Sud-Est, les enjeux de la croissance*, Paris, Autrement.

UNI (Hiroyuki), 2012, « Increasing Wage Inequality in Japan since the End of the 1990s ? », *The Kyoto Economic Review*, 77 (2), p. 79-105.

VIENNE (Marie-Sybille de), 2012, *Brunei, de la thalassocratie à la rente*, Paris, CNRS Éditions.

WITT (Michael) et REDDING (Gordon), 2013, « Asian Business Systems : Institutional Comparison, Clusters, and Implications for Varieties of Capitalism and Business Systems Theory », *Socio-Economic Review*, 11 (2), p. 265-300.

World Bank, 1993, *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy,* Washington (D. C.), The World Bank.

YAMADA (Toshio) et HIRANO (Yasuro), 2012, « How Has the Japanese Mode of Regulation Changed ? », dans Robert Boyer, Hiroyasu Uemura et Akinori Isogai (eds), *Diversity and Transformations of Asian Capitalisms*, Londres, Routledge, p. 15-32.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

CONCLUSION / LES CONSTELLATIONS DE CAPITALISMES ASIATIQUES SOUS ASCENDANT CHINOIS

Pierre Alary, Elsa Lafaye de Micheaux
in Pierre Alary *et al., Capitalismes asiatiques et puissance chinoise*

Presses de Sciences Po | « Académique »

2014 | pages 295 à 298

ISBN 9782724616200

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

https://www.cairn.info/capitalismes-asiatiques-et-puissance-chinoise---page-295.htm

---

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.
© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Conclusion / LES CONSTELLATIONS DE CAPITALISMES ASIATIQUES SOUS ASCENDANT CHINOIS

Pierre Alary et Elsa Lafaye de Micheaux

Dans un environnement encore dominé par l'autosubsistance, les dragons asiatiques (Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, Taïwan) ont été les premiers à enclencher la révolution capitaliste au cours des années 1950, 1960 et 1970. Les économies d'Indonésie, de Malaisie, des Philippines et de Thaïlande ont suivi au cours des années 1970 et 1980, rejointes ensuite par les démocraties populaires (Cambodge, Chine, Laos, Vietnam), l'Inde et la Birmanie à partir des années 1980 et 1990. Portées par l'industrialisation, les mutations se sont opérées en quelques décennies en Asie et sont aujourd'hui observables *in vivo*. Ces transformations constituent l'arrière-plan de cet ouvrage, issu pour l'essentiel de deux numéros de la *Revue de la régulation* sur l'économie politique de l'Asie. L'ouvrage interroge la nouvelle hégémonie chinoise et son ombre portée sur Taïwan et sur l'Asie du Sud-Est.

Si l'internationalisation de l'économie chinoise répond à des objectifs tant politiques qu'économiques, sa politique extérieure ne peut être totalement autonome : son insertion dans le régime international se retrouve elle-même – et pas seulement pour ses partenaires – contrainte par la dynamique propre du régime d'accumulation caractérisé par une concurrence acharnée conduisant au surinvestissement. La contradiction réside dans le fait que le rapport salarial n'offrant pas de pouvoir de négociation à la population active (déclin de la part des salaires dans la valeur ajoutée, forte segmentation du marché du travail), celle-ci n'est pas à l'origine des

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

débouchés en termes de consommation dont le système aurait besoin. D'où la suraccumulation.

L'ouverture internationale est ainsi commandée par les déséquilibres internes : dans la hiérarchie institutionnelle du capitalisme chinois, la concurrence domine et cette domination se retrouve transposée, en raison de la taille de cette économie-empire, à l'échelle mondiale. La forme du rapport salarial en Chine souligne les transformations récentes du droit du travail en réponse à ces déséquilibres : la segmentation, loin de se réduire, en sort aiguisée. Comme nous l'avons démontré dans cet ouvrage, les ressorts profonds de la montée en puissance chinoise relèvent d'une analyse régulationnaliste du capitalisme appliquée à l'Asie. Pour la Chine comme pour d'autres sociétés postcommunistes de la région, le développement économique et le capitalisme reposent sur un type de rapport salarial particulier, articulé à une profonde segmentation de l'emploi (qualifiés / pas qualifiés) et à l'exploitation d'un vaste réservoir de paysans.

Les effets de cette position d'hégémonie nouvellement conquise par Pékin sont innombrables, et en prendre toute la mesure reste difficile : on peut néanmoins observer une illustration particulièrement claire de la nouvelle donne géopolitique qu'elle construit dans les négociations climatiques où Chine et États-Unis s'appuient l'une sur l'autre pour afficher toutes les raisons de ne pas s'impliquer, dessinant ainsi un gigantesque bras de fer où l'immobilisme environnemental l'emporte malgré les efforts conjugués de nombreux membres de la communauté internationale.

Par ailleurs la montée en puissance de Pékin s'articule autour d'une distribution entre un « centre » (la Chine), qui manipule les prix, et des « périphéries » (les pays asiatiques) sur lesquelles il exerce son influence mais qui s'accommodent et se recomposent également en fonction de leur propre histoire et de leurs ressources. La situation de Taïwan, son voisin immédiat, est typique de la force et de la vitesse de transmission des changements opérés : en dix ans, le sens de l'asymétrie économique s'est inversé et l'intégration économique de l'île au continent a été profondément modifiée, notamment sur le plan industriel, avec des risques de dépendance et de désindustrialisation. Cette dégradation de la position objective de Taïwan porte de nombreuses implications

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

politiques, dont la perte de souveraineté : à court et à moyen terme, celle-ci semble manifeste et inévitable. On peut trouver aussi extrêmement courtes les courroies de transmission des chocs et des changements de la Chine à ses voisins du Grand Mékong (Cambodge et Laos), en particulier si l'on se penche sur les « zones économiques spéciales ». Mais la politique intérieure de ces pays doit aussi être prise en compte dans l'analyse pour ne pas mésestimer les ressorts nationaux et les intérêts personnels en jeu dans le pseudo-processus de développement accompagnant leur ouverture. Malaisie et Indonésie, dans les domaines qui sont analysés ici, respectivement le secteur de la finance islamique et l'agro-industrie de l'huile de palme, témoignent de forces endogènes, restituées dans l'épaisseur et la complexité des institutions nationales : d'une part la construction politique d'un triptyque religion-capitalisme-politique promalaise déjà ancien, d'autre part la reformulation en cours du rapport salarial dans les plantations pour y inclure de nouveaux éléments de sécurité sociale pour les travailleurs. Ainsi notre analyse, si elle met au premier plan l'émergence de la Chine, concède néanmoins aux processus domestiques nationaux une primauté des transformations, en fonction des héritages.

Au terme de ce parcours de recherche, il nous semble que trois objets méthodologiques doivent être approfondis.

La montée en puissance chinoise, largement étudiée en science politique – dans le domaine des relations internationales – mais aussi en économie sous l'angle de ses déterminants propres et de ses orientations à venir, gagnerait à l'être *du point de vue des pays qui se trouvent et se trouveront transformés par sa dynamique nationale*. Ceux-ci en seront d'autant plus marqués qu'ils sont à la fois proches géographiquement et relativement faibles économiquement. C'est en cela que, par exemple, les pays les moins développés d'Asie du Sud-est (Cambodge, Laos, Birmanie, Vietnam) se trouvent très directement liés à l'influence chinoise, en termes d'affirmation à la fois de puissance géopolitique, de besoins en matière d'approvisionnement et d'accès stratégique aux circuits du commerce mondial. Et c'est pour cela que la Malaisie, à la fois plus éloignée et plus riche[1], continue de disposer

1. En 2013, la Malaisie a encore un produit intérieur brut (PIB) par tête deux fois supérieur au niveau de vie chinois.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

de dynamiques internes propres, que l'on peut directement relier à l'affirmation d'une souveraineté nationale à coloration religieuse, destinée à sa population majoritaire (les Malais) mais aussi à d'autres régions du monde (Moyen-Orient, Afrique) vis-à-vis desquelles les intérêts commerciaux et diplomatiques sur fond d'islam politique sont devenus très importants dans les deux dernières décennies.

L'analyse de la diversité des capitalismes asiatiques devra être élargie à l'Asie du Sud-Est, une zone géographique négligée par la recherche en économie. Abordant cette région globalement, à l'échelle de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean), ou bien à travers des comparaisons portant sur des traits institutionnels communs, la littérature économique laisse largement de côté les dynamiques communes à la région (internationalisation des économies, intégration au système productif régional, montée de la concurrence chinoise, investissements directs étrangers, voire aide au développement) ; les traits qui séparent le Nord (l'Asie du Sud-Est continentale constituée de la péninsule indochinoise) du Sud (l'Asie du Sud-Est insulaire ou maritime) ; les cohérences nationales des capitalismes locaux, pourtant très fortes comme on a pu le voir dans cet ouvrage avec l'Indonésie, la Malaisie, le Cambodge et le Laos.

Enfin, il est vital de pratiquer l'ouverture des résultats empiriques et du questionnement théorique au sein de la littérature sur la diversité des capitalismes, qui, dominée par le souci du comparatisme, reste systématiquement au niveau des institutions principales et des structures les reliant. Privilégiant une approche diachronique et empirique, nous inscrivons les diverses transformations institutionnelles dans une histoire régionale, mais surtout nationale, toujours fortement spécifique et contingente. Nous pensons devoir souligner le fait que ces apports ont été permis par le recours à la pluridisciplinarité effective et à une méthodologie favorisant l'ancrage au terrain, relativement originale du point de vue des travaux s'inscrivant jusque-là dans l'approche de la diversité des capitalismes.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 07/02/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.244)

Malaisie - Chine : une «précieuse» relation

D. Delfolie, N. Fau et E. Lafaye de Micheaux

IRASEC

CARNET DE L'IRASEC
▶ Série Enquête
07

Revue de la régulation
Capitalisme, institutions, pouvoirs

24 | 2nd semestre / Autumn 2018
Capitalismes dépendants

Malaysia Baru : réaménager la nouvelle dépendance du capitalisme malaisien à la Chine

Une chronique des premières réformes économiques post-mai 2018

Malaysia Baru*: Converting the new Malaysian capitalism's dependency on China. A Chronicle of the first post-GE 2018 economic reforms*

Elsa Lafaye de Micheaux

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/regulation/13949
DOI : 10.4000/regulation.13949
ISSN : 1957-7796

Éditeur
Association Recherche & Régulation

Ce document vous est offert par Campus Condorcet

Référence électronique
Elsa Lafaye de Micheaux, « *Malaysia Baru* : réaménager la nouvelle dépendance du capitalisme malaisien à la Chine », *Revue de la régulation* [En ligne], 24 | 2nd semestre / Autumn 2018, mis en ligne le 22 mars 2019, consulté le 16 mars 2021. URL : http://journals.openedition.org/regulation/13949 ; DOI : https://doi.org/10.4000/regulation.13949

Ce document a été généré automatiquement le 16 mars 2021.

Revue de la régulation est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Malaysia Baru : réaménager la nouvelle dépendance du capitalisme malaisien à la Chine

Une chronique des premières réformes économiques post-mai 2018

Malaysia Baru*: Converting the new Malaysian capitalism's dependency on China. A Chronicle of the first post-GE 2018 economic reforms*

Elsa Lafaye de Micheaux

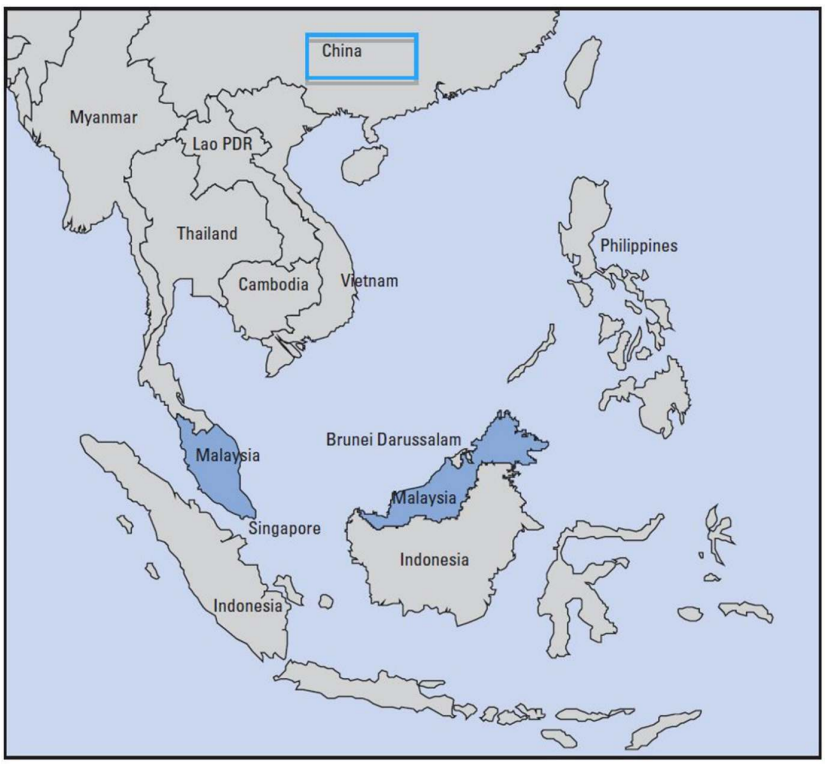
9 mai 2018, un coup de théâtre démocratique remet en cause l'étroite relation Malaisie-Chine

1 Le 9 mai 2018, les élections générales malaisiennes conduisent au renversement du Premier ministre Najib Razak, certes impliqué dans un scandale de corruption pharaonique, mais donné gagnant par tous les analystes et commentateurs, locaux comme étrangers. En effet, et malgré une compétition politique réelle et permanente, ces élections nationales majeures se sont toujours soldées par une victoire de la coalition conservatrice, *Alliance* puis *Barisan Nasional*, dominée par le parti malais UMNO (*United Malays National Organization*). Cette capacité à remporter la victoire s'était nourrie, au cours des dernières années, d'un durcissement des conditions de l'état de droit, et d'une répression croissante, en particulier depuis 2014-2015, des différentes formes de la critique politique. Or, en mai 2018 et pour la première fois depuis l'indépendance du pays en 1957, l'alternance politique est advenue. Le nouveau Premier ministre issu de la coalition d'opposition *Pakatan Harapan*, qui veut dire *espoir*, n'est autre que Mahathir Mohamad, ex-Premier ministre ayant régné sans partage de 1981 à 2003. Sous son règne, la Malaisie accélérait son industrialisation et sa croissance économique, entrait dans le Miracle asiatique, s'imposait à l'échelle régionale et en défendait les valeurs culturelles. Le pays subissait et résistait à la crise financière de 1997, puis accédait à la catégorie de pays émergent, tout en visant le statut de pays pleinement développé à l'horizon 2020. À

92 ans, Mahathir Mohamad revenu de tout et notamment, semble-t-il, de ses dispositions autoritaires, bénéficie d'un soutien et d'une affection populaire inédits. À l'admiration dont sa force politique et sa clairvoyance ont toujours fait l'objet, y compris de la part de ses détracteurs, s'est ajoutée en 2018 une confiance exceptionnelle. Il a su en tirer profit pour construire et emporter une victoire inattendue, devenant à la fois l'homme providentiel... et le maillon le plus fragile (du fait de son grand âge) de la jeune démocratie malaisienne. Dans le programme du nouveau gouvernement, le retour de l'état de droit, la restauration de la dignité et d'une certaine fierté nationale après la honte liée au scandale 1MDB[1], vont de pair avec la reprise en main de la défense de la souveraineté malaisienne et ce, très explicitement, vis-à-vis de la Chine.

2 Sortant du post-colonialisme, la Malaisie entre ainsi dans un nouvel âge que d'aucuns ont appelé l'ère de « son indépendance en substance », après « l'indépendance nominale » négociée avec les Britanniques en 1957 : les Malaisiens la baptisent *Malaysia Baru* (ou *Baharu*), c'est-à-dire « Nouvelle Malaisie ». Dès lors, et de manière extrêmement significative, le nouveau gouvernement s'est employé à desserrer la relation, et donc la pression et la dépendance objective établie en quelques années par Najib Razak à l'égard de la République populaire de Chine, devenue entre-temps l'incontournable premier partenaire commercial (16 % du commerce bilatéral) comme en termes de projets d'investissements (25 % des projets sur 2016-2018). Très sensible à l'échelle de l'Asie du Sud-Est, la montée en puissance de la Chine se décline dans ses relations avec la Malaisie selon des modalités asymétriques, structurées selon différentes dimensions. Leur rapprochement se caractérise par son accélération portée par une valorisation politique claire à partir de 2013.

Carte 1 : La Fédération de Malaisie dans son environnement régional



3 Nous avions, dès 2013, commencés à étudier les contours nouveaux de cette étroite relation, et montré, dans un opinion-débat de cette même revue, qu'un consensus extrêmement large entourait alors le rapprochement plus rapide des deux économies (Lafaye de Micheaux, 2014a). Un travail collectif et pluridisciplinaire, mené avec Nathalie Fau depuis Kuala Lumpur et avec David Delfolie régulièrement sur place, entre 2014 et 2016, a ensuite donné lieu à une analyse approfondie des différentes facettes de cette relation dense : diplomatique et politique, industrielle, financière, commerciale et monétaire autant qu'immobilière, mais qui se décline aussi en termes de transport et d'aménagement du territoire (Delfolie, Fau & Lafaye de Micheaux, 2016). Il en est ressorti que la Malaisie avait construit une nouvelle dépendance étroite à l'économie chinoise sur une base fortement politique, répondant aux desseins stratégiques de la Chine, tout en s'y traçant une voie singulière et confortable pour le pouvoir malaisien lui-même. Sa « précieuse relation » à la Chine a en effet fortement bénéficié à Najib Rakak, à son parti – l'UMNO –, et au pays (dans cet ordre) sur le plan de ses propres relations internationales, permettant à ce dernier, dans une logique dite de *hedging*, de desserrer sa dépendance traditionnelle à l'Occident (États-Unis, Europe) et au Japon, d'être valorisé dans son rôle de leadership en ASEAN, tout en neutralisant toute prise de position commune sur la mer de Chine du Sud. Enfin, et peut-être surtout, Najib Razak s'est ainsi trouvé soutenu politiquement par des aides symboliques et vraisemblablement sonnantes et trébuchantes[2], là où les États-Unis permettaient à son adversaire le plus direct, Anwar Ibrahim, de s'exprimer publiquement depuis sa prison malaisienne[3], bénéficiant d'une tribune dans le *Wall Street Journal*. Pendant ce temps, la justice américaine diligentait la première grande enquête internationale (enquête FBI puis arrêt de la cour de Californie) sur les centaines de millions, puis les milliards de dollars d'avoirs détournés de 1MDB. Aussi, durant cette période, la rivalité sino-américaine globale se diffractait-elle au sein de l'échiquier politique malaisien.

4 Ainsi, il ne s'agit plus tant ici de démontrer dans quelle mesure le capitalisme malaisien serait devenu dépendant de la Chine, associant étroitement les plans politiques, géopolitiques et économiques, que de souligner comment, à très peu de distance d'une rupture démocratique majeure et dans un contexte sud-est asiatique transformé par la montée en puissance chinoise, affirmation de souveraineté et engagements économiques étroits s'articulent et se reconfigurent en Malaisie.

Encadré 1. Souveraineté nationale et dépendance du capitalisme malaisien : une dialectique au cœur de la construction nationale et du développement

Une question centrale, qui s'est posée dès le début de notre propre travail sur la Malaisie, a été celle de la souveraineté de ce pays par ailleurs extraverti - les exportations et importations représentaient 220 % du PIB à la fin des années 1990 -, et dont la conjoncture semblait être totalement dépendante de la demande extérieure (Lafaye de Micheaux, 2012). C'était d'ailleurs le cas dans les premières décennies d'un XX^{e} siècle colonial (Sultan Nazrin Shah, 2017), que l'administrateur britannique J. S Furnivall a pu décrire comme « une colonisation par le capital ». À partir des années 1970, la construction d'une spécialisation industrielle est rendue possible par la dépendance aux capitaux et technologies étrangères dans l'électronique (États-Unis puis Japon, Taiwan, Corée). Les investissements directs étrangers représentaient 10 % du PIB au cours de la décennie 1990. De même, là où la colonisation avait littéralement bouleversé la démographie de la péninsule malaise,

en important coolies chinois et saigneurs d'hévéa tamouls au XIX^e^ et début XX^e^, l'économie nationale repose toujours très largement sur du travail étranger (indonésien, philippin, bangladeshi, pakistanais, népalais, etc.) estimé à plus de 20 % de la main-d'œuvre (Bastide, 2019).

N'ayant véritablement rompu avec les structures coloniales qu'au niveau du rôle de l'État dans l'économie, et ce relativement tardivement (1971), la Malaisie a pourtant construit un développement souverain grâce à cet État qui, à partir du gouvernement de Tun Abdul Razak (1970-1976), puis très fortement sous Mahathir Mohamad (1981-2003), s'est affirmé comme central et interventionniste, quand le laisser-faire du libéralisme britannique avait jusque-là prévalu. L'industrialisation, le développement et la réduction des inégalités interethniques ont été les caractéristiques de la singulière trajectoire malaisienne. Nous soulignions cependant, jouant sur la double signification de la souveraineté selon Sieyès (1789), que si la nation était souveraine, le peuple ne l'était pas sous ce régime semi-autoritaire gouverné par la même coalition depuis l'indépendance. Les ouvertures démocratiques du successeur Abdullah Badawi (2003-2009) se sont accompagnées à la fois d'une réelle diversification de la spécialisation internationale, tant sectorielle qu'en termes de partenaires, et d'une ouverture diplomatique à la Chine. Celle-ci s'est vite traduite, à partir de la crise financière globale, par une nouvelle forme de dépendance économique, devenue également politique dans la deuxième partie du mandat de Najib Razak (2009-2018). Tandis que les liens du pays à la Chine devenaient étroits et denses, le dépit conçu par Najib face à son semi-échec électoral en 2013 et la révélation, en 2014-2015, d'un énorme scandale financier l'impliquant directement, ont concouru à faire reculer l'état de droit dans ce pays (Fau, 2014 ; Lafaye de Micheaux, 2015 et 2016 ; Weiss, 2015). Ainsi, dépendance économique, développement souverain et souveraineté populaire s'articulent-ils selon des modalités variables au cours du temps.

Source : auteure

5 Nous proposons ainsi d'enrichir ce dossier de la *Revue de la Régulation* sur les capitalismes dépendants en poursuivant notre réflexion sur la souveraineté du développement malaisien lorsque, à la faveur du moment historique de 2018, souveraineté populaire et souveraineté nationale semblent réaffirmées dans le cadre même d'une dépendance durable et croissante vis-à-vis de la Chine. La lecture « à chaud » d'un moment politique exceptionnel, offerte ici, est éclairée par une analyse d'économie politique et de sociologie politique au long cours.

6 Le point de vue d'économie institutionnaliste développé articule la question de la dépendance, au fort contenu politique et géopolitique dès lors qu'il s'agit de la Chine, à la dynamique des rapports sociaux objectifs et tels qu'ils sont représentés dans les discours politiques ou dans les médias. Il intègre à l'analyse de cette nouvelle dépendance l'histoire particulière de la relation Malaisie-Chine, celle, coloniale, de l'extraversion du pays et enfin, celle de sa politique économique très interventionniste depuis 1971. Il s'appuie sur une enquête de terrain[4] menée en août 2018 dans les capitales politique (Kuala Lumpur) et administrative (Putrajaya). Le texte fait ainsi, derrière l'étude des inflexions de sa nouvelle dépendance à la Chine, la chronique économique d'un

changement politique : elle débute au 9 mai 2018 et se clôt au moment de l'annonce du budget, le 2 novembre 2018.

7 Ce propos se distingue par ses entrées particulières, empruntant parfois la petite porte d'un entretien avec des acteurs de la Nouvelle Malaisie investis d'une position toute fraîche que l'on resitue en note. Il s'écarte aussi, par sa réflexion sur la souveraineté et plus généralement sur les relations concrètes et pratiques entre économique et politique, des perspectives des économistes d'affaires, en particulier les analystes des grandes banques présentes en Malaisie, régulièrement interrogés et cités dans les journaux économiques, les revues économiques régionales (*Nikkei Asian Review* ; *Financial Times* ; *Wall Street Journal* ; *The Washington Post* ; *The Diplomat*) qui mettent l'accent sur l'enjeu de la corruption et sur la chute du parti UMNO. Il s'éloigne du discours du gouvernement lui-même, souvent excessif lorsqu'il s'agit de Mahathir Mohamad et que l'on a cherché à faire entendre, qui apparaît rapidement repris par les jeux politiciens, les questions d'allégeance et les querelles de succession sur l'après-Mahathir. Il se distingue enfin des institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, qui a publié à la fin juin « Navigating Change », son rapport annuel, positif et nuancé, sur l'économie nationale, ou le FMI, qui mettent au premier rang des préoccupations et préconisations le maintien de l'équilibre macroéconomique et d'équilibre des comptes publics : "*Important policy measures resulting from the government election mandate to lower living costs will need to be managed carefully to ensure they do not bring additional risks to the economy*" (p. 9).

8 Le présent texte est construit en trois temps. Il part du mouvement de reprise en main de la souveraineté nationale par le nouveau pouvoir à la fin du printemps 2018, lorsque la Chine se retrouve clairement prise à partie (1.). Mais la réalité de la relation étroite Malaisie-Chine, positive, durable et asymétrique s'impose à Mahathir Mohamad ; celui-ci est alors amené à chercher à réaménager *sotto voce* cette dépendance au profit des Malaisiens, dans l'objectif de la poursuite d'une trajectoire de développement très ouverte sur l'extérieur (2.). Enfin, tandis que le pouvoir malaisien reformule la maîtrise politique de sa dépendance à son profit, au sein de l'intense concurrence industrielle régionale, on conçoit qu'il pourrait bien engager *in fine* le système économique national dans un nouveau régime d'accumulation (3.). D'après les réformes entamées et les priorités annoncées, la transformation du rapport salarial au cœur de la division régionale et internationale du travail pourrait ainsi être l'enjeu réel de la *Malaysia Baru*.

1. La reprise en main d'une souveraineté malmenée par la Chine

9 Malaisie et Chine sont impliquées dans une trajectoire d'approfondissement de leurs relations commerciales ininterrompue depuis plus de vingt ans : la part des exportations chinoises dans le commerce malaisien, de 2 % en 1990 et 5 % en 2001 atteint désormais 14 %. Sous Najib Razak, la Malaisie est devenue le premier partenaire ASEAN de la Chine, tandis que la Chine devenait son premier fournisseur et son premier client (ou le deuxième, selon les années, derrière Singapour). De ce fait, la devise nationale, le ringgit, est devenue étroitement liée à la monnaie chinoise. Enfin, entre 2013 et 2015, l'investisseur chinois, jusque-là marginal, prend soudain le rang de partenaire industriel et financier crucial, avec les implications politiques que l'on a dites. Restaurer une souveraineté nationale menacée, dont il avait été l'inlassable et brillant promoteur à la fin du XX^{e} siècle, est l'une des priorités de Mahathir Mohamad. Le desserrement des liens

avec la Chine figure ainsi dans les 10 points du *Manifesto* du Pakatan Harapan : lors de sa campagne, et aux côtés de promesses concernant la lutte contre la corruption, le sauvetage des institutions nationales et le relèvement du pouvoir d'achat, le candidat Mahathir avait annoncé qu'il reviendrait sur une partie des contrats signés entre Najib Razak et le gouvernement chinois, dénonçant ainsi une implication trop étroite, un lien devenu trop proche et une souveraineté bradée par son prédécesseur. À peine nommé, il a demandé à son ministre des Finances, par ailleurs *Chief minister* de l'État de Penang et leader du *Democratic Action Party*, Lim Guan Eng, de revoir les « traités inégaux » que la Chine avait établis avec la Malaisie dans la précédente période. Cette première partie revient sur la rupture opérée entre mai et août 2018 par le nouveau pouvoir malaisien, par-delà la rhétorique électorale, dans les relations économiques et notamment industrielles à la Chine. Elle montre que certains projets, comme l'acquisition du port de Kuantan et sa mise aux normes en eau profonde ; le projet de ligne Est-Ouest ; la ligne à grande vitesse Nord-Sud, s'inscrivent dans une stratégie de la *Belt and Road initiative* et relèvent de contrats plus ou moins avantageux pour la Malaisie. Le gouvernement de Mahathir va s'employer au plus vite à en remettre certains en cause, découvrant, une fois au pouvoir, que ces liens étroits sont parfois difficiles à dénouer.

1.1. Des contrats revus à la baisse avec la Chine, sur fond de découverte de l'état réel des comptes publics

10 De fait, les « cadeaux » de la Chine à la Malaisie, ont été non seulement nombreux, comme le 2e pont de Penang, la ligne de chemin de fer Est-Ouest ou le parc industriel binational de Kuantan, mais de plus en plus élevés financièrement et selon un *timing* étroitement lié aux échéances politiques malaisiennes : les 13e élections générales en 2013 puis, plus encore, les 14e élections générales de 2018. En effet, la question de sa réélection était devenue cruciale au fil d'investigations internationales impliquant Najib Razak, protégé par son immunité de Premier ministre. Sur la période la plus récente, les investissements chinois massifs semblent intervenus selon un calendrier qui semblait répondre aux mesures judiciaires états-uniennes prises à l'encontre d'avoirs illégaux, sans doute destinés à financer la campagne UMNO des 14e élections générales.

11 Dérogeant à son principe de non-ingérence en vigueur en relations internationales chinoises, la Chine de Xi Jinping a ouvertement exprimé son soutien à Najib Razak en 2018, comme avait d'ailleurs été soutenue puis saluée l'élection de 2013. Cette implication plus explicite du gouvernement chinois a eu pour effet d'éroder le large consensus intérieur en faveur d'une étroite relation Malaisie-Chine qui, en 2018, n'est plus de mise (Yeoh, 2018). Bien au contraire, à la suite des faveurs si lisibles accordées par la RPC à Najib Razak et à l'UMNO, une division inédite se met en place au cœur de l'échiquier politique malaisien : Najib Razak affiche ses liens et succès avec la Chine, tandis que leurs médias respectifs se gardent d'évoquer les points de tensions entre les pays (incursion chinoise dans les eaux territoriales malaisiennes ; réfugiés ouigours à Kuala Lumpur réclamés par la Chine, familles de disparus du vol MH370). Réciproquement, la question de la dépendance à la Chine et la dénonciation politicienne d'une « invasion » dans le cadre de programmes immobiliers gigantesques pour des intérêts chinois, deviennent des arguments de campagne du *Pakatan Harapan*.

12 Ce contexte explique la remise en cause par Mahathir de la relation politique du gouvernement chinois avec l'ancien Premier ministre malaisien : avec le temps, les dettes

contractées par la Malaisie devenaient de plus en plus liées à la personne de Najib Razak et à son bénéfice personnel. Lorsque, véritable secousse dans la situation géopolitique fragile et tendue en mer de Chine du Sud, la Malaisie a annoncé acquérir en novembre 2016 des navires militaires de patrouille côtière auprès de la Chine, remettant implicitement en cause son indépendance en matière de défense, le reste de souveraineté de la Malaisie semblait bien avoir été bradé au profit de bénéfices politiciens et de contrats commerciaux.

13 Élu après une campagne très courte ayant déjoué tous les pronostics, le gouvernement s'attelle à la tâche avec une ambition immense, la conscience d'assumer un moment historique et des moyens limités. Un conseil des sages, formé par Tun Daim Zainuddin, deux fois ministre des Finances de Mahathir Mohamad[5] (1984-1991 puis 1999-2001), se met immédiatement à l'œuvre. Cet attelage d'union nationale, conçu pour conseiller le Premier ministre placé dans une situation exceptionnelle, compte deux figures très respectées : Tan Sri Zeti, ancien gouverneur de la banque centrale, et K. S. Jomo, économiste Prix Léontiev, ancien assistant du Secrétaire général pour le développement économique à l'ONU. Le Conseil est mandaté pour répondre dans les cent jours aux attentes des citoyens, et la référence à l'histoire de France est explicite. Plus d'une centaine de professionnels et personnalités malaisiennes sont auditionnés et le Conseil remet son rapport (non diffusé) le 17 août. Il se dissout alors de lui-même, contrairement au souhait de Mahathir Mohamad et aux calculs de Daim. Les urgences sont là : la première d'entre elles touche aux comptes publics, officiellement sains (déficit budgétaire de 3 % en 2017, prévu à 2,8 % en 2018), mais qui masquent une corruption de très grande ampleur et des grands projets de l'État, en nombre, qui se révèlent mal gérés voire légalement douteux. Au travers des dossiers, les économistes rassemblés par K. S. Jomo et Tan Sri Zeti découvrent « un vrai désastre ». Parmi les projets incriminés, nombreux sont des investissements chinois ou des projets publics impliquant d'importants financements de Chine. Dans ce contexte, Mahathir Mohamad déclare souhaiter revoir un certain nombre de ces accords et pouvoir en étudier et éventuellement en renégocier les termes. Cette annonce sonne comme une rupture non seulement dans les relations Malaisie-Chine, mais aussi dans la liberté de manœuvre dont jouit la Chine jusque-là en Asie du Sud-Est, en particulier pour y déployer depuis 2013 son projet de nouvelles routes de la soie, la *Belt and Road Initiative*[6].

14 L'inquiétude des ambassades européennes vis-à-vis de la Nouvelle Malaisie, à l'été 2018, porte moins sur le contexte macroéconomique, jugé favorable, sur sa légitimité ou sur ses options politiques, observées avec confiance, que sur la capacité du nouveau gouvernement à rester dans le cadre au niveau des finances publiques[7]. De fait, le ministre des Finances rend public[8], dans son discours sur le budget 2019, l'information selon laquelle le déficit budgétaire s'élève en réalité de 3,7 % et qu'en juin 2018 la dette publique réelle s'établissait à un tiers de plus que le montant officiel, atteignant plus d'un millier de milliards de MYR (1 065 mds MYR soit 255 mds US$). La Malaisie, en partie protégée par sa rente pétrolière, est certes coutumière des écarts à l'orthodoxie budgétaire, en menant par le passé une politique de stimulus budgétaire dans le sillage immédiat des crises rencontrées, comme en 1997, 2000, 2008 (Lafaye de Micheaux, 2017). Mais depuis la chute des cours en 2014, la part de la manne pétrolière a été réduite dans le budget de l'État et les marges de manœuvre se sont rapidement rétrécies[9]. Pour autant, comme le souligne le rapport de la Banque mondiale de 2018, la part de la dette du gouvernement fédéral dans le PIB reste dans les standards internationaux (le critère

souvent retenu est 60 % du PIB) et, mieux encore, semble en phase de réduction : passée de 51,6 % en 2012 à 54,5 % en 2015, elle est redescendue progressivement jusqu'à 50,8 % en 2017. Enfin, pour évaluer plus complètement les risques en termes d'endettement public, il faut aussi prendre en compte le fait que la multiplication des projets d'infrastructure à grande échelle conduits par des entreprises directement liées à l'État et par les entreprises publiques (*Non Financial public corporations NFPCs*) ont donné lieu à une nette croissance des garanties de dette par l'État (passée de 15 à 17,6 % du PIB entre 2016 et 2017), tandis que les engagements de l'État dans le cadre de partenariats publics privés (PPP) pour limiter l'implication financière de l'État se traduisent par des engagements fiscaux à hauteur de 15 % du PIB à la fin 2017[10].

15 Ainsi, Mahathir Mohamad et son équipe savent-ils que la crédibilité de la Nouvelle Malaisie sur les marchés, dont ils dépendent beaucoup, repose sur le respect des normes en matière de comptes publics. La maîtrise du déficit budgétaire reste une priorité : les engagements sont de le limiter à 3,4 % du PIB en 2019 ; 3 % en 2020 et 2,8 % en 2021[11]. Cette maîtrise est affichée, malgré la décision prise au lendemain des élections de supprimer immédiatement la taxe sur la valeur ajoutée introduite en 2014 : le taux de la très impopulaire Goods and Services Tax, introduite sous Najib Razak en 2015 et qui assurait 20 % des recettes budgétaires en 2017, est passé de 6 à 0 % au 1er juin 2018. Mais elle est partiellement compensée par la réintroduction d'une ancienne taxe sur les services aux entreprises (SST) à partir du 1er septembre. De la même manière, des mesures de soutien au prix du pétrole à la pompe ont aussi été immédiatement reprises – elles avaient été supprimées par Najib Razak en 2014. Pour autant, et malgré les doutes exprimés par les chancelleries, la conviction que l'équilibre budgétaire n'est pas en péril s'entend dans les administrations, y compris auprès de Johan Merican, directeur du budget au ministère des Finances[12]. Pour couper court aux spéculations sur la capacité de son gouvernement à équilibrer les comptes, Mahathir Mohamad enfonce brutalement le clou à sa manière, en parlant de son ministre des Finances, Lim Guan Eng, le 9 octobre : « si le budget n'est pas à l'équilibre, je le flingue[13] ».

1.2. Des projets chinois suspendus *sine die* ; d'autres maintenus

16 Derrière l'assurance de mise, les mégaprojets engagés avec la Chine posent problèmes, et ils sont réexaminés les uns après les autres. Ainsi, la ligne à grande vitesse Kuala Lumpur-Singapour, estimée à 36 mds US$ et dont la Chine possède déjà le site de la gare à Kuala Lumpur, est-elle suspendue fin mai. Un autre projet d'infrastructure majeur à être mis en cause, qui a été comparé aux projets d'infrastructures au Sri Lanka ayant surendetté le gouvernement : la ligne reliant la côte est de la péninsule malaise au grand port de Klang, à l'ouest de Kuala Lumpur. Le projet d'*East Coast Railway Line* (ECRL), au budget de 17 mds US$, a été lancé en novembre 2016, en complément des grands investissements chinois à Kuantan, aménageant un port en eau profonde et un parc industriel binational (MCKIP), estimés à 9 mds US$. La nouvelle ligne devait connecter la partie sud de la Thaïlande aux deux États de la côte est, le Kelantan et le Terengganu, avant de passer par Kuantan au Pahang, puis de traverser la péninsule d'est en ouest. Malgré l'absence de définition technique claire de la *Belt and Road Initiative* chinoise (Tham, 2018), elle est désormais présentée comme une composante malaisienne de ce programme. Des lignes ferroviaires mal mises en valeur et endommagées par les grandes inondations de 2014 existent déjà au nord, le long de la côte est, mais la ligne transversale est une innovation. Entamé en 2017, le chantier devait être mené par la *China Communications Construction Company* et financé à

85 % par un prêt consenti par l'EXIM et la Bank of China, deux entités publiques. Selon K. S. Jomo, ce projet a été accordé par le gouvernement Najib Razak sans procédure transparente et sans mise en concurrence, tout en accordant des exemptions fiscales. La date de livraison fixée à 7 ans n'était pas réaliste non plus (échéance recommandée : 18 ans). Qui plus est, en 4 mois de travaux, un quart du prêt total était déjà déboursé. Enfin, ce projet apparaît complètement surdimensionné par rapport aux besoins et aux possibilités financières malaisiennes, sans compter les prévisibles surcoûts, très élevés dans ce type de projets. Le projet ECRL a donc été stoppé, selon une annonce faite le 20 août par Mahathir Mohamad lors de sa première visite d'État à Pékin[14], où les termes de traités inégaux et d'invasion chinoise ne sont plus de mise : Mahathir Mohamad choisit alors de jouer la partition du dirigeant d'un pays du tiers-monde endetté : « Je crois que la Chine elle-même ne souhaite pas voir la Malaisie devenir un pays en faillite (*bankrupt country*). »

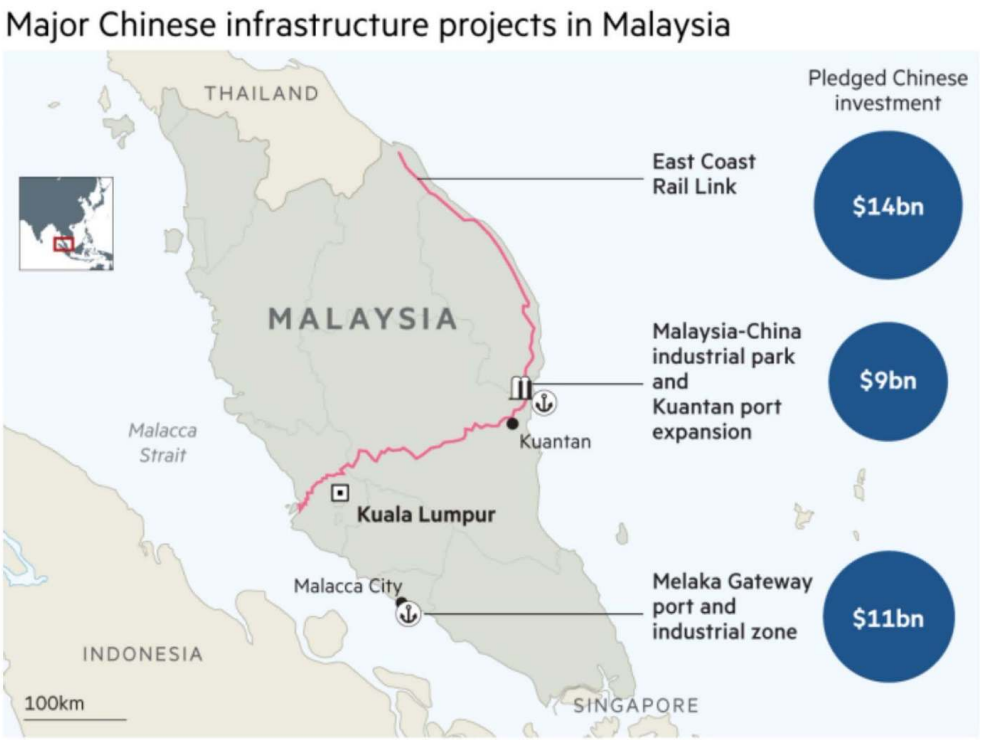
17 Plus tard, devant une assemblée de fonctionnaires et responsables d'entreprises publiques, jugés pour certains corrompus et prêts au sabotage en interne, autre épineux problème pratique soulevé par la phase de transition[15], il fera aussi référence à la Chine comme à un modèle dans la lutte anticorruption. Un modèle dont, dit-il en soulignant l'ironie de la situation, il se distancie pour éviter la peine capitale aux fonctionnaires malaisiens coupables. Ainsi, le gouvernement malaisien, conscient, comme l'est d'ailleurs son opinion publique, des dimensions proprement internes et structurelles de la corruption en Malaisie, au-delà des sommets atteints par 1MDB, semble-t-il décidé à desserrer le nœud étroit, noué par le régime précédent, entre corruption et implication chinoise dans l'économie nationale.

18 Mais, comme pour la ligne à grande vitesse[16], la Chine a rapidement fait valoir qu'elle exigerait des pénalités très importantes pour stopper la ligne ECRL et les enthousiasmes nationalistes ont été douchés. Des solutions à petite échelle et à moindre coût pour développer le rail sur la côte est, économiquement moins favorisée, et à travers la péninsule, sont avancées dans l'automne par le ministre des Transports : le coût en serait deux fois moindre. Pour conforter la thèse selon laquelle ce n'est pas l'influence chinoise qui est contrée mais bien plutôt des investissements mal négociés, devenus intenables dans un contexte de finances publiques sous pression, d'autres projets publics de développement des infrastructures de transport urbain, domestiques ceux-là, sont stoppés (nouvelles lignes de métro MRT3).

19 Lors de la visite en Chine a aussi été annoncé l'arrêt du financement d'un pipelines de gaz (Sabah) construit par une filiale chinoise : selon le *New York Times* et le *Washington Post*, citant Mahathir Mohamad, la quasi-totalité des frais aurait été déboursée sans que les travaux ne commencent. Cependant, lorsque des chantiers sont engagés financièrement à 80 % mais réalisés entre 0 et 15 %, comme c'est le cas pour les pipelines, a-t-on intérêt à les suspendre ou ne doit-on pas plutôt laisser l'entreprise terminer ?

20 Enfin, d'autres investissements se poursuivent mais rencontrent des difficultés comme *Forest City*, gigantesque projet d'aménagement de quatre îles artificielles près de Singapour et conçu pour 30 ans (Delfolie *et al*, 2016, p. 225 ; Fau N., 2019). Enfin, le nouveau port de Malacca sur la nouvelle route maritime de la soie, dit Malacca Gateway, là encore pris sur la mer et censé accueillir industrie, croisières de luxe et tourisme de masse, sans compter une importante activité portuaire de transbordement, a été annoncé lors de la visite de Li Kekiang à l'automne 2015 comme augurant « *a new High* », un nouveau sommet dans la relation : il est lui aussi remis à plus tard.

Carte 2. Localisation des principaux investissements chinois en Malaisie



Source : Nomura ; Land Public Transport Commission
© FT

1.3. Exit le nucléaire chinois

21 Inattendue, l'exclusion du nucléaire dans le mix énergétique malaisien a été annoncée en octobre. La *China General Nuclear Power*, première entreprise publique chinoise du nucléaire, avait été présente à partir de 2015 en Malaisie et défendait la perspective du nucléaire pour ce pays, notamment lors de la réunion des ministres ASEAN de l'énergie à Kuala Lumpur à l'automne 2015. Les *scenarii* malaisiens présentés n'y mettaient pas en relief le recours à cette technologie, dans ce pays en excédent d'électricité. Cependant, d'autres analystes n'hésitaient pas prédire dans leurs schémas à 5 ou 10 ans une part du nucléaire dans la production malaisienne. À la suite de ce meeting, *China General Nuclear Power* a officialisé le rachat d'une usine électrique et de son site au centre de Kuala Lumpur, à un prix très au-dessus du marché. Issue du portefeuille d'actifs de 1MDB (alors plus ou moins en faillite et sous les projecteurs des enquêtes pour détournement de fonds), cette centrale électrique a fait l'objet d'une acquisition clairement complaisante, véritable bouffée d'air pour le fonds d'investissement et soulagement pour le Premier ministre Najib Razak. Depuis, la piste du nucléaire civil semblait, en 2016-2017, progresser rapidement sous les auspices d'un futur nouveau partenariat économique et technologique avec la Chine. Un accord bilatéral aurait été passé en ce sens, et la création d'une centrale nucléaire chinoise en Malaisie était prévue pour 2022 (Morin, 2019). Suspendant sur ce terrain particulier une dépendance jugée par ailleurs déjà trop étroite et politiquement contraignante, le nouveau gouvernement a donc jugé que la Malaisie n'aurait pas recours à l'énergie nucléaire.

22 Pour autant, et ce dès le mois des élections en mai 2018, les écrits qui mettent trop directement en relief les signaux défavorables adressés à la Chine suscitent des réactions : ainsi, l'économiste membre du CEP, K. S. Jomo, envoie-t-il une lettre au *Financial Times*, à la suite de la publication d'un article (qui d'ailleurs le citait) annonçant la remise en cause des investissements chinois : habilement, Jomo expose que, « comme le gouvernement chinois lui-même », le gouvernement malaisien devient beaucoup plus regardant sur les investissements qui entrent dans le pays, mais reconnaît la valeur et l'importance cruciale des IDE et du transfert de technologie pour son avenir[17]. Le projet de train ECRL est pris comme un exemple de mauvaise gestion à dénoncer, tandis que plusieurs secteurs prioritaires en matière d'accueil des IDE chinois sont mentionnés : les télécommunications 5G, les applications d'intelligence artificielles « utiles », les technologies financières, l'énergie renouvelable, les nouveaux médicaments et les véhicules électriques. Il est à noter que ces secteurs font fortement écho aux dix priorités chinoises du programme *Made in China 2025*[18]. De fait, Jomo comme Mahathir Mohamad restent très préoccupés par l'avenir industriel du pays dont ils connaissent les limites, notamment éducatives et technologiques (Jomo, 1993 ; Jomo, Felker & Raziah, 2000 ; Felker, 2015). Doit-on l'interpréter comme une influence directe de l'agenda chinois sur celui de la Malaisie ? On peut y voir plutôt, pour la Malaisie, une manière de maîtriser la dépendance en choisissant ses propres points d'appuis industriels et technologiques, tout en s'alliant l'autre partenaire.

23 Ainsi, et certains commentateurs malaisiens ne manquent pas de le souligner eux-mêmes, la relation est trop précieuse pour être fondamentalement remise en cause. C'est le point de vue de l'universitaire Peter T. C. Chang qui considère que, certes, la Chine a manqué le coche avec la Malaisie en soutenant un gouvernement qui perdait le soutien de la population : le pouvoir chinois s'est trouvé pris de court lorsque les implications de la Chine dans les détournements de fonds publics de l'administration Najib Razak ont fait surface. Pour autant (et nous apprécierons l'euphémisme), "*The China-Malaysia relationship is unlikely to be derailed by this complication*[19]". En effet, comme va le montrer la partie suivante, la relation n'est pas sur le point de dérailler, bien au contraire : dimensions commerciale, industrielle, monétaire continuent à se déployer et à rapprocher les économies l'une de l'autre.

2. Une relation qui reste asymétrique à long terme

24 La relation à la Chine est une relation de long terme aussi asymétrique qu'essentielle et évidente, pour des raisons tant culturelles que géographiques ou géopolitiques. Absolument majeure, c'est une relation dans laquelle le futur de la Malaisie est inscrit, et ce indiscutablement. Ceci reste valable, même si la Chine avait pu négliger la possibilité d'un échec de Najib Razak. Il faut dire qu'ils étaient très rares à y croire, y compris du côté du Pakatan Harapan[20]. Du côté du pouvoir en place, en revanche, et compte tenu des nombreuses manœuvres entourant le scrutin, l'éventualité n'était semble-t-il pas envisagée[21]. Comme le dit avec humour la grande défenseure des droits humains, Ambiga Sreenevasan, « le Barisan n'avait pas de plan *B*... et le Pakatan n'avait pas de plan *A*[22] ».

25 Que ce soit au niveau du Conseil des éminentes personnes, de l'Autorité du développement des investissements industriels (MIDA), de la banque centrale ou encore au département du Budget du ministère des Finances, les hauts fonctionnaires en charge des institutions clés de l'administration économique malaisienne restent prudents et très

en deçà des discours mahathiriens quant à l'avenir de la relation avec la Chine : les responsables interrogés ne mentionnent pas le moindre mot d'ordre pour limiter la présence chinoise en Malaisie, ni ne semblent s'en alarmer, ni n'être mandatés pour prendre en charge à leur niveau les éventuels préjudices de la dépendance. L'écart entre la rhétorique de campagne, les premiers projets remis en cause et la conduite des affaires semble établi.

2.1. Investissements chinois en Malaisie : en réalité ils s'amplifient

26 Si les journaux malaisiens et étrangers ont beaucoup publié sur les projets suspendus ou annulés, ils ont peu relayé l'information selon laquelle, durant les premières semaines du nouveau régime, des montants d'investissements ont été accordés par la Chine à la Malaisie. Selon l'Ambassadeur de Chine en Malaisie, Bai Tian, ils sont très élevés : 1,2 mds MYR en moins de trois semaines, soit le tiers du montant reçu en 2017[23].

27 Ces nouveaux investissements chinois qu'accueille ainsi la *Malaysia Baru* s'inscrivent dans une forte dynamique de progression en 2018, décrite par les données dont on dispose via l'administration chargée de l'accueil et de l'autorisation des nouveaux investissements industriels, la *Malaysia Investment Development Authority* (MIDA).

Tableau 1 : Investissements industriels étrangers autorisés par le MIDA par principaux pays d'origine, 2016-2018 (mars)

	2016		2017		Janvier-Mars 2018		Total 2016-Mars 2018	
Pays	Projets	Montant	Projets	Montant	Projets	Montant	Projets (nombre)	Montant (mds MYR)
Chine	33	4,77	21	3,85	9	6,19	63	14,81
En % du total		17,4 %		17,9 %		62,0 %		25,1 %
Pays-Bas	18	3,21	13	2,03			31	5,24
Singapour	96	2,13	100	2,30	17	0,30	213	4,73
Allemagne	21	2,64	18	1,51	1	0,03	40	4,18
Japon	53	1,86	41	1,31	10	0,55	104	3,72
Total	--	27,40	--	21,50	--	9,97	--	58,87

en nombre de projets et en milliards de MYR
Source : MIDA, août 2018

28 Ces données rassemblées depuis 1987 ont le mérite d'offrir une vue détaillée par état et par secteur économique des montants d'investissements projetés. Elles complètent les données d'IDE entrants fournies par le département de statistiques de Malaisie (DOSM) qui mettent aussi en relief le poids désormais dominant de l'Asie (63,5 %) dans les IDE

malaisiens en 2017, avec au premier rang Hong Kong (7,7 mds MYR), la Chine (6,9 mds MYR) et Singapour (6,1 mds MYR).

29 En renseignant sur la dynamique à venir, les données du MIDA illustrent les intentions industrielles chinoises à l'égard de la Malaisie et permettent ainsi d'anticiper les tendances. Leur évolution témoigne, à défaut des investissements effectivement réalisés, des directions géographiques et sectorielles vers lesquelles se portent l'intérêt de la Chine : dans une perspective d'économie politique, elles sont à la fois précises et suggestives (Delfolie *et al.*, 2016, p. 157-172). Ainsi, grâce au MIDA peut-on savoir que l'important investissement chinois dans le caoutchouc et ses dérivés, annoncé par la Chine en 2018, tranche fortement avec trois décennies de faibles investissements dans ce domaine par les entreprises étrangères (1,4 % des montants des projets à capitaux étrangers autorisés entre 1987 et 2014 et 1,5 % des projets chinois) et inaugure donc une coopération industrielle inédite. Enfin, une nuance se doit d'être apportée ici : ces données ne renseignent pas sur les investissements immobiliers ni sur les infrastructures de transports, autres postes majeurs de l'implication de la Chine dans l'économie et le territoire malaisiens. Cependant, et comme l'a souligné S.-Y. Tham à propos de BRI en Malaisie, le financement de ces derniers projets, financés par des crédits commerciaux par exemple, échappe lui-même largement à la mesure des IDE (Tham, 2018).

30 Quant à la question de savoir si, au niveau du département de la planification du MIDA, des consignes politiques visent à temporiser face aux projets chinois, la réponse est négative. Le nouveau gouvernement, qui a repositionné le personnel administratif après son arrivée, lui a confirmé qu'il s'agit de continuer à encourager les entrées d'investissement, en particulier chinois. Quant à d'éventuelles réserves émises, elles concernent uniquement le volet environnemental de ces investissements, qui doit désormais être intégré à l'évaluation et va conditionner les accords, mais, semble-t-il, de manière encore assez floue[24].

Tableau 2 : Total des investissements industriels étrangers à participation chinoise (en MYR)

Année	Montants	Premiers secteurs d'investissements		
2016	4,77 mds	Produits Électroniques & Électriques (1,8 mds)	Produits minéraux non-métalliques (1,4 mds)	Produits Métallurgiques de base (1,3 mds)
2017	3,85 mds	Produits minéraux non-métalliques (2,4 mds)	Équipement de transport (0,9 mds)	
2018 janvier-mars	6,19 mds	Caoutchouc et dérivés (3,2 mds)	Produits Métallurgiques de base (2,9 mds)	

Source : MIDA, août 2018

31 À côté du secteur des caoutchoucs et dérivés, de nouveaux domaines sont investis par la Chine en 2018, en particulier à Kuantan (Pahang), qui concentre dans le parc industriel *Malaysia China Kuantan Industrial Park* (*MCKIP)*, un grand nombre d'usines liées aux gouvernements chinois et malaisien respectifs. Ce sont en effet les entreprises publiques ou à capitaux publics qui ont été missionnées par les autorités, comme souvent depuis la nouvelle phase dans laquelle sont entrées les relations Malaisie-Chine (Lim, 2015). Ces entreprises ont été mobilisées pour donner une consistance industrielle au parc bi-national MCKIP, un aménagement malaisien-chinois sorti de nulle part qui a pu un temps apparaître aberrant en termes de localisation (Delfolie *et al.,* 2016, p. 183-193). Mais le projet de la ligne Est-Ouest ECRL lui a conféré tout son sens stratégique : partie de la *Belt and Road Initiative*, celle-ci relie le port de Kuantan, devenu à 49 % chinois en 2013, à la côte ouest. Desservant le parc industriel bi-national MCKIP qui, mois après mois, accueille de nouvelles grandes entreprises publiques chinoises, la ligne aboutit à Klang, le premier port de Malaisie et le second d'Asie du Sud-Est, dont une grande partie des entrepôts ont été récemment acquis par la Chine. Enfin, via cette ligne de train, Kuantan sera aussi relié à terme au futur port en eaux profondes du Malacca Gateway, également projet à capitaux chinois et prochaine étape de la route de la soie, le long du détroit de Malacca, situé entre Klang et Tanjung Pelapas, au nord de Singapour (Fau & Tréglodé, 2018).

2.2. Une coopération institutionnelle qui se poursuit sur fond d'approfondissement des échanges monétaires et financiers

32 La devise malaisienne, le ringgit, à nouveau flottante depuis l'été 2005, est gérée par la banque centrale, appelée Bank Negara, dans un souci de « croissance, stabilité des prix et stabilité monétaire » mais priorisant clairement le soutien à la croissance. Cette orientation, retenue depuis 1971, est maintenue après les élections[25]. En raison des excédents commerciaux structurels, les réserves de changes sont très élevées. Enfin, le taux directeur a été augmenté d'1/4 de points en janvier 2018, à 3,25 %, à la suite de la hausse du taux de la réserve fédérale américaine et a été maintenu à ce pourcentage ensuite. Dans un contexte de ralentissement des perspectives de croissance mondiale à la fin 2018, de chute de la lire turque et de dépréciation de nombreuses monnaies régionales, en particulier de la roupie indonésienne, la monnaie malaisienne se maintient nettement et apparaît comme la plus stable des devises de pays émergents.

33 Depuis les dernières années, et comme la plupart des monnaies régionales, la devise nationale, le ringgit, est devenue étroitement liée à la monnaie chinoise. Selon K. S. Jomo, cette dernière est désormais la plus déterminante[26], ce que confirment les responsables de la Bank Negara. Pour encadrer cette nouvelle source d'interdépendance monétaire, la banque centrale malaisienne est insérée dans une série d'accords monétaires régionaux, multipliés et diversifiés, où la relation à la Chine, en termes de volume engagés, reste la plus conséquente. En effet, la Malaisie participe à plusieurs accords de swap de devises, d'abord pour assurer la stabilité de sa monnaie en cas de choc de liquidité et pour soutenir la stabilité monétaire dans l'ASEAN (ASEAN Swap Arrangement [ASA], correspondant aux engagements malaisiens de 300 millions de US$), ensuite pour permettre les échanges commerciaux en monnaie locale (accord de swap bilatéral avec la Chine [BCSA] : 22 mds US$) et avec la Corée du Sud (BCSA : 3,7 mds US$). Quant à l'accord de multilatéralisation de Chiang Mai (CMIM, 2000), conduit par la Chine auprès des pays d'Asean + 3 au lendemain de la crise de 1997 (Figuiere & Guilhot, 2007), elle a été

reconduite année après année. Selon cet accord, la Malaisie est engagée à hauteur de 9,1 mds US$ (3,7 mds MYR) pour participer à la stabilité monétaire régionale. Mais aucune demande de soutien n'a été enregistrée jusque-là : aucun de ces accords de swap n'a été activé (Bank Negara, *Annual Report 2017*, p. 174-175).

34 Par ailleurs, les opérations de change entre les deux devises, autorisées depuis 2016 et opérées par la Banque of China en Malaisie, ont pris de l'ampleur après être restées quasi atones jusque-là. Dernier né de l'internationalisation du renminbi en direction de la Malaisie, l'octroi de quota d'opérations financières en renminbi autorisées pour la Malaisie depuis 2016 (RQFII), ouvre l'accès du marché de certains titres (A-shares) en devise chinoise aux investisseurs malaisiens. L'établissement ayant pour le moment le monopole de l'accès au marché est CIMB, une grande banque malaisienne jusque récemment dirigée par Nazir Razak, frère de Najib Razak. Intitulé *China Direct Opportunities Fund*[27], le fonds de placement malaisien ayant accès à ce segment du marché des capitaux chinois, a été ouvert en mai 2018. Le plafond accordé par la Chine est de 600 millions RNB, soit 100 millions US$.

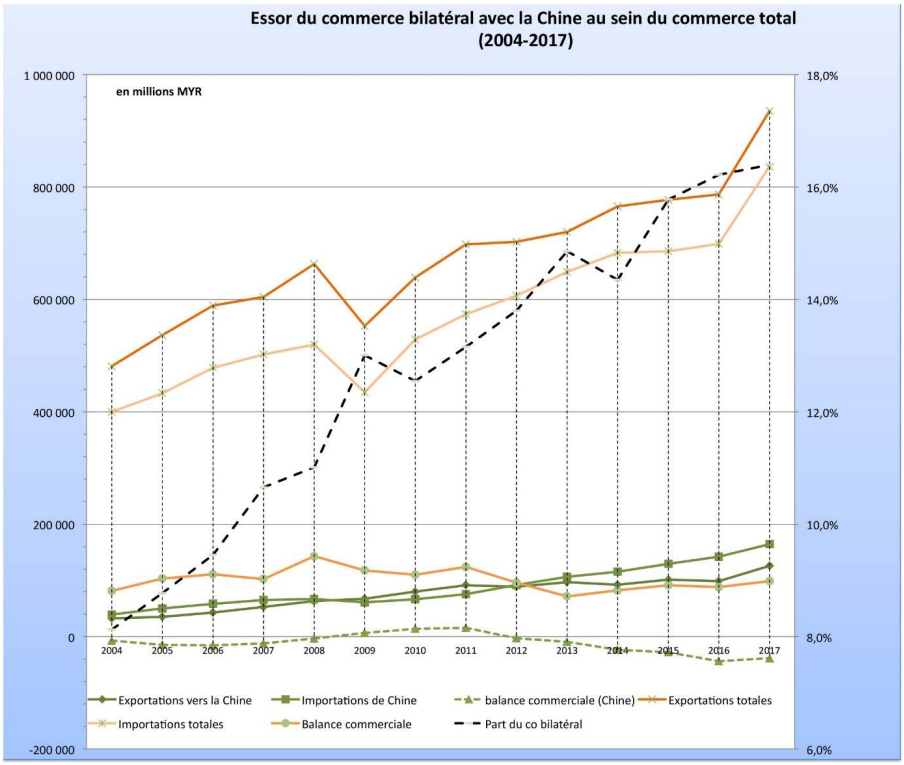
35 Quant à la part de renminbi dans les réserves de change malaisiennes, bien qu'en augmentation, elle reste gardée secrète par les autorités monétaires[28]. Cette coopération monétaire institutionnalisée au cours de la dernière décennie vise essentiellement à encadrer et soutenir, sur le plan monétaire, l'important volume des échanges marchands entre les deux pays.

2.3. Un commerce bilatéral très élevé… pris dans les incertitudes de la guerre commerciale US-Chine mais sur une trajectoire stable

36 Les échanges avec la Chine sont très anciens mais, durant la période contemporaine, leur volume est entré dans une nouvelle phase, progressant d'abord lentement au cours de la décennie 1990, puis s'envolant durant de la décennie 2000. Cette accélération se déroule sur fond de pénétration par la Chine de la chaîne de valeur de l'électronique asiatique, dans laquelle la Malaisie est engagée de longue date. Ceci explique le ciseau entre les exportations à destination de la Chine, croissantes, et celles, en forte baisse, vers le Japon, le donneur d'ordre de la région dans le secteur électronique (graphique 2), tandis que le contenu global en importations des exportations malaisiennes reste stable (OMC). Conséquence de la crise financière globale qui a affecté l'Asie par le canal du commerce, la Chine est devenue, à partir de 2009, le premier partenaire commercial de la Malaisie. Au cours de la première moitié de la décennie 2010, le commerce bilatéral était encore en progrès, mais il semble désormais connaître une phase de stabilisation (Delfolie *et al.*, 2016). Pour finir, compte tenu du maintien à un bon rythme des exportations malaisiennes au cours de la décennie, on peut envisager l'hypothèse selon laquelle ce nouveau partenaire a fortement contribué à soutenir la dynamique de croissance malaisienne, notamment face au choc de demande mondiale en 2009, lorsque la demande des pays occidentaux et du Japon s'effondrait brutalement alors que la Malaisie était encore ouverte à hauteur de 162 % (montant de ses importations et exportations dans le PIB)[29]. À nouveau en 2014-2015, lorsque la chute du prix du pétrole semblait menacer d'affecter la balance commerciale malaisienne, la stabilité et la composition des exportations vers la Chine (les composants électroniques comptant pour 41 % du total) jouait un rôle positif dans la dynamique économique malaisienne. Enfin, il semblerait que

les relations commerciales que la Malaisie a récemment développées avec la Chine débordent les facteurs explicatifs classiques (Devadason, 2015).

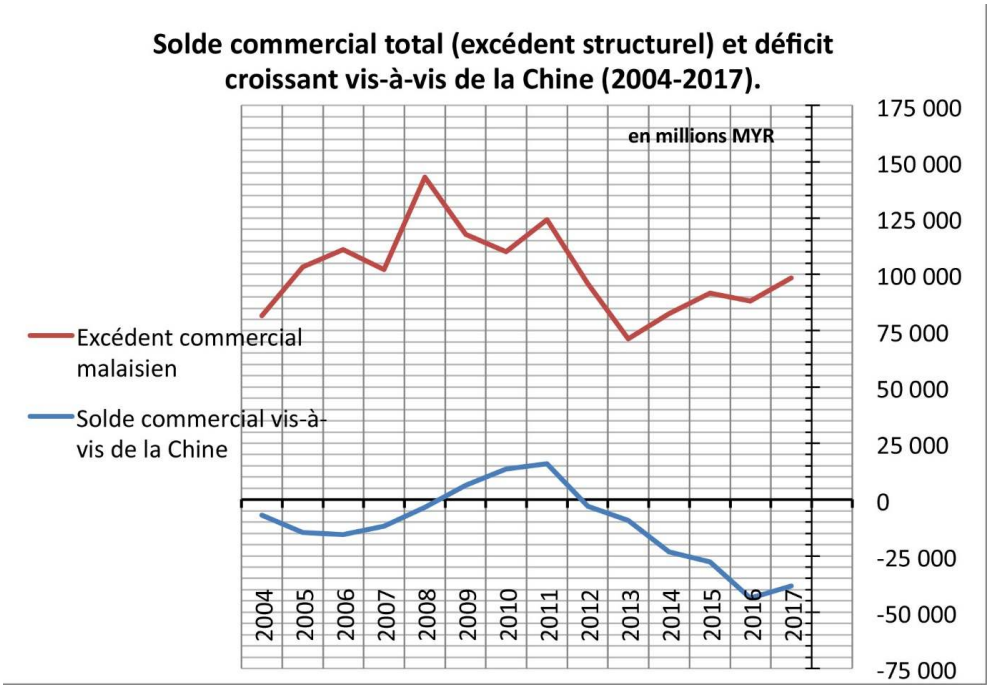
Graphique 1. La Chine dans le commerce total malaisien (2004-2017)



Vous pouvez consulter ce document en annexe au format PDF

Source : Bank Negara, tableau 3.6.3., 2018

Graphique 1 bis : Zoom sur les balances commerciales (2004-2018)



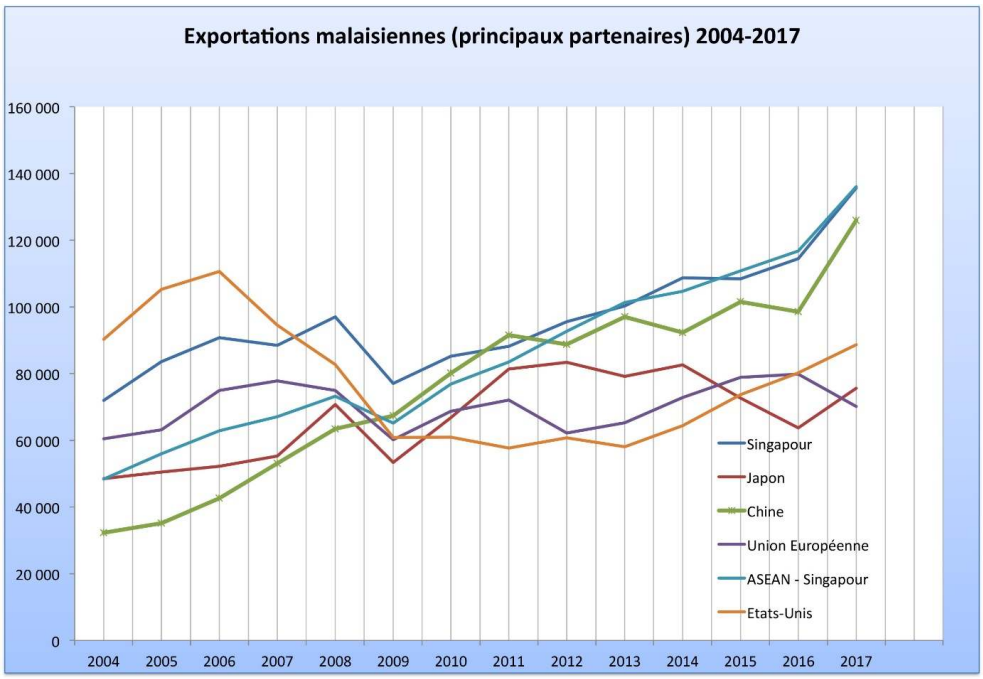
Vous pouvez consulter ce document en annexe au format PDF

Source : Bank Negara, tableau 3.6.3., 2018

37 Un temps excédentaire sur ses échanges bilatéraux avec la Chine, la Malaisie est devenue déficitaire à partir de 2012. Et c'est au niveau de ce déficit que l'on observe désormais l'évolution la plus nette du commerce Malaisie-Chine dans la mesure où son accroissement semble désormais structurel. Au cours de l'année 2017, le commerce malaisien avec la Chine a augmenté de 21 % (+28 % pour les seules exportations). Le volume de commerce bilatéral a atteint 96 mds US$ en 2017 et devrait dépasser la barre des 100 mds US$[30] en 2018 : la part de la Chine dans le commerce bilatéral malaisien est passée de 10 à 16 % entre 2004 et 2017.

38 Sur la période janvier-août 2018, les exportations à destination de la Chine sont passées à 13,7 % (contre 13,1 % en 2017), devançant dès lors Singapour (14,7 % en 2017 contre 13,6 % en 2018)[31]. Le vice-ministre du Commerce, Dr Ong Kian Ming s'est rendu à la 20e foire du commerce international du commerce et de l'investissement (CIFIT) à Xiamen[32], avant de visiter la 15e foire-expo Chine-ASEAN de Nanning où 174 entreprises malaisiennes (contre 13 en 2017) et 12 agences gouvernementales et chambres de commerce ont fait le voyage (7-13 septembre 2018). La diplomatie économique entre les deux pays ne marque donc aucune pause.

Graphique 2. Les exportations à destinations des principaux partenaires (2004-2017)



Vous pouvez consulter ce document en annexe au format PDF
Source : Bank Negara, tableau 3.6.3., 2018

39 Un autre point d'étroite coopération touche au commerce en ligne et à son avenir. Dans ce domaine, la Malaisie a misé sur sa coopération technologique et financière avec la Chine depuis 2017, et le nouveau gouvernement en reprend le fil de manière très continue. Soutenu par une structure publique dédiée, la *Malaysia Digital Economy Corporation* (MDEC), le commerce en ligne est inscrit dans une politique beaucoup plus large et soucieuse de ne pas laisser se creuser les inégalités, destinée à accélérer la transition numérique de la Malaisie, déjà largement connectée, puisque 80 % des habitants ont accès à internet, essentiellement via les téléphones mobiles, un taux comparable à celui des pays industrialisés. La stratégie nationale vise aussi à diffuser les technologies de l'électronique, moderniser l'industrie électronique et digitale, promouvoir les compagnies locales dans ce secteur, créer des écosystèmes de l'économie numérique, favoriser le secteur de la « créativité digitale » (jeux vidéo, animation), susciter la création d'entreprises dans ces domaines et les mettre en lien avec le marché, etc.

40 Inscrite dans la Stratégie nationale du E-commerce (NeCSR)[33] portée par un conseil au sein du MITI, la structuration du commerce électronique a connu un essor important en 2017 à partir des accords conclus entre Najib Razak et Jack Ma, le créateur et directeur du géant mondial du commerce en ligne, l'entreprise Alibaba. Le but est de positionner la Malaisie comme un hub de transbordement régional du commerce en ligne, à partir de la création d'une zone franche pilote. La *Digital Free Trade Zone* (DFTZ), première au monde, a été actée par Alibaba et le gouvernement malaisien en mars 2017, à destination des PME malaisiennes, afin de soutenir leurs capacités d'exportation. Un accord de mise en relation de la DFTZ malaisienne avec sa jumelle chinoise (le premier e-hub en Chine, créé par Alibaba à Hangzou) est signé en mai 2017 pour développer une plateforme de

commerce en ligne entre la Malaisie et la Chine. Ce projet très ambitieux et cohérent avec d'autres innovations financières et logistiques[34], sous l'égide de Jack Ma qui veut bâtir à terme la plateforme mondiale du commerce en ligne, *Electronic World Trade Platform* (*eWTP*), une initiative reprise par le G20 en 2016, a été signé par les autorités chinoises locales (Che Jun, Secretary of Communist Party of China's Zhejiang Provincial Committee, Hangzou) et malaisiennes (Najib Razak lui-même) en mai 2017[35]. Inaugurée en novembre, elle se situe à Sepang, à proximité de l'aéroport International Kuala Lumpur pour offrir le support de la technologie digitale : concrètement la DFTZ comporte un immense entrepôt ultrasophistiqué et offre des équipements et services complets nécessaires au commerce international en ligne[36]. Ce projet est identifié et salué par le rapport de la Banque mondiale comme l'une des initiatives malaisiennes allant dans la bonne direction, à savoir « débloquer le potentiel de l'économie digitale[37] ».

41 En 2018, le nouveau gouvernement a repris à son compte ces contacts et ces initiatives pour soutenir le développement des PME malaisiennes et l'essor de l'économie numérique. Le bureau régional pour l'Asie du Sud-Est d'Alibaba est inauguré en présence de Mahathir Mohamad en juin 2018 à Kuala Lumpur : Jack Ma y émet le vœu que le nouveau gouvernement lui fasse confiance et lui permette de mettre en œuvre ses idées afin de contribuer au développement de la Malaisie. Pour tous, dit-il, la relation entre la Malaisie et la Chine, est *"so strategically important"*. Le ministère du Commerce et de l'Industrie a ouvert une rubrique « E-commerce » sur son portail, et son rapport annuel 2017 met en évidence la DTZ qui aurait impliqué 2000 PME, tandis que les points d'accès au système de logistique internationale en ligne, développés par la coopération des entreprises de logistique, se seraient multipliés[38].

42 À noter, dans ce domaine, que le développement des infrastructures physiques de la communication numérique (câblage en fibre numérique de la péninsule), lui-même plus ancien, avait aussi été confié en large partie aux grandes compagnies chinoises, publiques comme ZTE, ou indirectement liées à l'État, comme Huawei (Li & Cheong, 2017). Cette dernière a fait de la Malaisie son hub régional à partir d'Iskandar en 2015. Plus généralement et comme s'en félicite Abraham Liu, le PDG de Huawei Malaisie, cette entreprise peut légitimement être vue comme un contributeur clé dans le développement des télécommunications numériques malaisiennes : haut-débit, 4G et autres (Li & Cheong, 2017).

43 On l'a dit, plus de 40 % des exportations malaisiennes à destination de la Chine tiennent au secteur des composants électroniques et relèvent de l'inscription ancienne de la Malaisie dans la chaine globale de valeur de l'électronique. Ces exportations électroniques vers la Chine correspondent à des produits majoritairement issus des usines des États-Unis, du Japon et de Taiwan présentes sur le territoire malaisien (Penang, mais aussi Selangor et Johor). Ces produits dont certains composants ont eux-mêmes été importés de Chine, sont ensuite assemblés et emballés en Chine pour être exportés en grande partie vers les États-Unis, l'Europe, le Japon. La manière dont la guerre commerciale américano-chinoise va retentir sur le commerce malaisien n'est pas clairement estimée, dans la mesure où la traduction locale de ces tensions en termes de changements induits dans la chaîne de valeur de l'électronique asiatique reste pour le moment, difficile à évaluer[39]. Toutefois, début 2018, la Nouvelle Malaisie poursuit la trajectoire engagée, avec une progression de ses échanges commerciaux de 6 % sur les 8 premiers mois, enregistrant un excédent commercial plus élevé de 12 % par rapport à l'année

précédente : les perspectives commerciales semblent donc favorables dans l'immédiat pour le nouveau gouvernement[40].

3. Jongler avec les contradictions du capitalisme malaisien

44 La montée en puissance chinoise, au sein d'une mondialisation où la Malaisie était en très bonne place au cours des décennies précédentes, soulève cependant une autre question centrale pour le développement malaisien, celle dite du « piège des pays à revenus intermédiaires » (Felipe, 2012). Le *Middle Income-trap* est d'abord une menace ressentie et exprimée par le gouvernement au moment où le pays enregistrait les effets de la crise de 2009 (Lafaye de Micheaux, 2014b). Par la suite, elle a été démentie par les bons résultats économiques de la Malaisie dont la croissance s'est élevée à 5,9 % en 2017, et devrait atteindre, selon les chiffres du gouvernement publiés en novembre, 4,7 % en 2018 ; 4,9 % en 2019. L'horizon désiré du statut de nation à hauts revenus se rapproche en effet, après plusieurs années de croissance supérieure à 5 % (sauf 2013 :4,7 % et 2016 : 4,2 %). Pourtant la question continue à se poser au sein d'une Asie du Sud-Est, de plus en plus intégrée régionalement à l'Asie orientale, où les salaires des pays voisins, notamment le Vietnam, apparaissent attractifs dans les secteurs comme l'électronique qu'ils développent rapidement à leur tour.

45 Avec Mahathir Mohamad, c'est un véritable expert dans la diversification des partenaires économiques et diplomatiques qui revient au pouvoir. Celui qui avait su jouer la carte de l'ouverture à la mondialisation pour assurer le développement souverain du pays devrait à nouveau habilement jongler avec les contraintes et les possibilités de l'insertion internationale, pour articuler ressources externes (capitaux, travailleurs, technologies importés) et besoins nationaux spécifiques dans le contexte d'une compétition régionale renouvelée. Dans cette dernière partie, les priorités formulées par le nouveau gouvernement sont articulées, dans une perspective plus large, à la structure institutionnelle du capitalisme malaisien. Soumises aux enjeux économiques présents, en particulier industriels mais aussi soumises à des attentes démocratiques extrêmement fortes, les réformes envisagées sont susceptibles de transformer le régime d'accumulation malaisien, si elles se donnent les moyens de prendre en charge, dernière la question du niveau de vie, celle des salaires, de la qualification et de la productivité des travailleurs.

3.1. Remonter la chaîne de valeur et requalifier la main-d'œuvre nationale

46 L'idée, partagée au sein du nouveau gouvernement et de son administration économique, est qu'il ne s'agit plus de se laisser leurrer par les bons chiffres de la croissance, mais d'admettre que celle-ci est peut-être plus pauvre en qualité que celle des pays à hauts revenus. Ce diagnostic étant posé, la question des solutions à construire reste pour l'heure ouverte. En effet, la Malaisie souffre d'un problème ancien et chronique de qualité de sa main-d'œuvre qui limite l'éventail des emplois qualifiés de même que la R&D et donc pèse sur les possibilités de montée en gamme.

47 Le haut et le bas de l'échelle des qualifications en Malaisie font l'objet de mouvements internationaux. Au niveau des hautes qualifications, on a assisté aux nombreux départs

de diplômés malaisiens qualifiés, qui ne sont pas, le plus souvent, d'origine malaise (Chinois et Indiens de Malaisie). À Singapour, et selon le recensement de 2010, 47 % des travailleurs étrangers qualifiés sont malaisiens. Cette fuite des cerveaux qualifiés, le fameux *brain drain*, ne s'explique pas par la nécessité de fuir la pauvreté, mais par celle de s'éloigner d'un système économique et social fondé institutionnellement sur une large discrimination positive en faveur des Malais allant de l'éducation à l'emploi, en passant par la propriété de la terre et du capital, le soutien aux PME, le prix du logement et l'accès aux appels d'offres (Gomez & Saravanamuttu, 2013). Dans le même temps, le système éducatif lui-même souffre de défauts qualitatifs assez graves, en particulier dans l'enseignement supérieur (Lafaye de Micheaux, 2019), amenant beaucoup de jeunes malaisiens à faire leurs études à l'étranger, où ils s'installent ensuite facilement. À l'autre extrémité du spectre, l'abondant recours aux travailleurs étrangers (certains parlent d'un tiers de l'emploi privé industriel) permet de maintenir la pression sur les salaires des emplois non qualifiés, dans un contexte de manque structurel de main-d'œuvre et de chômage stable et très bas, inférieur à 3,5 %. D'ailleurs, le taux de chômage est en moyenne un peu plus marqué pour les diplômés (4,5 %) que pour les non-diplômés[41].

48 Le contenu en qualifications de la croissance et des exportations, la position de la Malaisie à l'avenir dans une compétition régionale où le Vietnam progresse rapidement et vient désormais se positionner sur une spécialisation en électronique et semi-conducteurs manifestement proche, renouent avec les analyses critiques plus anciennes de Jomo, Felker et Rasiah sur l'industrialisation malaisienne et son système nationale d'innovation : les réformes en la matière n'ont jamais été véritablement menées à bien.

49 La dépendance aux technologies étrangères, donnée structurelle de l'industrialisation malaisienne et pan essentiel de son système productif, reste donc la solution pour avancer face à ces défis. Aussi le Japon a-t-il constitué la première visite officielle de Mahathir Mohamad à l'étranger, tout début juin. Le projet d'une nouvelle voiture y a été évoqué, non plus nationaliste comme l'était la *Proton* voulue par Mahathir Mohamad au début des années 1980 et développée dans les décennies suivantes, mais contribuant à réindustrialiser le tissu économique national et à dégager les effets d'apprentissage et l'entraînement technologique nécessaires. Il est attendu de cette coopération qu'elle permette de poursuivre une spécialisation qui repose aussi sur la montée en gamme industrielle. Les entreprises européennes et américaines de l'aéronautique ont déjà contribué à ces progrès depuis quelques années. Enfin, comme on l'a montré plus haut, les relations à la Chine, mieux calibrées et orientées, vont également être mobilisées dans d'autres secteurs pour repousser le piège d'une spécialisation bloquée en milieu de gamme et conduisant à maintenir les salaires à un niveau médiocre, à grand renfort d'importation de travail étranger.

50 Dominée par le rôle de l'État dans l'économie, la structure institutionnelle du capitalisme malaisien ménage en effet à la forme institutionnelle du travail le rôle le plus subalterne (Gomez & Lafaye de Micheaux, 2017). Ce statut revêt une très forte continuité depuis la période coloniale. L'État malaisien, planificateur, producteur, investisseur, redistributeur a acquis depuis 1971 un rôle de tout premier plan dans l'accumulation et le développement (1). De ses orientations, et à l'appui de ses politiques industrielles et de redistribution, découle la dimension de l'insertion internationale (2) ré-engagée, lors des années 1970, dans le but explicite et premier de résoudre les contradictions sociales du pays, et en particulier la marginalité économique et la pauvreté des Malais, dits aussi *Bumiputra*, population majoritaire en faveur de laquelle une politique de discrimination

positive a été adoptée. La dimension monétaire est au service de cette insertion et de la croissance (3) avant que ne soit définie la forme de la concurrence (4), complexe en Malaisie, car s'y entrecroisent les dichotomies nationale/étrangère ; entreprises publiques/privées et la dimension ethnique (entreprises sino-malaisiennes, Bumiputra – malaises, fortement soutenues par une politique de discrimination positive, autres.) et la question de la taille (PME versus – le plus souvent – grandes entreprises publiques ou multinationales étrangères). Dans ce schéma, le rapport salarial (5) est subalterne, totalement déterminé (voir la configuration 1971-2018, tableau 3).

51 Nous estimons que le récent et rapide rapprochement avec la Chine, y compris sur les plans politiques, financiers, industriels et monétaires, bien que très important sur un plan quantitatif, n'a pas pour autant mis en jeu la stabilité ni encore moins la hiérarchie de l'architecture institutionnelle malaisienne. La dépendance du pays à la Chine est d'abord une étroite interdépendance, ensuite une forte asymétrie en raison des masses respectives et de la capacité potentielle de la Chine, par ces projets démesurés rapportés à l'échelle malaisienne, de déstabiliser un secteur (la sidérurgie) ; un marché immobilier localement (Iskandar) ; un marché (l'électricité sur laquelle la Chine se positionne essentiellement sans produire –solaire – ou en produisant à perte – barrages au Sarawak). Sans compter les dégâts environnementaux qu'une administration trop complaisante (ou corrompue) a pu laisser occasionner par des exploitations de bauxite dérégulées, avant de réagir tardivement comme au Pahang en 2015 et 2016[42]. C'est donc au gouvernement d'assumer ses responsabilités en matière de réglementation en particulier environnementale, mais sa position prééminente dans la hiérarchie du système économique malaisien, reconnue et même soutenue par le pouvoir chinois, n'est pas remise en question.

52 Ménageant les complémentarités institutionnelles existantes, les liens spécifiquement établis avec la Chine n'ont pas non plus véritablement mis en cause l'insertion internationale, puisque c'est le secteur de l'électronique qui a été le plus sollicité par le déploiement des échanges commerciaux, la coopération monétaire entre les pays étant plutôt venue soutenir l'édifice d'ensemble, conférant à la monnaie malaisienne une meilleure stabilité, et facilitant encore davantage des échanges déjà en place. Les projets de e-commerce transfrontière engagés avec Alibaba accélèrent ces échanges, à la fois marchands et monétaires, mais ne les créent ni ne les déforment. La forme de la concurrence enfin n'est pas bouleversée non plus, mis à part sans doute dans les secteurs de la métallurgie ou un pan particulier de l'immobilier résidentiel, puisque les entreprises publiques chinoises intervenant en Malaisie via des accords de coopération (« memorandum of understanding ») se lient le plus souvent à leurs partenaires malaisiens des compagnies publiques ou liées à l'État (Governement Linked Companies). Il semblerait toutefois que cette architecture institutionnelle, laissée intacte par la nouvelle dépendance à la Chine, soit porteuse, après plusieurs décennies et compte tenu de l'environnement régional marqué par une nouvelle vague de pays émergents, de certaines contradictions : cette cohérence pourrait se trouver modifiée dès lors que l'on envisage, dans les réformes en cours, une remise à plat de la question salariale.

3.2. Prendre en charge la question des salaires et du niveau de vie : un enjeu politique partagé

53 La possibilité, pour le gouvernement malaisien de revenir, par une série de réformes cohérentes, sur la rémunération du travail articulée à l'amélioration des qualifications des salariés, afin d'ouvrir de nouvelles potentialités en matière de productivité, de capacités d'innovation et de compétitivité au sein des échanges régionaux semble se dessiner au lendemain des élections générales de mai 2018.

54 L'une des grandes priorités du gouvernement, la seconde selon le budget 2019, touche au « bien-être socio-économique des Malaisiens ». Sur ce sujet, on assiste en effet à un consensus des responsables de la Banque centrale et du directeur du budget au ministère des Finances, dont les réflexions se déploient à partir d'études scientifiques révélant la baisse du niveau de vie des 40 % les plus pauvres[43]. Outre l'affirmation renforcée du principe de la lutte contre la corruption, le souci de redistribuer des dividendes au-delà de la classe d'affaires est exprimé. La croissance doit redevenir plus « inclusive » et la question de la redistribution doit être sérieusement reposée. En effet, ce sujet n'a jamais déserté les discours politiques de l'UMNO, dans la mesure où les derniers budgets et le 11e Plan Malaisien évoquaient les mesures ciblées en faveur des quatre premiers déciles, le *Bottom 40* faisant d'ailleurs l'objet d'une catégorie statistique en soi, particulièrement surveillée. Cependant, la réouverture de l'échelle des inégalités par le haut, l'enrichissement ostentatoire de la frange politique supérieure, l'explosion de l'évasion fiscale[44] ont amené les Malaisiens à considérer que leur situation ne s'améliorait plus, voire se dégradait. La TVA de 6 % introduite par Najib Razak en 2014 s'est avérée hautement impopulaire dans ce contexte.

55 Le relèvement du salaire minimum et l'orientation à la hausse du niveau général des salaires sont envisagés pour améliorer les perspectives sociales des jeunes diplômés malaisiens. De fait, la formation de la main-d'œuvre était déjà jugée comme « le maillon faible du système national d'innovation » selon G. Felker au début du XXIe siècle. Les pistes envisagées par le gouvernement sont étonnamment larges. Sur le volet du travail et de sa revalorisation, une hausse du salaire minimum est prévue dans le budget 2019 : 1 100 MYR (soit 235 euros) par mois à partir du 1er janvier 2019, contre 1000 actuellement (le salaire minimum avait été instauré par Najib Razak en 2014). Mais les hésitations entourant la redéfinition de nouvelles formes institutionnelles (qui encadrent le régime d'accumulation) se sentent clairement à l'endroit des travailleurs immigrés[45]. Ce sujet est au cœur de tensions objectives entre le souci conjoncturel de faire diminuer le recours aux travailleurs immigrés pour tenter de contrer la montée du chômage des jeunes malaisiens diplômés ; le recours structurel à cette main-d'œuvre étrangère pour limiter la hausse des salaires ; la volonté de faire progresser les qualifications et la spécialisation industrielle vers une production à plus haute valeur ajoutée ; les évidentes limites éducatives qui freinent ces progrès. D'autant plus que la nécessité, inscrite dans une perspective de long terme, de redévelopper un système éducatif de qualité ne semble pas véritablement assurée par la nomination déjà controversée d'un ministre de l'Éducation, docteur en études islamiques.

56 La nouvelle politique à l'égard des travailleurs migrants s'inscrit sur un terrain où la Malaisie de Najib Razak était très mal classée par le Département d'État des États-Unis dans les rapports successifs sur le trafic d'êtres humains. La déshumanisation du

traitement des étrangers et la corruption notoire des administrations en charge des travailleurs étrangers avaient été poussées très loin par le précédent régime. La chasse policière aux travailleurs clandestins s'est durcie en juillet et août 2018 : les étrangers sans papiers, très nombreux en particulier à Kuala Lumpur, font l'objet de mesures policières intensives et médiatisées. Ces mesures contredisent les ambitions et les attentes des défenseurs des droits en termes de progrès des droits humains, qui s'attendaient à ce que le cadre juridique, policier et administratif en la matière progresse rapidement sous le nouveau gouvernement. Cependant, un mois plus tard, à rebours de ce durcissement des conditions des migrants en Malaisie, la taxe pour les travailleurs étrangers prolongeant leur contrat en Malaisie est imputée aux employeurs au lieu d'être acquittée en quasi-totalité par les immigrés[46].

57 En mettant à l'agenda l'éducation, le travail et sa rémunération, et en envisageant de reconsidérer le recours massif au travail étranger peu qualifié, les réformes en cours pourraient conduire à profondément modifier la hiérarchie institutionnelle qui fait du rapport salarial la dimension la plus subalterne du capitalisme malaisien. Les nouvelles autorités sont conscientes qu'une clé de répartition de la valeur ajoutée d'environ 35 % pour les salaires contre 65 % pour la rémunération du capital, exceptionnellement favorable au capital, pourrait devenir source de blocage des progrès sociaux. Le consensus historique durable accompagnant le régime d'accumulation mis en place à partir de 1971 plaçait le développement conduit par l'État et tiré par les exportations, sous le signe d'une redistribution des ressources pro-Bumiputra (Gomez et Lafaye de Micheaux, 2017). Il avait donné lieu, au cours des dernières années, à une forte corruption, longtemps inscrite dans un système de patronage politique de la croissance, plus récemment liée à un nombre très restreint d'individus et centré sur le Premier Ministre Najib Razak (Gomez et al, 2017). Ainsi, le travail ferait-il à moyen et long terme l'objet de profondes transformations qualitatives et en termes de répartition : mieux rémunéré ; de moins en moins marqué par le critère ethnique ; favorisant la main-d'œuvre nationale au détriment de l'importation de travail étranger ; offrant des débouchés locaux aux jeunes malaisiens plus formés et mieux qualifié, sa transformation ouvrirait de nouvelles possibilités macroéconomiques et systémiques au capitalisme malaisien, bloqué dans une trajectoire de spécialisation à relativement bas salaires et faible contenu technologique.

3.3. Malaysia Baru : des réformes porteuses d'un nouveau régime d'accumulation

58 Il semblerait ainsi qu'avec Mahathir Mohamad un nouveau régime d'accumulation s'esquisse actuellement : cette transition s'impose suite aux nombreuses contradictions dont le régime d'accumulation précédent, qui avait soutenu le pouvoir de l'UMNO, était porteur. Nous proposons d'inscrire en perspective historique longue la nouvelle structure institutionnelle qui, sur la base d'un consensus politique inédit, pourrait se dessiner sous nos yeux.

Tableau 3 : Configurations institutionnelles du capitalisme malaisien : une perspective historique

Formes institutionnelles	Malaya coloniale 1874-1957	Malaisie indépendante I 1957-1970	Malaisie indépendante II 1971-2018	*Malaysia Baru* Post Élections mai 2018
1 Sommet de la hiérarchie institutionnelle	Insertion internationale	Insertion internationale	Relation État/ Économie	Relation État/ Économie
2	Régime monétaire *domine l'insertion internationale entre 1939 et 1957 (Zone sterling)*	Formes de la concurrence	Insertion internationale	Insertion internationale
3	Formes de la concurrence	Relation État Post colonial / Économie	Régime monétaire	***Rapport salarial***
4	Relations État Colonial/ Économie	Régime monétaire	Formes de la concurrence	Régime monétaire
5 Dimension la plus subalterne, dépendante des autres	Rapport salarial	Rapport salarial	Rapport salarial	Formes de la concurrence

Source : l'auteur

59 Les nouvelles autorités politiques, de même que les premières administrations économiques du pays et en particulier Bank Negara, la banque centrale, telles qu'on a pu les rencontrer lors de notre récente enquête de terrain, ne savent pas encore très bien dans quel ordre procéder.

60 Le maintien du rôle de l'État dans l'économie au premier rang semble acquis, tandis que la priorité politique est donnée à la lutte contre la corruption et le pillage de la nation. Le mandat démocratique en ce sens est sans équivoque : « les Malaisiens ont remplacé un gouvernement de kleptocratie générale par un gouvernement transparent (clean) et démocratique[47] ». À l'automne, Najib Razak et sa femme avaient déjà été arrêtés et mis en prison. Dans chacun des cas, l'incarcération a été effective mais très courte et suivie d'une libération sous (conséquente) caution. Outre une villa coûteuse, d'innombrables biens de luxe ont été réquisitionnés et sont ainsi redevenus propriétés de l'État. Leur procès reste à venir, vraisemblablement en février 2019. Au principe de justice s'ajoute ici le souci de ramener dans les caisses de l'État la plus grande partie possible des milliards détournés,

ce que permettront aussi l'arrestation et la condamnation du multimillionnaire Jho Low, *jet-setter* et homme d'affaires de Najib Razak. Plus systémique, la taxe sur l'héritage devrait être réintroduite, selon une annonce faite en octobre par Mahathir Mohamad. Le 2 novembre, elle n'apparaît toutefois pas dans le premier budget du nouveau gouvernement. En revanche, sur le strict volet des engagements en faveur du pouvoir d'achat, une baisse immédiate des taxes a été opérée au lendemain des élections, avec l'abandon de la TVA au 1er juin (passée de 6 à 0 %). Simultanément, l'objectif de soutien à la croissance est maintenu et réaffirmé via l'annonce d'une politique monétaire favorable à l'activité et au pouvoir d'achat, tandis que le projet de budget 2019 prévoit une inflation comprise entre 2,5 et 3,5 %, après 1,5-2,5 % en 2018.

61 Une autre priorité gouvernementale est de restaurer la confiance dans les institutions. Cela devrait permettre à l'État de retrouver de l'efficacité dans la conduite du développement et de dégager des marges de manœuvre budgétaires. L'une des premières mesures a donc été de reconsidérer les mandats des grandes bureaucraties et des entreprises publiques ou semi-publiques, dites *Government linked companies*. Nées des politiques pro-malais de l'UMNO, ayant participé au succès politique de Najib Razak et au soutien artificiel de l'activité économique, via jusqu'à 50 % des investissements au cours de la décennie 2010, ces entreprises ont constitué en quelques mois, et en quelques déclarations fracassantes de leurs dirigeants, une ligne de fracture au sein de la bureaucratie, selon les allégeances personnelles aux hommes politiques clés du pays (Mahathir Mohamad, Daim, Najib Razak, Anwar etc.). La volonté de redéfinir le rôle du gouvernement dans l'économie, devenu très étendu au cours des dernières décennies (Gomez *et al.*, 2017), en partant du large secteur des grandes entreprises et diverses agences publiques, est très claire. On peut en cela considérer que la dimension institutionnelle dite des formes de la concurrence serait en passe de devenir la plus subalterne ; car, sortant de la logique de patronage au service de la continuité du pouvoir politique, elle devient elle-même directement dépendante de la dimension financière et monétaire. Ceci s'opère par le vecteur d'une banque centrale en support de la croissance et des réformes, au service d'un soutien actif au pouvoir d'achat et à la réduction de nouvelles inégalités[48]. Cependant, l'annonce de la mise au pas des grandes entreprises publiques, de la bureaucratie économique et des entreprises liées au gouvernement, fait encourir un risque de blocage de l'administration malaisienne. En effet, celle-ci est en majorité d'ethnie malaise, elle est directement le produit du compromis historique précédent. Cependant, une large partie d'entre elle ayant voté pour la nouvelle Malaisie, la conversion du système bureaucratique et économique publique malaisien, souhaitée par le nouveau gouvernement, reste tout à fait possible. Les récents départs d'importants membres du parti UMNO pour la coalition de gouvernement, comme celle de Mustapa Mohamed, l'ancien ministre du commerce international et de l'industrie de Najib Razak, devraient faciliter ce basculement.

62 Ainsi, et dans le contexte qui s'esquisse actuellement, la relation salariale, articulée à nouveaux frais aux autres formes institutionnelles, deviendrait une nouvelle force du développement. Cette transition pourrait s'opérer dans un cadre de relative prospérité économique, de dépendance maîtrisée à la Chine et à la faveur d'une rupture politique, elle-même vectrice d'une continuité plus forte qu'il n'y paraît.

Un changement structurel profond envisagé pour le capitalisme malaisien, dans le cadre d'une dépendance aménagée et consentie à la Chine

63 En octobre 2018, un nouvel élément vient mettre en lumière la relation Malaisie-Chine autour du procès de Najib Razak pour les détournements de fonds (1MDB) qui se montent à plusieurs milliards de dollars. Cette action de la justice est nécessaire dans le cadre du retour de l'état de droit, et cohérent avec les efforts entrepris par le gouvernement pour lutter contre la corruption au niveau de la tête des grandes entreprises publiques. Elle implique non seulement la femme de Najib Razak, également arrêtée, mais aussi Jho Low, homme de main de Najib Razak. Placé en accusation par contumace et sous mandat d'extradition, le multimillionnaire serait à Macao et entrerait désormais dans un jeu de marchandage, selon les termes de Mahathir Mohamad, de la part de la Chine, qui pour le moment, se garde de le remettre aux autorités malaisiennes[49]. La capacité de Mahathir Mohamad à obtenir au moment où il le souhaite ce qu'il demande légitimement sera, sans doute, un test de son pouvoir personnel de persuasion vis-à-vis de la Chine, connue pour sa forte résistance aux demandes d'extradition. Mais devra-t-on, comme le soulignent les commentateurs, y voir une mise en jeu de la souveraineté du pays dans le cadre de la nouvelle dépendance ? En mai, les commentateurs estimaient que la victoire politique malaisienne allait conduire la Chine à réviser son *modus operandi* peu regardant de l'éthique et des droits humains en Asie du Sud-Est ; en octobre, c'est le doute qui domine dans la presse internationale. Cependant les lignes de force de la « précieuse relation » sont tellement bien dessinées désormais, que l'on penche plutôt vers une dépendance maîtrisée, pensée sur le long terme et sans à-coups politiques, et qui permettra à Mahathir Mohamad, puis à son successeur, de continuer à construire la prospérité du pays dans un cadre financier, économique et géopolitique apaisé. C'est notre opinion à l'heure où, en particulier lors de la visite d'État en Chine en août 2018, il a été signifié et entendu que la corruption n'était plus de mise ; où les intérêts communs pour la paix et l'intégration économique régionale ont été rappelés ; où les domaines de transferts de technologie des investissements chinois vers la Malaisie sont conjointement identifiés, et où, enfin, il a été acté que la ligne de train Est-Ouest connectera effectivement le port en eaux profondes de Kuantan en mer de Chine du Sud, à Klang, sur le détroit de Malacca.

64 Les élections malaisiennes ont bien constitué une surprise : c'est un véritable coup de théâtre démocratique né de larges aspirations en matière de justice, de retour au droit et de préservation du pouvoir d'achat. Tout en ménageant une forme de continuité dans un grand nombre de domaines, la nouvelle dépendance économique et ses soubassements politiques vis-à-vis de la Chine ont amené le nouveau gouvernement à reconsidérer de manière extensive des relations devenues trop étroites et marquées par les malversations et le soutien à un régime corrompu. Le grand voisin avait soutenu Najib Razak et engagé la Malaisie dans une forme de dépendance nouvelle et encombrante pour ce pays très ouvert mais jaloux de sa souveraineté. Cette dépendance à la Chine, qui ne mettait cependant pas en cause la structure institutionnelle du capitalisme malaisien va clairement être re-calibrée et définie à nouveaux frais. Mahathir Mohamad jongle avec les différents partenaires économiques et diplomatiques du pays, pour mener à bien des réformes (travail, salaires, éducation, droits fondamentaux, réindustrialisation) jugées nécessaires à la poursuite du développement du pays. En le faisant, il pourrait moins,

finalement, réduire les liens avec la Chine que modifier en profondeur le caractère du capitalisme malaisien, notamment en revenant pour la première fois de l'histoire économique moderne sur une répartition des revenus structurellement défavorable au travail. L'articulation entre le maintien d'une dépendance au commerce, aux technologies et aux capitaux étrangers, avec la remontée de la part du travail dans la valeur ajoutée, pourrait faire figure de modèle.

BIBLIOGRAPHIE

Banque centrale de Malaisie (2018), « A Critical Assessment of Direct Investments Abroad (DIA) and the Changing Nature of Foreign Direct Investments (FDI), *Bank Negara Malaysia Quaterly Bulletin* (16p.), mars 2018.

Banque centrale de Malaisie (2017), *BNM Annual Report 2017,* Kuala Lumpur.

Bastide L. (2019), « Internationalisation des marchés du travail et mobilisation de la rente migratoire en Malaisie », *in* Delfolie D., Fau N. & E. Lafaye de Micheaux (dir.)*, Malaisie Contemporaine,* Bangkok-Paris, IRASEC-Indes Savantes. (à paraître)

Boyer R. (2016), *Économie politique des capitalismes*, Paris, La Découverte.

Delfolie D., Fau N. & E. Lafaye de Micheaux (2016), « Malaisie-Chine : examen politique, socio-économique et socio-géographique d'une relation inscrite dans la continuité », *Carnet de l'Irasec/ Irasec Discussion Paper*, 272 p. http://www.irasec.com/ouvrage135

Dellas J. (1953), « La zone monétaire sterling », *Revue économique*, vol. 4, n° 6, p. 859-883.

Devadason Evelyn S. (2015), « Framing China-Malaysia trade relations beyond ASEAN:

Factoring the Regional Comprehensive Economic Partnership », *The Journal of Developing Areas*, vol. 49, n° 2.

Fau N. (2019), « Iskandar Malaysia : le nouveau mégaprojet de la Malaisie contemporaine », *in* Delfolie D., Fau N. & E. Lafaye de Micheaux (dir.), *Malaisie Contemporaine*, Bangkok-Paris, IRASEC-Indes Savantes. (à paraître)

Fau N. & B. de Tréglodé (dir.) (2018), Mers d'Asie du Sud-Est, Paris, CNRS éditions.

Felipe J. (2012), « Tracking the Middle-Income Trap: What it is, Who is in it, and Why? », *ADB Economic Working Paper Series* n° 306.

Felker G. (2003), « Southeast Asian industrialisation and the changing global production system », *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 2, p. 255-282.

Felker G. (2015), « Malaysia's Development Strategies, Governing distribution-through-growth », *in* Meredith Weiss (ed.), *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia*, Abingdon, Routledge, p. 133-147.

Figuière C. & Guilhot L. (2007), «Vers une typologie des "processus régionaux", le cas de l'Asie Orientale », *Revue Tiers-Monde*, Vol.192, n°4, 895-917.

Furnivall J. S. (1948), *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, New York, New York University Press.

Gomez. E. T. & K. S. Jomo (1999), *Malaysia's Political Economy. Politics, Patronage and Profits* (1997), Cambridge, Cambridge University Press.

Gomez E. T. & J. Saravanamuttu (2013), *The New Economic Policy in Malaysia*, Petaling Jaya, Sird.

Gomez. E. T., Lee A. A. & E. Satkunasingam (2015), « The State's Business: Government-Linked Companies, the Financial Sector, and Socioeconomic Development in Malaysia », *in* Gomez E. T., Bafoil F. & Kee Cheok Cheong, *The State's Return to Business: The Global Financial Crisis, Neo-liberalism, and GLCs*, Abingdon, Routledge.

Gomez. E. T. & E. Lafaye de Micheaux (2017), « Diversity of Southeast Asian Capitalisms: Evolving State-Business Relations in Malaysia", *in* Nederveen Pieterse J., Embong A.R. & S.-Y. Tham, *Changing Constellations of Southeast Asia: From Northeast Asia to China*, Abingdon, Routledge.

Gomez E. T., Padmanabhan T., Kamaruddin N., Bhalla S. & F. Fisal (2017), *Minister of Finance Incorporated, Ownership and Control of Corporate Malaysia*, Singapour, Palgrave MacMillan.

Jomo K. S. (ed.) (1993), *Industrialising Malaysia. Policy, Performance, Prospects*, London, Routledge.

Jomo K. S. (ed.) (1995), *Privatizing Malaysia. Rents, Rhetoric, Realities*, Boulder, Westview Press.

Jomo K. S. (1988), *A Question of Class. Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*, Singapour, Oxford University Press.

Jomo K. S. (1998), « Financial liberalization, crises and Malaysian policy responses », *World Development*, vol. 26, n° 8, p. 1563-1574.

Jomo K. S. (2001), « Rethinking the role of government in Southeast Asia », *Rethinking the East Asian Miracle*, *in* Stiglitz J. & S. Yusuf (eds), Washington/New York, World Bank/Oxford University Press, p. 461-508.

Jomo K. S., Felker G. & R. Rasiah (eds.) (2000), *Industrial Technology and Development in Malaysia Industry and Firm Studies*, London, Routledge.

Khoo B. T. (1995), *Paradoxes of Mahathirism. An Intellectual Biography of Mahathir Mohamad*, Kuala Lumpur, Oxford University Press.

Lafaye de Micheaux E. (2012), *La Malaisie, un modèle de développement souverain ?*, Lyon, ENS Éditions.

Lafaye de Micheaux E. (2014a), « Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ? », dossier « *Economie Politique de l'Asie » (II. Asie Orientale), opinion débat*, *Revue de la régulation* [En ligne], 15 | 1er semestre / Spring 2014. http://regulation.revues.org/10760

Lafaye de Micheaux E. (2014b), « La Malaisie aux prises avec le middle-income trap? 2003-2013 : incertitudes du présent et crispations politiques », *Dynamiques Internationales*, vol. 9, n° 4, p. 3-22.

Lafaye de Micheaux (2016), « La Malaisie de Najib Razak : solidité économique sur fond de tension politique », *IFRI : Asie Visions*, n° 85, Avril.

Lafaye de Micheaux E. (2017), *The Development of Malaysian capitalism, From British Rule to the Present Day*, Petaling Jaya, SIRD.

Lafaye de Micheaux E. (2017), *« Malaisie 2017 : Disgrâce », Asie du Sud-Est 2017*, A. Pesses et C. Tran (eds), Bangkok-Paris, IRASEC-Indes Savantes.

Lim G. (2015), « China's investments in Malaysia: choosing the " right " partners », *International Journal of Chinese Studies*, 6:1, 1-30.

Morin A. (2019), *Stratégies d'implantation des entreprises publiques chinoises au Cambodge et en Malaisie* , thèse de doctorat, Université Rennes 2 (non soutenue).

Nazrin Shah (Sultan), (2017), *Charting the Economy: Early 20th Century Malaya and Contemporary Malaysian Contrasts*, Kuala Lumpur, Oxford University Press.

Tham S.-Y. (2018), « Chinese Investment in Malaysia: Five Years into the BRI », *ISEAS Perspective*, n ° 11, February.

Li R. & K-C. Cheong (2017), « Huawei and ZTE in Malaysia: The Localisation of Chinese Transnational Enterprises », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 47, n° 5, p. 52-73.

Teh Y.K. (2018), *From BMF to 1MDB, A Criminal and Sociological Discussion*, Petaling Jaya, SIRD.

Yeoh K.K. (2018), « Malaysia: Perception of Contemporary China and Its Economic, Political and Societal Determinants », *The Pacific Review,* October 2018. DOI : 10.1080/09512748.2018.1480522

NOTES

1. *1 Malaysia Development Berhad* (1MDB) est un fonds public d'investissement créé par Najib Razak en 2009, qui cumulait les postes de Premier ministre et de ministre des Finances. Nous détaillions et analysions dans un texte intitulé « Disgrâce », les fondements de ce scandale au retentissement planétaire et ses immédiates répercussions politiciennes. Dès lors que la critique et l'expression publique étaient devenues quasi impossibles, dans un contexte politique de plus en plus répressif mêlant l'intimidation et la menace, ce scandale avait engendré une forme de honte, d'accablement et de désespoir populaire (Lafaye de Micheaux, 2017). Pour une étude complète de 1MDB, voir Teh Yik Koon (2018).

2. Le Parti communiste chinois est lié depuis 2010 par un accord (MoU) à l'UMNO. Un partenariat stratégique a été établi en 2014, l'année de l'amitié Malaisie-Chine. Plusieurs visites d'État ont été échangées. Des accords industriels commerciaux de très grande ampleur (plusieurs dizaines de milliards de US$) ont été signés en novembre 2016.

3. En effet Anwar Ibrahim, ancien vice-Premier ministre de Mahathir Mohamad jusqu'à son renvoi et emprisonnement politique en 1998, était devenu le fer de lance, à la fin des années 1990 du mouvement d'opposition *Reformasi*, puis le leader de la première coalition d'opposition *Pakatan Rakyat*. Il a été à ré-emprisonné sous Najib Razak, consécutivement à un nouveau simulacre de procès en février 2015.

4. La présente chronique repose sur une série d'entretiens et d'observations rendue possible grâce à l'invitation de l'Ambassade de France et à un accueil à l'Institut Pondok Perancis, Kuala Lumpur, Malaisie.

5. Le *Council of Eminent Personnes* (CEP), appelé ironiquement *Council of Elderly Personnes*, a été constitué par l'ancien ministre Daim, connu en Malaisie pour avoir développé la corruption à grande échelle lors des privatisations qu'il a conduites dans les années 1980. Il avait été rappelé par Mahathir Mohamad après la crise asiatique de 1997, alors qu'il était aussi trésorier du parti UMNO (Gomez & Jomo, 1999, p. 53-56 ; Jomo, 1995). Aux hautes figures intellectuelle et administrative de K. S. Jomo et Tan Sri Zeti s'ajoutent enfin l'homme le plus riche du pays et presque centenaire « roi du sucre » Robert Kuok, grand magnat du capitalisme familial sino-malaisien, multimilliardaire de l'agroalimentaire, et Tan Sri Hassan Marican, ancien président de Petronas, l'entreprise pétrolière publique et première multinationale malaisienne.

6. « China's south-east Asia push threatened by new Malaysia régime. Status as Belt and Road posterchild at risk as Mahathir vows to review Chinese projects » dans le *Financial Times* du 16 mai 2018 ; ou encore, le même jour, dans *The Diplomat*, « What's Next for Malaysia-China Relations After the 2018 Elections? A closer look at how bilateral ties will likely shape up under the new government in the coming years ».

7. Pour l'Ambassade de France, la croissance (5,9 % en 2017) est jugée robuste. Un autre point de vigilance porte sur l'endettement privé, en particulier des ménages (84 % du PIB, + 2 points par rapport à 2010). « Malaisie, cadre économique et financier », *Publications du service économique*, DG Trésor, août 2018.

8. À l'occasion de la présentation du Budget 2019, le ministre des Finances a publié son traditionnel rapport économique, le 2 novembre 2018. La dette publique imputable à 1MDB serait de 44 milliards de MYR (10 mds US$).

9. Pris dans une phase de chute des ressources budgétaires liées au pétrole, le gouvernement précédent résolvait la quadrature du cercle en sortant artificiellement de ses comptes un grand nombre de projets d'investissements publics (Lafaye de Micheaux, 2016).

10. World Bank, *Malaysia Economic Monitor 2018*, p. 28-29.

11. Malaisie, Ministère des finances, *Budget 2019*, 2 novembre 2018.

12. Entretien, Putrajaya, 24 août 2018. Sous l'ancien gouvernement, Johan Mahmood Merican était le directeur adjoint de la planification au sein de l'*Economic Planning Unit* (EPU), une entité directement rattachée au Premier ministre, lui-même alors ministre des Finances. La réorganisation de l'administration économique, dont le déclassement d'EPU dépendant désormais du ministère des Affaires économiques, a été opérée par le nouveau gouvernement qui n'a pas l'intention d'accorder le même pouvoir ni les mêmes moyens à la planification à l'avenir. L'ancien numéro 2 d'EPU est en charge du budget au ministère des Finances à Putrajaya, dans un ministère dirigé par le Secrétaire général Ahmad Badri. La sérénité et le caractère cohérent de ses vues par rapport à celles de la banque centrale et aux échos du Conseil des Éminentes Personnalités confèrent de la crédibilité aux réformes qui vont être engagées.

13. Nous citons ici le Premier ministre afin de restituer cette langue politique très particulière, toujours théâtrale, excessive, expressive et ironique, qui communique, sur la scène domestique, un projet et un message politique essentiels. Langue que les Malaisiens entendent et comprennent dans le cadre de la culture politique malaise et malaisienne décrite par C. Kessler (1995) après A. Milner (1962) et qu'il serait certainement insuffisant de qualifier ici de diatribe populiste. Tout autre est le ton du discours du même Mahathir Mohamad à la 73e Assemblée des Nations Unies, le 28 septembre 2018.

14. Cette visite s'est déroulée entre le 17 et le 21 août après celle rendue dès le mois de juin au Japon, pour bien souligner que Mahathir Mohamad souhaite conserver la maîtrise de son agenda diplomatique, et son souhait de revenir lui-même sur la hiérarchie entre les puissances régionales.

15. Les postes de la haute fonction publique sont pris, dès l'été, dans des jeux d'allégeance à forte dimension personnelle : largement clivés non seulement selon la ligne de partage UMNO/ Pakatan Harapan mais aussi, au sein de la nouvelle coalition, par une fracture selon le pour ou contre Daim. Mahathir Mohamad n'est pas neutre dans cette dynamique et s'inquiète des possibilités de sabotage, dont chacun comprend qu'elle peut miner le crédit et l'action du nouveau gouvernement. À titre d'exemple, Dr Suraya Ismail, chercheuse au Khazanah Research Institute (KRI), devenue directrice après le départ de son directeur Dato' Charon Mokzhani, qui juge extrêmement injustes et destructrices les déclarations cinglantes de l'exécutif à propos de Khazanah, le premier fonds souverain du pays et bras armé du gouvernement. Khazanah a été publiquement accusé de ne pas avoir rempli son mandat : tout le conseil d'administration a démissionné (Entretien, KRI, Kuala Lumpur, 20 août 2018). À l'inverse, Dato' Charon Mokzhani,

ancien membre du CA de Khazanah et proche de Daim, a pris la tête du département des investissements du Malaysian Industrial Development Finance Bhd, le plus ancien fonds de développement des investissements domestiques (1965), désormais rattaché à l'autre très grand fonds d'investissement national PNB, désormais présidé par Tan Sri Zeti. À la colère qui s'exprime à Khazanah s'oppose l'optimisme face à l'avenir de MIDF (Entretien, 17 août 2018, MIDF, Kuala Lumpur).

16. *Straits Times* (Singapour), 1er juin 2018 : « Scrapping high-speed rail project will carry high costs for Malaysia », citant depuis Pekin le tabloïd chinois *Global Times*.

17. *Financial Times*, 23 mai 2018 : "Malaysia will take a shrewder view on investment from China, From Jomo Kwame Sundaram, Kuala Lumpur, Malaysia." https://www.ft.com/content/d0c0e63a-5dab-11e8-ad91-e01af256df68

18. Quatre sur cinq des priorités malaisiennes figurent dans les dix secteurs retenus par la Chine : l'éducation, l'information, les télécommunications, la santé, les soins aux personnes âgées, les équipements aérospatiaux et aéronautiques, les voitures électriques, les transports et les énergies renouvelables.

19. *The Diplomat,* 16 juin 2018 : « How China Lost Sight of Malaysia's Changes. China's ethical missteps in Malaysia offer lessons for the Belt and Road », Peter T.C. Chang (ICS, University of Malaya).

20. Dans les derniers temps d'une campagne compliquée et extrêmement courte (11 jours), quelques personnalités qui suivaient les déplacements politiques avaient senti croître la foi dans la possibilité de la victoire de Mahathir Mohamad et ses alliés. Eddin Khoo, intellectuel malaisien et fils du grand historien national Khoo Boo Teik, journaliste et écrivain, en faisait partie. Entretien, Kuala Lumpur, 2018.

21. Dans une lettre rendue publique ultérieurement, Najib Razak avait demandé le soutien de la CIA en cas de désordres publics : ceux-ci étaient envisagés non pas en cas d'échec, mais bien suite à une trop courte victoire.

22. Avocate et ancienne présidente du barreau de Malaisie, étroitement surveillée par le pouvoir dont elle dénonçait systématiquement et farouchement les atteintes aux droits humains comme à la constitution, Dato' Ambiga Srenevasan a été nommée, au lendemain des élections, membre de la commission de réforme des institutions, chargée de la transformation du droit malaisien et de son système judiciaire en général. Entretien, le 24 août 2018, Kuala Lumpur.

23. *The Star*, 31 mai 2018, « More Chinese firms invest in Malaysia after new Govt installed ».

24. Miss Choo, directrice de la planification, MIDA, 20 août 2018, Kuala Lumpur. Avec 37 ans de métier au MIDA, Miss Choo a conduit durant des décennies le département de statistiques, qu'elle a tenu avec une rigueur et une impartialité légendaires, se rendant indispensable auprès des ministres successifs. Devenue directrice de la planification, elle semble manifestement heureuse de se mettre au service du nouveau gouvernement. Mais, lors de notre visite, le *statu quo* entoure l'activité de cette administration confiante dans son avenir et dans celui du pays, car le nouveau ministre (Darell Leiking) n'était alors pas encore nommé. Le précédent (et très respecté) ministre du Commerce International et de l'Industrie, élu du parlement pour l'UMNO, ralliera lui-même le Pakatan Harapan le 27 octobre 2018.

25. Mohamad Nozlan Khadri, directeur adjoint du département de la politique monétaire où il travaille depuis de nombreuses années. À la différence des autres administrations moins indépendantes, la continuité est extrêmement forte à la banque Centrale : au poste de gouverneur, Nor Shamsiah, ancien adjoint pour la finance de Zeti, succède à Muhammad bin Ibrahim, ancien adjoint pour les investissements de Zeti. En poste à la

banque centrale depuis 1987, Shamsiah y a été vice-gouverneur à partir de 2010 avant de quitter l'institution en avril 2016, en même temps que Zeti qui résistait alors à Najib dans une période troublée par le scandale 1MDB. À l'époque, c'est le premier adjoint, Mohamed Ibrahim, qui avait été nommé gouverneur à sa suite avant d'être remercié par la nouvelle équipe au pouvoir. Shamsiah a été rappelée du FMI à New York le 18 juin et, nommée par Mahathir Mohamad, a pris son poste de gouverneur au 1er juillet. Entretien, Bank Negara, Kuala Lumpur, 23 août 2018.

26. Entretiens, Kuala Lumpur, 17 août et 24 août 2018.

27. CIMB-PRINCIPAL, *China Direct Opportunities Fund Prospectus*, *"Harnessing the opportunities from direct investments in China A-Shares"*, mai 2018. Nous ne disposons pas encore de données sur l'activité de ce fonds, dans la mesure où le premier bilan en sera établi dans le premier rapport annuel, qui ne sera publié que début 2019.

28. Entretien, Bank Negara, Kuala Lumpur, 23 août 2018.

29. La chute des exportations malaisiennes de 16 % a été résorbée dès l'année suivante.

30. *The News Straits Times*, juin 2018, « Bilateral trade between Malaysia, China to exceed US$100 bln ».

31. Source : Ministère de l'Industrie et du Commerce, MITI, 2018, dernières données disponibles.

32. Xiamen est la ville chinoise dont l'université a ouvert une antenne en Malaisie, à Sepang, près de l'aéroport : les travaux avaient été inaugurés par Najib en 2014.

33. Le but affiché est de doubler le volume du e-commerce à l'horizon 2020 pour le porter à 211 mds de MYR, soit 50 mds US$ en 2020. Six directions sont privilégiés : accélérer l'adoption du e-commerce par les vendeurs ; élever l'adoption des approvisionnements par le même biais (e-procurement) ; lever les barrières non tarifaires (documents remplis en ligne ; paiement électronique transfrontalier ; protection des consommateurs) ; refondre les systèmes d'incitations ; investir dans les partenaires stratégiques du e-commerce ; promouvoir les marques nationales par le biais du e-commerce). World Bank, *Malaysia Economic Monitor 2018*, p. 59.

34. Cainiao, la filiale logistique d'Alibaba, Lazada, le vecteur d'e-commerce d'Alibaba en Asie du Sud-Est et la poste malaisienne devaient développer ensemble un centre régional d'e-distribution à la fin 2017 (il s'agit d'assurer la fonction de e-fulfillement), tandis que le Alibaba Cloud, bras informatique du groupe, prévoyait déjà d'ouvrir un centre en Malaisie.

35. « Alibaba Signs MoU with Malaysia's MDEC and Hangzhou Municipal Government to Facilitate Global Trade for SMEs Under eWTP », Hangzhou, China, May 12, 2017.

36. "e-fulfilment hub : a one-stop online cross-border trading services platform, cooperation in e-payment and financing, and the development of e-talent training that will support Malaysia's planned transformation into a digital economy", Source : communiqué de presse (Alibaba) :« Alibaba Signs MoU with Malaysia's MDEC and Hangzhou Municipal Government to Facilitate Global Trade for SMEs Under eWTP », Hangzhou, China, May 12, 2017. Pour mieux « comprendre » le climat et le contexte de cette initiative : https://www.youtube.com/watch?v=SzPqkEDSVDw

37. World Bank, *Malaysia Economic Monitor 2018*, p. 57-60.

38. *MITI 2017 Report*, p. 44.

39. Muhamad Aizuddin, Lim Boon Seong, Daryl Yong, Chang Wen Huei, Rantai ak Naga, Ooi Kiesha, Catharine Kho, « Escalating Trade Tensions and Potential Spillovers to Malaysia », *BNM Quaterly Bulletin,* 3rd Quarter, 2018.

40. Malgré un recul des biens agricoles qui représentent 7 % de ses exportations, contre 84 % d'exportations industrielles manufacturées et 9 % pour les produits miniers (dont pétrole et gaz) ; Source Matrade/ MITI.

41. Rapport de la Banque mondiale, *Malaysia Economic Monitor 2018*, p. 22.

42. Elles ont conduit la Malaisie à en devenir le premier exportateur mondial en quelques mois, et premier fournisseur de la Chine (50 % de ses importations). Cette activité, sous moratoire depuis, devrait reprendre selon une annonce du gouvernement Mahathir Mohamad en septembre 2018.

43. Sur fond d'un scandale financier aux montants exorbitants avec, au premier plan, des perquisitions dans les nombreuses résidences de Najib et de sa femme, les images de sacs à main de luxe par centaines, de diamants extravagants ou encore de l'immense yacht de Jho Low, d'une valeur de 250 millions de US$ et dont le Trésor ne pourra jamais récupérer la valeur.

44. Selon le *Global Financial Integrity*, la Malaisie arrive au 2e rang mondial derrière la Chine sur la décennie 2000-2010 pour l'évasion fiscale (Antonin Morin, 2019, thèse de doctorat non publiée).

45. Ang Jian Wei, Athreya Murugasu, Chai Yi Wei, « box.1: Low-Skilled Foreign Workers' Distortions to the Economy », *Bank Negara Report 2017*, 2018, p. 35-43.

46. C'est sur ce plan que nous avons observé la principale distanciation entre les interventions publiques de Mahathir Mohamad et le discours de ses hauts fonctionnaires (banque centrale, ministère des Finances) sur les travailleurs étrangers.

47. Comme l'indique le préambule du discours sur le budget 2019, Lim Guan Eng, *Budget Speech 2019*, 2 novembre 2018 (p. 2). http://www.treasury.gov.my/pdf/budget/speech/bs19.pdf

48. Entretien avec Mhd Rozlan Khadri, Monetary policy department, BNM, Kuala Lumpur, 23 août 2018 ; Zul-Fadzli Abu Bakar and Ho Sui-Jade, « Central Banking and Inequality: The Current State of the Conversation », *Bank Negara Malaysia Quaterly Bulletin* n° 1, 2017. http://www.bnm.gov.my/files/publication/qb/2017/Q1/p8_fa1.pdf

49. *Asean-Today*, 9 octobre 2018, « How a Political Trial is Straining Sino-Malaysian Relations ».

RÉSUMÉS

À la suite des élections du 9 mai 2018, la Fédération de Malaisie est entrée dans une nouvelle ère, dite *Malaysia Baru*. Inattendu et historique, ce renversement guidé par le très vieux leader Mahathir Mohamad ouvre la voie à une reprise en main de la souveraineté du pays, face à la Chine. Sous le précédent Premier ministre Najib Razak, la Chine, nouveau centre de gravité de l'Asie orientale s'était rapprochée de la Malaisie sur tous les plans au risque d'une dépendance accrue, accompagnée de corruption et d'un fort endettement public, sans pour autant en altérer les cohérences institutionnelles. Nous proposons, dans ce texte basé sur une enquête de terrain auprès des principales administrations économiques, une chronique des premières réformes en mettant l'accent sur les mesures prises vis-à-vis de la Chine. Il apparaît que la coopération entre les deux pays se reconfigure rapidement, mais non dans le sens d'une rupture : la relation s'approfondit dans le cadre d'une dépendance aménagée et consentie à la Chine, tandis que c'est le régime d'accumulation malaisien, dominé par l'État et l'insertion internationale, issu de la Nouvelle politique économique de 1971, qui pourrait s'en trouver transformé en direction d'une répartition des revenus moins défavorable au travail.

In the aftermath of the elections of May 9th 2018, the Federation of Malaysia entered a new era, the so-called *Malaysia Baru*. Unexpected and of deep historical significance, this political change,

spearheaded by the 92 age-old leader Mahathir Mohamad, paved the way for the country's sovereignty to be taken back from China. Under the previous Prime Minister Najib Razak, China, the new center of gravity in East Asia, had moved closer to Malaysia in all respects, at the risk of increased dependence — and with the corollary corruption and high public debt — without altering its institutional architecture. In this text, based on a field survey among the main economic administrations, we propose an account of the first reforms, focusing on the measures taken with regard to China. It appears that cooperation between the two countries is rapidly reconfiguring itself, but not moving towards a rift: the relationship is deepening within the framework of an adjusted and agreed upon dependence on China, while it is the Malaysian accumulation regime, dominated by the State and international integration resulting from the 1971 New Economic Policy, that could move toward a distribution of income less unfavorable to work.

INDEX

Keywords : Malaysia Baru, Malaysia-China relation, Mahathir Mohamad, Dependency, Sovereignty, patronage, BRI
Mots-clés : Malaisie, relation Malaisie-Chine, économie politique, Mahathir Mohamad, retour de terrain, Malaysia Baru, dépendance maîtrisée, souveraineté, patronage, routes de la soie
Code JEL B52 - Institutional; Evolutionary, E65 - Studies of Particular Policy Episodes, N45 - Asia including Middle East

AUTEUR

ELSA LAFAYE DE MICHEAUX

Centre Asie du Sud-Est, UMR 8170 CNRS-EHESS-INALCO, Paris ; Maître de conférences à l'Université Rennes 2 ; elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr

Revue de la régulation
Capitalisme, institutions, pouvoirs

24 | 2nd semestre / Autumn 2018
Capitalismes dépendants

Dépendance politique et exploitation économique : Alec Gordon et le surplus colonial

Le détour rétrospectif d'un Britannique « marxiste et anticolonialiste », contemporain des dernières années de la colonisation dans l'Asie du Sud-Est des plantations

Political Dependence and Economic Exploitation: Alec Gordon and the Colonial Surplus. The retrospective detour of a British "Marxist and anti-colonialist", who lived through the last years of colonization in Southeast Asian plantations.

Alexander David Gordon † et Elsa Lafaye de Micheaux

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/regulation/15292
DOI : 10.4000/regulation.15292
ISSN : 1957-7796

Éditeur
Association Recherche & Régulation

Ce document vous est offert par Campus Condorcet

Référence électronique
Alexander David Gordon † et Elsa Lafaye de Micheaux, « Dépendance politique et exploitation économique : Alec Gordon et le surplus colonial », *Revue de la régulation* [En ligne], 24 | 2nd semestre / Autumn 2018, mis en ligne le , consulté le 16 mars 2021. URL : http://journals.openedition.org/regulation/15292 ; DOI : https://doi.org/10.4000/regulation.15292

Ce document a été généré automatiquement le 16 mars 2021.

Revue de la régulation est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Dépendance politique et exploitation économique : Alec Gordon et le surplus colonial

Le détour rétrospectif d'un Britannique « marxiste et anticolonialiste », contemporain des dernières années de la colonisation dans l'Asie du Sud-Est des plantations

Political Dependence and Economic Exploitation: Alec Gordon and the Colonial Surplus. The retrospective detour of a British "Marxist and anti-colonialist", who lived through the last years of colonization in Southeast Asian plantations.

Alexander David Gordon † et Elsa Lafaye de Micheaux

NOTE DE L'AUTEUR

Même si Alec Gordon lit et parle bien français, avec l'accent écossais du Glasgow faubourien des années 1930, l'entretien à suivre est conduit en anglais.

À propos d'Alec Gordon

1 Les recherches d'Alexander David Gordon (Alec Gordon) sont une référence en histoire économique coloniale : ses analyses éclairent les profondes controverses idéologiques sur l'impact du colonialisme en Asie du Sud-Est moderne et ont donc toute leur place dans une réflexion sur les « capitalismes dépendants ». Alec Gordon est décédé en Thaïlande le 23 août 2019.

Le surplus colonial des Indes Néerlandaises : tentatives de quantification

2 Alec Gordon a abondamment publié, essentiellement sur l'Indonésie mais aussi sur la Malaisie, cherchant en particulier, à travers les données de la statistique coloniale (balance des paiements, budget colonial) et les données des entreprises privées, à produire une mesure du « surplus colonial ». Ce concept de surplus colonial, qu'il a contribué à définir et dont il s'est efforcé, article après article, de raffiner la mesure, a été diffusé notamment *via* les prestigieuses publications du *Journal of Contemporary Asia*, *Asian Journal of Social Sciences*. Il permet aussi, à partir d'expériences coloniales distinctes, de forger des comparaisons.

3 Défini comme « la mesure des bénéfices en termes monétaires perçus de la possession coloniale par les entreprises, les citoyens et le gouvernement des métropoles[1] », le surplus colonial, nous dit Alec Gordon, peut être mesuré de manière relativement précise. Il renseigne finement sur les canaux et l'ampleur de l'exploitation par les métropoles (que ce soit du fait de l'État, d'individus et/ou d'entreprises privées) de la colonie. Ces estimations pour l'Indonésie prennent en compte la puissance coloniale hollandaise, mais aussi les acteurs envoyés par les puissances coloniales voisines y ayant développé des intérêts privés, comme la France et la Grande-Bretagne. À partir de cet exemple, on comprend que l'analyse d'Alec Gordon privilégie, dans la perspective marxiste qui est la sienne, le rapport d'exploitation (par une « internationale du capital européen ») par rapport à la dimension strictement nationale (ici hollandaise).

4 Dans la littérature sur l'économie coloniale britannique ou hollandaise, la contribution monétaire des colonies à la métropole a souvent été approchée par les seules exportations nettes, ce qui donne lieu à des approximations à la fois réductrices en termes de montants mais aussi conceptuellement fallacieuses. En effet, même lorsque la colonie est déficitaire sur le plan commercial, elle peut s'avérer par ailleurs très lucrative pour la métropole sous l'angle de la fiscalité prélevée (par exemple des taxes sur les exportations), des accords de licence sur la terre, sur les mines, la vente d'opium, et *via* les dividendes versés. Enfin, comme le notait Angus Maddison à propos des Indes britanniques[2], le plus lourd fardeau de l'administration britannique tenait au fait qu'il s'agissait d'un régime d'expatriés qui généraient un important flux financier hors de la colonie (non-réinvestissement des dividendes, achats de biens de consommation européens, de produits financiers ou de biens immobiliers en métropole, etc.).

5 Étudiant les Indes néerlandaises (devenues plus tard l'Indonésie) et la British Malaya (soit la Péninsule de l'actuelle Malaisie), plusieurs articles ont permis à Alec Gordon de discuter et d'améliorer successivement, par l'intégration de nouvelles données et de nouvelles grandeurs, la définition et la mesure de ce surplus colonial des Indes néerlandaises qui, au fil de sa discussion, évolue de 23, 3 millions de guilders (florins néerlandais) courants à 27,1 pour la période 1878-1939/1880-1941[3]. Comme il le rappelle souvent : les faits ne sont pas donnés et ne parlent jamais d'eux-mêmes : dans ses articles, la discussion sur la mesure est extrêmement rigoureuse et précise. Elle met systématiquement au jour ses propres présupposés pour en faciliter la lecture et la critique, dans un souci de cumulativité du travail scientifique. Le résultat est une recherche à fois minutieuse et teintée d'humour, en particulier lorsqu'il disqualifie les tentatives alternatives produites par des officiels de la statistique publique tout

empreints de l'idéologie colonialiste. Très riches empiriquement, ses articles sont aussi suggestifs sur un plan méthodologique voire stylistique. Selon le spécialiste d'économie politique malaisien K.S. Jomo (prix Vassily Leontiev d'économie), Alec Gordon doit être classé comme l'auteur le plus important, au même titre qu'Utsa Patknaik[4], sur la question du surplus colonial. C'est ainsi un chercheur remarquable pour le réexamen critique de l'économie coloniale indonésienne, et son concept pourrait aussi être mobilisé en ce sens sur le terrain malaisien[5]. Mais, aussi puissants et opérationnels soient-ils, l'œuvre et le concept clé d'Alec Gordon ne sont pas entrés dans la mémoire vive des chercheurs en France : la recherche contemporaine sur le capitalisme malaisien, de même que celle qui porte sur l'histoire du développement économique du pays, est passée à côté de cet apport intellectuel riche et singulier[6].

6 Enfin, dans la tradition de l'histoire économique anglaise marxiste, dont il partage le style simple, direct et souvent très ironique, son attention s'est aussi portée sur la question du travail dans ces expériences historiques particulières (Malaya britannique ; Indes néerlandaises surtout), qu'il caractérise comme le résultat d'une colonisation de plantations où l'entreprise coloniale bénéficie, pour valoriser le capital européen, à la fois de terre et de travail bon marché[7]. L'objet de recherche de l'agro-industrie d'exportation, à la fois majeur sous la plume des administrateurs-économistes des débuts de l'historiographie de la Malaisie et infiniment important pour l'histoire sociale de l'Asie du Sud-est[8], se traduit dans l'œuvre d'Alec Gordon[9] par le rappel des cohérences qui existent entre les différentes dimensions de la mise au travail des populations locales ; des travailleurs migrants –cohérences à nouveau restituées récemment par Stéphanie Barral[10] , à partir de l'étude des travailleurs des plantations de caoutchouc. À cet égard, nous dit ici Alec Gordon, l'Asie du Sud-est, qu'on la considère à l'époque ou de nos jours, ne peut être dépeinte autrement que sous les traits d'un capitalisme dépendant. Enfin, contrastant avec le projet français de mise en valeur des colonies par l'État, il souligne, pour les colonies sud-est asiatiques qu'il étudie, combien le rôle des entreprises privées est premier : en cela, la perspective s'inverse et le bout du bâton colonial indique que l'exploitation capitaliste et l'appropriation privée des profits sont les logiques qui prévalent. Très bon exemple de cette situation, la Malaya britannique (péninsule malaise) : exploitée par l'entremise de sociétés le plus souvent britanniques sous capitaux européens, la British Malaya s'est hissée dès le début du XX^{e} siècle au rang de première productrice et exportatrice mondiale du caoutchouc. À cette marchandise s'ajoute l'étain, minerai dont la Péninsule abrite le plus grand gisement mondial. Si cette industrie minière traditionnellement exploitée par des Chinois est très ancienne, elle se trouve, après une longue et âpre compétition inégale, dominée par les intérêts anglais à partir des années 1930. Là encore, la Malaisie en est le premier producteur et premier exportateur mondial, devenant la possession la plus rentable de la Couronne, jouant par ailleurs un rôle clé au sein de la zone Sterling entre 1939 et 1959.

7 Enfin, Alec Gordon s'est aussi penché sur les preuves non écrites d'une histoire sociale du genre en Thaïlande : ainsi, lorsqu'il nous parle de sexisme et de racisme au détour d'une question, c'est du point de vue d'un auteur pionnier qui a publié, avec son épouse thaïlandaise Napat Sirisambhand, des recherches communes visant à développer, à partir de la peinture, l'histoire des femmes en Asie du Sud-est[11]. En cela, et par beaucoup d'autres aspects, ses recherches croisent directement celles de nombreux chercheurs et étudiants européens contemporains.

Un homme du passé/une recherche vivace, à découvrir ou redécouvrir

8 Il aime à se définir comme « Britannique, marxiste et anticolonialiste » : Alec Gordon, né en 1931, n'est sans doute pas un homme de notre temps. Enfant des faubourgs de Glasgow, il a développé une œuvre atypique et originale, profondément marquée par l'historiographie marxiste britannique, dans la lignée d'E. J. Hobsbawm et d'E. P. Thompson, avant de se tourner vers les sujets du développement et de l'histoire coloniale à partir de ses propres expériences asiatiques. La découverte de la réalité de colonies de plantation, en particulier du caoutchouc (mais il étudiera aussi les planteurs de sucre), l'incite à entreprendre des recherches en économie internationale appliquée au cas de l'Indonésie indépendante :

> Tout bien considéré, je ne crois pas être une personne très théoricienne. J'étais déjà beaucoup trop « marxiste ». Mais l'étais-je vraiment ? En réalité, j'étais bien trop empressé à découvrir l'Indonésie et l'Asie du Sud-Est[12].

Empêché cependant de conduire ses recherches sur l'Indonésie contemporaine à l'époque de l'Ordre nouveau autoritariste du général Suharto (1966-1998), il s'est détourné de l'économie du présent pour entamer les méticuleuses et inlassables recherches en comptabilité nationale sur le passé colonial.

9 À l'instar des personnages de roman décrits par Joseph Conrad, ses pérégrinations de la Malaisie à la Papouasie-Nouvelle-Guinée en passant par l'Égypte et la guerre du Vietnam (côté vietnamien) l'ont éloigné de son pays comme de son milieu d'origine. Il vit aujourd'hui de manière très rudimentaire dans un village isolé de Thaïlande où, une dernière fois après tant d'autres, il a refait sa vie. Entouré d'un jardin vivrier et de vieilles poules incomestibles et inaptes à la ponte, traces de son respect porté aux animaux, il communique volontiers, bien que parfois difficilement du fond de sa campagne. Séjournant en dehors de la société érudite thaïlandaise, il savoure et cultive une distance physique et sociale au monde académique, ce dont témoignent l'ironie et l'humour de sa parole. Il reste actif dans le domaine de l'écriture, des publications (articles et notes de lectures), y compris pour les grandes revues internationales d'études asiatiques.

10 Il nous a paru grand temps de rendre justice à cet intellectuel étonnant et marginal, si peu connu et reconnu en France : après plus de trois décennies d'absence, il s'est rendu en Europe à la fin de l'été 2018. Invité au Centre Asie du Sud-Est par l'EHESS, où il a donné deux séminaires. En juillet 2019, il participera à une conférence organisée par la jeune société historique "Imagined Malaysia" et l'Institut Pondok Perancis à Kuala Lumpur (University of Malaya), destinée à nourrir la discussion dans le cadre d'un tardif mais désormais possible (voir notre article sur *Malaysia Baru*) réexamen critique de l'histoire économique coloniale malaisienne. Plusieurs articles en préparation[13] nous amèneront à poursuivre la réflexion à travers la lecture de nouveaux travaux.

11 Outre le fait de lui manifester – certes tardivement – la reconnaissance internationale et l'appréciation qu'aurait déjà dû recevoir son œuvre en France, le but de cet entretien est d'enrichir la réflexion et les travaux contemporains sur les conditions du développement dans la dépendance en publiant ce corpus de références. Il contribue aussi à combler la relative ignorance collective, en France, des débats, y compris récents, sur l'histoire coloniale de l'Inde et des pays d'Asie du Sud-Est sous colonisation britannique et néerlandaise[14].

“I think that you’ve got the wrong end of the colonial stick”.

REVUE DE LA RÉGULATION. Could you recall us the main stages of your intellectual journey and in particular the reasons that led you to take an early interest in colonization in India, Malaysia and Indonesia, through a number of topics related to the conditions of production of colonial regimes (labor exploitation in South-East Asia, mobilization of Indian migrant workers in Malaysia in the rubber industry, etc.). How come that you decided later to tackle the issue of the economic evaluation of these British and Dutch colonialism?

Alec Gordon. Thinking about it, I don’t believe that I am a very theoretical person. I just mess about in the lower reaches of theory. Okay in the late sixties and seventies I joined in the game but not fundamentally seriously. I was already too much of a “Marxist”. Was I really? Anyway, I thought I was and I don’t think I my subsequent work was much affected by Dependency Theory as such or by someone like Althusser. Besides I was too busy finding out about Indonesia and Southeast Asia and learning two foreign languages.

Looking back on it I think my interest in opposing colonialism must have originated through my working class family in Scotland. That family was not anti-colonialist but it was NOT racist. That was important. The family was not very political but it was against individual acts of injustice. And in this atmosphere and background without opposition from the family I slipped from vaguely UK Labour Party interest to reading the Communist Manifesto in 1949 and then I set off to be a Marxist. Then I was conscripted and served in the Air Force in Egypt which did make me wonder. From Glasgow University I graduated in Political Economy and Politics which pointed me to look further into the economy for answers to society’s problems.

My employment in business for some 13 years strengthened that orientation towards international economics[15]. For example, I worked for the Commonwealth Economic Committee and the Economist Intelligence Unit and in the latter was actually their editor of a pretty serious journal, *Rubber Trends*. Later working for ICI Fibres I was heavily involved in forecasting rubber tyre production.

Come to think of it I was Secretary of the Communist Party GB’s advisory Middle East Committee 1956-1957 until disagreements forced me out. I popped up again in their Economic Committee in whose Bulletin I wrote in 1967 “Aid, Trade and Revolution” showing that the Party policy there was not revolutionary at all. Actually it was not revolutionary in general which led a couple of years later to my leaving the party.

So the Rubber thing made me think of Southeast Asia and Indonesia (I thought India and Malaya would be well looked after!) and after leaving industrial work I took an MA degree on SE Asia and with a fellowship at the School of Oriental and African Studies (London) researched for 3-4 years mainly on Indonesia. I think it is true to say that I have tackled the economic evaluation of the Netherlands India/Indonesia much more than that of Malaysia until very recently.

Then in 1974 I actually got a job in a colony: Australia’s Papua New Guinea University wanted a socialist economist. So I was there teaching economics and doing other things there for six years. I rather treated colonial rubber in Southeast Asia as a smaller but necessary analytical part of my work on rubber colonialism.

RR. On the theoretical level, how has the Marxist perspective you adopted on the issue of relations between (ex)colonies and (former) metropoles evolved over the course of your writings since the 1980s? How far the theories of dependency (that you quote regularly in your work) have been inspiring to you in terms of hypothesis and analytical tools? How do you assess today the relevance of such "centre-periphery" analyzes, that the recent "global history" or "connected history" approaches seem to challenge by focusing more on multi-actors networks (including transnational and local business actors) than on inter-state hierarchies?

AG. I did flirt with "Dependency Theory" and the "Development of Underdevelopment" I suppose without ever defining what I meant exactly by "my" theory in relation to them. Clearly there were and are large areas of the world which have never developed properly. But I do owe a debt to Andre Gunder Frank (whom I knew quite well and eventually got on well with) that the colonies and semi-colonies had all suffered from the "Development of Under-development" – that they had all been under- developed into their existing states through their relationship with Western capitalism in different forms and from different kinds of capitalism. From about the time of his death rather vaguely to begin with I saw this relationship being measured partly in terms of the "colonial surplus".

I think I must have shield away from acceptance or rejection of large theories (Marxism apart). I don't think I consciously used any in particular. I thought that many countries were in a state of "dependency" but I did not agree in general with dependency theory. I did believe in the existence of the Third World but that term has fallen apart because it lumped too many different kinds of country that were included in it. Singapore is not the equivalent of Laos and Saudi Arabia is not the same as Guatemala. I would have accepted the characterization of the modern imperialism given by Prabhat Patnaik as the great powers working in general cooperation with USA leadership - until Trump has now destroyed that notion. It is now very much competition. And there is the addition of China.

Dependency Theory analysis in principle would be a starting off point but was inadequate I felt "Marxism" should have been better. Centre-Periphery theory was much less fashionable than "global history" or "connected history" although frankly they are all just fashions.

At the time Dependency theory was widespread I think the best thing I have written in that sense was for *JCA* in 1982 on Indonesia just before and after Independence[16]. That sprung from an unpublished conference paper of 1976 (!) and was updated a little in the *Economic and Political Weekly* in 1986. I still aim to rewrite it.

I have preferred to just go on my own but under the terrible feeling that what we write should be of use to some struggling group somewhere. Actually, nowadays, I write in the hope that somewhere sometime someone will find it of use in the struggle against Imperialism. The fractions of reality made up/invented? By say "global history" can be used but in general their theories have passed the heads most Marxists and others. In other words I don't rate them very highly but they do have included some things which normal Marxists have overlooked.

Racism and Sexism are much more concrete phenomenon that we have to worry about.

RR. How do you relate the issue of colonization to that of dependency? In other words, how do the colonial regimes (which should be differentiated between them) construct particular forms of dependency? Could you from Malaya, Netherland East Indies (or India)'s cases,

mention some original features of colonialism and the sources of dependence associated with them (dependence vis-à-vis metropoles, private foreign investors, etc.)? Extending this last question, your work highlights in particular the singularity of a British colonialism in Malaysia, less planned and controlled from above than left (partially) in the hands of private actors. What are the consequences of this original feature from the point of view of dependency?

AG. Here you have lost me! I don't understand your first two sentences at all. I don't know why we are talking about it. Colonialism is a form of dependency. Why do we have relate them?

In the third part of the question you find me again. But only partly: Was Malaya's colonial policy partly in the hands of private concerns rather than government?

Yes.

Malaya has two rather different periods of colonial rule. Plus a third of near/semi-colonial rule. This influences the "less controlled" *versus* the government controlled aspects of Malaya.

Malaya partly in the hands of private actors? Yes, this goes for the period 1900-1939. The "official" Restriction schemes were conducted by and large by the plantation interests. Restrictions remained despite the fact of war! But for colonial period 1946-1957 not so. Very much controlled for British Imperial interests, to prop up the declining empire. Defence of the Sterling area and the use of Malaya's US $ earnings for UK government interests not so much the planters at all..

I am unsure how to characterise the period 1959-1970. (See my KL/Carcosa Workshop paper July 2019). And whilst your last question may be valid I have not thought it out yet.

RR. What are the institutional characteristics that underlie the release of a colonial surplus (labor exploitation, low taxation, colonial monopoly for access to land, etc.)? Can it be said from your work that colonization, and the colonial surplus that emanated from it, would have constituted, at least in the cases you have studied, guarantees of development (or development of national capitalism) or rather brakes and "lock-in" to this one?

AG. I am unsure if it can be said that "guarantees" exist for the release of the colonial surplus. Surely the point is that it was created for and by colonials in their interest. And has to be destroyed if the colonised are to be in charge. During the Pre-war, if there were no colonialism, then we could'nt have talk about Colonial Surplus. Is there a chance that at some point the colonised can takeover and run the country in the way the colonists have done, without cheap labour and cheap plantation land? Ann Booth wrote a whole study of Netherlands East Indies hinting at what might have been done with some of the surplus (actually export surplus) had a "decent" Netherlands East Indies government existed[17]. All of it pointless. There was no possibility of that but only through the destruction of colonialism. "Kind" colonialism does not exist. The Netherlands East Indies was an offshore part of Imperialism and to build a "national" economy would have necessitate to put an end to the existing economic structure. This makes your final question meaningless.

I am very much in agreement with the late Marxist writer Baran (1957) on the huge number of in "improvements" of humankind before real improvement can occur. My "socialism" is very pessimistic. Capitalism gets humankind nowhere and I no longer see the conditions for real socialism coming into being.

RR. A more societal question now. In many of your recent writings, you mention the very low sensitivity or permeability of both Malaysia and Indonesia to the post-colonial question, namely the critical evaluation of colonization and its more contemporary effects? How would you explain that such a burning issue in India (for example) remains inaudible in these neighboring countries? Does the explanation lie in a political context that encourages censorship? Or in distinctive colonial pasts? Or in the conditions of decolonization?

AG. This question of "low permeability" to analysing colonialism in the "post-colonial" period applies not only to Malaysians and Indonesians but to Westerners too. They have proved to be impermeable to colonialism as well, having invented things like the study of "post-colonialism". After all, the West has been the main and most powerful source of new policies and ideas. However, their position is different from the ones colonised. They are not living in the mess of the aftermath of colonialism.

About ignorance of India, yes I believe that censorship has played a role. In the UK a respectable national survey found that well over half the population thought that colonialism had been good for the "natives", particularly in India and also Africa. The British education system very obviously plays a big role in this. Our glorious Empire does get a fair share of the teaching but colonialism is almost unheard of. But you are right other things have occurred. Censorship of that kind did not exist in Sukarno's Indonesia. I believe that Indonesians simply dislike India for non-political reasons (and political too, after all Indians were against the Muslims of Pakistan); and that this cultural feature showed up even in the Bandung Conference of 1955. Why did not Sukarno follow Nehru then?

The matter in India is a burning issue but now only for intellectuals. And in this respect India is in the same position as Indonesia or Malaysia. Why? What happened in all three (and elsewhere)? I believe that the destruction of democracy and the widespread massacre of communists in 1965-6 would explain a good deal for Indonesia[18]. For Malaysia, I am not so sure. Perhaps the curious, terribly respectable, practically legalistic nature of Malay nationalism (except where local Chinese are concerned). In 1981 the Guthrie Raid displayed the desire to buy out (with money) British colonialism.

Just what Malays and local Chinese think of China is probably just as irrational. And yet strongly felt in local politics. China itself is another issue which is raised below.

RR. Could also this silence on the post-colonial question be related to the specificity of past and current national capitalism, particularly their historic opening to Asian foreign capital (especially Chinese, meaning not from the former colonial powers) which tends to marginalize the weight of the colonial experience? Is this theme of post-colonial economic relations likely to generate renewed interest in the future (from an academic and/or public point of view) given the extent of other debates?

AG. There appear to be two distinct issues here. Chinese investment and investment by other countries in Asia.

Chines overseas investment clearly has "imperialist" overtones. Their non-colonialist past does not matter here. Nor does the past figure at all in the minds of governments ("national capitalists") receiving this investment. What matters to them is money and their own mainly corrupt survival and whatever "benefit" they think their country may get. I think you are quite mistaken in introducing "nationalist" leaders or "nationalists" to explain important matters

The question is both interesting and very important but not the way you are looking at it.

China is able to use its accumulated international reserves (derived from positive trade balance with USA) to secure diplomatic and other forms of friendship from dependent unstable countries. The Chinese have no interest in the "development" of Africa. Mostly they don't care. This offers a lack of overwhelming power, of exploitation (?) which will soften their relationships.

My attitude here is similar that of Sartre. Backing USSR against the United States when they are involved in a struggle. Nowadays I would give limited support to the foreign policies of Russia and China – again against the USA.

All that is rather inadequate.

RR. In a series of recent works, you have attempted to calculate the amount of "colonial surplus" for the case of colonial Indonesia and British Malaya. Your conclusions invite a reassessment upward (more than double compared to some previous calculations) of this colonial gain. The method of calculation chosen is quite original, since you take into account not only the gains of the colonial government, but also those of the private business - profits repatriated or not, dividends paid to the Dutch as to the other nationalities – as well as the government's spending (as the latter fuel growth, and ultimately the gains of private business).

AG. The colonial surplus today – and a "post-colonial" surplus: whatever we choose to call it, it's a surplus. I am sure a lot can be done.

This is a fascinating corner. Do we use private company accounts to calculate the Colonial surplus or start with the Balance of Payments? This is not the main problem at all. It is really where the necessary information is to be found and outside those two. I would never rely on the private account because they almost never state undistributed profits in full. Every scrap of information should be used whether company accounts, personal reminiscences or the like. The Balance of Payments can often be worked to produce something here. That will mean having to give personal estimates. But that, if carefully done, should be better than accepting the official version. I have hinted about working in this (Gordon, 2014, p. 108-124) and shortly I propose to go through the IMF accounts of Indonesia and Malaysia to see what happens. Next year, if I have the money, I may go the Netherlands and would then go into the colonial accounts there.

Malaya like other colonies is very difficult because here we had 12 different states supplying Data for the most part are almost impossible to disentangle and dig out.

I think your final sentence would be valid in colonial times only for French colonies.

RR. This approach may surprise the French reader more accustomed to a strict accounting of the colonial administration (based on the sole public revenues deducted from public expenditures) which has the effect of highlighting the investments coming from the metropoles, thus offering a source of legitimacy to the colonization. Could you explain what motivates your choice not to rely on the sole government gain?

AG. My response might show my ignorance of French colonisation. Based on West Africa and government sponsored "people colonisation" of Algeria. Okay let's see.

French colonisation from the late 19th century onwards tended to emphasise unproductive labour whereas Brits built on productive agriculture (in India) even in East Africa and Nigeria. The Brits set up productive, money-making plantations whilst the French set up bureaucratic administrations. Both British and French see productive in a different sense during the earlier Mercantile Period. Someone is neglecting the work of Adam Smith on productive and non-productive labour! French colonisation

never recovered from the loss of their mercantilism in an age of capitalism. Even more succinct was the Dutch government's Minister for Colonies who in 1842, bluntly described the Netherlands Indies as, "areas of gain".

I think you have got the wrong end of the colonial stick. British late colonialism always emphasised private investment (even if not necessarily in "colonies"). Seeking government gains instead is a feudal, medieval practice unless the whole set-up as in India was there and waiting.

Consequently, I do not contrast, say in Indonesia, private and government/state gains in your fashion. The great Dutch writer, Multatuli (1860, p. 192) did conclude correctly "A robber state lies on the sea between East Friesland and the Schelde." He was certainly speaking of the Netherlands but he was talking of the government-run Cultivation System period. Then Government gains were about three and a half times those of private. After the 1870's the Dutch brought private plantations into being and by the 20th century government gains were infinitely smaller. On a much bigger scale the proportion was reversed with private ones coming easily on top.

British imperialism even in India always emphasised private gains. I hear you and I suspect French observers in general rely on the French colonialism as their evidence as their background. And this will explain almost nothing of the two main late colonialisms, the British and the Dutch.

Actually, it would be good if somebody did a comparison of a/the government controlled French colony/ies colonial surplus with another British or Dutch one. India would be too big. But why not the Netherlands West Indies[19]? That would remove my criticism just above.

Except for the case of India the Brits never relied on State gains.

RR. As a conclusion, and to return more explicitly to the theme of our dossier, how do your own work and reflections on Southeast Asian capitalisms resonate with recent approaches in terms of "dependent capitalism"? Does the notion seems to you operative, especially for the Asian region you are working on? Moreover, and according to you, what contribution may come from post-colonial approaches for analyzing the weight of the past in the current trajectories of trade openness?

AG. I really don't think I can help you much here. Yes, I see no other term to describe Southeast Asia than "dependent capitalism" in general. Neither old nor modern version. The words say it all. One or two (Asian and other) countries may drop out and exist in a never-never land the rest will, as they are trying now, to adjust to the needs, wishes of the developed capitalist countries and China. Possibly study of colonial times would help a lot here. (I am currently doing a little along those lines at the moment), as I do not subscribe to theories of capitalism collapsing internally. And my mind refuses to consider rationally some unknown/unknowable terrible physical disaster striking the planet.

There are different types of dependency, difference in various countries, differences between institutions. And these will vary from time to time, just look at the status of the Royal Bank of Scotland over the last decade, from pretty near the top 10 fallen down to mediocrity.

My analyses do not recognise the existence of "current" trade openness. In general foreign capital where it exists does so at the will/desire of the developed capitalist

world. Minor changes may be made but the system itself does not alter. Changing relationships within that structure will always exist.

I am only one person and could be wrong. We must be aware of that. I can and do still hope that some current reassessments taking place today in the minds of some people may lead to better, more positive results. And I still work towards this. In the face of the world one can either sit still as a vegetable or resist as one may.

The theories of "Dependency" marked just a beginning, a recognition of the problem. Marxism appeared to offer much more. And so far we have failed to solve the problem of economic growth or really of capitalism. Once this happens the ability of effective censorship begins to take its toll of ideas.

Paul Baran's wonderful destruction of orthodox theories of development and surplus and then his terrible accumulation of tasks that "we" would have to undertake to succeed. An enterprise of the Impossible? I am beginning to think so.

BIBLIOGRAPHIE

Barral S. (2013), « Capitalisme agraire en Indonésie : les marchés du travail et de la terre comme déterminants des rapports salariaux dans les plantations de palmier à huile », Revue de la régulation [En ligne], 13 | 1er semestre/Spring, mis en ligne le 25 juin 2013, consulté le 28 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/regulation/10156 ;
DOI : 10.4000/regulation.10156

Booth A. (2016), *Economic Change in Modern Indonesia: Colonial and Post-colonial Comparisons*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lafaye de Micheaux E. (2012), *Malaisie, un modèle de développement souverain ?*, Lyon, ENS Éditions.

Lafaye de Micheaux E. (2017), *The Development of Malaysia Capitalism, from British Rule to the Present days*, Petaling Jaya, SIRD.

Lim T.G. (1976), *Origins of a Colonial Economy. Land and Agriculture in Perak 1874-1897*, Penang, USM U.Press.

Alec Gordon (1982), "Indonesia, plantations and the "post-colonial" mode of production", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 12, no 2, p. 168-187.

Gordon A (1986), "Child Labour on Malaysian Plantations", *Economic and Political Weekly*, vol. 21, n° 28, 12 July.

Gordon A. (1999), "The Agrarian question in colonial Java: Coercion and colonial capitalist sugar plantations, 1870-1941", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 27, no 1, p. 1-34.

Gordon A. (2001), "Towards a model of Asian plantation systems", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 31, no 3, p. 306-330.

Gordon A. (2004), "Colonial Surplus and foreign-owned investment in Southeast Asia", *Economic and Political Weekly*, vol. 39, n° 4, p. 371-378.

Gordon A. (2004), "The Transformation of Migrant Indian and Javanese Labour: Natural Rubber Workers in Southeast Asia, 1900-2000", *The Indian Journal of Labour Economics: a Quarterly journal of Indian Society of Labour Economics*, Special Issue, vol. 47, n° 3, p. 477-495.

Gordon A. (2006) "From British Empire to American Colossus" (Review on *Empire: How Britain Made the Modern World* by Neil Ferguson), *Journal of Contemporary Asia*, vol. 36, n° 4, p. 545-552.

Gordon A. (2007), Editorial: "Against Ersatz Colonial History: Decolonizing the Re-colonization of the Histories of Former Colonies", *Journal of Contemporary Asia*.

Gordon A, (2009) "Remembering Malcolm Caldwell (1931-1978)", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 39, n° 3, p. 323-326.

Gordon A. (2010), "Netherland East Indies: The Large Colonial Surplus of Indonesia (1878-1939)", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 40, n° 3, p. 425-443.

Gordon A. (2010), "Lies Damn Lies and Statistics: Indonesia's Colonial Surplus 1831-1939". *Asian Journal of Social Science*, vol. 38, n° 5, p. 755-78.

Gordon A. (2012), "How Big was 'Indonesia 'Real' Colonial Surplus in 1878-1941?", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 42, n° 4, p. 560-580.

Gordon A. (2014), "Rising Profits and Fears of Forfeiture in Neutral Netherlands East Indies during World War One", Special issue on "*World War One, Imperialism and Asia*", *Social Scientist*, July-August, p. 47-61.

Gordon A. (2018), "A Last Word: Amendments and Corrections to Indonesia's Colonial Surplus (1880–1939)", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 48, n° 3, p. 508-518.

Gordon A. & N. Sirisambhand (2002), "Evidence from missing Thailand social history: Thai women in old mural paintings", *International Review of Social History*, vol. 47, n° 2, 8, p. 261-290.

Gordon A. & N. Sirisambhand (2004), "Thai Women in Late Ayuthaya Style Paintings" (Illustrated) in Baker C. (ed.), *The Society of Siam: Selected articles for the Siam Society's Centenary*, Bangkok, the Siam Society.

Jomo K.S. (1988), *A Question of Class: Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*, Singapour, Oxford University Press.

Maddison A. (1971), "The Economic and Social Impact of Colonial Rule in the India", *Class structure and Economic Growth: India and Pakistan since the Moghuls*, London, Allen and Unwin, p. 19.

MARGOLIN J -L. (2001), « Indonésie 1965 : un massacre oublié », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 8, n° 1, 2001, p. 59-92.

Patnaik Utsa & Prabhat Patnaik (2016), *A Theory of Imperialism*, Cambridge, Cambridge University Press.

NOTES

1. Gordon A. (2004), "Colonial Surplus and foreign-owned investment in Southeast Asia", *Economic and Political Weekly*, vol. 39, n° 4, p. 371-378.
2. Maddison A. (1971), "The Economic and Social Impact of Colonial Rule in the India", *Class structure and Economic Growth: India and Pakistan since the Moghuls*, London, Allen and Unwin, p. 19.
3. Gordon A. (2004), "Colonial Surplus and foreign-owned investment in Southeast Asia", *Economic and Political Weekly*, vol. 39, n° 4, p. 371-378 ;

Gordon A. (2010), "Netherland East Indies: The Large Colonial Surplus of Indonesia (1878-1939)", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 40, n° 3, p. 425-443 ;
Gordon A. (2010), "Lies Damn Lies and Statistics: Indonesia's Colonial Surplus 1831-1939". *Asian Journal of Social Science*, vol. 38, n° 5, p. 755-780 ;
Gordon A. (2012), "How Big was Indonesia 'Real' Colonial Surplus in 1878-1941?", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 42, n° 4, p. 560-580 ;
Gordon A. (2018), "A Last Word: Amendments and Corrections to Indonesia's Colonial Surplus (1880–1939)", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 48, n° 3, p. 508-518.

4. Patnaik Utsa & Prabhat Patnaik (2016), *A Theory of Imperialism*, Cambridge, Cambridge University Press.

5. "I believe that his pioneering work on Indonesia is indeed path-breaking and I have unsuccessfully been trying to get someone to translate a summary into Indonesian. However, although British, he was unfamiliar with sources on Malaya, not knowing relatively easy to find work, such as Martin Khor's or Dun J Li's ». K.S. Jomo, Kuala Lumpur, août 2019.

6. Au premier rang de cette ignorance : Lafaye de Micheaux E. (2012), *Malaisie, un modèle de développement souverain ?*, Lyon, ENS Éditions, ainsi que (2017), *The Development of Malaysia Capitalism, from British Rule to the Present days*, Petaling Jaya, SIRD.

7. Gordon A. (2001), "Towards a model of Asian plantation systems", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 31, n° 3, p. 306-330 ;
Gordon A. (1999), "The Agrarian question in colonial Java: Coercion and colonial capitalist sugar plantations, 1870-1941", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 27, n° 1, p. 1-34.
Concernant la littérature sur la Malaisie, il complète en cela Lim T.G. (1976), *Origins of a Colonial Economy. Land and Agriculture in Perak 1874-1897*, Penang, USM U.Press.

8. Jomo K.S. (1988), *A Question of Class: Capitalism, the State and Uneven Development in Malaysia*, Singapour, Oxford University Press.

9. Gordon A. (2004), "The Transformation of Migrant Indian and Javanese Labour: Natural Rubber Workers in Southeast Asia, 1900-2000", *The Indian Journal of Labour Economics: a Quarterly journal of Indian Society of Labour Economics*, Special Issue, vol. 47, n° 3, p. 477-495 ;
Gordon A (1986), "Child Labour on Malaysian Plantations", *Economic and Political Weekly*, vol. 21, n° 28, 12 July ;
Gordon A (2001), "Impact of Smallholders in Colonial South East Asia, Contract Labour in Rubber Plantations", *Economic and Political Weekly*, vol. 36, n° 10, 10 March.

10. Barral S. (2013), « Capitalisme agraire en Indonésie : les marchés du travail et de la terre comme déterminants des rapports salariaux dans les plantations de palmier à huile », Revue de la régulation [En ligne], 13 | 1er semestre/Spring, mis en ligne le 25 juin 2013, consulté le 28 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/regulation/10156 ; DOI : 10.4000/regulation.10156

11. Recensé par l'*International Bibliography of Social Sciences*: *Anthropology* (2002), vol. 48 : Gordon A. & N. Sirisambhand (2002), "Evidence from missing Thailand social history: Thai women in old mural paintings", *International Review of Social History*, vol. 47, n° 2, 8, p. 261-290 ; mais aussi Gordon A. & N. Sirisambhand (2004), "Thai Women in Late Ayuthaya Style Paintings" (Illustrated) in Baker C. (ed.), *The Society of Siam: Selected articles for the Siam Society s Centenary*, Bangkok, the Siam Society.

12. "Thinking about it, I don't believe that I am a very theoretical person. I was already too much of a "Marxist". Was I? Anyway, I don't think my subsequent work was much affected by Dependency Theory or by Althusser. I was too busy finding out about Indonesia and SE Asia" (source : entretien personnel avec Alec Gordon).

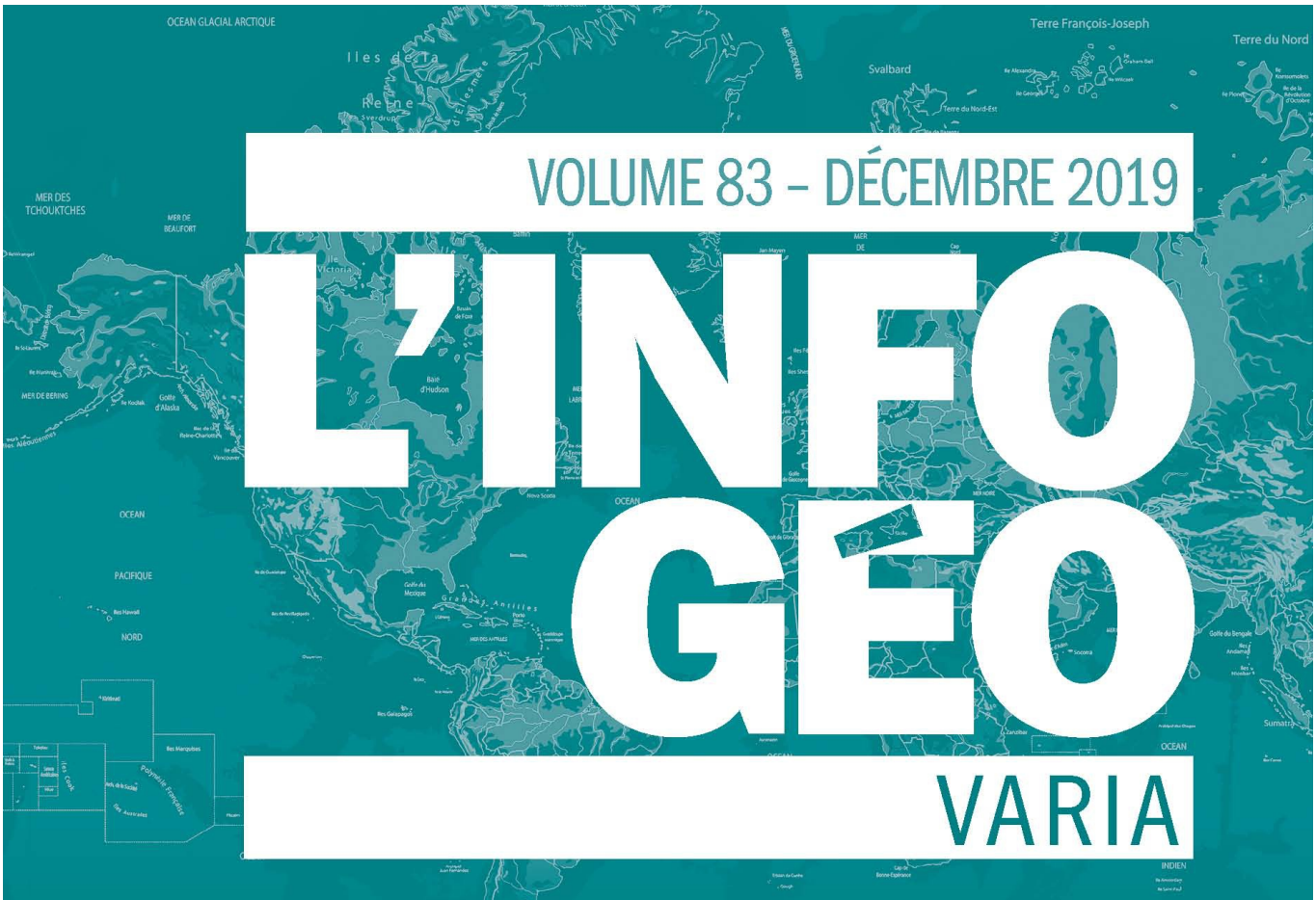
13. Gordon A., "The Final Amendments and Corrections to the Great Size of Indonesia's Colonial Surplus 1880-1939", article soumis au *Journal of Contemporary Asia* ; "Critique, Rejection and Correction of the Standard Interpretation of Indonesia's 'Drain' and Colonial Surplus.", soumis à l'*IJAPS*.

14. Gordon A. (2007), Editorial: "Against Ersatz Colonial History: Decolonizing the Re-colonization of the Histories of Former Colonies", *Journal of Contemporary Asia* ;
Gordon A. (2006) "From British Empire to American Colossus" (Review on *Empire: How Britain Made the Modern World* by Neil Ferguson), *Journal of Contemporary Asia*, vol. 36, n° 4, p. 545-552 ;
Gordon A, (2009) "Remembering Malcolm Caldwell (1931-1978)", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 39, n° 3, p. 323-326 ; ou "Introduction" (p. 1-3) and "Rising Profits and Fears of Forfeiture in Neutral Netherlands East Indies during World War One", Special issue on "*World War One, Imperialism and Asia*", *Social Scientist*, July-August 2014, p. 47-61.
15. Membre du parti communiste britannique jusqu'à la fin des années 1960, il était alors fonctionnaire puis employé des compagnies de l'Empire britannique d'entreprises du caoutchouc.
16. Alec Gordon (1982), "Indonesia, plantations and the "post-colonial" mode of production", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 12, n° 2, p. 168-187.
17. Booth A. (2016), *Economic Change in Modern Indonesia: Colonial and Post-colonial Comparisons*, Cambridge, Cambridge University Press.
18. Le massacre de masse d'environ un million de communistes et sympathisants en Indonésie a accompagné la prise de pouvoir de celui qui était alors chef des armées, le Général Suharto (régime de l'Ordre nouveau : 1966-1998). Cet épisode, aussi tragique qu'ignoré, ne commence à être véritablement étudié et documenté qu'au début de la décennie 2010. Voir MARGOLIN J -L. (2001), « Indonésie 1965 : un massacre oublié », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 8, n° 1, 2001, p. 59-92.
19. Becoming in 1954 the Netherlands Antilles, archipelago in the Caribean sea.

AUTEURS

ELSA LAFAYE DE MICHEAUX

Centre Asie du Sud-Est, UMR 8170 CNRS-EHESS-INALCO, Paris ; Maître de conférences à l'université Rennes 2 ; elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr



VOLUME 83 – DÉCEMBRE 2019

L'INFO GÉO

VARIA

- **Investissements directs chinois en Asie du Sud-Est : une nouvelle dynamique au service d'une stratégie de puissance**
- **L'alimentation : un nouvel enjeu pour les espaces ruraux**
- **Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires ruraux en France ?**
- **Les pactes État-métropoles et l'expérimentation des contrats de réciprocité**
- **Univers de pratiques et rapports aux lieux des mondes du folklore et du trad : exemples choisis en Isère, Savoie et Haute-Savoie**

ARMAND COLIN

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

INVESTISSEMENTS DIRECTS CHINOIS EN ASIE DU SUD-EST : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE DE PUISSANCE

Elsa Lafaye de Micheaux

Armand Colin | « L'Information géographique »

2019/4 Vol. 83 | pages 8 à 33

ISSN 0020-0093
ISBN 9782200932558

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2019-4-page-8.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.
© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Investissements directs chinois en Asie du Sud-Est : une nouvelle dynamique au service d'une stratégie de puissance

Par Elsa Lafaye de Micheaux

Elsa Lafaye de Micheaux, Maître de conférences, Université Rennes 2 et Centre Asie du Sud-Est UMR 8170, Paris
elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr

► Introduction

Laissons de côté les distinguos entre significations populaires, académiques ou officielles de la montée en puissance chinoise (Wang, 2017 : 24-25) et entendons-la comme l'accroissement rapide de la puissance économique, militaire, technologique, politique et géopolitique de la République populaire de Chine à l'échelle mondiale depuis le début du XXIe siècle. Dans ce contexte, les investissements directs étrangers sont devenus des vecteurs à part entière du processus de montée en puissance chinoise, du lancement de la politique d'internationalisation de ses firmes en 1999 à la Belt and Road Initiative (2013). En Asie du Sud-Est, la dimension financière et industrielle des investissements opérés régionalement par la Chine mêle étroitement les enjeux économiques à d'autres liens ou enjeux militaires et diplomatiques (Saw, 2007 ; Lee, 2014). Inscrite dans une tendance générale à la hausse au cours de la dernière décennie, la progression de la Chine en Asie du Sud-Est est particulièrement saillante, avec un triplement des montants investis, ceux-ci ayant franchi la barre de dix milliards (mds) de US$ en 2017 et 2018. Ces investissements étrangers chinois font partie d'un tableau plus large : selon Lim, Ju et Li (2017), l'ambition récente de la Chine est de revenir sur le *statu quo* géopolitique en Asie du Sud-est et d'y tenir la place de leader. Dans ce but, elle a clairement manifesté « sa volonté d'apparaître comme jouant les règles de jeu. (..). L'influence économique de la Chine a ainsi donné lieu à l'accumulation d'un soft power tout à fait séduisant, construisant, selon le vœux de ses élites politiques, une image de la Chine, puissance voisine de bonne volonté qui apporte à la région des bénéfices économiques. » (Lim *et al*., 2017, p. 212). Toutefois, les 'laborieux efforts déployés par Beijing pour cultiver une relation stable et forte avec la région » (p. 189) s'accordent

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

mal avec les intraitables différences de point de vue sur la dispute en Mer de Chine du Sud. Ce sujet de discorde entre l'Asie du Sud-Est et la Chine, bien que momentanément mis en sourdine au cours de l'année 2019, est bel est bien devenu un fléau qui empoisonne leurs relations, selon les experts singapouriens des relations internationales.

En effet, dans le même temps que la Chine développait et améliorait, par exemple à travers les flux d'IDE, ses relations avec les pays d'Asie du Sud-Est, la suspicion sur ses réelles intentions et leur compatibilité avec les aspirations des gouvernements de la région s'est développée. Le crédit acquis, au sens propre et figuré, au fil des liens profitables établis via le commerce et les investissements, dans les pays de l'ASEAN pourrait s'en trouver entamé. Enfin, selon Huong Le Thu (2018), la stratégie de la Chine à l'égard de l'ASEAN est duale et vise à affaiblir la cohésion de l'Association. À travers un jeu subtil mêlant la menace et l'incitation, la Chine y renforcerait son influence et sa capacité à redessiner l'ordre régional à son propre avantage (Huong, 2018). Au cours de la décennie 2010, les ambitions et montants annoncés par la Belt and Road Initiative (BRI)[1] ont donné une nouvelle ampleur à cette présence chinoise dans la région, l'articulant désormais à un schéma d'ensemble beaucoup plus large.

Ainsi, au sein d'une région où, à la fois ancienne et très classique, la présence de la Chine change d'échelle et peut-être de signification historique, la description de ses investissements directs étrangers (IDE) en Asie du Sud-Est devrait permettre d'aider à s'orienter parmi ces interprétations, en précisant la mesure de son implication économique. La première partie de l'article est ainsi consacrée au rappel des définitions et enjeux des IDE pour l'étude de la mondialisation : le changement d'échelle des investissements chinois est établi ainsi que l'évolution des IDE reçus par l'Asie du Sud-Est, à partir des séries longues fournies par la Conférence des Nations Unies pour la Coopération et le Développement (CNUCED). La seconde partie, fondée sur les statistiques du Secrétariat général de l'ASEAN basé à Jakarta, analyse l'évolution à la fois sectorielle et spatiale de ces investissements directs étrangers chinois en ASEAN, pour ensuite dégager les enjeux de cette implication.

1. Voir le portail officiel https://eng.yidaiyilu.gov.cn/dsjym.htm

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

► Définition méthodique des investissements directs étrangers (IDE) et ordres de grandeur

Étudier les IDE pour lire les transformations de la mondialisation vue d'Asie

À la différence de l'investissement en général, qui peut être d'origine publique ou privé, dans l'économie domestique ou à l'étranger, financés par crédit bancaire, émission de titres ou par l'aide publique au développement (dons, prêts concessionnels), les investissements directs étrangers (IDE) répondent à une définition et à une mesure relativement précise et de mieux en mieux harmonisée entre les pays[2]. Ils correspondent à l'acquisition par une entreprise d'une partie du capital social d'une entité ou filiale locale (nouvelle ou existante) à l'étranger, à hauteur d'au moins 10 % du capital et/ou des droits de vote[3]. Vecteurs de l'expansion multinationale de l'activité des firmes (Michalet, 2002, p. 19), les IDE ont pour finalité la gestion directe par les entreprises d'unités de production dans lesquelles sont prises les participations. Traditionnellement valorisé pour son caractère stable et pourvoyeur de capitaux, de projets d'activité et d'emploi dans les pays d'accueil, l'investissement direct international, « l'un des grands moteurs de l'intégration économique internationale » serait aussi un « facteur de stabilité financière [à la différence des investissements de portefeuille, très volatiles]. Il favorise le développement économique et améliore le bien-être du corps social » (OCDE, 2008, p. 5).

Dans les statistiques des IDE, y compris pour les organisations internationales clefs dans ce domaine, définition et comptabilisation de la région Asie du Sud-Est ne vont pas de soi. Ainsi pour la Banque Asiatique de Développement, en charge depuis les années de la politique de coopération et de développement régional, l'ASEAN comme l'Asie du Sud-Est ne sont pas les catégories retenues pour la mesure des évolutions macroéconomique[4].

2. L'OCDE souligne les divergences dans les méthodologies utilisées pour mesurer ces flux. La sienne veut constituer la norme mondiale et est compatible avec les concepts et définitions du *Manuel de la Balance des paiements* du Fonds monétaire international. OCDE, *Définition de référence* de *L'OCDE des investissements directs internationaux*, OCDE, Paris, 2008, 4e édition.

3. Selon l'INSEE, c'est « l'investissement qu'une unité institutionnelle résidente d'une économie effectue dans le but d'acquérir un intérêt durable dans une unité institutionnelle résidente d'une autre économie et d'exercer, dans le cadre d'une relation à long terme, une influence significative sur sa gestion. Par convention, une relation d'investissement direct est établie dès lors qu'un investisseur acquiert au moins 10 % du capital social de l'entreprise investie ». Les IDE comprennent l'opération initiale établissant la relation entre les deux unités et toutes les opérations en capital ultérieures (Insee.fr).

4. Le rapport annuel sur le développement régional en 2019 concentre en effet ses analyses chiffrées sur les économies nouvellement industrialisés (Hong Kong, Taiwan, Singapour, la Corée du Sud, dits NEI),

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Si l'on reprend la décennie en cours, le cadrage proposé dans le dernier rapport de la Banque Asiatique de Développement (BAD) éclaire néanmoins la dynamique de la montée en puissance chinoise : entre 2011 et 2017, en matière d'investissements directs étrangers dits *greenfield*, la Chine a investi chaque année en moyenne 54 mds U$ dans le reste du monde et en 2018, ce volume atteint 91,5 milliards, soit une augmentation des deux tiers.

Les investissements chinois en de nouvelles capacités productives ne représentent cependant qu'une petite moitié (entre 42 et 48 % selon les années) du volume investi par les États-Unis. D'autre part, leur destination est très différente : les IDE *greenfields* des États-Unis se dirigent pour moitié vers l'Europe et le Japon, tandis que l'Asie en développement ne concentre qu'un dixième de ces flux. Pour la Chine, c'est l'inverse : la triade ne représente que 10 % des investissements chinois et les pays en développement et l'Asie orientale hors Japon sont les cibles privilégiée des investisseurs chinois. Selon ce découpage géographique, l'Asie en développement (soit ici Asie du sud, Asie occidentale et Asie du Sud-Est hors Singapour, Brunei), recevait 41 % des flux chinois au début de la décennie (la part du reste du monde, notamment l'Afrique, était prééminente entre 2011 et 2017), elle en concentre 60 % en 2018.

Tab. 1 : IDE *greenfield* chinois et états-uniens comparés (2011-2018)

1. De la RPC vers :					
(milliards US$)	**Monde**	**Asie en développement (hors RPC)**	**US**	**Japon et Union Européenne**	**Reste du Monde**
2011-2017 moyenne annuelle	54,3	22,0	6,0	2,7	23,6
répartition des IDE	100 %	41 %	11 %	5 %	44 %
2018	91,5	54,9	6,1	2,4	28,1
répartition des IDE	100 %	60 %	7 %	3 %	31 %
2. Des États-Unis vers :					
	Monde	**Asie en développement (hors RPC)**	**RPC**	**Japon et Union Europenne**	**Reste du Monde**

la Chine, l'Inde et les « ASEAN-5 » (Indonésie, Malaisie, Thaïlande, Philippines et Vietnam) et englobe dans une large catégorie « autre Asie en développement » tous les autres pays de la région (BAD, 2019).

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Tab. 1 : (suite)

2011-2017 average	128,1	14,0	28,4	68,3	17,5
répartition des IDE	100 %	11 %	22 %	53 %	14 %
2018	190,1	24,6	37,0	95,2	33,2
répartition des IDE	100 %	13 %	19 %	50 %	17 %
ADB estimates using data from Financial Times, fDi Markets. https://www.fdimarkets.com/ (accessed 16 March 2019). See https://aric.BAD.org/pdf/AEIR_FDI_Database.pdf for data description and methodology.					

Source : BAD, Asian Development Outlook 2019: Strengthening Disaster Resilience. Manille, table 1.1. 22.

Cet éclairage atteste le basculement de la structure des IDE dans le monde, et met en évidence le poids absolu comme relatif croissant de la Chine comme source d'IDE à l'échelle mondiale.

Les séries longues de la CNUCED démontrent qu'entre 2000 et 2018, la structure relative des IDE dans l'investissement mondial, établie depuis la fin des années 1970, s'est fortement et rapidement modifiée : jusque-là minoritaire ou très faible (12 % des IDE sortants en 2000), la part des pays du Sud par rapport aux pays industrialisés a progressé, que ce soit en IDE entrants ou sortants (35 %). En leur sein, les économies d'Asie en développement deviennent le premier pôle mondial d'IDE sortant à partir de 2005. Le fait que la Chine ait pris le relai économique du Japon au début de la décennie 2000, explique largement ce phénomène. L'ASEAN pour sa part, du fait des multinationales de Singapour et de la Malaisie, est aussi devenue un pôle d'exportation des IDE au cours de la décennie 2000 : ses flux sortants ont sextuplé entre 2000 (9 mds) et 2013 (56 mds de US$). Simultanément, l'Europe qui recevait près de 50 % des IDE entrants en 2000 et opérait encore 65 % des IDE sortants en 2005 a perdu en poids relatif : sa part a reculé rapidement au cours des dernières années, pour, en 2016, ne peser plus que sur 30 % des flux entrants et 36 % des flux sortants.

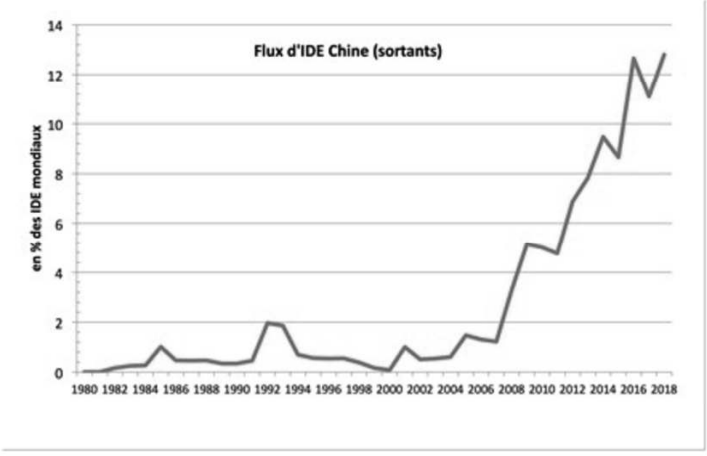
Dans le basculement global des principaux ordres de grandeurs, rebattant les cartes des puissances économiques à l'origine des entrées comme des sorties d'IDE, le rôle de la Chine est décisif.

Les flux d'IDE sortants chinois passent de moins d'un pourcent à 12 % des flux mondiaux, niveau auquel leur part semble se stabiliser depuis 2016.

À l'image de la restructuration mondiale récente des flux d'IDE offerte par le découpage de la BAD, répond donc celle produite par les données

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Fig. 1 : Flux d'IDE chinois sortants, 1980-2018



Source : CNUCED, 2019.

longitudinales de la CNUCED. En changeant l'échelle de l'analyse, la suite va être consacrée à l'étude des flux concernant l'ASEAN à proprement parler, pour y saisir la part et la particularité des flux chinois. C'est aux IDE reçus par l'ASEAN prise dans sa globalité que la section suivante va être consacrée.

Mesure des IDE reçus par l'ASEAN : vue en longue période

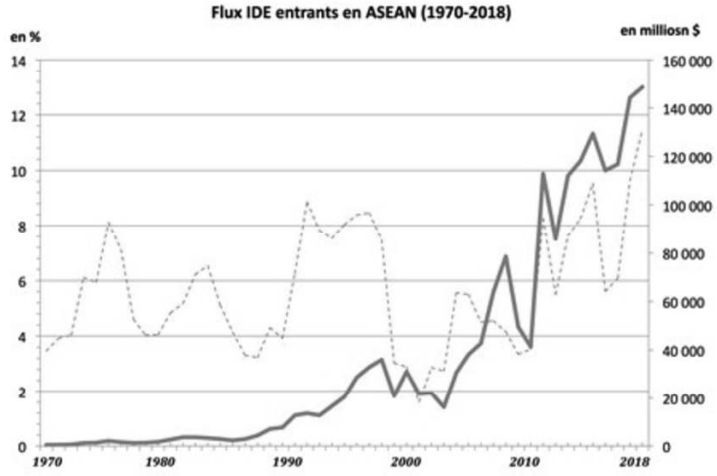
Au niveau de l'ASEAN, l'ouverture aux investissements directs étrangers (IDE) est ancienne pour certains pays, beaucoup plus récente pour d'autres. C'est dans un contexte régional divers et contrasté que l'on va, avant de préciser la place actuelle de la Chine dans le phénomène, poser les premiers ordres de grandeur.

L'ouverture aux échanges commerciaux et aux investissements de firmes étrangères est en effet un trait qui caractérisait de manière essentielle les économies de Singapour et de la Malaisie durant la période coloniale, et qui a marqué aussi le développement de la Thaïlande dans la période qui s'ouvre après la seconde guerre mondiale. Cette ouverture va marquer aussi, dans une moindre mesure, celui de l'Indonésie et des Philippines lorsque les multinationales américaines du textile, du jouet ou de l'électronique vont

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

délocaliser leurs unités de production vers les pays asiatiques à bas salaires, un phénomène global qui commence à partir de la fin des années 1960.

Fig. 2 : Flux d'IDE entrants en ASEAN, 1970-2018 (en volume et en part)



Légende : la part (%, échelle de gauche) est en tirets ; le volume, en trait plein.
Source : CNUCED, 2019.

Les pays de l'ASEAN ont concentré durant les années 1970 et 1980 entre 4 et 6 % environ des flux d'IDE mondiaux. Après une phase plus morose entre 1986 et 1989, les flux entrants en ASEAN ont repris, s'accélérant au cours de la décennie 1990 où l'Association, entamant une nouvelle phase de son intégration régionale, pèse en moyenne 8 % du total. L'Asie du Sud-Est s'est alors plus largement insérée dans la mondialisation suite à l'ouverture politique et économique des pays de la Péninsule indochinoise à la fin de la guerre froide (Vietnam, 1995 ; Laos, 1997 et Cambodge, 1999) puis de la Birmanie[5]. Ce trait économique structurel concerne désormais l'ensemble de la région, avec la vulnérabilité associée à la dépendance aux capitaux étrangers. Ainsi, le repli est-il immédiat suite à la crise asiatique de 1997 (2,6 %

5. La Birmanie est entrée dans l'ASEAN en 1997 mais n'a ouvert son économie aux investissements directs étrangers que très tardivement, suite au Cadre sur les zones franches adopté en 2011, le *Myanmar Companies Act* rédigée en 2013, puis re-rédigée en 2015 par le *Department of Investment and Company Administration* (DICA) avec l'aide de l'BAD, la Myanmar Investment Law, 2016 et celle sur le Investissements étrangers de 2013.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

de moyenne durant les cinq années). Mais l'année 2003 marque le début d'un certain rebond, et à partir de 2009 la part de l'ASEAN progresse très vivement, triplant entre 2009 et 2018 (11,5 %) où un maximum historique est atteint.

Cependant, cette description de l'évolution sur le dernier demi-siècle de ces IDE reçus par l'ASEAN, réclame un *caveat* : les données de la CNUCED sont à la fois la source principale pour l'étude des IDE et la preuve des difficultés objectives à les mesurer, y compris pour l'espace des pères fondateurs de l'ASEAN (Malaisie, Singapour, Indonésie, Thaïlande et Philippines) qui semble relativement bien renseigné par rapport à l'ensemble du monde en développement. Ainsi, par exemple, sur les premières années de la décennie 1970, les chiffres fournis par la CNUCED pour l'ASEAN et les données reconstituées avec ceux dont on dispose pour ses membres présentent un écart du simple au double[6] : par exemple, pour l'année 1976 les données dont on dispose nationalement indiquent la somme de 845 millions de US$ courants d'IDE reçus, alors que la somme régionale en affiche 1 561 millions. Cet écart se comble progressivement, pour représenter un quart puis 20 % autour du changement de millénaire et, finalement, à partir de 2007, n'est plus qu'un petit pourcentage résiduel, de l'ordre d'un ou deux %. Il semble alors que les principes de construction de ces chiffres deviennent plus cohérents et se stabilisent.

Avant d'aborder la partie suivante, on récapitule ici par souci de clarté les sources d'information quantitative sur les IDE, et l'ordre selon lequel on a choisi de successivement les exploiter.

► Les investissements directs étrangers chinois en ASEAN : mesure et enjeux d'une croissance rapide sur la décennie 2010-2019

Les données de la CNUCED puis celles de Jakarta éclairent la dynamique récente des IDE chinois en ASEAN, cet espace bien identifié de la mondialisation.

6. Il faut dire que dans la série, les chiffres concernant l'Indonésie manquent jusqu'en... 2002.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Tab. 2 : Données et bases de données des investissements étrangers mobilisées dans l'article

Partie 1		
BAD, Manille (flux IDE Greenfield : Chine, Asie en développement)	CNUCED, Genève http://unctad.org (IDE flux sortants : Chine, flux IDE entrants : ASEAN)	
Partie 2		
CNUCED http://unctad.org (IDE entrants (en volume et % flux IDE totaux) ASEAN)	Secrétariat de l'ASEAN, Jakarta data.aseanstats.org (flux IDE entrants ASEAN, Pays individuels, découpage par pays d'origine et secteur d'accueil)	Maybank, Kuala Lumpur (Investissements chinois selon les données des pays de l'ASEAN : Ex. projets ; infrastructures)

Les IDE chinois en ASEAN : l'accélération

Flux entrants en ASEAN : les années 2010-2018 en perspective

En ASEAN, les flux enregistrés depuis la crise asiatique témoignent d'une accélération des IDE reçus. Plus loin, il s'agira de montrer que cette accélération n'est qu'en faible partie due à l'intensification de l'implication chinoise. En revanche, celle-ci opère dans les domaines industriels, immobilier et d'infrastructure, ou encore dans le secteur minier, investissant des espaces et des secteurs souvent négligés par les partenaires traditionnels. Elle occupe, de ce fait, une place déterminante, voire sensible, pour les États concernés.

De ces données longitudinales de la CNUCED, il ressort sur la période récente que l'ASEAN avait franchi la barre des 30 mds US$ reçus une première fois en 1997, puis en 1999 (soit respectivement 16 % puis 23 % des IDE mondiaux d'alors). Mais les montants reçus vont changer d'échelle au cours de la décennie suivante : repassant cette barre en 2003, ils vont rapidement atteindre 60 mds (en 2006), soit le double, puis s'élever fortement à nouveau au cours de la décennie 2010. Le rythme de progression de la région est ainsi tout à fait singulier, puisqu'entre 2002 et 2014, les IDE reçus par l'ASEAN sont multipliés par 8. Les montants entrants atteignent une moyenne annuelle de 130 mds US$ entre 2014 et 2018. Ainsi, on l'a dit, pour les séries longues, il est utile de retenir la mesure ASEAN de la CNUCED, malgré ses limites.

Selon le Secrétariat de l'ASEAN à Jakarta, les flux d'IDE entrants ont évolué entre 2010 et 2018 de 108 à 154 mds US$, soit une progression des volumes reçus de plus de 40 mds (+43 %). Ce chiffre est proche des données de la CNUCED mais pas identique (de 112 md sà 148,6) et la progression

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Tab. 3 : Flux d'IDE reçus par l'ASEAN (1998-2018), montants et part mondiale

	IDE reçus (en millions de US$ courants)	IDE reçus (en part des flux entrants mondiaux)
1998	20 926	3,0 %
2000	21 751	1,6 %
2002	16 188	2,7 %
2004	38 086	5,5 %
2006	63 794	4,5 %
2008	49 508	3,3 %
2010	112 977	8,3 %
2012	112 092	7,6 %
2014	129 357	9,5 %
2016	116 763	6,1 %
2018	148 646	11,5 %

Source : CNUCED, 2019.

enregistrée pourrait n'être qu'approximative (+36,6 mds USS courants, soit une hausse de + 32%). La part de l'Europe, longtemps dominante, s'est fortement réduite avec le temps : en effet, le premier investisseur étranger en ASEAN a longtemps été l'Europe qui, en 2000, représentait 42 % des flux d'IDE entrants. Cette part décline fortement au cours de la décennie pour n'en représenter que 20 % en 2010 et 18,3 % en 2017 (Secrétariat de l'ASEAN).

Afin de poursuivre l'analyse, la base de données du Secrétariat de l'ASEAN devient nécessaire : les données compilées à Jakarta, sont en effet spécifiques et exclusivement dédiées à la région. À la différence de la CNUCED dont les séries débutent en 1970 (avec les marges de flou que nous avons relevées néanmoins), cette source de données est limitée par son horizon temporel : elle remonte à 2010 (ou 2012 seulement selon les variables retenues). En revanche, elle seule permet de détailler les pays investisseurs en ASEAN, et de préciser, comme on le souhaite, les secteurs concernés par ces investissements.

Les IDE chinois en ASEAN : l'accélération des années 2010-2018

Entre la fin des années 1990s, lorsqu'en moyenne la Chine investissait 2 mds US$ à l'étranger et 2005 (12 milliards) le rapport est de 1 à 6. Sur la décennie suivante, de 2006 (17 mds) à 2016 (196 mds), le rapport est de 11. Les sorties d'IDE chinois vers l'ensemble du monde accélèrent puissamment

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

leur croissance à cette période (tableau 4). De ce fait, il semble logique que l'ASEAN en bénéficie, ceci ne témoignant pas *a priori* d'un traitement à part.

Tab. 4 : Flux d'IDE sortants, Chine : 1998-2018 (en millions de US$ courants)

1998	2 634
2000	916
2002	2 518
2004	5 498
2006	17 634
2008	55 907
2010	68 811
2012	87 804
2014	123 120
2016	196 149
2018	129 830

Source : CNUCED, 2019.

Selon le Secrétariat, les IDE chinois vers l'ASEAN évoluent en effet rapidement entre 2010 et 2018. Au cours d'une période où la montée en puissance chinoise se conjugue avec une affirmation (*assertiveness*) nouvelle qui en particulier prend la forme du gigantesque programme Belt and Road Initiative (2013), ils enregistrent un triplement du volume en 8 ans, progressant de 3,5 mds US$ en 2010 à 10,2 mds en 2018. En jonglant avec les bases de données, il est possible de comparer précisément les flux sortants chinois et ceux dirigés vers l'ASEAN : les investissements chinois vers l'ASEAN (Tableau 5) triplent, ou presque, là où, sur la même période les IDE sortants chinois (Tableau 4) ne font qu'environ doubler. Ainsi, la vitesse de progression de la Chine en Asie du Sud-est est-elle plus marquée que celle de l'ensemble de ses investissements directs à l'étranger. Ceci permet d'attester l'idée que, sur cette période, l'espace sous-régional devient plus stratégique pour le géant chinois.

Réciproquement, en partant du point de vue de l'ASEAN, on peut établir avec précision la place de la Chine dans la phase d'expansion des flux d'IDE entrants entre 2010 et 2018 : celle-ci est encore relativement modeste, avec seulement 6 à 9 % du total reçu par la région. La Chine se singularise donc moins par les montants investis et par son poids relatif, que par sa vitesse de progression, en effet singulière.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Tab. 5 : IDE reçus en ASEAN, selon l'origine des flux (2010-2014)

Source des IDE (mds US$)	2010	2011	2012	2013	2014
Ensemble du monde	108, 2	87, 6	116,8	121,0	130,1
Intra ASEAN	16,3	15,8	23,9	18,5	22,2
Part de l'intra-Asean	15 %	18 %	20 %	15 %	17 %
Volume Chine	3,5	7,2	8,0	6,2	6,8
Part de la Chine	3 %	8 %	7 %	5 %	5 %

Tab. 6 : IDE reçus en ASEAN, selon l'origine des flux (2015-2018)

Source des IDE	2015	2016	2017	2018	Taux de croissance absolu entre 2010 et 2018
Ensemble du monde	118,7	119,0	146,9	154,7	+43 %
Intra ASEAN	20,8	25,7	25,5	24,5	+51 %
Part de l'intra-Asean	18 %	22 %	17 %	16 %	
Volume Chine	6,6	9,6	13,7	10,2	+192 %
Part de la Chine	6 %	8 %	9 %	7 %	

Source : Secrétariat de l'Asean, 2019.

On est tentée ici de mettre en relief au passage la forte différence qui existe entre la faible dynamique intra-régionale en ASEAN et le rapide rapprochement de la Chine avec cette région. Le secrétariat de l'ASEAN, éditant *ASEAN Key Figures 2018*, permet de souligner la même différence de dynamique en matière commerciale : le commerce intra-ASEAN représentait 25 % des exportations de l'ASEAN en 2010, contre 23,5 % en 2017. Les exportations vers la Chine étaient à l'inverse en augmentation (10 % en 2010 ; 14 % en 2018).

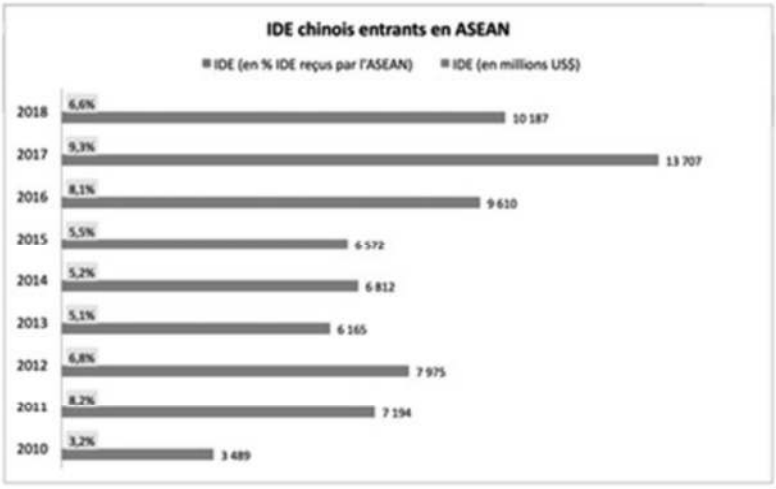
Des montants relativement modestes, mais une très forte dynamique

Dans le contexte de l'ASEAN, l'ensemble des investisseurs progresse en moyenne de 43 %. Et les flux internes à l'ASEAN, pourtant en voie d'intégration régionale (qui devrait se traduire logiquement par une forme de polarisation des investissements), n'augmente que de moitié (+51 %). L'intégration économique de l'ASEAN, dans ses dimensions commerciales, financières et, *in fi*ne, institutionnelles se singularise par le caractère limité et pourtant significatif de l'intégration régionale : les cohérences économiques attendues, comme la polarisation des échanges commerciaux ou celle de

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

l'investissement intra-régional au fil du temps, ont en effet tendance lui faire défaut (Nicolas, 2017).

Fig. 3 : IDE Chinois en ASEAN (en volume et en part) (2010-2018)



Source : Secrétariat de l'Asean, 2019.

Pour sa part, la place modeste occupée par la Chine dans les IDE reçus par l'ASEAN, quoique plutôt saccadée, progresse en tendance plus fortement que celle des autres partenaires : en effet, elle triple en 8 ans, puisque de 3 % des flux en 2010, elle atteint un pic 9,3 % en 2017. C'est au moins en cela, et d'un point de vue prospectif, que les IDE chinois justifient d'un focus particulier.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Les IDE Chinois en ASEAN : détails sectoriels et géographiques d'une double stratégie de puissance et de développement

Stratégie de puissance ou stratégie industrielle ?

En Asie du Sud-est contemporaine, l'étude des répartitions géographique et sectorielle des IDE chinois donne à lire deux logiques largement complémentaires, qui s'articulent et s'alimentent mutuellement : stratégie de puissance et stratégie de développement économique et industriel[7].

La fameuse *Belt and Road Initiative* est emblématique de cette dualité stratégique : en rapprochant la Chine de l'Europe, les routes maritimes et terrestres affirment la nouvelle puissance de la Chine et déploient de manière bien réelle une envergure géostratégique inédite, tout en posant le cadre matériel d'une grande part du développement futur du pays. Soutenues par les investissements qui se déroulent en-dehors de la définition comptable relativement étroite des IDE, comme c'est le cas de la majorité des investissements d'infrastructure de la BRI ou encore les grands projets de barrages hydroélectriques, ces logiques chinoises plurielles se combinent étroitement en Asie du Sud-Est. Leur caractère idiosyncratique comme les priorités propres au géant asiatique explique que les IDE entrants originaires de la Chine en ASEAN présentent des traits particuliers au regard des investisseurs qui les ont précédés et qui continuent à y opérer.

De ce fait, outre le rythme singulier (à défaut de volumes massifs), d'autres aspects des IDE chinois sont significatifs : le ciblage des investissements sud-est asiatiques par la Chine se démarque des modèles dominants gouvernant les flux d'IDE dans cette région du monde, tant sur le plan des pays récipiendaires que des secteurs privilégiés.

Un intérêt spécial porté à l'Asie du Sud-Est maritime et aux voisins immédiats

La répartition régionale des IDE entrants en 2018 se concentre pour moitié sur Singapour, suivi par l'Indonésie (17 %), le Vietnam et la Thaïlande, conformément à la structure construite au cours de la décennie écoulée si on laisse de côté la Malaisie. En cela, elle est proche de celle des IDE chinois. Mais, à l'échelle de l'ensemble des IDE reçus, les économies les plus pauvres de la zone (Laos, Cambodge, Myanmar) figurent au dernier plan.

7. En économie industrielle, deux facteurs ont été longtemps mis en avant dans la détermination des investissements directs étrangers : l'accès au marché en produisant sur place, par exemple pour contourner des barrières douanières ou bénéficier d'une large intégration régionale, d'une part ; la recherche de conditions de production plus favorables – main-d'œuvre bon marché, accès aux matières premières, conditions fiscales et administratives – d'autre part. La mise en place par les États-Unis, le Japon puis la Chine elle-même, de chaînes de valeurs longues et complexes au sein de l'espace économique est-asiatique complexifie fortement ce schéma.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Tab. 7 : Flux d'IDE entrants (monde) en ASEAN, 2010-2018 : volumes et répartition par pays d'accueil

	2010-2017 (moyenne)		2018	
millions US$	volume	*part*	volume	*part*
Singapore	62 087	*53 %*	77 646	*52 %*
Indonesia	16 740	*14 %*	21 980	*15 %*
Malaysia	10 538	*9 %*	8 091	*5 %*
Viet Nam	10 061	*9 %*	15 500	*10 %*
Thailand	7 410	*6 %*	10 493	*7 %*
Philippines	4 178	*4 %*	6 456	*4 %*
Myanmar	2 496	*2 %*	3 554	*2 %*
Cambodia	1 994	*2 %*	3 103	*2 %*
Lao People's Dem. Rep.	717	*1 %*	1 320	*1 %*
ASEAN	**116 704**	*100 %*	**148 646**	*100 %*

Source : CNUCED, 2019.

Ce n'est pas exactement le modèle suivi par les IDE entrants chinois. « C'est un truisme de dire que la légitimité du Parti communiste chinois et l'aspiration de la China au statut de grande puissance dépendent d'une croissance économique continue et que cette croissance est elle-même dépendante d'un flux ininterrompu d'énergie et d'autres ressources primaires », selon Ian Storey (2012, p. 85) : à ce titre, le détroit de Malacca est au centre de la stratégie chinoise en Asie du sud-Est. De ce fait et logiquement, les IDE chinois accordent les premières places aux pays de l'Asie du Sud-Est maritime[8]. Mais ceux-ci réservent ensuite un intérêt tout particulier aux pays du voisinage continental, comme l'indique le tableau 7.

En 2018, comme pour l'ensemble des investisseurs, c'est donc Singapour qui se taille la part du lion des 10 milliards d'IDE chinois, avec 3,7 mds (37 % des flux entrants), suivie par l'Indonésie (21 %) et le Vietnam (11 %). Le Laos enregistre plus d'un milliard US$ d'IDE, et le Cambodge près de 800 millions selon le secrétariat de l'Asean à Jakarta.

Par ailleurs, lorsque l'on fait le focus sur derniers entrants de l'ASEAN, au sein de la péninsule indochinoise, qui sont aussi à la fois les plus proches

8. Selon Ian Storey, les partenaires économiques les plus importants de Pékin sont situés en Asie du Sud-Est maritime (Storey, 2011, p. 85).

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Tab. 8 : Flux d'IDE entrants (Chine) en ASEAN, 2010-2018 : volumes et répartition par pays d'accueil

	2010-2017		2018	
Total ASEAN	7 690,38	100 %	10 187,47	100 %
Singapore	4 231,68	55 %	3 761,50	37 %
Indonesia	654,33	9 %	2 142,50	21 %
Viet Nam	506,00	7 %	1 077,26	11 %
Myanmar	543,64	7 %	467,35	5 %
Lao PDR	604,47	8 %	1 044,92	10 %
Cambodia	396,54	5 %	798,24	8 %
Malaysia	465,96	6 %	176,99	2 %
Thailand	419,91	5 %	517,76	5 %
Philippines	18,97	0 %	198,68	2 %

Source : Secrétariat de l'Asean, Jakarta, 2019.

géographiquement et les plus pauvres économiquement, alors la présence chinoise mesurée à travers les IDE, prend une toute autre dimension. Pour la Birmanie, le Cambodge et le Laos, sur la période étudiée, la Chine pèse très lourd et, de ce fait, engage et contraint beaucoup plus fortement les gouvernements : au Cambodge, elle est ainsi la source d'un tiers des IDE en 2014 (hors investissements massifs et multiples liés à la Belt and Road) ; en Birmanie, en début de période en monopolise 70 % des IDE (en 2010), la Chine était alors de très loin le premier investisseur ; au Laos enfin où elle s'affirme au fil des années dans un rôle de premier plan quasi hégémonique : ses IDE représentant 80 % des flux reçus par le pays en 2018.

Pour l'ensemble de l'ASEAN en revanche, les investissements directs chinois représentent 6,5 % des IDE reçus, autrement dit une part tout à fait modeste des prises de participation étrangères enregistrées par la région. En effet, les flux entrants (et plus encore les stocks d'IDE, non traités ici) restent encore dominés par des investissements européens, japonais et de l'ASEAN elle-même. La part de la Chine reste donc marginale au sein du total des IDE reçus de l'ensemble du monde par la région.

La prise en compte des autres investissements, de type infrastructures impliqués par BRI (dont 97 % du financement s'effectuerait par les grandes

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Tab. 9 : IDE reçus par le Cambodge, le Laos et le Myanmar, 2010-2018, par investisseurs.

Pays d'accueil	Année								
/Pays source	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cambodge									
Monde	782,55	891,75	1 557,13	1 274,90	1 726,53	1 700,97	2 279,67	2 732,15	3 102,57
Intra ASEAN	348,99	223,82	523,02	298,85	372,48	425,41	635,77	603,49	788,68
Chine	126,94	179,68	367,76	286,75	553,89	537,68	501,54	618,10	798,24
	16,2 %	20,1%	23,6%	22,5%	32,1%	31,6%	22,0%	22,6%	25,7%
UE	43,26	54,32	126,09	115,46	138,84	180,07	194,03	213,48	168,19
Laos									
Monde	332,59	466,85	294,38	426,67	913,24	1 079,15	1 075,69	1 695,38	1 319,65
Intra ASEAN	135,38	75,00	73,64	104,61	137,94	221,83	196,64	171,16	202,48
Chine	45,57	278,32			614,26	665,09	709,98	1 313,62	1 044,92
	14 %	60%	0%	0%	67%	62%	66%	77%	79%

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Tab. 9 : (suite)

UE	27,54	3,05			51,19	24,48	15,68	13,16	-2,78
Myanmar									
Monde	2 248,79	2 058,20	1 354,20	2 620,90	946,22	2 824,48	2 989,48	4 002,43	3 554,05
Intra ASEAN	25,50	84,60	151,20	1 186,80	683,62	2 230,65	1 682,89	2 590,45	2 111,20
Chine	1 520,90	670,60	482,20	792,60	70,54	52,44	205,48	554,37	467,35
(part de la Chine)	68 %	33 %	36 %	30 %	7 %	2 %	7 %	14 %	13 %
UE	214,80	369,30	664,20	296,20	28,28	202,93	838,99	447,27	205,36

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

banques chinoises[9]) change la perspective et atteste d'une influence et d'une présence beaucoup plus étendues. Ainsi, la présence chinoise déborde largement du tableau brossé à partir des IDE. Le panorama exhaustif de son implication économique est cependant actuellement impossible à tracer, notamment parce qu'elle cumule avec les investissements directs des contrats d'opération d'entreprises chinoises travaillant localement, ou encore de l'aide au développement (Tham, 2018). À noter que BRI évolue en permanence dans ses contours géographiques comme dans son contenu, compliquant encore la question de son évaluation quantitative.

Une compilation récente des investissements chinois dans le cadre de la *Belt and Road Initiative* (BRI) permet de donner au moins quelques ordres de grandeurs[10] : au premier semestre 2019, les investissements et contrats de construction se seraient ainsi élevés à 11 mds USD, après 5,6 mds USD au semestre précédent, principalement dans les secteurs de l'énergie et des transports, soit une progression de l'ordre du doublement. Sur les six premiers mois de 2019, l'Indonésie a notamment enregistré 3,1 mds USD d'investissements (contre 2,1 sur l'ensemble de l'année 2018 selon Jakarta), le Cambodge 2,5 mds USD (contre 798, soit 3 fois plus), Singapour 1,9 mds USD, le Vietnam 1,6 mds USD et les Philippines 1,2 mds USD, etc. La Malaisie, principale destination des investissements BRI depuis 2013, n'en a accueilli que 440 millions USD (à noter qu'elle n'enregistrait que 176 millions de flux d'IDE en 2018).

Ainsi, ces seuls investissements labellisés BRI dans le domaine des infrastructures début 2019, qui n'ont pas ou peu d'équivalents régionaux[11] lorsqu'on les rapproche des données d'IDE reçus en 2018, suggèrent des montants du double de ceux des IDE.

9. Elles sont soit de nature politique, telles la China Development Bank (du ministère des Finances), EXIM et CEXIM (sous le contrôle direct du Conseil d'État) ou, comme la Bank of China, l'Agricultural Bank of China et l'Industrial and Commercial Bank of China, elles représentent les quatre banques commerciales d'État (Ekman, 2019, p. 37-40).

10. Rapporté par les *Brèves de l'Asean* éditées par les services du Trésor pour l'ASEAN citant un rapport de la banque malaisienne *Maybank* (Brèves de l'Asean, semaine 33, 12 août 2019).

11. On pense cependant aux programmes plus anciens dits *Greater Mekong Subregion* ou au *Masterplan of ASEAN Connectivity 2010* (avant celui de 2025), bien inférieurs en termes de moyens financiers (Fau *et al.*, 2014).

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Sécuriser les approvisionnements pour permettre et soutenir le développement chinois

La répartition sectorielle particulière des IDE chinois en ASEAN

En 2018 les premiers secteurs d'activité accueillant les IDE entrants en ASEAN sont l'industrie manufacturière (30 %), suivie par le secteur financier (27 %), la distribution (13 %) et l'immobilier (8 %) (Secrétariat de l'Asean, 2019). Ces secteurs concentrent les trois quarts des investissements étrangers reçus par l'ASEAN. Au sein du quart restant se trouvent notamment l'agriculture et le secteur minier, qui, en moyenne sur la période, reçoivent chacun entre 3-4 et 6 % des flux entrants.

Tab. 10 : Flux IDE chinois en ASEAN, 2010-2018, par secteurs d'activité

	2010-2017 (moyenne)		2018	
Secteur d'Activité	Montants (millions US$)	Part sectorielle	Montants (millions US$)	Part sectorielle
Total	**8 473,36**	**100 %**	**10 187,47**	**100 %**
Immobilier	2 195,19	26 %	2 666,02	26 %
Industrie manufacturière	801,50	9 %	1 585,96	16 %
Mines	504,33	6 %	5,52	0 %
Electricité, gaz etc.	407,36	5 %	86,74	1 %
Construction	312,05	4 %	950,16	9 %
Transport et entrepôts	289,77	3 %	-307,26	-3 %
Agriculture, forêt, pêche	95,73	1 %	211,14	2 %

Source : Secrétariat de l'ASEAN, Jakarta.

En ce qui concerne la répartition sectorielle des IDE chinois, il faut rappeler ici que l'investissement sur l'Asie du Sud-Est s'inscrit lui-même au sein d'un mouvement d'internationalisation des entreprises chinoises beaucoup plus large, dont l'Afrique a été la préfiguration au début de la décennie 2000. Dans le cas de la Chine, il s'agit souvent d'investissements destinés à l'expansion et l'élargissement des capacités productives, par exemple industrielles, minières ou agricoles afin d'accompagner les besoins croissants et considérables de l'économie nationale[12]. L'internationalisation des entreprises publiques

12. Ce modèle renoue en partie ici avec un schéma datant des débuts du capitalisme industriel, à la fin du XIXe siècle lors que les premières fimes multinationales de l'ère moderne se sont constituées dans les secteurs minier, pétrolier et agricole, dont la production est directement liée au territoire (Espace mondial-l'Atlas, chapitre « firmes multinationales », Sciences Po, 2019, https://espace-mondial-atlas.sciencespo.fr/fr/rubrique-strategies-des-acteurs-internationaux/article-3A11-firmes-multinationales.html).

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

chinoises devient très puissante voire extractiviste et prédatrice dans le domaine des énergies renouvelables en Asie du Sud-Est à la fin de la décennie 2010 (solaire, méga-barrages) (Morin, 2019).

Ainsi, si l'on retient le secteur minier, la Chine est présente et se singularise en 2017 par l'ampleur de ses investissements en ASEAN (30 %). Elle y est active en Birmanie depuis le milieu des années 2000 dans le domaine du pétrole et du gaz, mais aussi de nombreux métaux (cuivre, nickel, plomb, zinc) qui sont directement exportés vers la Chine[13].

Tab. 11 : IDE reçus par l'ASEAN dans le secteur minier (pétrole, gaz et mines)

Origine	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ensemble des pays	6 462	8 104	7 492	6 542	3 921	2 253
Chine	285,05	553,36	1 122,41	274,69	110,87	679,57
(% Chine)	4 %	7 %	15 %	4 %	3 %	30 %

Source : Secrétariat de l'ASEAN, 2019.

Ainsi, ce ne sont pas les principaux pays bénéficiaires des IDE entrants de l'ASEAN qui attirent le maximum d'investissements chinois (mis à part Singapour et l'Indonésie), ni, comme pour le reste du monde, les secteurs de la distribution ou de l'assurance. Les IDE chinois semblent relever d'une véritable logique d'économie politique et géopolitique plus encore que de calculs en termes de strict rendement commercial ou financier. Les enjeux de développement, d'affirmation du statut de grande puissance, d'étroite mise en relation (connectivité) régionale et de sécurisation des approvisionnements jouent un rôle essentiel dans la détermination des destinations des IDE chinois, par rapport aux calculs économiques qui guident les choix des entreprises capitalistes opérant depuis plusieurs décennies dans l'espace ouvert de l'ASEAN. Pour la région d'accueil enfin, la nouvelle entrée de la Chine par la voie de ses investissements soulève des questions inédites.

Démesure du développement chinois, ampleur des enjeux pour l'Asie du Sud-Est

L'Asie du Sud-Est « change de constellation » et, après les décennies dominées par les logiques industrielles et productives occidentales ou d'Asie

13. Par exemple, la mine de nickel à Thabeikkyin (Mandalay) opérée par la *China Nonferrous Metal Mining Group Co, Ltd*. La Chine y exploite aussi le cuivre dans les mines de Sabeitaung, de Kyayzintaung et de Letpadaung (province de Sagaing), à travers une entreprise jointe entre la Chine et le *Myanmar Economic Holding Ltd.*

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

orientale, elle passe progressivement dans l'aire d'attraction de la puissance chinoise (Nederveen J.P., Embong A.R. et Tham S.Y., 2017).

Que ce soit par les montants engagés (souvent très élevés par projet), la prédominance d'acteurs publics (entreprises publiques ou semi-publiques chinoises), les secteurs et, de manière souvent induite, leur géographie, les investissements chinois tranchent par rapport aux modèles mis en place par les investisseurs d'Europe, des États-Unis et du Japon. La particularité des investissements chinois comparés aux flux traditionnellement reçus par l'ASEAN tient également aux relations qui se nouent via les investissements entre Pékin et les gouvernements locaux, ainsi qu'en atteste régulièrement la presse régionale.

La monographie des investissements contemporains de la Chine dans la Malaisie de l'ancien premier ministre Najib Razak (2009-2018) éclaire ces spécificités : rompant avec la spécialisation dans l'électronique concentrée sur la côte ouest depuis le début des années 1970, les secteurs de la métallurgie et les marges économiques de la péninsule (État du Pahang) ou les États de Bornéo (en particulier le Sarawak) font, avec la Chine, l'objet d'entrées d'investissement inédites. Les prises de participation (aciéries ; automobile) ou créations d'entreprises (fonderie d'aluminium, barrages hydroélectriques, panneaux solaires) rapportent les investissements industriels sur le terrain de la diplomatie et le choix des projets confère un contenu indiscutablement politique à la relation bilatérale Malaisie-Chine (Delfolie *et al.*, 2017 ; Lafaye de Micheaux, 2019). Au point qu'au moment de l'alternance imprévue du pouvoir en mai 2018, le nouveau gouvernement Mahathir, pour reprendre en main vis-à-vis de la Chine une souveraineté nationale mise à mal, a annoncé la remise en question d'un certain nombre de grands contrats passés par son prédécesseur, y compris de BRI (Lafaye de Micheaux, 2018).

En Birmanie, le contexte marqué par une situation inversée, mais tout aussi singulière : la Chine a été longtemps le principal investisseur du pays et ses options industrielles sont, depuis l'ouverture rapide du pays suivie par la fin des sanctions, en partie reprise par les firmes concurrentes de Thaïlande et de l'Asean d'abord, de l'Inde, des États-Unis et de l'Europe ensuite. Pour autant, alors que les errements, entre affirmation démocratique et génocide des Rohingyas par le régime de Naypyidaw plonge dans le malaise et l'indécision les partenaires occidentaux, les firmes asiatiques de l'association régionale comme celles de Chine poursuivent leurs objectifs. Ainsi, les normes sociales et politiques accompagnant le déploiement des entreprises à l'étranger sont-elles aujourd'hui prises dans un système normatif aux modèles multiples. Les interrogations ont commencé à se faire jour dans ce domaine (Périsse *et al*., 2019), de même que l'étude des standards techniques de la mondialisation

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

met en évidence les efforts grandissants et cohérents de la Chine pour, sur les secteurs d'avenir (transports, télécommunication, e-commerce, *smart cities*, etc.) imposer ses normes techniques à l'horizon 2035 à côté ou à la place des normes ISO et autres standards volontaires (Ekman (eds), 2019, p. 30-34).

Enfin, une autre transformation discrète se trouve induite par ces investissements étrangers chinois : la question des expatriés dirigeant les filiales chinoises à l'étranger et celle des ouvriers chinois accompagnant les chantiers de construction financés par la Chine à l'international, ouvrent ainsi une nouvelle page de l'étude de la diaspora chinoise en Asie du Sud-Est dans la mesure où Pékin a choisi de les classer comme « Chinois d'outremer » dans le cadre de la nouvelle politique de Xi Jinping à l'égard des « Fils et filles de la Chine » dans le cadre du Rêve chinois (2012) de rajeunissement (rejuvenation) et de renforcement de l'unité de la Chine (Suryadinata, 2017, p. 13).

► Conclusion : des volumes d'investissement directs chinois limités pour une Asie du Sud-Est se développant désormais à l'ombre des projets chinois

Les investissements originaires de RPC en Asie du Sud-Est sont encore aujourd'hui limités par rapport à l'ensemble des flux reçus par les pays de la région, lorsque l'on prend en compte les IDE au sens strict. Et les montants d'origine chinoise sont loin de pouvoir expliquer à eux seuls l'accroissement massifs des entrées d'investissements directs dans l'ASEAN au cours de la dernière décennie. Cependant, ils peuvent néanmoins et sans aucun doute être considérés comme un vecteur de l'affirmation régionale de la République populaire, tout autant que le résultat de sa recherche de sécurité des approvisionnements, qui semble avoir dominé son approche de la région depuis le début du XXI^{e} siècle. Comme les investissements labellisés BRI dans le domaine des infrastructures, qui les doublent peu ou prou par leurs montants, les IDE sont en grande partie liés à des négociations et ententes entre gouvernements chinois et local du fait du caractère plus souvent public des entreprises qui opèrent dans ces secteurs (Lim, 2016). Ils portent et promeuvent une stratégie chinoise tant économique et notamment industrielle, que politique et géopolitique. Articulant des dynamiques plurielles, l'implication chinoise en Asie du Sud-Est, en constante transformation, ne se laisse pas saisir simplement mais présente les traits d'un chantier au long cours.

Ainsi, le développement économique et social de l'Asie du Sud-Est se conduit désormais à l'ombre d'une Chine à la stratégie régionale manifestement ambivalente, où la coopération, l'intégration et la menace de conflit

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

coexistent en permanence, notamment dans le domaine maritime (Fau et Tréglodé, 2018). L'écart mis en lumière dans cet article entre les chiffres élevés voire démesurés des projets d'investissements annoncés, les modalités variables de leur mise en œuvre, l'incertitude qui entoure leur réalisation et l'ordre de grandeur limité des investissements directs étrangers mesurés, compose une autre part de cette ambiguïté et invite à la prudence dans l'interprétation.

Enfin, vis-à-vis de la définition et conception qu'ont donné les organisations internationales des IDE, le changement en dix ans apparaît considérable lorsqu'on analyse les stratégies développées par la Chine à travers ses investissements directs étrangers[14]. Il y a dix ans, la mondialisation libérale était encore structurée par des flux prévalant au sein de la triade (Europe-États-Unis-Japon), et opérés à son initiative. Témoin et promoteur des conceptions dominantes de l'époque, l'OCDE considérait l'investissement direct étranger comme « un moyen de tisser des liens directs, stables et durables entre les économies », permettant notamment le transfert de technologies et de savoir faire, la promotion des produits du pays d'accueil sur les marchés internationaux. « Son impact sur le commerce et positif et il représente une source de capitaux pour bon nombre d'économies » (OCDE, 2008, p. 16). Vue d'Asie du Sud-Est à l'ombre d'une Chine contrôlant politiquement les opérations économiques au service de la stratégie de développement nationale, le caractère libéral, décentralisé et quasi neutre des flux de capitaux étrangers semble l'évocation d'un ordre économique passé. De même que l'aide chinoise a modifié les cartes et les règles de l'aide publique au développement telle que définies dans le cadre du Comité d'Aide au Développement (CAD, OCDE), le modèle de très grands investissements mis en œuvre par les conglomérats publics chinois prendrait le contrepied du schéma dominant jusque-là les flux de capitaux étrangers. Il nous semble qu'étudier les IDE suggère les transformations profondes opérées dans la mondialisation elle-même, du fait de la montée en puissance chinoise. La mondialisation entrerait ainsi dans une nouvelle configuration logique et historique, après les configurations internationales, multinationales et financières qui, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, s'étaient succédé (Michalet, 2002), une configuration désormais chinoise de la mondialisation. Redéfinissant les règles économiques, la géographie et le *tempo* de cette nouvelle donne internationale, la Chine remodèle le processus de la mondialisation, dont l'Asie du Sud-Est sera l'un des épicentres.

14. Mais ceci est sans doute plus vrai encore à travers les investissements massifs dans les infrastructures physiques (routes, chemin de fer, ports en eaux profondes, infrastructures sous-marines ou pour la production et la connectivité des réseaux électriques régionaux) qui les accompagnent.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

► Bibliographie

ASEAN Secretariat (2018), *Asean Key Figures 2018*, ASEAN, Jakarta.

BAD, *Asian Development Outlook 2019: Strengthening Disaster Resilience, BAD,* Manille.

Asian Development Bank (2019), *Basic Development Statistics 2019,* Statistics and Data Innovation Unit, BAD, Manille.

Delfolie D., Fau N., Lafaye de Micheaux E. (2017), Malaisie-Chine, une « précieuse » relation. Carnet *de l'IRASEC* n°14, Bangkok, IRASEC, 272p.

Ekman A. (ed) (2019), China's Belt and Road and the Wold : Competing forms of Globalization. *Études de l'IFRI,* Paris, Institut Français de Relations Internationales.

Fau N., Taillard C. et Khonthapane S. (dir.), (2014), *Transnational Dynamics and Territorial Redefinitions in Southeast Asia : the Greater Mekong Subregion and Malacca Strait economic corridors,* Singapour, ISEAS Publishing.

Fau, N. et Tréglodé (de) B. (dir.) (2018), *Mers d'Asie du Sud-Est*, Paris, CNRS Éditions.

Huong L.T. (2018), China's dual strategy of coercion and inducement towards ASEAN. *The Pacific Review,* 31(1), p. 1-17.

Lafaye de Micheaux E. (2019), Political Economy of China's Investment in Malaysia (2009-2018). *Bandung Journal of Global South*, 6 (1), p. 5-49.

Lafaye de Micheaux E. (2018) Malaysia Baru : réaménager la nouvelle dépendance du capitalisme malaisien à la Chine. *Revue de la régulation* [En ligne], 24, Autumn, https://journals.openedition.org/regulation/13949

Lee C., Sermcheep S. (dir.) (2017), *Outward Foreign Direct Investment in ASEAN*, Singapore, ISEAS Publishing.

Lee J. (2014), China's economic engagement with South-East Asia : Malaysia, *Trends in South-East Asia Monographs*, 2014/n °1, ISEAS (Institute of South-East Asian Studies), Singapore.

Lim G. (2015), China's investments in Malaysia : choosing the "right" partners. *International Journal of Chinese Studies*, 6:1, 1-30.

Lim, Ju et Li (2017),

Michalet C-A. (2002), *Qu'est-ce que la mondialisation ?* Paris, La Découverte.

Morin A. (2019), *Le monde selon l'Harmonie chinoise : stratégies d'implantation des entreprises publiques chinoises en Malaisie et au Cambodge.* Thèse de Doctorat, Université Rennes 2, mai 2019.

Nederveen J.P., Embong A.R. et Tham S.Y., *Changing Constellations of Southeast Asia : From Northeast Asia to China*, Abingdon, Routledge.

Périsse M., Séhier C. et Lafaye de Micheaux (2019), Le modèle du travailleur chinois devient-il un produit d'exportation ? Les normes chinoises du travail favoriseront-elles l'émergence de l'Asie du Sud-Est (Malaisie, Cambodge, Vietnam) ? *Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde,* n°34.

Saw S.H. (ed.) (2007), *ASEAN-China Economic Relations*, Singapore, ISEAS Publishing.

Nicolas F. (2017), La Communauté économique de l'ASEAN : un modèle d'intégration original. Politique étrangère, vol 2, p. 21-38.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Storey I. (2011), *Southeast Asia and the Rise of China. The search for security,* Abingdon, Routledge.

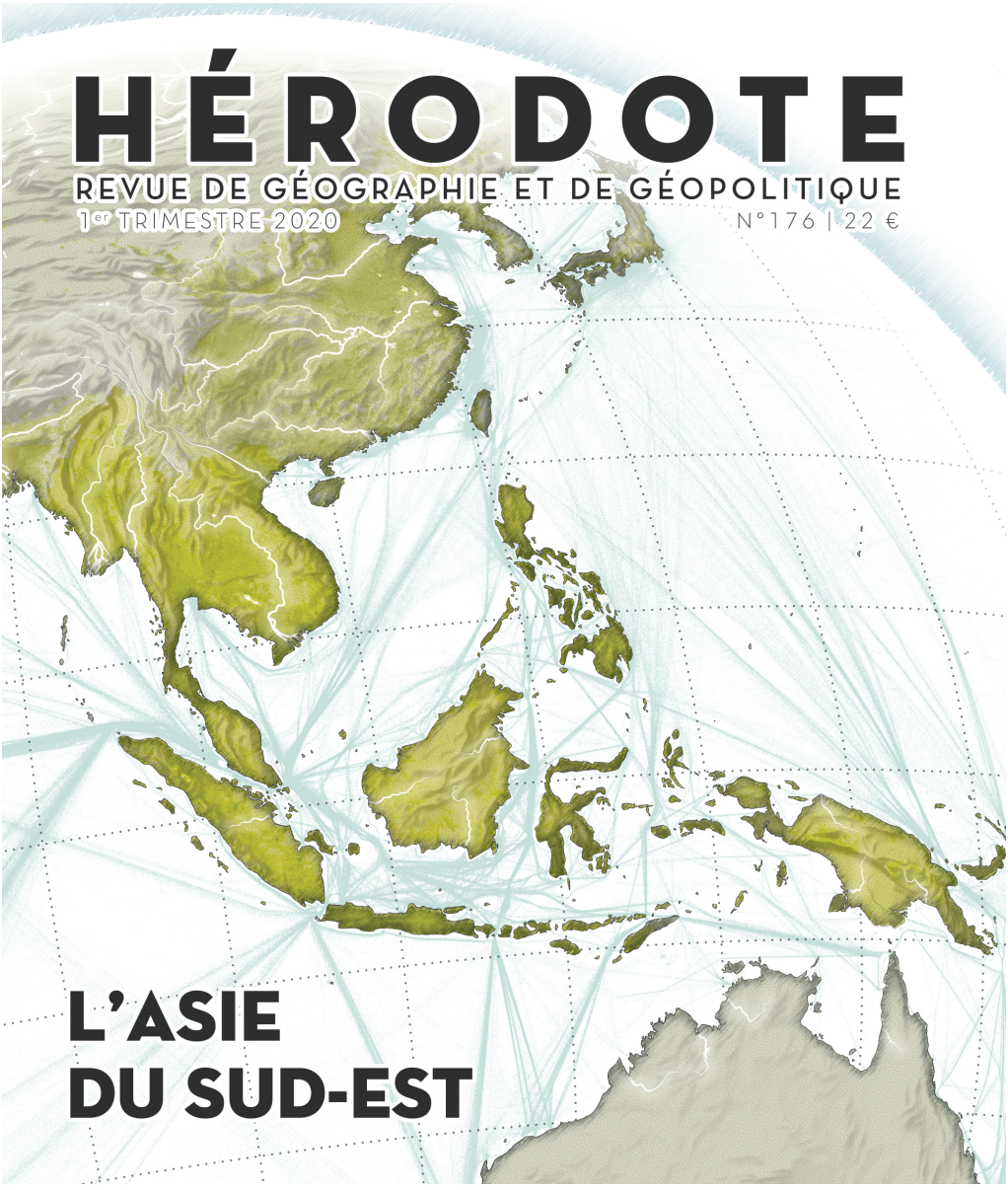
Suryadinata L. (2017), *The Rise of China and the Chinese Overseas*, Singapour, ISEAS Publishing.

Tham S.Y. (2018), Chinese Investment in Malaysia : Five Years into the BRI. *ISEAS Perspective,* #11 (Feb.).

Vienne (de), M-S. (2012), *Brunei : de la thalassocratie à la rente,* Paris : CNRS éditions.

Wang J. (2017), The Discourse on China's Rise. *China, an international journal*, 15:1, 24-40.

© Armand Colin | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)


HÉRODOTE
REVUE DE GÉOGRAPHIE ET DE GÉOPOLITIQUE
1er TRIMESTRE 2020
N°176 | 22 €
L'ASIE
DU SUD-EST

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA CHINE ET LES NORMES SOCIALES EN ASIE DU SUD-EST : LE RÔLE DES INVESTISSEMENTS

Elsa Lafaye de Micheaux

La Découverte | « Hérodote »

2020/1 N° 176 | pages 59 à 75

ISSN 0338-487X
ISBN 9782348057519

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-herodote-2020-1-page-59.htm

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.
© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

La montée en puissance de la Chine et les normes sociales en Asie du Sud-Est : le rôle des investissements

Elsa Lafaye de Micheaux[1]

Forte d'un PIB de 2 800 milliards d'US$, ambitionnant d'atteindre le rang de 3e économie mondiale en 2050, l'ASEAN présente une dynamique économique profondément marquée par le développement de la Chine, longtemps abordée au titre de partenaire économique parmi d'autres (Japon, Europe, États-Unis). Devenue le premier fournisseur de l'ensemble de l'Asie du Sud-Est dès la fin de la décennie 2000, la Chine a établi une dépendance non exclusive, et néanmoins objective entre les économies de la région et ses propres capacités industrielles. La chaîne de valeur asiatique génère de très importants flux d'échanges intrarégionaux et suscite de grands projets d'infrastructures transnationaux. Elle redistribue les cartes de la localisation des firmes (textile, électronique, automobile) et de la compétitivité. Sous pression de la concurrence internationale et d'accords politiques entre gouvernements, l'intégration croissante de l'économie chinoise à la région Asie du Sud-Est s'opère aussi par des dons, crédits et mouvements de capitaux. Ce faisant, elle contribue à diffuser de nouveaux standards en matière de normes de travail voire de normes sociales et politiques. L'« atelier du monde » a fondé son succès sur un schéma de travail à bas salaires, aux conditions extrêmement dures et sur des plages horaires très longues [Périsse et Séhier, 2019] : dès lors se pose la question de son exportation future à travers les délocalisations d'entreprises en Asie du Sud-Est. Émanant d'un État dont la composante

1. Maître de conférences, université Rennes 2 et Centre Asie du Sud-Est UMR 8170 CNRS-EHESS-INALCO, Paris, <elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr>.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

autoritaire ne fait pas de doute[2], l'essor des nouvelles infrastructures ou des investissements industriels chinoises en ASEAN peut-il être relié à la remontée récente (2014) de l'autoritarisme politique en Asie du Sud-Est ? Les transformations de la région donneraient-elles matière à l'opposition entre le « consensus de Pékin » et le « consensus de Washington » ? La compétition entre grandes puissances qui se joue à l'échelle de l'Asie du Sud-Est, et en son sein, n'aurait-elle pas aussi comme enjeu l'imposition de modèles normatifs rivaux ? Les engagements financiers chinois qui soutiennent son développement en Asie du Sud-Est pourraient s'avérer vecteurs de nouvelles normes sociales pour la région. L'hypothèse va être étayée ici, en montrant que la montée en puissance chinoise (remarquable croissance économique associée à une nouvelle stature internationale et stratégique, un essor militaire très conséquent et d'impressionnants progrès technologiques et scientifiques) se traduit par une nouvelle circulation normative en particulier à partir du moment où passe par des investissements massifs dans les pays de l'ASEAN.

L'article est construit en deux parties : un état des lieux de l'investissement chinois en Asie du Sud-Est, permet tout d'abord d'en poser les montants avant de souligner, en prenant appui sur la Malaisie entre 2009 et 2018, comment ils peuvent s'avérer porteurs de normes. À l'échelle de l'Asie du Sud-Est, on étudie ensuite de nouvelles dynamiques normatives chinoises induites par ses investissements.

Les investissements chinois en Asie du Sud-Est : engagement économique et influence

Les différents flux financiers chinois vers l'Asie du Sud-Est sont ici appréhendés comme les vecteurs d'une nouvelle circulation normative chinoise, s'inscrivant à la fois dans le temps long de l'espace économique sud-est asiatique où la Chine a été économiquement influente voire structurante depuis deux millénaires [Tagliacozzo et Chang, 2011] et dans le présent du passage de l'Asie du Sud-Est dans la « constellation chinoise », un processus renforcé sous l'égide du président Xi Jinping. Poussée par les impérieuses contradictions internes du développement de son propre capitalisme (pollution, inégalités, surinvestissement, excès de liquidité, ralentissement de la croissance) [Séhier, 2019] et désireuse de s'imposer comme puissance mondiale, et en premier lieu régionale, l'implication

2. Alors que le terme d'autoritaire avait fait l'objet de critiques et de mises en doute à la chute du mur de Berlin, il s'impose aujourd'hui (*authoritarian*) dans la littérature académique comme dans la plupart des commentaires pour décrire le régime chinois actuel.

Hérodote, n° 176, La Découverte, 1e trimestre 2020.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

stratégique de la République populaire de Chine en Asie du Sud-Est s'affirme en 2010 : l'ambition de la révision de son statut à l'échelle internationale devient claire. Des politiques ambitieuses en matière de codéveloppement et une coopération approfondie (scientifique, culturelle, militaire, maritime, etc.) coexistent avec des manœuvres stratégiques agressives en Asie du Sud-Est. Avec en toile de fond les influences étrangères rivales, anciennes et multiples, cette implication ambivalente comporte une dimension politique et géopolitique qui est véhiculée également au niveau de ses investissements : quelle perception de son statut régional la Chine veut-elle forger à travers les projets qu'elle déploie et qu'elle finance ?

L'implication financière chinoise en ASE : quelques indications

Souvent opérés par des entreprises publiques liées à un agenda politique précis, les flux de capitaux chinois à l'étranger sont devenus massifs et révèlent des modalités nouvelles derrière la décision d'investir. En effet, les grands contrats chinois s'inscrivent dans des négociations politiques sur mesure et engagent autant qu'ils soutiennent politiquement les différents gouvernements de la région. De l'aide internationale au programme de la *Belt and Road Initiative* (2013), en passant par les investissements directs étrangers, les implications financières chinoises à l'étranger sont multiformes et, du point de vue des circulations normatives en Asie du Sud-Est, doivent être étudiées ensemble (c'est la raison pour laquelle on définit ici l'investissement chinois de manière extensive : investissements directs étrangers (IDE), aide au développement, financements liés de la *Belt and Road Initiative*). Pour autant, les cohérences politiques et stratégiques des financements chinois ne doivent pas être forcées ou surestimées notamment en raison de la complexité bureaucratique de l'État et de la concurrence féroce qui règne entre les entreprises publiques chinoises.

Suivant le mot d'ordre du « Go Global » (1999), la progression des investissements directs étrangers chinois[3] dans le monde est devenue très remarquable à partir du milieu de la décennie 2000.

3. Définis par l'acquisition par une entreprise d'au moins 10 % des parts – et/ou des droits de vote – d'une unité ou filiale à l'étranger, les IDE sont mesurés en flux ou en stocks, entrants ou sortants. La CNUCED permet d'avoir des séries longues par pays. Le secrétariat de l'ASEAN à Jakarta, pour les dix dernières années au mieux, permet d'affiner la description par pays et par secteurs bénéficiaires. Elle met notamment en évidence les flux d'IDE intra-ASEAN [Lafaye de Micheaux, 2019].

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

TABLEAU 1. – FLUX D'IDE CHINOIS SORTANTS, 2002-2018 (EN VOLUME ET EN PART, EN MILLIONS DE US$ COURANTS)

2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
2518	5498	17634	55907	68811	87804	123120	196149	129830
0,51 %	0,61 %	1,30 %	3,29 %	5,01 %	6,87 %	9,48 %	12,65 %	12,80 %

Source : CNUCED, 2019.

En effet, marqués par une hausse exceptionnelle, les IDE sortant de Chine ont progressé très rapidement. Entre 2006 et 2018, leur part dans les IDE mondiaux est passée de 1 % à près de 13 %, illustrant une incontestable montée en puissance financière et industrielle (tableau 1).

L'étude des investissements directs chinois en Asie du Sud-Est s'inscrit dans le contexte de la brutale expansion de ces flux. Région ouverte aux IDE de longue date, l'ASEAN a reçu 150 milliards de dollars d'IDE en 2018. Elle continue d'attirer les flux d'investissements mondiaux et, au sein de ces flux soutenus, la Chine ne pèse qu'au mieux 9 % (en 2017) des IDE sur la dernière décennie (tableau 2). En revanche, c'est bien la Chine qui présente la plus forte progression de ses engagements ceux-ci triplant entre 2010 et 2018.

TABLEAU 2. – SOURCE DES FLUX D'IDE ENTRANTS REÇUS PAR L'ASEAN EN 2010, 2017 ET 2018, EN MILLIONS DE US$

	2010	2017	2018
ASEAN (total reçu)	**108174,16**	**146901,55**	**154712,98**
Intra-ASEAN	16306,36	25484,30	24543,94
Union européenne	21145,15	15097,25	21960,48
Japon	12986,96	16273,92	21192,63
États-Unis	13682,07	24911,90	8111,84
Chine	3488,60	13706,63	10187,47
Part relative chinoise	*3 %*	*9 %*	*7 %*

Source : secrétariat de l'ASEAN, Jakarta, 2019 <asean. database. org>.

Les données collectées en Asie du Sud-Est les révèlent dirigés vers des pays, des lieux et des secteurs tout à fait spécifiques (tableau 3). En effet, récemment entrés dans la mondialisation de la production, les pays à plus faibles revenus

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

(Myanmar, Cambodge, Laos) sont ceux qui, au sein de l'ASEAN, reçoivent le moins de flux d'IDE du reste du monde entre 2010 et 2018 (cumulant 5 % du total régional perçu). Mais ils sont favorisés par la Chine dont ils concentrent entre le cinquième et le quart des flux investissements directs vers l'ASEAN. Variables selon les années, ces investissements de source chinoise représentent jusqu'à 32 % (Cambodge), 63 % (Birmanie) ou 79 % (Laos) des IDE entrants d'après le secrétariat de l'ASEAN. À leur échelle, le poids des IDE chinois s'apprécie très différemment : il est majeur. Plus généralement, lorsqu'on compare les IDE chinois aux flux reçus de l'Europe, du Japon et des États-Unis, qui ont jusqu'au début de la décennie 2010 alimenté et structuré industriellement le développement économique de l'Asie du Sud-Est, il apparaît que la logique sous-jacente chinoise est singulière. Ses IDE sont le fait d'entreprises publiques ou privées, investissant dans des unités déjà existantes ou délocalisant une partie de leur production dans des usines en Asie du Sud-Est. Statistiquement, il n'est pas possible de distinguer leur origine privée ou publique, cependant, il est significatif de la montée rapide et massive des investissements chinois que les plus grands d'entre eux soient le fait de grandes entreprises publiques multinationales de la République populaire de Chine [Lim, 2015]. Bénéficiant dans ce cas d'un soutien diplomatique souvent direct du gouvernement local ou de Pékin, ils véhiculent ainsi une composante politique et géopolitique propre.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

TABLEAU 3. – IDE CHINOIS NETS ENTRANTS EN ASEAN 2014-2018, EN MILLIONS DE US$

	2014	2015	2016	2017	2018
Total	6 165,21	6 811,74	9 609,60	13 706,63	10 187,47
Commerce de gros et de détail (ex. Alibaba, Malaisie)	780,07	488,52	2 235,45	2 707,89	3 601,98
Immobilier	1 570,91	2 105,45	2 414,83	3 167,01	2 666,02
Industrie manufacturière	1 191,20	601,36	684,23	1 699,09	1 585,96
Construction	8,65	191,49	678,22	653,67	950,16
Assurance, finance (essentiellement à Singapour)	792,60	75,77	1 746,77	3 468,91	423,09
Agriculture, pêche, foresterie	112,72	2 195,34	75,25	238,63	211,14
Électricité	878,15	-290,11	491,46	916,78	86,74
Activités scientifiques et techniques	88,02	51,54	53,14	58,52	82,25
Art, entertainment	87,67	387,31	13,56	0,94	34,44
Santé	8,82	23,50	6,52	18,82	25,70
Mines	2,21	-0,80	110,87	679,57	5,52

Source : secrétariat de l'ASEAN, Jakarta <asean. database. org>.

Pour les investissements directs étrangers, la question de discriminer entre les IDE qui seraient porteurs de normativité et ceux qui seraient « normativement neutres », autrement dit mus uniquement par une logique de rentabilité financière, est cependant promise à l'échec : il serait aussi illusoire de vouloir dissocier les investissements qui relèvent d'une stratégie de puissance poursuivie par la Chine, de sa stratégie de développement conduisant aux prises de participations dans le domaine minier et métallurgique destinée à la sécurisation de ses approvisionnements, de la recherche d'une meilleure connectivité avec son environnement immédiat et ses marchés lointains ; ou encore de chercher à maintenir ses marges et ses avantages comparatifs à travers les délocalisations (investissements dans l'industrie manufacturière : 33 % des IDE en 2018). Notons qu'à ce niveau la transmission normative en termes de normes de travail est relativement directe.

Sur le volet de la politique d'aide internationale la Chine opère un tournant en 2000, date à laquelle elle monte rapidement en charge. Avec trois catégories

Hérodote, n° 176, La Découverte, 1e trimestre 2020.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

d'objectifs : encourager la croissance économique et le développement d'autres pays en développement ainsi qu'en Chine ; soutenir les positions de la Chine sur la scène internationale ; et maintenir son rôle en tant que membre important et influent de la communauté internationale. La Chine, pourtant devenue l'un des plus grands bailleurs au monde, n'appartient pas au Comité d'aide au développement (OCDE) qui comptabilise depuis plusieurs décennies dans un cadre statistique précis l'aide publique au développement. Du point de vue de la mesure de cette aide, la Chine ne dispose pas d'agence dédiée, ni de mécanisme centralisé de report et de suivi de ces aides. On peut cependant souligner quelques éléments clés : en 2011, un Livre blanc explicite les cinq éléments stratégiques de la mise en place de l'aide chinoise : aider par un effort continu les pays bénéficiaires à construire leurs propres capacités de développement ; ne pas imposer de conditions politiques ; adhérer à un développement égalitaire, mutuellement bénéfique et commun ; rester réaliste sur ses capacités : fournir du « cousu main » par rapport aux besoins réels du pays partenaire ; rester dans les délais et porter attention aux réformes et aux innovations.

TABLEAU 4. – AIDE CHINOISE AU DÉVELOPPEMENT EN ASIE DU SUD-EST, 2000-2013

Pays destinataire	Millions de US$ courants	Répartition
Laos	10 702	41 %
Indonésie	6 948	26 %
Cambodge	3 295	13 %
Viêt Nam	2 633	10 %
Myanmar	1 077	4 %
Philippines	808	3 %
Malaisie	800	3 %
Thaïlande	11	0 %
Total ASEAN	**26 273**	100 %

Source : AidData2017, calculs de l'auteure.

Par ailleurs, et dans la mesure où les ambassadeurs chinois et ministres des Affaires étrangères présentent la *One Belt One Road* comme étant aussi un projet de revitalisation culturelle, on peut émettre raisonnablement l'hypothèse que, pour

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

leur majeure partie, les investissements qui lui sont associés sont chargés de signification politique et normative. Ceux-ci, appuyés par la création en 2014 de la banque multilatérale de développement d'initiative chinoise, l'AIIB (Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures), seraient néanmoins, pour 97 % d'entre eux, financés par les crédits des grandes banques chinoises [Ekman, 2019]. Bien qu'ils soient remarquablement difficiles à rassembler, des chiffres des investissements chinois dans le cadre de la Belt and Road Initiative (BRI) peuvent être proposés, ici à partir des ordres de grandeur fournis par les analystes de la première banque malaisienne, Maybank.

TABLEAU 5. – INVESTISSEMENTS ET CONTRATS DE CONSTRUCTION BRI EN ASEAN (EN MILLIARDS US$)

	2e semestre 2018	**1er semestre 2019**
ASEAN	5,6	11
Indonésie	2,1	3,1
Cambodge	0,798	2,5
Singapour		1,9
Viêt Nam		1,6
Philippines		1,2
Malaisie	0,176	0,440

Source : Maybank, *BRI report*, 2019, cité par « Brèves de l'ASEAN », DG Trésor, Singapour, septembre 2019.

Ainsi, ces investissements labellisés BRI dans le domaine des infrastructures début 2019 mettent en évidence une forte progression sur la période avec des montants équivalents à deux fois ceux des IDE chinois sur la même période.

Les normes des investissements : leçons malaisiennes

L'implication chinoise en Asie du Sud-Est engagée depuis 2000 et accélérée à partir de 2010 se décline en réalité selon des modalités et une chronologie variables selon les pays. Mais elle présente des traits généraux que l'on peut chercher à identifier, et que l'on dégage ici de l'étude du cas malaisien [Delfolie *et al*., 2016]. Un rapprochement rapide s'est ainsi opéré sur tous les plans entre

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

la Malaisie et la Chine à partir de 2008 : flux commerciaux, financiers, immobiliers ou d'ordre humain et culturel (étudiants, touristes, religion) se sont amplifiés très fortement sur la période récente. L'excellente relation politique bilatérale a renforcé et facilité la conclusion des affaires, et *vice versa*. Après 2013, on assiste à une dynamique d'accélération au niveau des investissements, guidée par les liens de gouvernement à gouvernement, de parti à parti (PCC/UMNO). Une nouvelle coopération monétaire et des dispositifs institutionnels ont été mis en place pour soutenir cette dynamique. Ces réalisations nouvelles ont dépassé par leur ampleur celles du traditionnel *ethnic business* des Chinois de Malaisie, qui avaient largement nourri la relation durant les deux décennies précédentes [Jomo et Folk, 2005]. Parmi les investissements significatifs, l'immobilier, la métallurgie et les infrastructures sont les plus massifs. Deux études de cas, dans des États malaisiens liés respectivement au parti au pouvoir (UMNO, Pahang) et dans l'opposition (PAS, Kelantan), mettent en lumière la complexité et l'étroitesse des liens politiques noués à l'occasion de projets aux profils très distincts.

Les plus grands investissements chinois historiquement en Malaisie s'inscrivent dans le schéma relativement complexe du port et du parc industriel binational de Kuantan, jumelé avec Quinzhou (golfe de Beibu, Chine), à travers des accords de portée politique nationale. En deux ans en effet, les montants d'investissements industriels chinois dirigés vers le Pahang (4,9 milliards de US$) atteignent la somme cumulée des 25 années précédentes, selon le MIDA, l'administration malaisienne de l'investissement. À travers la délivrance des autorisations d'investissements dans le domaine métallurgique notamment, l'influence chinoise en Malaisie, longtemps très modeste, paraît soudain s'intensifier très fortement : le poids considérable représenté par l'implication au Pahang (parc et port de Kuantan) a bousculé l'équilibre et les tendances lourdes de l'implication étrangère dans l'industrie malaisienne, jusque-là très centrée sur l'électronique. Donnant un nouvel élan aux investissements industriels chinois en Malaisie, ce projet de parc industriel a conféré à cet État un rôle particulier au sein des relations Malaisie-Chine. S'annonçant comme une opération pourtant chère et bien peu lucrative pour la Chine, elle semblait initialement destinée à soutenir la réélection en 2013 du Premier ministre de l'époque, Najib Razak, élu de l'United Malays National Organisation du Pahang. Lorsqu'en 2015 celui-ci s'est trouvé sous le coup d'un scandale financier international, les investissements chinois se sont encore intensifiés en soutien politique direct à sa position fragilisée. Le projet du site de Kuantan est devenu depuis la tête de pont de la *Belt and Road Initiative* en Malaisie : port d'arrivée en eaux profondes, site industriel sensible et gare de départ d'une ligne de train transpéninsulaire *East Coast Railway Line* (ECRL) destinée à délester, toutes proportions gardées, une part du trafic maritime du détroit de Malacca. Les investissements chinois en Malaisie apparaissent ici d'abord comme les moyens des

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

intentions stratégiques de la Chine, mais ils ont aussi joué un rôle dans la politique intérieure du pays et brouillé les cartes du jeu démocratique national. Le soutien chinois à Najib Razak n'est pas étranger à la fuite en avant autoritaire, et au recul des droits de l'homme, dans laquelle il a choisi de s'engager à partir de 2015, jusqu'à sa défaite aux élections générales de mai 2018.

Exploités dans l'intérêt immédiat du partenaire chinois privé, pour un montant limité autant que discret, bénéficiant de l'entier accord du gouvernement local, les investissements chinois dans la mine d'or au Kelantan présentent un profil très différent, néanmoins riche d'enseignement. Les modalités de la contractualisation puis de l'exploitation de la mine d'or de Sokor, dans le Kelantan, démontrent à une échelle fine d'observation, la capacité des investissements à véhiculer de nouvelles normes. Dans le nord-est du pays, une multinationale publique chinoise dédiée au secteur minier a en effet rencontré les autorités locales qui gouvernaient cet État d'opposition, quasi ruiné par 25 ans d'administration islamique coupée des soutiens financiers de la Fédération malaisienne, et les a convaincues, à la fois par la promesse de construire un lycée islamique et par l'attribution de parts de l'entreprise au sultan, de leur accorder l'exploitation d'un gisement d'or délaissé depuis des décennies. En quelques visites d'un habile « Professeur Lim » artiste de l'Académie des beaux-arts de Pékin, la CNMC, multinationale publique chinoise du secteur minier, a établi, sur capitaux issus de paradis fiscaux, une société cotée en 2011 à Singapour exploitant Sokor. Aidée par une expertise géologique et technique chinoise de premier ordre, la mine est devenue en peu de temps la seconde du pays pour la production d'or (après celle de Raub). Le cabinet indépendant de géologie chargé de l'audit de la mine a suggéré qu'à ce rythme elle serait épuisée en 2018, soit 5 ans seulement après les premières recettes importantes (2013) tout en bénéficiant du dispositif national d'exonération fiscale (*Pioneer Status*). Lorsqu'on étudie le détail des ombres au tableau (montage juridique et financier, interventions de grandes compagnies publiques chinoises, données de production et de main-d'œuvre, aide technique) et des retombées pour l'État fédéré malaisien (faiblesse des royalties, absence de recettes budgétaires, pollution à l'arsenic), l'investissement de Sokor démontre que, dans certaines configurations politiques et économiques particulièrement ouvertes, ces investissements sont vecteurs de nouvelles normes, industrielles, commerciales et sociales, pour les territoires qui les accueillent. L'étroitesse des rapports engagés et la construction très fine de liens pensés pour être durables[4] expliquent que, plus largement, la question

4. Comme l'illustre, pour reprendre notre exemple, le choix par le gouvernement du Kelantan de nommer officiellement le Professeur Lim « chief adviser on Kelantan-China international trade » pour cet État.

Hérodote, n° 176, La Découverte, 1e trimestre 2020.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

du respect des normes locales en matière de droits des travailleurs et des libertés fondamentales en Asie du Sud-Est se trouve très souvent mise en balance avec celle du maintien de bonnes relations avec la Chine.

Dynamiques normatives chinoises à l'œuvre en Asie du Sud-Est

L'expression de l'influence chinoise en Asie du Sud-Est au niveau de la condition des travailleurs salariés et des droits et libertés fondamentales est interrogée ici sans négliger les dynamiques normatives politiques et sociales internes, ni les résistances que peuvent rencontrer les nouvelles normes chinoises. On tente de les isoler d'autre part des normes sociales partagées du fait de l'expérience commune de la mondialisation. Ceux-ci sont en recul sensible malgré la formalisation progressive par l'ASEAN d'un socle pour assurer leur reconnaissance et leur protection, ce qui soutient notre hypothèse centrale, et permet d'en préciser la validité.

Répression des travailleurs chinois, délocalisations attendues en Asie du Sud-Est, segmentation des marchés du travail en partage

Les normes chinoises en matière de droits des travailleurs, de liberté syndicale et de négociations collectives se sont encore durcies. L'autoritarisme chinois, loin d'être statique et homogène selon la sociologue Jenny Chan est une dynamique : la relation entre l'État et le travail change notamment, devenant plus répressive et favorisant la précarité, dans un contexte de ralentissement économique. À partir de 2017-2018, la défense des travailleurs, notamment lorsqu'elle prend la forme d'ONG, fait face à des mesures de répression et à des procédures bureaucratiques plus paralysantes encore : dans ce domaine, le tournant autoritaire est devenu un fait quasi impossible à contourner ou à subvertir [Froissart *et al*., 2019 ; Franceschini, 2018]. Dans le champ industriel qu'elles investissent plus fortement actuellement, les multinationales chinoises transmettent leurs normes de travail au sein de l'espace sud-est asiatique. Le secteur textile cambodgien préfigure de tels effets. Ainsi, au Cambodge, les délocalisations ont fait du textile le premier secteur industriel du pays (700 000 ouvriers, 16 % du PIB, 75 % des exportations en 2016), où les ouvriers et ouvrières (à 90 %) travaillent pour des marques internationales comme Puma, Gap, Zara, Nike ou H&M. Développé et structuré au Cambodge dans les années 1990 par des investissements venant des États-Unis, le secteur accueille aujourd'hui des firmes venues de Chine qui participent à la détermination des salaires et des normes en matière de conditions de travail. Ces délocalisations

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

sont de deux sortes : usines américaines ou européennes jusque-là basées en Chine changeant de lieu d'implantation, *versus* usines chinoises sous-traitantes des marques de vêtements européennes et américaines. Elles sont motivées par les coûts du travail (qui représentent 1/5 des salaires industriels moyens chinois) et par les accords de préférence commerciale. Ainsi, les relations entre le Cambodge et la Chine se sont approfondies à tel point que la Chine est devenue le plus gros investisseur étranger au Cambodge à la fin de la décennie 2000. Ivan Franceschini, sociologue spécialiste du travail en Chine et éditeur de la revue *Made in China*, étudie désormais les usines délocalisées à Phnom Penh. Il observe la rudesse des conditions d'exploitation de la main-d'œuvre et, cinq ans après les manifestations durement réprimées, rend compte des stratégies de résistance ouvrière à travers des vagues d'évanouissement au travail, phénomènes mal expliqués qui rejoignent des expériences collectives de transe dans l'industrie des semi-conducteurs malaisiens au début des années 1970.

Les multinationales chinoises se déplacent avec leurs normes en matière de gestion de la main-d'œuvre. Avec ces entreprises multinationales circulent expatriés, ouvriers chinois et pratiques d'encadrement du travail. Des cohortes de travailleurs migrants accompagnent les multinationales chinoises dans le cas de chantiers de construction ou d'infrastructures (Viêt Nam, Laos). Cette pratique, attestée mais non évaluée précisément, est particulièrement critiquée par les populations locales. Deux fronts nouveaux s'ouvrent en parallèle, dont les effets portés sur les droits, les conditions de vie et la liberté individuelle pourraient être significatifs en Asie du Sud-Est : la transmission *via* les unités de production de leurs normes ; une nouvelle politique de la Chine à l'égard de ses « Chinois d'outre-mer », désormais identifiés comme « Fils et filles de la Chine », et parties prenantes du *soft power* de Xi Jinping [Suryadinata, 2018].

Enfin, norme partagée entre les pays d'Asie du Sud-Est et la Chine, la segmentation du marché du travail s'accuse : l'emploi industriel se différencie plus fortement qu'au début des années 2000 d'un second segment du marché du travail, marqué par des conditions plus dégradées. La segmentation accrue opère entre des catégories variables selon les pays : les travailleurs étrangers en Malaisie et à Singapour (légaux ou illégaux) ; les travailleurs ruraux en ville ou dans les zones franches industrielles (en Chine, au Viêt Nam ou au Cambodge). Mobilisant une main-d'œuvre jusqu'alors restée à l'écart de la population active industrielle du pays, l'industrie contribue par ce biais à maintenir une pression à la baisse des taux de salaires quand elle ne bascule pas – dans certaines conditions institutionnelles à préciser – dans les abus et violations des droits de l'homme. À ce titre, il faut rappeler que l'Asie du Sud-Est est tout particulièrement marquée par le trafic d'êtres humains. Au croisement des droits humains et sociaux, la question des droits des étrangers, des politiques migratoires en ASEAN et au sein de l'*ASEAN Community* est posée depuis plusieurs années.

Hérodote, n° 176, La Découverte, 1er trimestre 2020.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

Dépasser le constat de la régression des droits humains

Il y a moins de quinze ans, l'Asie du Sud-Est promise à un développement rapide favorisé par une intégration régionale relancée semblait engagée dans une transition dite démocratique : sur le plan des droits humains, la rhétorique relativiste des valeurs asiatiques s'effaçait rapidement. D'un point de vue strictement juridique, la mise en place d'un régime plus protecteur des droits humains s'est pourtant construite. Avec l'affirmation, dans la Charte de l'ASEAN (2007), du principe selon lequel les États membres doivent respecter les droits de l'homme et les principes démocratiques et promouvoir l'État de droit – tout en respectant l'indépendance des autres États et s'abstenir d'interférer dans leurs affaires intérieures –, l'ASEAN a institué en 2009 une commission intergouvernementale consultative des droits de l'homme (l'AICHR), organe fédérateur des pays de la région, auquel s'ajoutent d'autres structures chargées des femmes et des enfants (2010) et des travailleurs migrants (2007), catégories reconnues particulièrement vulnérables. Depuis, la convention ASEAN des droits de l'homme a été adoptée en 2012 (Phnom Penh). À son tour, la Communauté économique, socioculturelle et politico-sécuritaire de l'ASEAN (2015) place la protection et les renforcements des droits de l'homme parmi ses objectifs prioritaires. Mais si, jusqu'en 2012 du moins, le socle des droits formels s'est consolidé dans la région, les atteintes aux droits humains restent très nombreuses, voire courantes en matière de liberté de la presse, d'expression et d'association, d'arrestation et de détentions sans procès. Les exécutions sommaires, disparitions ou déplacements forcés même massifs restent impunis, longtemps après que ces crimes ont été commis [Dupouey, 2018].

La mesure du respect des droits humains et des libertés fondamentales fait l'objet de travaux, à travers notamment la construction d'indices. Si l'on doit prendre avec distance les chiffres fragiles qu'ils produisent, les renversements de tendance sont en revanche plus significatifs : après une progression de l'indice Freedom House depuis la fin des années 1990, l'année 2014 fait figure de tournant avec un déclin du plus grand nombre des pays de l'ASEAN [Gomes et Ramcharan, 2014]. Entre 2016 et 2017, Indonésie, Viêt Nam, Philippines, Cambodge et Birmanie reculent encore, selon l'indice des droits humains fondamentaux (*Rule of Law index)* du World Justice Project [Dupouey, 2018, p. 14]. Sur cette dernière période, en Malaisie, la situation des droits reste aussi très sombre tandis que l'exécutif détourne à son profit l'appareil judiciaire. Bien délicate à établir, l'influence normative chinoise semble donc se trouver plus effective à partir des années 2013-2014. Elle suivrait ainsi l'arrivée de Xi Jinping au pouvoir et l'annonce de la stratégie de la *Belt and Road Initiative*. Au cours de cette période, la Chine a elle-même connu plusieurs épisodes répressifs aigus à l'encontre des associations de défense des droits : avant les mesures de 2017 et 2018 à l'encontre des syndicalistes

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

et des ONG, juillet 2015 a vu l'arrestation et la disparition de centaines d'avocats à travers tout le pays [Franceschini et Nesossi, 2018].

Durant la seconde partie de la décennie 2010, dans une Asie du Sud-Est dirigée par des gouvernements qualifiés dans leur grande majorité d'autoritaires [Morgenbesser et Weiss, 2018], la Chine à la trajectoire économique exemplaire offre aux États une référence, voire un soutien et une caution, pour poursuivre dans leur voie. Son modèle met à la disposition des dirigeants d'Asie du Sud-Est une nouvelle ressource pour éviter de remettre en cause, sous la pression étrangère, notamment en termes de conditionnalité, ou sous la pression démocratique de leur propre société, leurs modalités propres d'exercice du pouvoir. La Malaisie de Najib Razak, dont le parti malais conservateur UMNO a longtemps partagé avec le Parti communiste chinois (PCC) – auquel il s'était lié par une convention de partenariat en 2010 – une exceptionnelle longévité, en a été un exemple particulièrement révélateur dans les années 2013-2018.

Quand il s'agit de pays socialistes, la relation avec la Chine s'inscrit dans un contexte normatif qui transcende ces relations bilatérales et qui s'opère à la fois selon un principe de proximité spatiale mais aussi de proximité politique. La question du pluralisme religieux se pose ainsi avec acuité aux pouvoirs communistes du Viêt Nam et du Laos, comme elle s'est posée récemment en Chine. Les réponses apportées se diffusent et s'hybrident. L'association, entendue à la fois comme droit fondamental et comme espace et outil de mobilisation, peut aussi apparaître comme lieu de valorisation du modèle socialiste (organisations de masse : Viêt Nam, Chine) et comme secteur économique. Le cadre de l'élaboration de la loi sur les associations, entamée au Viêt Nam en 2007 et close en 2016 sans être promulguée, témoigne pour sa part du conflit entre les modèles normatifs chinois et européen. Pourtant, la rédaction de ce projet a été jugée cruciale par beaucoup. On la compare à la gestion chinoise de la société organisant les moyens d'action de ses organisations de masse et de ses syndicats, courroie de transmission historique entre le Parti et le peuple. Au Viêt Nam, ces groupes auxiliaires ont comme rôle d'institutionnaliser la vie sociale, renforçant le contrôle exercé par l'État et permettant de mieux gérer les conflits avec la société civile. Les deux régimes communistes autoritaires pensent actuellement l'association sur un mode différent des organisations de masse, mais, du moins pour le cas chinois, le pouvoir reste davantage séduit par la dimension du contrôle social et politique que par l'ouverture à la liberté d'association et d'expression. Pour autant, certaines parties en présence au Viêt Nam dans les débats parlementaires et surtout en amont de ceux-ci sont tentées de s'inspirer du modèle européen démocratique et libéral de l'association, et en particulier de la loi française de 1901.

Sans être d'inéluctables régressions, les dynamiques normatives esquissées plus haut sont à interpréter avec nuance quant à leur traduction en effets sociaux

Hérodote, n° 176, La Découverte, 1e trimestre 2020.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

et politiques. En effet, à côté des vecteurs normatifs chinois abordés ici, conflits sociaux et mobilisations de la société, portés par les syndicats ou les associations, jouent leur rôle dans la production de nouvelles normes sociales en Asie du Sud-Est. Ainsi, les migrants ruraux en Chine se sont trouvés associés à des droits civils et sociaux (de second ordre) au moment où s'élaborait un droit du travail plus protecteur en Chine. De même, des progrès touchant au salaire, comme l'introduction du salaire minimum, en Malaisie en 2014, à la diffusion de la norme de responsabilité sociale des entreprises ou à celle de travail décent portée par le Bureau international du travail, explicitement relayée au Cambodge, peuvent être enregistrés simultanément pour certaines catégories de travailleurs. Témoignant de la vitalité des enjeux nationaux, la victoire électorale du Pakatan Harapan en Malaisie en 2018 s'est opérée à rebours des intérêts de la Chine et de son soutien explicite. Cette élection a été interprétée comme un tsunami démocratique, ouvrant la porte au retour à l'État de droit. Elle s'est d'ailleurs immédiatement traduite par la tentative du Premier ministre Mahathir de desserrer des liens, devenus trop étroits, avec la Chine.

Conclusion

Le milieu de la décennie 2010 avait vu l'ensemble des grandes puissances s'impliquer à des niveaux historiques dans la région, au point que l'on pouvait penser que l'ASEAN, loin de se trouver enferrée dans ce réseau dense d'intérêts étrangers, en tirerait de grands bénéfices, notamment au niveau de son intégration [Cook, 2014]. De fait, l'Asie du Sud-Est s'est depuis hissée au rang de 4e région exportatrice et de 6e économie mondiale en 2017, avec de belles perspectives de croissance. Les accords de libre-échange dits de nouvelle génération entre le Viêt Nam (2019), Singapour, Brunei ou la Malaisie (encore en cours) avec l'Union européenne comportent des clauses sociales en termes de respect des conventions du BIT et des droits et libertés fondamentaux particulièrement ambitieuses. Mais ces négociations conduites bilatéralement avec certains pays se déroulent parallèlement au contexte de progrès du partenariat stratégique Chine-ASEAN. Dans un contexte de rivalité normative où les États-Unis sont sortis du jeu à la fin 2016, la distance semble s'être creusée par rapport à l'époque, encore récente, où les discours de l'Union européenne, de l'Organisation internationale du travail ou de la Banque mondiale, en termes de droits humains, d'inclusion sociale, de travail décent et de bonne gouvernance, semblaient « naturellement » gagner du terrain dans cette région du monde. Depuis 2015, la communauté économique de l'ASEAN confère une unité formelle à une région aux niveaux de richesse extrêmement hétérogènes, traversée par les profonds bouleversements des transitions

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

politiques nationales en cours, l'entrée dans la mondialisation capitaliste pour certains pays et les transformations structurelles pour d'autres. Aujourd'hui, la Chine et l'Europe s'opposent sur le sort et le traitement des Ouighours, en particulier sur la justification des camps de rééducation. Dans ce contexte tendu, les pays recevant relativement le plus d'investissements et d'aide au développement de la Chine (Cambodge, Laos, Myanmar) lui ont apporté leur soutien dans une lettre de 37 pays adressée à l'ONU, en réponse à l'expression de la préoccupation d'une partie de la scène internationale vis-à-vis de leur surveillance et leur détention (10 et 12 juillet 2019). L'Asie du Sud-Est apparaît ainsi prise entre des jeux d'influence dont elle ressort plus désunie.

Bibliographie

COOK M. (2014), « Southeast Asia and the major powers : engagement not entanglement », *Southeast Asian Affairs*, vol. 1, p. 37-52.

DELFOLIE D., FAU N. et LAFAYE DE MICHEAUX E. (2016), « Malaisie-Chine : une "précieuse" relation », *Carnet de l'Irasec,* n° 14, <http://www.irasec.com/ouvrage135>.

DUPOUEY J. (2018), « Les droits de l'homme au sein de l'ASEAN, un régime protecteur en construction », *La Revue des droits de l'homme* (en ligne), vol. 14.

EKMAN A. (dir.) (2019), *China's Belt and Road and the World : Competing Forms of Globalization*, Études de l'IFRI, Institut français de relations internationales, Paris.

FRANCESCHINI I. (2018), « Outsourcing exploitation: Chinese and Cambodian garment workers compared », *Made in China,* n° 3, p. 34-41.

FRANCESCHINI I. et NESOSSI E. (2018), « State repression of Chinese labor NGOs: a chilling effect ? », *The China Journal*, n° 80.

FROISSART C, LIU Y. et QUAN M. (2019), « Trade-offs between state organisations and workers'organisations. Chinese unions in search of authoritarian collective bargaining », *China Perspective*, n° 2.

GOMES J. et RAMCHARAN R. (2014), « Introduction. Democracy and human rights in Southeast Asia », *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 33, n° 3, p. 3-17.

HUONG L. T. (2018), « China's dual strategy of coercion and inducement towards ASEAN », *The Pacific Review*, vol. 31, n° 1, p. 1-17.

JOMO K. S. et FOLK B. (dir.) (2005), *Ethnic Business, Chinese Capitalism in Southeast Asia*, Routledge, Abingdon.

LAFAYE DE MICHEAUX E. (2019), « Investissements directs chinois en Asie du Sud-Est : une nouvelle dynamique au service d'une stratégie de puissance », *L'Information géographique*, n° 4, p. 8-33.

LIM G. (2015), « China's investments in Malaysia: choosing the "right" partners », *International Journal of Chinese Studies*, vol. 6, n° 1, p. 1-30.

MORGENBESSER L. et WEISS M. (2018), « Survive and thrive: field research in authoritarian Southeast Asia », *Asian Studies Review*, vol. 42, n° 3, p. 385-403.

Hérodote, n° 176, La Découverte, 1e trimestre 2020.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

PÉRISSE M. et SÉHIER C. (2019), « Analysing wages and labour institutions in China: an unfinished transition », *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 30, n° 43, p. 400-421.

SEARS C. (2019), « What counts as foreign aid: dilemmas and ways forward in measuring China's overseas development flows », *The Professional Geographer*, vol. 71, n° 1, p. 135-144.

SÉHIER C. (2019), « La montée de l'influence internationale de la Chine, une manifestation de ses contradictions économiques et sociales internes ? », *Chronique internationale de l'IRES*, vol. 167, n° 3, p. 3-12.

SURYADINATA L. (2018), *The Rise of China and the Chinese Overseas*, ISEAS Publishing, Singapour.

TAGLIACOZZO E. et CHANG W.-C. (2011), *Chinese Circulations. Capital, Commodities, and Networks in Southeast Asia*, Duke University Press, Durham.

ZHENG Y. et SMITH C. (2017), « Chinese multinational corporations in Europe: racing to the bottom? », *Made in China*, vol. 2, n° 3.

© La Découverte | Téléchargé le 16/03/2021 sur www.cairn.info via Université Rennes 2 - Haute Bretagne (IP: 193.52.64.243)

LES CAHIERS DE
L'ASSOCIATION TIERS-MONDE

N°34 - 2019

XXXIV^es JOURNÉES SUR LE DÉVELOPPEMENT

L'émergence en question

Marqueurs et dynamiques du développement

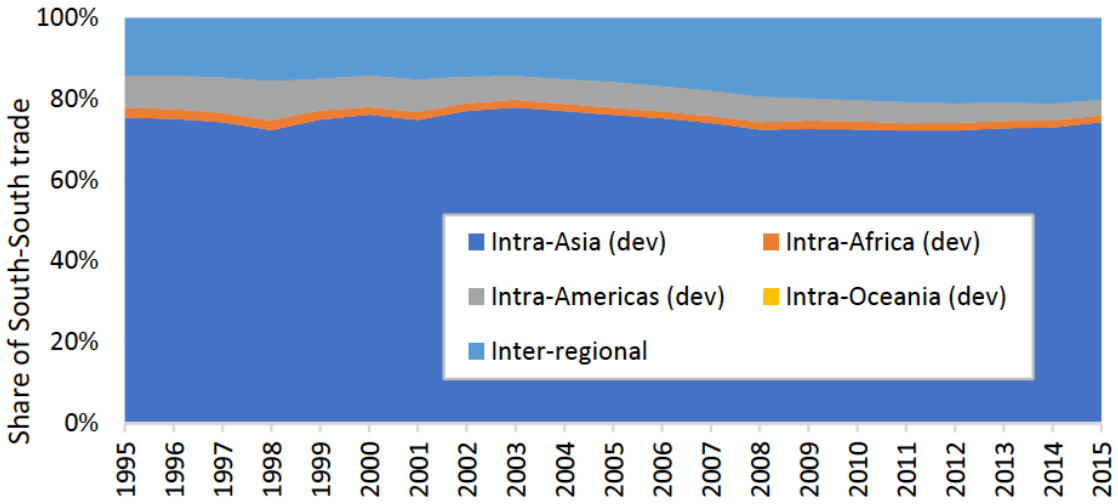
30, 31 mai et 1er juin 2018
CREG, Université Grenoble Alpes

Le modèle du travailleur chinois devient-il un produit d'exportation ? Les normes chinoises du travail favoriseront-elles l'émergence de l'Asie du Sud-Est (Malaisie, Cambodge, Vietnam) ?

Muriel PÉRISSE[1], Clément SÉHIER[2] et Elsa LAFAYE DE MICHEAUX[3]

Quatre décennies de réformes chinoises ont produit un rapport salarial original. Ce *modèle du travailleur chinois* combine un pouvoir incontestable de l'employeur, une réglementation flexible et un autoritarisme résilient. Il s'est construit au cours du processus d'industrialisation chinois caractérisé par l'insertion au pied des chaînes de production globalisées. Ce mode de développement engendre des "problèmes sociaux" exponentiels qui sont perçus par le Parti Communiste Chinois comme dangereux pour lui-même et la poursuite de son projet de gouvernementalité de la société, mais d'un autre côté il accompagne la montée de l'influence économique chinoise au niveau mondial (*Beijing consensus*), tout aussi bien que l'interconnexion de pans entiers du système productif chinois avec ses voisins d'Asie du Sud Est (graphique 1).

Graphique 1 : Composition du commerce Sud-Sud 1995-2015



Source : Horner, Nadvi (2018).

[1] Université d'Artois, Lille Économie et Management. muriel.perisse@univ-artois.fr
[2] Centre Lillois d'Études et de Recherches Sociologiques et Économiques. clement.sehier@gmail.com
[3] Université Rennes 2, Centre d'Asie du Sud-Est. elsa.lafaye-demicheaux@univ-rennes2.fr

La crise de 2008 ayant conduit le Parti à organiser rapidement un nouveau projet économique fondé sur la montée en gamme industrielle, l'approfondissement du développement des provinces de l'intérieur et la consommation domestique, on assiste à une transformation de l'intégration économique de la zone ASE : non plus seulement par des Investissements Directs Étrangers chinois, mais aussi par des délocalisations industrielles. Il s'en suit une transformation de l'influence chinoise dans cette zone (elle peut se prévaloir de sa réussite économique et d'un relatif consensus social) conduisant probablement à des mutations dans les normes sociales en vigueur, à la fois en Chine (évolution du modèle social) et dans les pays destinataires de ses investissements (transformation des normes sociales). Si l'on retient comme hypothèse que le *modèle du travailleur chinois* des industries de main-d'œuvre tend à devenir une norme des réseaux de production régionaux de la région ASE, nous proposons de l'analyser selon trois pôles : 1) la violence dans la mise au travail capitaliste des travailleurs migrants ruraux, 2) des institutions du travail défaillantes et 3) un impératif de stabilité sociale. La conclusion proposera quelques hypothèses de travail relatives au transfert de son modèle du travailleur en Asie du Sud-Est.

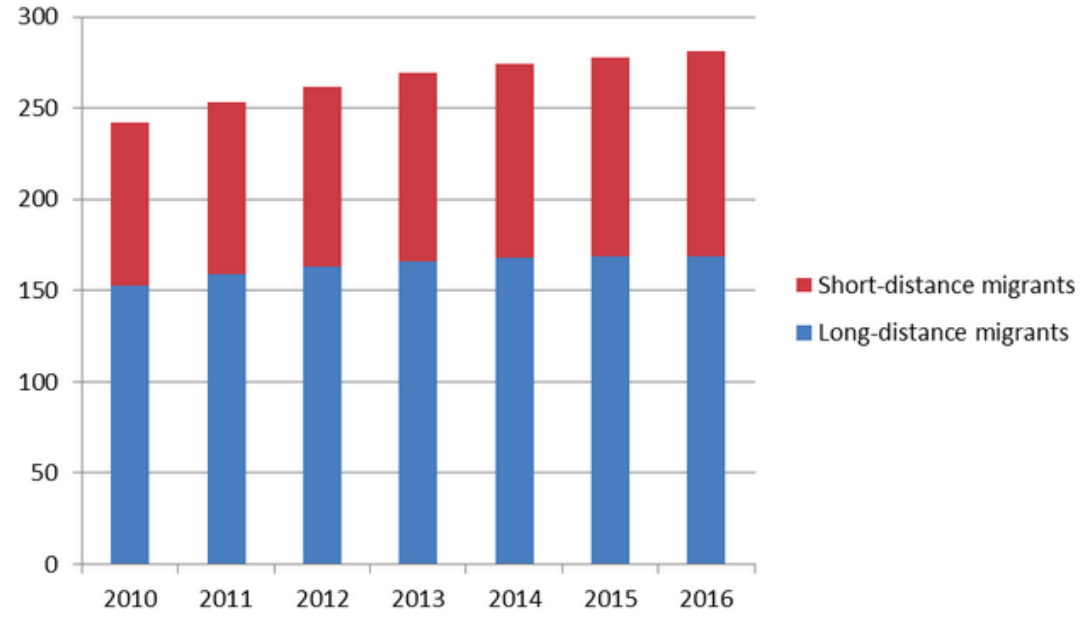
1. VIOLENCE DANS LE PROCESSUS DE MISE AU TRAVAIL CAPITALISTE

La contrainte est une caractéristique de la mise au travail capitaliste sous toutes les latitudes et à toutes les époques. Cependant il y a des particularités du salariat chinois, en partie héritées du socialisme.

1.1 La formation d'une nouvelle classe ouvrière fondée sur la discrimination institutionnalisée

La problématique centrale de la Chine a été de transformer des paysans en travailleurs salariés soumis à la discipline de l'usine. L'emploi dans les Entreprises de Bourgs et de Villages en est une première expression (Périsse, 2006), rapidement concurrencée par la Côte-Est et les Zones Économiques Spéciales qui s'industrialisent. Le développement de cette nouvelle classe ouvrière a au départ été le fait des institutions publiques : les autorités locales en charge du développement local aidées des syndicats. Il compense le permis de résidence intérieur (*hukou*) qui handicape les *mingong* sans statut en ville ; ensuite le bouche-à-oreille (*guanxi*) a œuvré. Ces ouvriers-paysans (*nong min gong*) sont estimés maintenant à 35% de la population active chinoise et 72% de celle des villes (NBS, 2016).

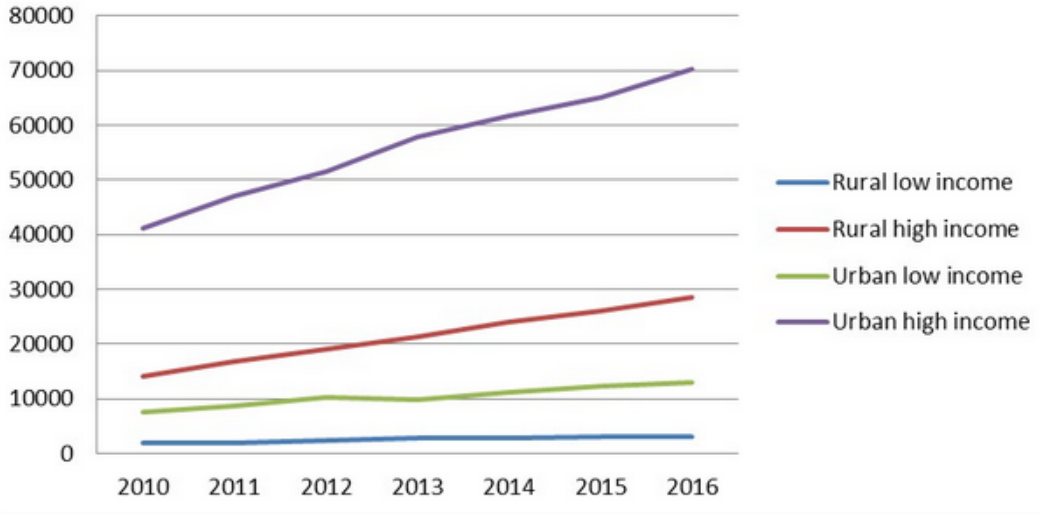
Graphique 2 : Population of migrant workers in China 2010-2016 (millions)



Source : CLB (2018a).

La crise économique de 2008-2009, combinée aux politiques de développement des provinces de l'intérieur et occidentales plutôt réussies[4] (Zhu, Pickles, 2014), a eu pour effet d'offrir maintenant aux *mingong* plus d'opportunités dans les villes de leur province d'origine (Graphique 2 et 3).

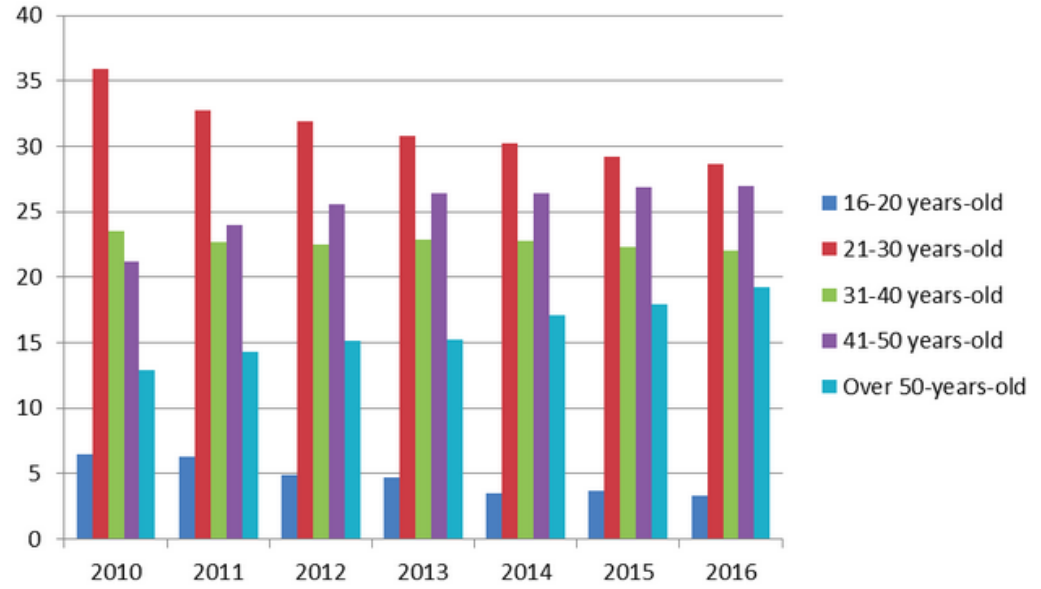
Graphique 3 : Annual per capita disposable income of the richest and poorest 20 percent of households in urban and rural China (yuan) 2010-2016



Source : CLB (2018b).

La discrimination institutionnalisée construit une violence spécifique. En effet, ramenés à de simples offreurs de bras (Pun, 2005), ces travailleurs par occupation employés hors du droit du travail, subissent la précarité et l'unilatéralisme de l'employeur pour des contrats à durée limitée renouvelables *ad libitum*. Ce flou juridique a été toléré par les premières générations de *mingong* en vue d'un retour rapide au pays, mais les générations plus jeunes mieux éduquées, souvent diplômées de l'enseignement professionnel secondaire ou du supérieur court (pour 1/5ème d'entre eux, NBS, 2016) ne s'y résignent plus. D'où les pénuries de travailleurs dans les zones où les conditions d'emploi apparaissent les moins attrayantes depuis 2003, des changements d'emplois fréquents dans l'espoir de les améliorer et l'élévation de l'âge des *mingong* employés (Graphique 4).

Graphique 4 : Age distribution of migrant workers 2010-2016 (%)



Source : CLB (2018a).

[4] Le Plan de développement de l'Ouest date de 2001, le Plan d'émergence des provinces centrales de 2004 et depuis 2006, tous les plans quinquennaux cherchent à ré-orienter le développement chinois en direction des provinces intérieures.

Une domination sévère s'instaure avec le "régime de travail des dortoirs" (Smith, 2003 ; Pun et Lu, 2010) où la grande vulnérabilité du travailleur offre l'opportunité aux employeurs d'exercer un pouvoir disproportionné et où le *guanxi* constitue un puissant mécanisme d'allégeance et de loyauté au patron (Zhang 2011). Chan et Zhu (2003) montrent que les *guanxi* justifient une "discipline coercitive institutionnalisée" qui tient plus à la disciplinarisation des corps et des sujets par une mise à disposition permanente qu'à la bienveillance des patrons. De telles pratiques s'imposent en raison de l'individualisation de la relation salariale, comme en Europe avant que ne soient construits de véritables systèmes de négociations collectives (Thompson, 2012). C'est donc moins l'exploitation de la force de travail que de la complète domination des travailleurs qui ouvre la porte à l'exploitation abusive (Chan, Siu, 2010).

Cette adaptation de la Chine au marché mondialisé vise la capture à court terme d'une main-d'œuvre en vue d'assurer la captation ponctuelle de la valeur créée : l'enfermement du *mingong* dans le statut de *dagong/mei*[5], c'est-à-dire un travailleur qui n'a aucune perspective d'amélioration ni de son quotidien, ni de son devenir. Or, selon Pun et Lu (2010), c'est justement le refus de ce non-statut par les nouvelles générations de *mingong* qui conduit, à travers un processus de "prolétarisation inachevée", à la prise de conscience d'être la nouvelle classe ouvrière chinoise, d'avoir en commun un vécu et une existence similaires (Thompson, 2012). Au contrôle et à la domination par les employeurs ils opposent une "identité de quasi-*mingong*" (Pun et Lu, 2010, 514). Dès lors la mise au travail coercitive évolue vers une sorte de "despotisme conciliateur" (Siu, 2017) ou de "subordination humanisée" (Pun et Chan, 2012).

Ce modèle productif survit par d'autres moyens : précarité (absence de contrat de long-terme, versements irréguliers des salaires, défaut d'assurances sociales), travail sous-contractualisé ou intérimaire (voire le prêt de main-d'œuvre, recours aux stagiaires en formation professionnelle, Chan, 2017) qui ont comme objet de diluer la responsabilité de l'employeur réel et reproduire l'informalité (Kuruvilla et *al.* 2011). Alors que l'emploi délégué était négligeable en Chine, c'est devenu un phénomène central du marché du travail à l'heure actuelle, contribuant ainsi à la détérioration des normes d'emploi.

La combinaison du recours à l'automatisation et d'intensification du travail pour élever la productivité permet aussi de compenser les augmentations de salaires éventuelles, sans jamais offrir plus que le salaire minimum local (Chan, 2013). Enfin, la délocalisation vers les provinces intérieures soutient ce modèle d'emploi tout en satisfaisant les objectifs développementalistes du Parti au prix d'un haut niveau de conflictualité sociale.

1.2 Un marché du travail segmenté

Document d'identité et de résidence, le système d'enregistrement des ménages (*hukou*) crée et maintient des hiérarchies entre catégories et groupes. En effet, il constitue un puissant mécanisme de hiérarchisation sociale (Froissart, 2013) qui prend la forme de statuts différenciés et immuables. Par extension, le *hukou* devient un moyen de contrôle des flux migratoires au service de la politique des réformes : les autorités des provinces rurales ont très tôt considéré que l'organisation des migrations étaient un moyen de répondre aux injonctions développementalistes du gouvernement central, organisant des programmes de coopération et de coordination avec les provinces côtières demandeuses de main-d'œuvre. Les syndicats, les bureaux du travail se transforment en agence de sélection, recrutement et de transport jusqu'aux portes des usines, y compris à l'heure de la délocalisation de Foxconn à Chengdu (Pun et Chan, 2012). Ainsi le marché du travail des *mingong* n'a rien du désordre chaotique, les flux sont au contraire coordonnés et canalisés là où nécessaire.

Mais ce schéma a soin de maintenir le *mingong* aux marges de la légalité et traduit la politique de discrimination institutionnalisée qui offre aux employeurs une force de travail nombreuse et compétitive (la concurrence est forte entre *mingong*), docile (menace du chômage), flexible (on peut la renvoyer sans délai), bon marché (peu affiliée aux assurances sociales).

Le maintien du *hukou* tient à ses avantages (limite la bidonvilisation des grandes métropoles et favorise l'urbanisation de la Chine intérieure), mais aussi à sa flexibilité : les réformes successives à partir de 2005 (création du *hukou* temporaire) légalisent les situations de fait, les autorités locales ayant surtout le souci de maintenir des conditions (de qualification, de capital financier) ; par conséquent la majorité des *mingong* reste dans une situation de non-droit. La même stratégie est à l'œuvre : ajuster la politique migratoire aux besoins de l'économie. Ainsi, 35 ans après le début des réformes, le *hukou* sert une politique de discrimination qui perpétue une structure segmentée du marché du travail.

[5] Littéralement "laquais".

La résilience de ce modèle de travailleur institutionnellement discriminé s'affirme même en présence d'amélioration de la législation du travail en vue de préserver le modèle d'emploi où la flexibilité et l'informalité sont la norme, y compris avec le soutien des autorités municipales anxieuses de voir leur modèle économique remis en cause après 2008 (Lüthje et Butollo, 2017 ; Lee, 2016). La conformité créative des employeurs vise à limiter l'accès des *mingong* aux dispositions de droit commun (So, 2014), cependant que les secteurs industriels qui produisent uniquement pour le marché intérieur (automobile) importent une nouvelle forme de segmentation fondée sur les différences de statuts réglementaires (main-d'œuvre permanente *vs* intérimaires (ou stagiaires) Zhang, 2011 ; Lüthje, 2014).

2. DES INSTITUTIONS DU TRAVAIL DÉFAILLANTES

2.1 Un droit du travail individuel ambitieux mais à géométrie variable

Dès 1983, la législation du travail est l'un des premiers chantiers des réformes où les normes de l'OIT font référence. Ce haut niveau de normes du travail est d'abord un nouveau contrat social pour les salariés urbains dont le Parti cherche le soutien. Le *Code du travail* adopté en 1994 repose sur les principes généraux d'une relation de subordination : le travailleur négocie sans pouvoir (Kaufman, 2010) impliquant la responsabilité de l'employeur et le besoin de protection (les 5 assurances sociales traditionnelles) et la possibilité offerte au salarié de défendre ses droits dans le cadre du système de résolution des conflits individualisés (trilogie médiation-arbitrage-tribunal). Le modèle d'emploi est le contrat de long terme (10 ans renouvelable) et le contrôle administratif des réductions d'emploi. La Chine construit son marché du travail en adoptant le principe de limitation du pouvoir de l'employeur et ces protections juridiques constituent la contrepartie de la subordination (Deakin, 2001). Mais le contrat collectif est le parent pauvre, le PCC n'ayant aucun doute sur les effets que pourrait avoir la libéralisation du droit d'association, surtout dans l'après *Tian An Men* (1989). Le *Code du travail* se veut être un projet de sécurisation économique du salariat (Périsse, 2014) proposé aux travailleurs urbains à la fois pour faire accepter l'accélération des réformes économiques depuis 1992 et pour soutenir un projet de nouvelle société (de *moyenne prospérité*).

Ainsi le droit du travail n'a pas été pensé pour s'appliquer aux *mingong*, c'est le *hukou* qui s'y oppose[6]. De plus, le choix d'une application flexible est aussi revendiqué : la diversité des situations économiques est mise en avant pour justifier l'adaptation aux conditions locales. Cette flexibilité juridique, associée au protectionnisme local des autorités municipales, crée des incitations fortes à contourner la législation du travail nationale, mais surtout offre des moyens légaux permettant ce contournement. Dès lors les conflits sont une réponse à la situation de non-droit où s'exprime avec violence le pouvoir unilatéral de l'employeur (Graphique 5, 6).

Ce n'est cependant que partiellement le produit d'un droit du travail à géométrie variable, à l'effectivité individualisée et dépendant des objectifs changeant des différentes strates de l'État (Lee, 2016), voire d'un usage opportuniste et instrumental du droit en fonction d'objectifs différents à la fois selon les localités et les circonstances (Séhier, 2017), elle est aussi le produit d'une stratégie de défense des *mingong* dépourvus de droit d'association : la contestation sociale prend la forme du conflit juridique comme mode d'accès aux droits "par le bas" (Gallagher, 2006).

Il se produit alors en Chine le même phénomène qu'en Occident au XIX^{ème} siècle : le sort réservé aux *mingong* produit du désordre social. Le paysan-travailleur devient malgré lui une population dangereuse qui appelle une politique nouvelle : la "société harmonieuse" énoncée en 2003.

La *Loi sur le Contrat de Travail* (2007) s'inscrit dans cet objectif[7]. Basée sur trois piliers (le contrat de travail, le licenciement et les négociations collectives), cette nouvelle réglementation instaure la norme du contrat à durée illimitée contre l'expansion des contrats courts répétitifs. Elle se présente comme une promesse d'incorporation des *mingong* dans la société : plus qu'un simple ajustement législatif, elle leur reconnaît le statut de nouvelle classe ouvrière, leur donne les moyens de participer à la société et répond à leur demande de citoyenneté (Froissart, 2013), du moins sur le papier.

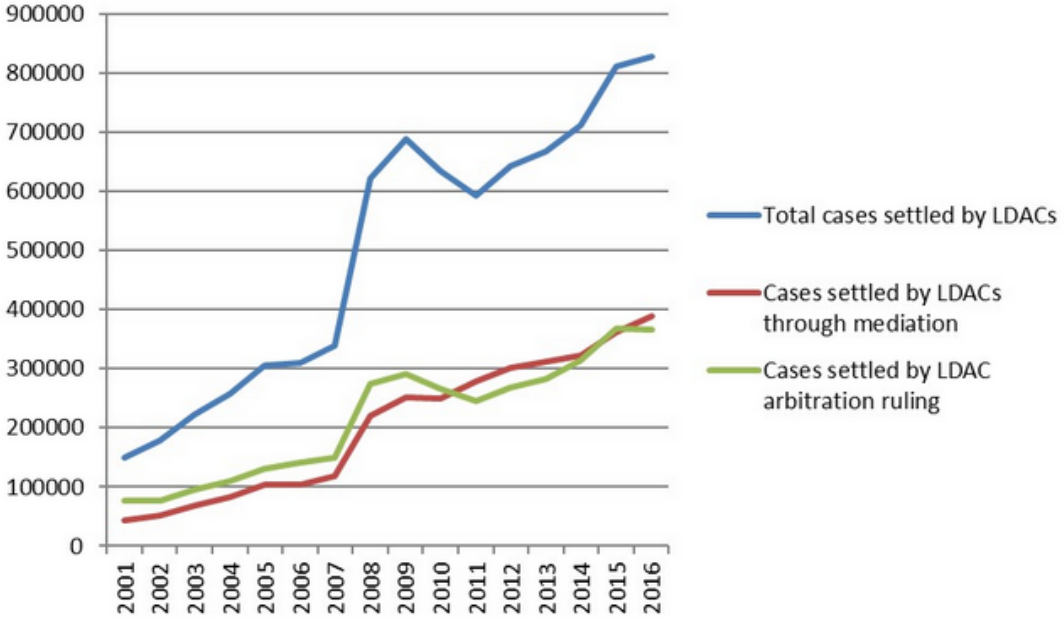
La précarisation des emplois indique pourtant que le processus de sécurisation du travailleur ne peut être atteint par la seule réglementation du contrat individuel de travail. En Occident, les travailleurs sont

[6] Avant la promulgation de la LCL en 2007, seuls 12,5% des *mingong* disposaient d'un contrat de travail. En 2015 la progression était modérée : seuls 35,1% avaient un contrat (NBS, 2016), avec néanmoins de très grandes disparités selon les secteurs et localités.

[7] Combinée avec la *Loi sur la promotion de l'emploi* qui vise à combattre les discriminations.

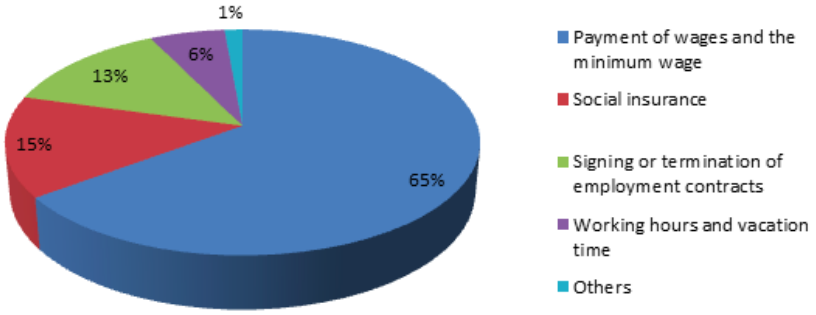
parvenus à défendre leurs droits grâce à de puissants syndicats. Si le Parti a pris conscience que la situation actuelle exige des négociations collectives, le pas vers la liberté syndicale ou le droit d'association n'est pas franchi. Par rapport à la fin des années 2000, où l'on était en quête d'un modèle autour des expériences du Zhejiang (Friedman, 2014) ou du Guangdong[8] , la reprise en main par Xi Jinping y a mis un terme.

Graphique 5 : Cases handled by China's labour dispute arbitration commitees 2001-2016



Source : http://www.clb.org.hk/content/china%E2%80%99s-labour-dispute-resolution-system

Graphique 6 : Cases hanled by China's labour inspectorates in 2014



Source : http://www.clb.org.hk/content/china%E2%80%99s-labour-dispute-resolution-system

2.2 Des relations professionnelles "aux caractéristiques chinoises"

En l'absence de liberté syndicale, de droit de grève explicite et de droit aux négociations collectives[9], le syndicat officiel disposant du monopole de la représentation des travailleurs ne saurait élaborer un compromis social qui permettrait de stabiliser les relations d'emploi et au-delà la société tout entière. Le choix de la répression à *Tian An Men* conduit la Fédération Nationale des Syndicats Chinois à rester une organisation de masse dont l'État a besoin pour gérer les problèmes nés des réformes. Elle a depuis démontré une capacité d'adaptation et d'innovation importante qui en fait maintenant une institution centrale du rapport salarial (Périsse, 2015). Devenue le représentant des travailleurs à l'intérieur de la structure d'État, elle contribue dans son domaine (législation du travail, gestion des conflits collectifs) à la politique d'inclusion des *mingong* (Pringle, 2011).

Elle est donc très active pour drainer les conflits dans les voies *ad hoc* : le *Code du travail* a instauré un cadre légal de traitement des conflits individuels renforcé par la *Loi sur la médiation et l'arbitrage des conflits du travail* de 2007, où le confinement à l'intérieur des usines et la préférence portée à la médiation priment. Le

[8] Règlement sur les négociations collectives de la Province de Guangdong (2015).
[9] Les conventions N° 84 et 98 de l'OIT ne sont pas signées.

syndicat joue un rôle d'intermédiaire entre le management et les travailleurs dans le cas de grèves qui visent l'application du droit du travail. Jamais il ne porte la grève.
Le système des relations professionnelles chinois se donne aussi l'apparence de suivre les normes de l'OIT, tout en ne cédant rien sur le fond, c'est-à-dire l'autonomisation des parties prenantes : la mise en place dans les années 1990 du dialogue social tripartite a surtout pour rôle de faire remonter l'information, les problèmes qui sont utiles au Parti pour assurer la gouvernementalité de la société, c'est-à-dire un mécanisme de coordination fonctionnel en vue d'orienter la législation et les politiques sociales… (Qiao, 2012).
Face à la montée des conflits collectifs des années 2000, l'État avait mis beaucoup d'espoir dans un système de dialogue social décentralisé, notamment pour éviter qu'un conflit social ne se transforme à tout moment en mouvement insurrectionnel. Cependant, en raison d'une conflictualité sociale qui ne faiblit pas, la perception que se fait l'État des négociations collectives semble avoir changé : contribuer à la réduction des inégalités de revenus (qui créent du conflit) et à la *société de moyenne prospérité* (Friedman, Kuruvilla, 2015). Dès lors, l'engagement des fédérations syndicales dans les provinces du Sud les plus capitalistes du Guangdong[10] ou de Shenzhen[11] vise à pousser les entreprises dans la négociation salariale[12], dans le but explicite d'une montée en gamme industrielle.
Investir le dialogue social décentralisé est d'autant plus crucial pour le syndicat qu'il est clairement concurrencé par l'activisme des ONG de défense des travailleurs (*i. e.* des *mingong*) (Froissart, 2014), qui sont allées jusqu'à élaborer un Code de la négociation collective (2013). Dans ce rôle dévolu de contribution au "Management social" il s'agissait de trouver des représentants aux perdants des réformes (Howell, 2015). Mais ce sens de la solidarité et d'un pouvoir collectif indépendant (Froissart, 2017) a brutalement été stoppé par la *Loi sur le management des activités des ONG étrangères sur le territoire de la Chine continentale* de 2016. Un prix à payer pour une *société harmonieuse.*

3. LA *SOCIÉTÉ HARMONIEUSE* COMME ALTERNATIVE AU SOCIALISME

3.1 Bâtir une conception alternative des droits de l'homme

Le régime chinois a fait preuve d'une résilience jamais connue auparavant par un régime autoritaire (Nathan, 2011). Cela tient au fait que les dirigeants ont réussi à assurer la légitimité du régime aussi bien par des évolutions internes (apparence croissante de transparence et d'obligation de rendre des comptes, de lutte contre la corruption, gouvernement par la loi…) que par la réussite économique. Cette légitimité performative parvient à convaincre le citoyen chinois qu'il aurait tout à perdre à l'instabilité politique.
La politique de stabilité sociale est donc présentée comme une nécessité pour assurer un développement inclusif : les événements de *Tian An Men* sont un contre-exemple parfait. Accentuée depuis 1989, l'association entre le droit à l'assistance matérielle ou à l'amélioration du niveau de vie de la population (droit à la subsistance) et la stabilité sociale en fait un devoir pour l'État, ainsi qu'une réponse à la critique de l'ONU après *Tian An Men* (Kent, 1993) ; toute perception d'échec dans ce domaine est conçue comme une menace à la stabilité sociale et au-delà à celle de l'État.
Dès 1991, le Livre Blanc "Droits de l'homme en Chine[13]" (State Council Information Office, 2012a) formule explicitement la vision chinoise des droits de l'homme, dans laquelle le droit de la Nation au développement est prioritaire, les droits des citoyens lui étant subordonnés (Cooney, Liu, 2010). Il s'agit donc d'un moyen de reconstruire un équilibre entre réformes économiques et stabilité sociale : la promotion de droits sociaux (la *société de moyenne prospérité*) pour contrebalancer les effets des réformes économiques est présentée comme un socle du droit à la subsistance dont l'accès est assuré par le Parti et est conçu comme fortement dépendant du maintien de la stabilité sociale (Biddulph, 2015). Cependant, comme les inégalités économiques et sociales explosent (le revenu des 10% les plus riches est passé de 27% du PIB en 1978 à 41% en 2015 tandis que les 50% les plus pauvres ont vu leur part passer de 27% à 15%, Piketty et *al.,* 2017) et entretiennent la conflictualité sociale, le lien entre les droits de l'homme et la stabilité sociale reste un sujet sensible comme l'indiquent les termes du second Plan national d'Action en faveur des Droits de l'Homme (2012-15) (State Council Information Office, 2012b).

[10] *Loi sur le management démocratique des entreprises* (décembre 2009).
[11] *Règlement sur les consultations collectives* (septembre 2010).
[12] Y compris au prix d'une légalisation implicite du droit de grève.
[13] Dont le texte est disponible en ligne : http://www.china.org.cn/e-white/7/index.htm

Dans une conception léniniste de l'État, le citoyen ne dispose pas de droits, ils lui sont octroyés par l'État. Ainsi, la protection des droits légalement définis doit passer par l'action d'agences de l'État (Kent, 1993 ; Cooney, Liu, 2010), *via* des politiques et des législations *ad hoc*. D'où l'engagement vis-à-vis des normes du Travail Décent ou la ratification de conventions choisies de l'OIT.

La reformulation de la notion de droit de l'homme en faveur d'une conception illibérale assumée (Chen, Hsu, 2018) conduit au début des années 2000 à un discours nouveau sur la défense ou la sécurisation des droits de l'homme, d'où la signature par la Chine de textes internationaux comme le Pacte International sur les droits civils et politiques (1997, non ratifié), le Pacte International sur les Droits Économiques, Sociaux et Culturels, 1998, ratifié en 2001[14], ou encore l'engagement à protéger les libertés individuelles dans sa Constitution en 2004 (Art. 33) comme suite à son adhésion à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. La politique de sécurisation de la dignité humaine considérée du point de vue de la Nation permet d'avancer une souveraineté illibérale qui justifie l'accroissement du pouvoir de l'État face aux exigences normatives internationales mais aussi aux demandes de la société chinoise (Chen, Hsu, 2018) : les capacités de l'État à réguler le marché, à faciliter la justice sociale, à assurer un cadre juridique et maintenir la stabilité interne et régionale sont centrales sous la présidence de Hu Jintao. D'où découle le lien entre droits de l'homme et bonne gouvernance (*i. e.* gouvernance par la loi, comme base de la *société harmonieuse*).

La Chine a donc bâti une norme de droits de l'homme alternative fondée d'un côté sur l'engagement à offrir un *welfare* minimum (sécurité sociale, services publics…) et de l'autre sur un régime de légalité autoritaire, qui constitue le nouveau modèle chinois de protection des droits. Avec Xi Jinping, le gouvernement par la loi signifie l'affirmation des capacités de l'État à règlementer, à coopter, à décider et à juger de ce qui doit être fait, tout en dissuadant (voire supprimant) toute force sociale autonome. Les droits de l'homme qui sont défendus restent plutôt positifs, conditionnels et matériels. Le lien entre la politique de sécurisation des droits de l'homme et celle de maintien de la stabilité sociale est dès lors logique ; il assure la résilience de l'autoritarisme.

La politique de maintien de la stabilité sociale (*weiwen*) traduit en 2003 une priorité politique pour traiter des questions d'ordre social interprétées comme potentiellement dangereuses pour la légitimité du régime. Elle repose sur le programme de gouvernance par la loi (*fazhi hua*), car l'opérationnalisation du lien entre droits de l'homme et stabilité sociale passe par le renforcement et la proclamation de l'attachement à la légalité. Cependant le lien substantiel entre le *weiwen* et la gouvernance par la loi se limite bien souvent à un état de droit procédural qui repose avant tout sur le *leadership* du PCC sur tous les aspects de la gouvernance et justifie la non-indépendance de la justice.

Dans le champ du travail et des relations professionnelles, les droits octroyés au travailleur doivent assurer une meilleure organisation et un meilleur encadrement de la société.

3.2 La société harmonieuse en actes : de la défense des droits du travailleur au Management des conflits

La primauté donnée à la *société harmonieuse*[15] vient du constat sceptique du pouvoir à propos du gouvernement par la loi face à la montée des conflits sociaux (Minzner, 2011) : la construction de la légalité de l'action publique n'a pas rempli ses promesses de justice sociale. Or après *Tian An Men*, les conflits du travail apparaissent comme un problème d'ordre social qui met en cause l'harmonie sociale. Ainsi, on va favoriser le traitement des conflits à court terme en vue de leur rapide résolution et suppression. Les trois lois de 2007 s'interprètent alors comme un moyen supplémentaire de "légiférer l'harmonie sociale" (Gallagher, Dong, 2011).

Dès lors que le PCC ne tient pas sa légitimité de l'État de droit (mais de son action révolutionnaire), la politique de défense des droits comme moyen de promotion de la stabilité sociale se transforme rapidement en promotion de la stabilité au détriment des droits des travailleurs, et se traduit donc par un renoncement aux procédures légales. Au mieux, dans les situations d'abus manifestes et criants comme les arriérés de salaires, la restauration de l'ordre passe par l'accent porté sur l'application de la loi et par l'action publique directe (He, Su, 2010) ; on cherche des solutions extra-judiciaires (médiation, campagnes de recouvrement des salaires...), dans lesquelles les traditions chinoises sont convoquées pour justifier, ce qui revient à rendre difficile l'accès des travailleurs à la justice[16] (Piquet, 2013).

[14] Mais avec des restrictions, l'une étant le droit de l'État de réglementer les syndicats, sans parler de la conception chinoise du droit d'association.

[15] Voir http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm20am.pdf

[16] Même l'accès à un tribunal peut être considéré comme une atteinte à l'ordre social en raison de sa médiatisation.

Le paradoxe entre loi et stabilité (Liebman, 2011) réside dans ce que les difficultés à appliquer le droit du travail conduisent au conflit, et, dans un cas explicite d'injustice, ce n'est pas dans une meilleure effectivité du droit du travail qu'est recherchée la pacification des relations d'emploi, mais dans la politisation d'un conflit routinier : là où l'accroissement des inégalités, l'application à géométrie variable du droit du travail, la corruption… sont à l'origine des conflits sociaux, les autorités chinoises interprètent ces derniers comme les problèmes cruciaux nécessitant une réponse rapide, y compris contraire à la loi si elle satisfait la *vox populi (idem*). L'échec dans la protection des droits des travailleurs devient un problème d'instabilité sociale ; le respect des règles juridiques semble être considéré en définitive comme une contrainte contraire au maintien de la stabilité (Liebman, 2014). Surtout en cas de grève ou de manifestations sur la voie publique.

Depuis les années 2000, l'impératif politique de stabilité sociale a profondément remodelé l'approche de la loi et de la justice en Chine[17], ce qui menace la légitimité du gouvernement par la loi et conduit à accroître la répression au cœur du dispositif de Management des conflits. En retour l'accroissement de la conflictualité sociale entretient la perte de confiance dans l'autorité de la loi (Minzner, 2013), ce qui justifie la répression... Xi Jinping semble avoir pris conscience de cette évolution dangereuse en renouvelant son soutien au gouvernement par la loi. L'abolition des camps de rééducation par le travail dès décembre 2013 se veut être un pas dans la protection contre l'arbitraire[18] (alors que la rétention administrative subsiste) et l'arrêt des abus perpétrés contre des citoyens ordinaires. La perte de confiance dans l'institution juridique persiste dès lors que la "légalité populiste" (Liebman, 2011, 2014) continue d'être convoquée et d'occuper une place importante dans le système juridique chinois.

En effet le système extra-judiciaire de résolution des conflits ordinaires et des problèmes considérés comme des menaces à l'ordre social a atteint un degré de sophistication et de coordination élevé avec la création en 2011 de la Commission Centrale pour le Management Social Complet qui fusionne des institutions centrées sur la défense de l'ordre social d'un côté avec celles centrées sur des objectifs économiques de réduction des inégalités et de fourniture du *welfare* de l'autre (Biddulph, 2015). En vue de réorienter la gouvernance en faveur du peuple, elle vise le renforcement des capacités de l'État (ici les autorités locales) à diriger, organiser ou servir la société en vue de remplir les aspirations légitimes de la population (Fewsmith, 2012). Ce concept va au-delà du contrôle de l'ordre public pour s'étendre à la résolution des conflits ou la prestation de services publics et sociaux par des ONG bien contrôlées. Ces innovations sociales s'accompagnent aussi d'un ensemble de mécanismes d'alertes précoces sur les conflits du travail, la promotion de la médiation comme un moyen rapide, définitif et moins antagonique de résolution des disputes ou encore l'élaboration de stratégies de traitement des grèves ou des incidents de masse jusqu'aux outils de répression (Biddulph, 2015).

Mais si la gouvernance du travail et le Management des conflits visent à diminuer l'arbitraire, à améliorer la transparence de l'intervention publique, elle n'a ni pour objet ni pour but de donner des pouvoirs au travailleur ou au citoyen. Le PCC a donc construit une structure institutionnelle extensive et invasive de préservation de la stabilité sociale qui a la capacité d'être abusive et intrusive et de pouvoir être mise en œuvre aux dépens des droits. Ainsi on peut se poser la question de savoir dans quelle mesure les dispositifs institutionnels élaborés par l'État et les politiques qu'ils servent définissent et donnent effectivité aux droits légaux des travailleurs : l'impératif de stabilité impacte la définition légale des droits et leur mise en œuvre. Un modèle qui peut inspirer certains pays voisins.

CONCLUSION : Quelques perspectives quant à la diffusion des normes de travail chinoises en Asie du Sud-Est

La mise au travail par les entreprises chinoises se développe actuellement en ASE et pose la question de l'exportation du modèle chinois de mise au travail[19].

En Malaisie et au Cambodge, la présence chinoise à la fois sur des projets fortement techniques (infrastructures, immobilier, parcs industriels (Lafaye de Micheaux, 2018), secteur solaire, aluminium (Malaisie)) et des industries de main-d'œuvre (textile, chaussure au Cambodge). Elle se diversifie très rapidement (Delfolie et *al.*, 2016) en particulier à la faveur du projet de *Route de la Soie*. Mais l'implication

[17] En même temps que la menace à la stabilité sociale a été élargie.

[18] Résolution du 3ème Plenum du Comité Central où étaient réitérées la défense des droits de l'homme, la Constitution et l'indépendance de la justice (Liebman, 2014).

[19] C'est le but d'un programme de recherche original du réseau international de recherche, *Asean China Norms*, IRN CNRS 2019-2023, porté par le Centre d'Asie du Sud-Est, UMR 8170, Paris.

en termes de travail des investissements chinois est très inégale et dépend à la fois des capacités locales en matière de main-d'œuvre, des législations, des niveaux des salaires. Par exemple et alors que c'est la règle au Laos et au Cambodge, en Malaisie les chantiers d'infrastructure accompagnés de salariés chinois restent tout à fait marginaux et le nouveau gouvernement malaisien élu en mai 2019 s'y montre attentif (Lafaye de Micheaux, 2018). Par contre, l'effet en termes de segmentation des salaires et de fragmentation du statut des travailleurs semble bien à l'œuvre.

Au Cambodge, et selon la localisation, les entreprises chinoises dans le textile reproduisent ou non le même système d'emploi des dortoirs (Franceschini, 2017). Elles semblent bénéficier d'un soutien inconditionnel du pouvoir politique aux intérêts économiques chinois quand en 2013 les manifestations pour de meilleurs salaires sont réprimées violemment. Puis, le même souci de stabilité sociale conduit à lâcher du lest vis-à-vis des syndicats et du droit du travail. Ainsi début 2018, une négociation tripartite fixait le salaire dans l'industrie textile à 176US$[20].

Au Vietnam où l'État, comme en Malaisie, joue un très grand rôle dans l'organisation économique, la recherche de productivité et l'encadrement du travail (Chan, 2011), le salaire minimum reste comparativement faible et a favorisé l'installation de nombreuses multinationales chinoises ou taïwanaises (p. ex. Formosa).

Tableau 1 : Les salaires minimums Vietnamiens en 2017

Region	Minimum wage/month	Equivalence
1	VND 3,750,000	US$170
2	VND 3,320,000	US$150
3	VND 2,900,000	US$130
4	VND 2,580,000	US$120

Source : https://hkmb.hktdc.com/en/1X0A9MQG/hktdc- research/Vietnam%E2%80%99s-Youthful-Labour-Force-in-Need-of-Production-Services

L'intégration économique au sein de Asean et entre l'Asean et la Chine accompagne ainsi une évolution non seulement des normes de travail mais aussi sans doute des normes politiques (en termes de droits et libertés fondamentales) en ASE : l'IRN *Asean China Norms* s'appuie sur un croisement rarement réalisé entre droits des travailleurs et droits humains (Kolben, 2010). La région peut être considérée sous l'influence du "Consensus de Pekin" (Ramo, 2004), qui sonne comme un programme : "un parti politique fort et un gouvernement puissant, condition même du succès de la politique d'ouverture et de réformes" ; "une conduite du changement inductive et non coercitive, graduelle et non radicale" ; "progressant rationnellement" sur le plan économique, tout en "retenant rationnellement" (conservatisme politique), "le pays poursuit très fermement l'objectif d'un système d'économie socialiste de marché" (Yeoh, 2015). Les références normatives constituées traditionnellement par l'Union Européenne ou les États-Unis (État de droit, bonne gouvernance, normes de l'OIT, RSE...) seraient dès lors en perte de vitesse. On peut alors envisager la rivalité des modèles normatifs en présence dans la région tout en l'élargissant aux différentes dimensions de la vie au travail, de la vie privé et de la citoyenneté. Le questionnement sur la très hypothétique transition démocratique en ASE (Gomes et Ramcharan, 2014) se combine avec celui du développement économique et des évolutions du marché du travail : à l'influence économique chinoise qui cherche à imposer ses propres normes *via* des accords commerciaux bilatéraux s'ajouterait une influence politique aux conséquences sur les normes sociales qui restent à saisir dans leur diversité.

BIBLIOGRAPHIE

BIDDULPH S. (2015) *The stability imperative. Human rights and law in China*, Vancouver, University of Birtish Columbia Press.

CHAN A. (dir.) (2011) *Labour in Vietnam*, ISEAS, Singapour.

CHAN A., SIU K. (2010) Analyzing exploitation. The mecanisms underpinning low wages and excessive overtime in chinese export factories, *Critical Asian Studies*, vol. 42, n° 2, 167-190.

CHAN A., ZHU X. (2003) Disciplinary labor regime in chinese factories, *Critical Asian Studies*, vol. 35, n° 4, 559-584.

CHAN J. (2013) A suicide survivor: the life of a chinese worker, *New Technology, Work and Employment*, vol. 28, n° 2, 84-99.

[20] http://www.industriall-union.org/fr/le-salaire-minimum-au-cambodge-porte-a-170-dollars

CHAN J. (2017) Intern labor in China, *Rural China : An international Journal,* n° 14, 82-100.
CHEN T. C., HSU C.-H. (2018) Double-speaking human rights : analyzing human rights conception in chinese politics (1989-2015), *Journal of Contemporary China*.
CLB (China Labour Bulletin) (2018a) Migrant workers and their children, http://www.clb.org.hk/content/migrant-workers-and-their-children (le 5 avril 2018).
CLB (China Labour Bulletin) (2018b) Employment and wages, http://www.clb.org.hk/content/employment-and-wages (le 5 avril 2018).
COONEY S., LIU C. (2010) China's legal protection of workers' human rights, *in* C. Fenwick, T. Novitz (Eds), *Human rights at work*, Oxford, Portland, Hart Publishing, 149-169.
DEAKIN S. (2001) The contract of employment: a study in legal evolution, ESCR Center for Business Research, Working Paper n° 203, http://www.cbr.cam.ac.uk/pdf/WP203.pdf
DELFOLIE D., FAU N., LAFAYE DE MICHEAUX E. (2016) Malaisie-Chine, une 'précieuse relation', *Carnet de l'IRASEC,* série enquête, n° 7.
FEWSMITH J. (2012) 'Social management' as a way of coping with heightened social tension, China Leadership Monitor, vol. 36, n° 6, https://www.hoover.org/sites/default/files/uploads/documents/CLM36JF.pdf
FRANCESCHINI I. (2017) Outsourcing Exploitation: Chinese and Cambodian Workers Compared, *Made in China*, n° 3.
FRIEDMAN E. (2014) *Insurgency trap. Labor politics in postsocialist China*, Ithaca, Londres, Cornell University Press.
FRIEDMAN E., KURUVILLA S. (2015) Experimentation and decentralization in China's labor relations, *Human Relations*, vol. 68, n° 2, 181-195.
FROISSART C. (2013) *La Chine et ses migrants*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
FROISSART C. (2014) L'émergence de négociations collectives autonomes en Chine, *Critique Internationale*, n° 65, 43-63.
FROISSART C. (2017) Negotiating authoritarianism and its limits: worker-led collective bargaining in Guangdong province, *China Information*, vol. 32, n° 1, 23-45.
GALLAGHER M. E. (2006) Mobilizing the law in China: "informed disenchantment" and the development of a legal consciousness, *Law & Society Review*, vol. 40, n° 4, 783-816.
GALLAGHER M. E., DONG B. (2011) Legislating harmony. Labor law reform in contemporary China, *in* S. Kuruvilla, M. E. Gallagher, C. K. Lee (Dir.), *From iron rice-bowl to informalization. Markets, State and workers in a changing China*, Ithaca, London, Cornell University Press, 36-60.
GOMES J., RAMCHARAN R. (2014) Introduction: Democracy and Human Rights in Southeast Asia, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 33(3), 3-17.
HE X., SU Y. (2010) Street as courtroom: state accommodation of labor protest in South China, *Law and Society Review*, vol. 44, n° 1, 157-184.
HORNER R., NADVI K. (2018) Global value chains and the rise of the global South: unpacking twenty-first century polycentric trade, *Global Networks*, vol. 18, n° 2, 205-373.
HOWELL J. (2015) Shall we dance? Welfarist incorporation and the politics of state-labour NGO relations in China, *The China Quarterly*, n° 223, 702-723.
KAUFMAN B. E. (2010) The theoretical foundations of industrial relations and its implications for labor economics and human resource management, *Industrial and Labour Review*, vol. 64, n° 1, 74-108.
KENT A. (1993) *Between freedom and subsistence: China and human rights*, Hong Kong, Oxford University Press.
KOLBEN K. (2010) Labor rights as human rights?, *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, n° 2, 449-484.
KURUVILLA S., GALLAGHER M. E., LEE C. K. (Dir.) (2011) *From iron rice-bowl to informalization. Markets, State and workers in a changing China*, Ithaca, London, Cornell University Press.
LAFAYE DE MICHEAUX E. (2018) *Malaysia Baru* : réaménager la nouvelle dépendance du capitalisme malaisien à la Chine. Une chronique des premières réformes économiques post-mai 2018, *Revue de la Régulation,* n° 24, automne.
LEE C. K. (2016) Precarization or empowerment? Reflections on recent labor unrest in China, *The Journal of Asian Studies*, vol. 75, n° 2, 317-333.
LIEBMAN B. L. (2011) A return to populist legality? Historical legacies and legal reform, *in* S. Heilman, E. Perry (Eds), *Mao's invisible hand. The political foundations of adaptative governance in China*, Cambridge University Press, 165-200.
LIEBMAN B. L. (2014) Legal reform : China's law-stability paradox, *Daedalus*, vol. 143, n° 2, 96-109.
LÜTHJE B. (2014) Régimes de production, relations professionnelles et différends du travail dans le secteur automobile en Chine, *Revue Internationale du Travail*, vol. 153, n° 4, 579-607.
LÜTHJE B., BUTOLLO F. (2017) Why the Foxconn Model Does Not Die: Production Networks and Labour Relations in the IT Industry in South China, *Globalizations*, vol. 14, n° 2, 216-231.
MINZNER C. F. (2011) China's turn against law, *American Journal of Comparative Law*, vol. 59, n° 4, 935-984.
MINZNER C. F. (2013) China at the tipping point? The turn against legal reform, *Journal of democracy*, vol. 24, n° 1, 65-72.
NATHAN A. J. (2011) China and international human rights. Tianamen's paradoxical impact, *in* J. P. Beja (ed), *The impact of China's 1989 Tiananmen massacre*, New-York, Routledge, 206-220.
NBS (National Bureau of Statistics of China) (2016) Investigative report on the monitoring of rural migrant workers

(2015年农民工监测调查报告), http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20160428_1349713.html (le 28 mai 2017)

PÉRISSE M. (2006) La grande transformation des institutions du travail en Chine rurale, *in* J. Brot, J. Poirot (dir.), Territoires, travail et développement durable, *Les Cahiers de Préludes*, n° 8, 103-125.

PÉRISSE M. (2014) Le droit du travail et les migrants ruraux : instituer une nouveau salariat en Chine, *Revue de la Régulation*, numéro spécial économie politique de l'Asie (2), http://regulation.revues.org/10614

PÉRISSE M. (2015) Le syndicat chinois : une institution au cœur du rapport salarial, *Mondes en Développement*, n° 170, 141-156.

PIKETTY T., LI Y., ZUCMAN G. (2017) Capital accumulation, private property an drising inequality in China, 1978-2015, NBER Working Paper n° 23368, http://www.nber.org/papers/w23368

PIQUET H. (2013) Les réformes juridiques chinoises diluées dans l'harmonie, *Droit et Société*, vol. 2, n° 4, 453-473.

PRINGLE T. (2011) *Trade Unions in China. The challenge of labour unrest*, Londres, Routledge.

PUN N. (2005) *Made in China: women factory workers in a global workplace*, Durham, Duke University Press.

PUN N., CHAN J. (2012) Global capital, the State and chinese workers: the Foxconn experience, *Modern China*, vol. 38, n° 4, 383-410.

PUN N., LU H. (2010) Unfinished proletarization: self, anger and class action among the second generation of peasant-workers in present-day China, *Modern China*, vol. 36, n° 5, 493-518.

QIAO J. (2012) Tripartite coordination with chinese characteristics: a first step towards tripartite consultation and social dialogue?, *in* P. Traub-Merz, K. Ngok (eds) *Industrial democracy in China*, Beijing, China Social Press, 61-77.

RAMO J. C. (2004) *The Beijing, Consensus*, The Foreign Policy Center.

SÉHIER C. (2017) Le gouvernement chinois peut-il réorienter le régime d'accumulation ? Une analyse au prisme des transformations du rapport salarial, *Revue de la régulation* [En ligne], n° 21, http://regulation.revues.org/12241

SMITH C. (2003) Living at work: management control and the dormitory labour system in China, *Asia Pacific Journal of Management*, n° 20, 333-358.

SIU K. (2017) Labor and domination: worker control in a Chinese factory, *Politics & Society*, vol. 45, n° 4, 533-557.

SO J. (2014) Exploring the plight of dispatch workers in China and how to improve their conditions: a preliminary study, *Working USA, The Journal of Labor and Society*, vol. 17, 531-552.

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE (2012a) 1991: China Issues a white paper on the human rights, http://www.china.org.cn/china/18th_cpc_congress/2012-11/01/content_26721659.htm (le 24 mars 2018)

STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE (2012b) National human rights action plan of China (2012-2015), http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7156850.htm (le 24 mars 2018)

THOMPSON E. P. (2012) *La formation de la classe ouvrière anglaise*, Paris, Éditions de l'EHESS.

YEOH K-K. (2015) Changing Chinese Political Economy and Strategic Relations, an update, *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal,* vol. 1, n° 1.

ZHANG N. (2011) The impact of *guanxi* networks on the employment relations of rural migrant women in contemporary China, *Industrial Relations Journal*, vol. 42, n° 6, 580-595.

ZHU S., PICKLES J. (2014) Bring in, go up, go west, go out: upgrading, regionalisation and delocalisation in China's apparel production networks, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 44, n° 1, 36-63.

L'économie circulaire, une nouvelle voie pour un développement durable dans les pays émergents. L'exemple de la chine

Hubert GÉRARDIN et Jacques POIROT[1]

Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME[2]) « l'économie circulaire peut se définir comme un système économique d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement ». Les acteurs de cette nouvelle forme d'économie s'efforcent de limiter le volume des déchets rejetés dans l'environnement et d'avoir recours à des matières premières nouvelles, contribuant ainsi à limiter la consommation d'énergie. Les partisans de l'économie circulaire s'opposent aux pratiques de « l'économie linéaire » dont les acteurs, pour développer leur production de biens et de services, mobilisent exclusivement des matières premières nouvelles sans se préoccuper de recycler les composants ou de récupérer des matériaux issus des produits devenus inutilisables pour les usagers. Les producteurs de l'économie circulaire, au contraire, ont pour objectif de « découpler » l'usage de ressources nouvelles et la consommation d'énergie de la croissance de leur production de biens et de services destinés à la consommation ou à l'investissement, indispensables pour accroître le niveau de vie de la population, notamment dans les pays émergents.

L'Europe et l'Asie sont les deux grandes régions du monde où l'économie circulaire tend à se développer. Le Danemark a fait figure de pays précurseur en Europe en étant un des premiers pays du monde à développer une symbiose industrielle à Kalundborg. Les Pays-Bas se sont engagés également résolument dans la construction d'une économie circulaire avec le soutien des consommateurs et de collectivités territoriales, à l'instar de la ville d'Amsterdam. La Chine, un grand pays émergent, fait figure, aussi, dans nombre de cas, de pays précurseur dans le domaine de l'économie circulaire, alors que d'autres pays semblent moins intéressés par ce nouveau type de mode de développement.

Selon la définition donnée par Wikipedia, un pays émergent est un « pays dont le PIB par habitant est inférieur à celui des pays développés, mais qui connaît une croissance économique rapide, et dont le niveau de vie ainsi que les structures économiques et sociales convergent vers ceux des pays développés avec une ouverture économique au reste du monde, des transformations structurelles et institutionnelles de grande ampleur et un fort potentiel de croissance »[3]. Il n'y a pas véritablement de consensus sur une « liste de pays émergents ». Les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) sont considérés comme les grands pays émergents ; l'appartenance de certains d'entre eux à ce groupe est parfois contestée, c'est le cas notamment de la Russie. On peut considérer que les pays émergents sont des pays qui, tout en ayant un niveau de vie inférieur à celui des pays développés, ont inséré, ou insèrent progressivement, leurs économies dans la mondialisation, en créant des institutions comparables à celles des pays développés.

[1] BETA-CNRS Nancy, Université de Lorraine. Hubert.Gerardin@univ-lorraine.fr, jacques.poirot2@wanadoo.fr
[2] https://ademe.fr, Fiche technique.
[3] https://fr.wikipedia.org/wiki/Pays_%C3%A9mergent