

RÉPARTITION ET CROISSANCE DANS LES PAYS DE L'ASEAN (1967-1995)

Jean-Yves CARO*

Résumé - En 1993, le rapport de la Banque Mondiale suggérait que la croissance de certains pays d'Asie de l'Est avait été favorisée par une répartition initiale des ressources relativement égalitaire et des politiques des revenus minimisant l'écart des rémunérations entre agriculture et industrie. Historiquement, ces deux circonstances sont explicables par la stratégie d'endigement du communisme. Plus généralement, l'imperfection des marchés de capitaux et la réduction des conflits sociaux sont les deux rationalisations théoriques les plus plausibles de l'effet bénéfique d'une répartition égalitaire sur la croissance. L'importance de l'enjeu doctrinal explique un retour critique sur les faits au cours de ces dernières années. Les spécificités du "miracle" sont devenues moins évidentes, ce qui invite à l'étude monographique. Une analyse récente de l'histoire économique de l'Indonésie et une autre de celle de Singapour illustrent cette approche.

Mots-clés - ASIE - CROISSANCE - REPARTITION DES REVENUS - DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE - ÉTUDE COMPARATIVE.

Classification du JEL : O 10, O 15, O 57.

* Institut Supérieur des Affaires de Défense (ISAD), 83 bis rue Notre-Dame des Champs, 75006 Paris.

Nuages sur l'Asie avertissait Michel Fouquin dès mars 1997. Le développement prodigieux auquel nous a habitué l'Asie Orientale pendant des décennies lui semblait être menacé par la conjonction d'un ensemble de facteurs : les difficultés de la sortie de crise du Japon, les fluctuations du yen, les pénuries de main d'œuvre et d'infrastructures, les problèmes de dérégulation de plusieurs secteurs bancaires en difficulté, la dette extérieure excessive de quelques pays, la vigilance accrue des occidentaux sur le respect des règles du commerce international et la délocalisation intra-asiatique induite par la concurrence sur les coûts de production, sans oublier une géopolitique incertaine - les risques de dérapage interne (Indonésie) ou des relations entre pays (Mer de Chine) n'étant pas négligeables.

Depuis début juillet 1997, l'actualité a montré la pertinence de ce diagnostic. Après la crise attendue du Baht Thaïlandais et ses effets sur les monnaies de la région, les observateurs redoublent de vigilance sur les causes possibles de dérapage dans les pays de l'Asean. La montée des revendications en Indonésie inquiète particulièrement. Avec sa population de 200 millions de personnes et son territoire archipélagique étendu sur des milliers de kilomètres, l'Indonésie est le géant de l'Asean. Rien d'étonnant à ce que la course hésitante de l'éléphant indonésien angoisse quelque peu les responsables des pays voisins : les conséquences économiques et géopolitiques d'une déstabilisation du régime en place seraient considérables.

La *Far Eastern Economic Review* évoque régulièrement les difficultés sociales indonésiennes. La couverture du numéro du 13 mars 1997 titrait *Les dépossédés : pourquoi le boom indonésien laisse ses pauvres si en colère* (Cohen M., 1997). L'article ainsi annoncé consistait en des témoignages, recueillis dans la famille d'un conducteur de cyclo-pousse de Cibéron, qui illustraient bien les canaux par lesquels les bouleversements économiques ont fait naître chez les moins favorisés un ressentiment qui se focalise sur la réussite de la communauté chinoise. L'émeute du 26 décembre 1996, à Tasikmalaya, ville de Java-Est, avait été l'occasion d'un commentaire plus analytique (McBeth J. and Cohen M., 1977). Les auteurs distinguaient quatre causes principales aux tensions sociales indonésiennes. La première est la progression rapide des grands supermarchés qui détruit les formes traditionnelles de la sociabilité et ruine les petits commerçants qui avaient travaillé dur avec l'espoir d'une promotion sociale. La seconde est la corruption de l'administration et de la police qui exaspère toute la population. La troisième est l'élévation du niveau scolaire qui a pour effet de créer une masse de diplômés du secondaire qui ne trouvent que des emplois peu qualifiés ou restent sans emploi, mais qui ne veulent pas retourner vivre dans leur village d'origine. Le jeu de ces seules trois premières causes suffit à constituer un terrain propice à la propagande, à la rumeur et à l'embrasement. Leur interaction avec la quatrième cause constitue le cœur de la réalité indonésienne actuelle et de ses dangers à court et moyen terme.

La quatrième cause est d'ordre politique. Il s'agit du traitement traditionnel des problèmes sociaux par le régime de Suharto. En Indonésie, la revendication sociale est encore promptement assimilée à de la subversion communiste et sévèrement réprimée. L'absence de démocratie ne laisse donc, à tous ceux qui se sentent défavorisés, que le groupe religieux islamiste comme mode d'organisation. La répression des manifestations ne laisse, quant à elle, que l'émeute comme mode d'expression des mécontentements les plus vifs. La communauté d'origine chinoise, c'est-à-dire 3,5 % de la population contrôlant 70 à 80 % du capital privé, joue alors le rôle de bouc émissaire¹. Toutes les amertumes suscitées par un progrès qui semble exclure se concentrent alors sur ceux qui exposent trois caractéristiques provocantes : être indonésien d'origine chinoise, appartenir à une communauté plus riche et, souvent, être de confession catholique.

Ce constat incite à revenir sur l'analyse des relations entre croissance et répartition en Asie du Sud-Est. On ne peut, en effet, qu'être très troublé par l'écart existant entre la vision de l'Indonésie, mais aussi d'autres pays, suggérée par cette actualité un peu menaçante et la vision de la région véhiculée par la littérature économique internationale "officielle", c'est-à-dire proche du pôle des institutions qui sont les piliers de ce que Williamson, en 1989, a appelé le *Consensus de Washington* (Taylor L., 1997). Par exemple, dans cette littérature, l'Indonésie apparaît comme le champion de la répartition égalitaire dans le Sud-Est Asiatique, laquelle est présentée comme un ingrédient important de la croissance rapide. Entre la vision médiatique, qui fait de l'Indonésie le pays des inégalités criantes, voire insupportables, et la vision savante qui en fait le pays vertueux de la croissance bien partagée, la distance semble considérable et fait naître une interrogation sur ce que nous croyons savoir de cette région du monde.

Pour essayer d'y voir plus clair, il est de bonne méthode de prendre un peu de recul tant par rapport à l'actualité que par rapport à la situation de tel ou tel pays. Notre approche sera donc historique et régionale. Nous commencerons par une relecture des rapports de la Banque Mondiale qui traitent de la croissance en Asie de l'Est. L'entreprise peut paraître bien modeste mais nous la croyons utile. En effet, si la littérature académique se réfère abondamment au célèbre rapport de 1993 *The East Asian Miracle*², elle le fait souvent de façon rituelle. Les analyses du rapport disparaissent derrière l'évocation floue des bienfaits de la croissance partagée. Nous essaierons donc d'être plus précis et de repérer ce qui a exactement été écrit, sous l'égide de la Banque Mondiale, sur la relation entre croissance et répartition. Ce sera l'objet de notre première section.

¹ Rôle dont savent parfaitement jouer ceux qui détiennent le pouvoir politique et militaire : il offre un exutoire aux mécontentements populaires tout en maintenant en situation d'incertitude et donc de dépendance la riche communauté d'origine chinoise.

² Ce rapport de recherche de la Banque Mondiale n'a été publié qu'en anglais. Un résumé en français est cependant disponible.

La deuxième section analysera une autre publication importante de la Banque Mondiale, *Les travailleurs dans un monde en intégration* (1995). L'étude de ce texte sera l'occasion d'approfondir le contenu du consensus de Washington en ce qui concerne un fonctionnement des marchés du travail des pays en développement propre à favoriser la croissance et l'égalité.

La troisième section présentera l'adossement théorique du consensus de Washington. Les rapports de la Banque Mondiale ont été largement inspirés par la recherche économique du début des années quatre-vingt-dix sur le thème des relations entre répartition et croissance. En retour, leur extraordinaire retentissement a puissamment stimulé la recherche de ces dernières années. Après une présentation générale de la littérature théorique, nous étudierons un exemple de modélisation en correspondance étroite avec le discours de la Banque.

La quatrième section reviendra aux faits tout en restant encore au niveau régional. Nous commencerons par exposer les récents efforts de la Banque Mondiale pour proposer des mesures fiables de l'inégalité et pour mieux mesurer l'incidence de celle-ci sur la croissance. Nous continuerons en présentant des analyses de la croissance des pays d'Asie de l'est qui semblent pouvoir faire abstraction de la question de la répartition. Enfin des considérations générales moins orthodoxes sur la nature stratégique du contenu du rapport de 1993 de la Banque Mondiale seront rapportées.

La cinquième et dernière section complétera notre réflexion en apportant l'éclairage de quelques études monographiques sur les liens entre croissance et répartition dans un certain nombre de pays.

Une brève conclusion s'efforcera de situer l'importance relative des matériaux présentés. Elle tentera de mettre en perspective l'émergence de l'ambitieuse littérature d'économie politique tendant à faire interagir trois ingrédients majeurs de la dynamique sociale : le système politique, la répartition et la croissance. La réalité des liens entre répartition et croissance dans les pays de l'Asean fera l'objet de la réflexion finale.

1. LA TRÈS ÉDIFIANTE HISTOIRE, CONTÉE PAR LA BANQUE MONDIALE, DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DE L'ASIE DE L'EST

La Banque Mondiale, dans le célèbre rapport de recherche publié en 1993, *The East Asian Miracle*, résume de façon lapidaire l'essence de ce miracle : "une croissance rapide et équitable". Quatre des cinq membres fondateurs de l'Asean figurent parmi les huit économies d'Asie orientale dont le rapport étudie l'extraordinaire développement entre 1960 et 1990 : l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et la Thaïlande. Les Philippines sont le seul membre fondateur de l'Asean exclu de l'étude pour cause de performances économiques sensiblement inférieures à celles des autres. Précisément, la Banque Mondiale

suggère que, si ce pays n'a pas su emprunter l'autoroute Est-Asiatique de croissance, c'est parce que, au départ, un problème d'équité (le partage des terres agricoles) n'a pas eu la solution appropriée.

Plus généralement, le rapport insiste fréquemment sur le cercle vertueux qui, dans les pays à croissance rapide d'Asie orientale, a relié croissance rapide et distribution équitable du produit. Il semble donc de bonne méthode qu'une réflexion sur les liens entre croissance et répartition dans les pays de l'Asean parte des constats et conclusions de ce texte, dont l'influence sur la réflexion économique a été considérable. Après une brève présentation du cadre général de l'analyse de la Banque Mondiale, cette section sera d'abord consacrée à résumer les développements du rapport les plus directement pertinents pour notre sujet. Après avoir étudié la lettre du rapport, nous prendrons un peu de distance pour en mieux saisir l'esprit. Un article de Stiglitz dont les réflexions en constituent un prolongement nous y aidera. Il sera étudié à la fin de la section.

1.1. Le onzième commandement de la croissance

Outre les quatre pays de l'Asean, le rapport étudie la Corée, Hongkong, le Japon et Taiwan, l'ensemble regroupant les huit "Économies Asiatiques à Hautes Performances" (EAHP) au cours des trois décennies étudiées. La Banque Mondiale souligne fortement que, depuis 1960, les EAHP constituent le seul groupe de pays à avoir connu, à la fois, une très forte croissance moyenne du produit par tête et un partage des fruits de la croissance se traduisant par une réduction des inégalités. L'effet de cette croissance rapide et partagée a été une amélioration radicale du bien-être de la population que reflètent tous les indicateurs statistiques³.

La Banque Mondiale présente les causes majeures du "miracle" comme étant un certain nombre de traits communs stylisés de l'histoire économique des EAHP. Avec, peut-être, quelque arbitraire, nous les présenterons sous forme d'une liste⁴ que l'on pourrait appeler les "dix commandements de la croissance" :

³ Citons quelques exemples. Le rapport indique que l'espérance de vie dans les EAHP est passée de 56 ans, en 1960, à 71 ans, en 1990. En Indonésie, au cours de ces trente ans, la proportion de gens vivant en situation de pauvreté absolue, c'est-à-dire sans que soient correctement satisfaits des besoins essentiels tels que l'eau potable la nourriture et l'abri, est passée de 58 % à 17 %. En Malaisie, sur la même période, cette proportion a diminué de 37 % à 5 %. (Op. cit., p. 4). Il est cependant à noter que les estimations concernant la pauvreté absolue figurant dans le rapport de 1993 ont été révisées par la suite. Dans son rapport de 1996, *Trends in Developing Economies*, la Banque indique que, pour la Malaisie, le pourcentage de la population en situation de pauvreté absolue est passé de 49 % en 1970 à moins de 10 % en 1995.

⁴ La Banque ne dresse pas une telle liste. Son but est simplement de proposer une lecture résumée et facile des constats de la Banque. Le rang dans la liste n'a pas de signification.

1. Une politique macroéconomique saine.
2. Des niveaux très élevés des épargnes intérieures⁵.
3. Des niveaux d'investissement très élevés.
4. Le soutien, par une politique appropriée d'incitations, du dynamisme du secteur agricole.
5. Une transition démographique plus rapide.
6. Une politique de scolarisation primaire, puis secondaire, des enfants des deux sexes.
7. Des distorsions du système de prix contenues dans des limites raisonnables.
8. Une grande ouverture aux idées et technologies étrangères.
9. Des stratégies vigoureuses de promotion des exportations.
10. L'ensemble, important et multiforme, des autres actions pour accélérer le développement.

Pour la Banque Mondiale, ces faits stylisés ne donnent cependant qu'une partie des éléments à prendre en considération pour arriver à une explication satisfaisante d'un phénomène qui, lorsqu'on détaille les histoires économiques des différents pays, se révèle être à la fois complexe et assez hétérogène⁶. En effet, les politiques économiques suivies ont été caractérisées par leur pragmatisme, c'est-à-dire par une réelle propension à expérimenter des mesures nouvelles et à en changer quand elles ne répondaient pas aux attentes ou si les circonstances l'exigeaient. L'absence de dogmatisme et la réactivité des politiques économiques ont vraisemblablement été un élément clé des performances économiques. Il est cependant clair qu'elles ne simplifient pas l'analyse du rôle des politiques publiques dans le processus de croissance. Selon l'heureuse formule du rapport, il faut s'attendre à ce que "faire un miracle ne soit pas une petite affaire" (op. cit., p. 26).

Pour explorer la diversité des sentiers asiatiques de haute croissance, la Banque Mondiale a choisi un cadre d'analyse qui recherche les causes d'une croissance rapide au travers de l'accomplissement de trois fonctions : l'accumulation du capital physique et humain, l'allocation des ressources disponibles et la croissance de la productivité. Avec cette approche, la politique publique de chacune des EAHP est présentée comme ayant eu deux volets principaux. D'une part, elle a assuré la stabilité macroéconomique et, d'autre part, elle a agit sur les trois fonctions essentielles de la croissance. Le propos est

⁵ L'encouragement à l'épargne est passé, avec des variantes selon les pays, par la mise en place d'un réseau de collecte fiable et accessible à tous (poste), par un réel contrôle de l'inflation, par un crédit à la consommation très onéreux, une lourde imposition de produits de luxe et parfois par la coercition (Singapour).

⁶ La Banque sous-entend qu'une preuve de cette complexité est le fait que deux approches théoriques opposées, l'approche néoclassique libérale et l'approche "révisionniste", mettant en avant l'activisme économique des gouvernements, prétendent, chacune, trouver des éléments confortant leurs analyses dans l'histoire des stratégies économiques ayant accompagné ce développement exceptionnel.

alors de comprendre comment les politiques gouvernementales, qu'elles soient structurelles ou spécifiques, ont pu contribuer à une accumulation plus rapide, une allocation plus efficiente et une croissance accélérée de la productivité.

La Banque Mondiale insiste sur le fait que, comparées à celles du reste du monde, les croissances des différentes EAHP ont une caractéristique particulièrement intéressante : elles semblent avoir été sensiblement mieux partagées. La répartition égalitaire est présentée dans le rapport comme étant l'une des deux caractéristiques majeures de la singulière croissance des EAHP, ce que résumait bien le diagnostic lapidaire, évoqué plus haut, sur l'essence du "miracle". Ce partage rapide, sans décalage, des fruits de la croissance dans les EAHP contredit l'hypothèse de Kuznets (1955), selon laquelle, dans sa phase initiale, le développement se traduit par un accroissement des inégalités, prévision en accord avec de nombreuses observations, qu'elles soient historiques ou contemporaines. Le phénomène apparaît donc singulier et mérite qu'on s'y arrête. Il est possible d'y voir la résultante de causes multiples, dont certaines ressortent du jeu bien connu des ajustements économiques dans une économie en croissance. Toutefois, les rationalisations théoriques du fait qu'une croissance très rapide puisse générer une répartition plus égalitaire qu'une croissance plus modérée n'emportent guère la conviction. La concomitance d'une croissance rapide et d'une répartition relativement égalitaire incite plutôt à rechercher une causalité allant de la répartition vers la croissance.

Cette direction de recherche est très fructueuse : théorie et empirie convergent pour soutenir fortement l'hypothèse d'un effet favorable d'une répartition *initiale* des ressources relativement égalitaire sur la croissance. En outre, la théorie prévoit que cet effet favorable sur la vitesse de la croissance s'accompagne d'une détermination endogène de la répartition qui tend à lui conserver son caractère égalitaire initial. Une importante littérature s'est développée sur cette question depuis la parution du *The East Asian Miracle*, nous y reviendrons longuement dans la troisième section. Partager les ressources disponibles de façon relativement égalitaire apparaît donc aujourd'hui comme le "onzième commandement" de la croissance pour les pays en développement. A tout le moins, les choses n'étaient pas aussi clairement établies lorsque les EAHP ont décollé. L'auraient-elles été que la mise en œuvre d'une politique de répartition relativement égalitaire n'en aurait pas été acquise pour autant. Les exemples actuels de résistance de la classe possédante de pays en développement à une redistribution des ressources susceptible de favoriser la croissance montrent bien que la réalité de l'économie politique ne coïncide que rarement avec l'action du "planificateur bienveillant" de la théorie. Ce qu'il faut donc comprendre, c'est pourquoi et comment, dans les EAHP, à une période donnée, ont été mises en œuvre des politiques de répartition relativement égalitaires.

1.2. Les injonctions des stratèges américains

Il apparaît raisonnable d'anticiper que le contexte économique-politique susceptible d'inciter les différents gouvernements des EAHP à choisir une politique délibérée de partage des fruits de la croissance ait pu être très spécifique. Sans une conjoncture exceptionnellement propice, comment comprendre qu'il ait été possible d'imposer une telle politique contre les intérêts acquis ? Cette question n'est pas esquivée par le rapport de la Banque Mondiale. Sa réponse n'étonnera pas : le choix de la croissance partagée a effectivement été fait sous la pression de menaces qui donnaient un caractère d'optimalité forte à cette stratégie.

Une caractéristique commune et particulièrement importante de l'histoire des EAHP a été que les dirigeants de ces pays, à l'exception du Japon⁷, ont eu besoin de se constituer un capital de légitimité politique pour faire face à un danger interne ou/et externe *avant* que ne s'opère le décollage économique. La menace communiste était omniprésente dans tous les pays de l'Asean. En Malaisie et à Singapour, s'y ajoutaient les problèmes des relations inter-ethniques. En Indonésie, un régime nouvellement installé avait tout à prouver après une très sanglante répression. Les stratégies mises en œuvre par les gouvernements pour gagner l'assentiment populaire à leur exercice du pouvoir ont été diverses selon les pays, cependant elles ont toujours inclus un politique, plus ou moins vigoureuse, de partage des fruits de la croissance. Augmenter rapidement le bien-être de la population, lui donner confiance dans les vertus de l'économie de marché, était un des éléments clés de toute stratégie cohérente visant à contrer la progression de la subversion communiste.

Le rapport ne s'attarde pas longuement sur les implications de la guerre froide et sur le rôle des conseillers américains auprès des pouvoirs politiques en place, il serait cependant faux de dire qu'il les passe sous silence⁸. En rassemblant les indications disséminées ici et là, il est permis de conclure que la

⁷ Après la seconde guerre mondiale, le Japon était un pays défait auquel McArthur imposa ses vues de la bonne organisation politique et économique. Cf., par exemple, Philippe Pons, "MacArthur impose la démocratie au Japon", *Le Monde* du 4-5 mai 1997. L'exception japonaise ne signifie pas que les dirigeants Japonais n'avaient pas besoin de se constituer un capital de légitimité mais que les menaces n'étaient pas de même nature.

⁸ La mise en perspective historique et géopolitique est faite dans le passage suivant: "L'aide américaine à la reconstruction du Japon après la seconde guerre mondiale, suivie par une aide économique considérable et des dépenses militaires massives dans toute la région au cours de la guerre froide, ont aussi aidé à créer les conditions initiales d'une croissance rapide. Les impacts positifs incluaient une sécurité renforcée, permettant aux gouvernements qui n'étaient pas directement impliqués dans le conflit de se consacrer au développement économique. Non moins important a peut-être été le fait que les achats considérables des militaires Américains en Asie ont constitué un marché tout trouvé pour les industries exportatrices émergentes. L'industrie japonaise a bénéficié d'une poussée non négligeable avec l'approvisionnement des troupes américaines en Corée. De la même façon, quelques-uns des plus grands conglomérats Coréens ont pu démarrer en vendant des biens et services aux militaires U.S. pendant la guerre du Vietnam" (op. cit., p. 80).

stratégie d'endigement du communisme dans la région a eu pour conséquence que les États-Unis ont tout mis en œuvre pour qu'une amélioration des conditions de vie des populations les rendent moins sensibles à la propagande subversive. Un keynésianisme, à l'époque, triomphant et les leçons tirées de la victoire du communisme chinois⁹ se sont probablement conjugués dans le choix d'une stratégie économique prônant une politique de répartition des fruits de la croissance et portant une toute particulière attention à la situation des campagnes... Face aux enjeux de la partie planétaire jouée par Washington, les aristocraties foncières locales ne pesaient pas lourd¹⁰. Les recommandations se firent donc très pressantes. Bien que leur culture traditionnelle ne les y ait guère prédisposées, c'est dans ce contexte que l'équité économique est devenue une préoccupation des élites nationales des EAHP.

Selon la Banque Mondiale, les EAHP ont également mis en place des mesures originales de répartition des fruits de la croissance. Le partage de la richesse n'y a pas pris la forme de l'approche redistributive mise en œuvre dans la plupart des autres pays en développement, c'est-à-dire d'une modification des revenus par transferts ou/et d'une subvention de certaines consommations. Les dirigeants des EAHP ont préféré mettre en place des mécanismes qui augmentaient les opportunités de mobilité ascendante. Le résultat fréquent d'une telle politique, précise le rapport, est que "les individus et les familles ayant la conviction que leurs efforts seront récompensés, étudient plus, travaillent plus dur et épargnent plus" (op. cit., p. 160).

En fait, dans la plus pure tradition nord-américaine, l'équité a été conçue comme un ensemble de possibilités d'accéder à un ascenseur social fonctionnant de façon intensive. A condition de s'engager dans une stratégie vertueuse d'accumulation ou de production renforçant la croissance, l'individu devait avoir bon espoir d'améliorer sensiblement sa situation économique et sociale. Par rapport à la faible mobilité sociale qui caractérisait les sociétés de ces pays avant

⁹ Citons le rapport: "A Taiwan, Chine, l'engagement dans le partage de la croissance est le résultat d'une analyse minutieuse, par les autorités Taïwanaises, de leur échec en Chine continentale. Le diagnostic en cinq points des dirigeants comptait trois questions relatives à l'équité: les fermiers s'étaient révoltés contre l'exploitation alors que le parti continuait à s'identifier aux propriétaires; les syndicats étaient devenus incontrôlables, et le gouvernement était lié aux intérêts acquis (Wade 1990). Ces constats, combinés avec la pression exercée par les États-Unis pour que soit entreprise une restructuration économique et sociale, a conduit le Kuomintang à adopter la croissance partagée comme la formule propre à l'exercice de son pouvoir à Taiwan, Chine" (op. cit., p. 159).

¹⁰ Les deux extraits ci-après autorisent cette interprétation: "La Corée et Taiwan, Chine, ont entrepris leur réforme agraire dans des conditions grosso modo similaires. Dans les deux cas, un gouvernement autoritaire confronté à une menace communiste était dépendant de l'aide des États-Unis et pressé par les conseillers américains de mettre en œuvre une répartition plus égalitaire des terres" (op. cit., p. 161) et "L'échec du programme des Philippines contraste fortement avec les réussites éclatantes des programmes de réforme agraire du Japon, de Corée et de Taiwan, Chine. Dans ces derniers pays, la réforme agraire a été appuyée et parfois activement guidée par des officiels U.S. qui n'étaient guère sensibles aux intérêts de l'aristocratie foncière" (ibid., p. 169).

la seconde guerre mondiale, il s'agissait là d'une approche radicalement nouvelle de l'équilibre social.

1.3. Le développement des campagnes : une priorité stratégique

Une manifestation première et essentielle du tout nouveau souci d'équité des élites des EAHP a été l'action, évoquée plus haut, en faveur d'une meilleure répartition des terres. Cependant, à la différence du Japon, de la Chine et de la Corée, aucun des pays de l'Asean n'a mis en œuvre de politique de redistribution des terres. Pour l'Indonésie et la Thaïlande, la Banque Mondiale l'explique par le fait que la propriété coutumière réalisait un partage relativement équitable des terres, en sorte que la question d'une réforme agraire n'a jamais été à l'ordre du jour. En revanche, il est indiscutable que la Malaisie avait hérité de l'époque coloniale d'une agriculture de grandes plantations. Toutefois, selon la Banque Mondiale, avec une population relativement faible et de vastes territoires, la Malaisie a pu éviter les problèmes d'équité communs aux autres économies en développement ayant une répartition inégalitaire des terres. En revanche, les moindres performances économiques des Philippines sont expliquées par la résistance de l'aristocratie foncière, propriétaire des grandes plantations, à toute réforme agraire. La conséquence de l'absence d'une vraie réforme agraire a été que les fondations nécessaires à une croissance rapide et partagée ont toujours fait défaut à ce pays¹¹.

Réforme agraire ou non, dans toutes les EAHP, la grande vigilance portée à la situation des campagnes, politiquement déterminante, s'est traduite par une politique de développement des zones rurales. Le partage, entre villes et campagnes, des investissements en infrastructures (routes, ponts, électrification...) y a été moins défavorable aux campagnes que dans les autres pays en développement. Les progrès de la productivité agricole ont été vivement encouragés. La fiscalité directe et indirecte des activités agricoles a été modérée. A la différence d'une politique économique souvent pratiquée ailleurs, les EAHP n'ont pas cherché à financer la croissance de l'industrie par un transfert massif de ressources des campagnes vers les centres urbains. Enfin, l'écart moyen entre les salaires des villes et des campagnes a toujours été, comparativement aux autres pays en développement, remarquablement faible dans les EAHP.

Singapour et Hongkong n'ont pratiquement pas de terres agricoles. Les deux Cités-État étaient cependant confrontées à une autre question foncière : celle de la rareté des terres constructibles et donc du coût des logements, coût les rendant inaccessibles à l'abondante main d'œuvre immigrée sur laquelle reposait pourtant leur prospérité. Politiquement, la croissance rapide d'un prolétariat urbain très mal logé était très dangereuse. Dans les deux cas, de

¹¹ L'échec de la réforme promise par Corazon Aquino est expliqué et commenté dans le rapport (p. 169).

vigoureux programmes de logements sociaux ont été mis en place pour gagner le soutien et la coopération des milieux populaires. Ils ont contribué à réduire les inégalités et à minimiser l'agitation sociale, c'est-à-dire à créer une stabilité politique de long terme fort appréciée des investisseurs. Deux autres effets favorables à la croissance économique de ces programmes de logements sociaux ont été un soutien contracyclique de l'activité économique et une modération des revendications salariales. Offrir des logements sociaux bon marché peut aussi être compris comme une subvention aux industries locales de main d'œuvre, leur permettant de maintenir leur compétitivité.

1.4. L'aménagement des accès à l'ascenseur social

Au premier rang des mécanismes favorisant la mobilité sociale ascendante, il y a, bien évidemment, l'École : *"La mise en place d'une éducation primaire universelle et un large accès aux études secondaires et supérieures contribuent substantiellement à créer des opportunités de mobilité ascendante. Cette mobilité a pour effet de mitiger, chez ceux qui n'appartiennent pas à l'élite, le sentiment de vivre dans une société injuste et les rend plus consentants à l'égard des politiques s'appuyant sur le fonctionnement des marchés qui sont nécessaires pour stimuler la croissance"* (op. cit., p. 160).

La mutation des systèmes scolaires des EAHP a été rapide et radicale. L'accumulation du capital humain a été une préoccupation majeure des responsables politiques de tous leurs gouvernements. La réalité de l'effort consenti en faveur de l'éducation ressort bien de l'étude comparative des taux de scolarisation dans les EAHP avec ceux des autres pays en développement.

Pour l'année 1965, il est possible de mettre en évidence une relation générale croissante (mais non linéaire) entre le revenu par tête des pays en développement et le taux de scolarisation dans le primaire. C'est en appréciant les écarts à cette relation que la Banque Mondiale caractérise l'investissement supérieur en capital humain des EAHP à cette époque. Dès 1965, Singapour avait atteint la scolarisation primaire universelle, la Malaisie était à 90 %, la Thaïlande à 78 % et l'Indonésie à 72 % d'une classe d'âge. En moyenne, ces taux étaient supérieurs de quelque 15 % à ceux que la relation générale permettait de prévoir du fait des niveaux de revenu par tête de chacun des pays, l'écart minimum étant de 8 % (Indonésie) et l'écart maximum de 21,9 % (Singapour).

Pour 1987, c'est au niveau de l'enseignement secondaire que le rapport mesure la supériorité des systèmes éducatifs des EAHP par rapport à ceux des autres pays en développement. La méthode consiste toujours à comparer les taux de scolarisation des EAHP à ceux impliqués par une relation générale déterminée sur l'ensemble des pays. En 1987, l'Indonésie avait un taux de scolarisation dans le secondaire de 46 %, bien supérieur à celui des économies

ayant approximativement le même revenu par tête, la Corée atteignait déjà un taux de 88 %, un record inégalé pour son niveau de revenu par tête. Seule la Thaïlande, avec un taux de 28 %, était 8 % en dessous de la norme suggérée par la relation.

L'étude de l'évolution de la dépense réelle par élève donne une information complémentaire à celle des statistiques de scolarisation, plus qualitative. Les chiffres produits dans le rapport attestent de l'ambition des politiques éducatives mises en œuvre par les dirigeants des EAHP. De la même façon, les résultats des tests de comparaison des acquis scolaires obtenus aux différents âges dans les EAHP avec ceux des autres pays (y compris les pays développés) montrent que les efforts consentis ont eu pour résultat une dynamique de l'accumulation du capital humain tout à fait exceptionnelle.

Au second rang des mécanismes favorisant l'accès à l'ascenseur social, il y a le libre jeu des marchés, et plus particulièrement du marché du travail. Pour un individu, il importe de pouvoir faire fructifier son investissement en capital humain sans se heurter à des barrières corporatistes ou administratives. Les EAHP ont fait confiance au mécanisme de marché pour affecter les travailleurs aux emplois les plus productifs. Pour les salariés, cette liberté était un encouragement à investir dans la formation et à travailler dur car les stratégies de promotion individuelle étaient crédibles. Le choix résolument libéral des responsables politiques des EAHP a eu pour conséquence que les marchés du travail de ces pays sont restés assez homogènes, surtout comparés à ceux d'autres pays en développement. L'existence d'un marché du travail unique, concurrentiel, très réactif, explique le faible différentiel de salaire entre ville et campagne évoqué plus haut.

Au troisième rang des mécanismes favorisant l'accès à l'ascenseur social, il y a tous les dispositifs qui permettent de prendre l'ascenseur pour passer d'un étage donné à l'étage supérieur. C'est pourquoi, dans les EAHP, les marchés internes du travail, qu'ils concernent des organisations du secteur privé ou du secteur public, ont, beaucoup plus nettement que dans d'autres pays en développement, été organisés de façon à ce qu'existe une concurrence réelle et loyale pour les promotions, d'une part, et de façon à ce que les promus soient correctement récompensés de leurs efforts, d'autre part. Les effets de tels dispositifs sont particulièrement importants pour la productivité des salariés et pour la création d'une fonction publique de qualité.

Un dernier mécanisme en faveur de la mobilité ascendante a été l'aide apportée aux petits entrepreneurs. Faciliter la création et le développement des petites et moyennes entreprises est une politique qui peut également se comprendre comme l'aménagement d'une autre voie d'accès à l'ascenseur social. L'existence d'un fort pouvoir attractif de la stratégie de création d'une entreprise, en tant que stratégie de promotion sociale, est particulièrement bénéfique à la

croissance. C'est à Taiwan que cette politique a été mise en œuvre avec le plus de détermination et de succès. Le Japon a également fait de gros efforts en faveur des petites et moyennes entreprises qui représentaient encore, en 1989, quelque 52 % de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière. Cette volonté de créer un tissu de petites entreprises et, simultanément, une classe de petits entrepreneurs attachés à l'économie de marché, a été imitée, quoique parfois avec retard, dans toutes les EAHP.

1.5. Le contrôle de l'activité syndicale et la mise en place d'un jeu coopératif

Pour assurer la paix sociale et la stabilité politique, les gouvernements du Japon, de la Corée, de Singapour et de Taiwan ont, selon l'expression de la Banque, "restructuré" les relations de travail, de façon à éliminer tout syndicalisme combatif. Les gouvernements de ces pays ont supprimé les syndicats sectoriels et interprofessionnels et favorisé l'émergence de syndicats maison. Il a alors été demandé aux directions et aux délégués syndicaux de cogérer les relations de travail.

Cette politique a d'abord été mise en place au Japon. La combativité syndicale des travailleurs japonais a été rapidement éradiquée après la seconde guerre mondiale. Dans le ciblage et l'efficacité de la politique menée alors, il est difficile de ne pas voir la marque du savoir-faire industriel et de la vigilance des conseillers représentant les États-Unis auprès du gouvernement japonais.

La concertation entre directions et syndicats maison a donc été progressivement institutionnalisée au Japon. La renonciation à la lutte syndicale au profit de la cogestion des relations de travail n'a pas été sans de réelles contreparties salariales pour les travailleurs. L'octroi de ces contreparties est la condition *sine qua non* du succès à long terme d'une telle politique de relations du travail. Sa crédibilité suppose, en effet, que les résultats à long terme de négociations salariales pacifiques démontrent l'efficacité des syndicats coopératifs¹². Les travailleurs japonais ont donc progressivement obtenu que l'évolution des salaires reflète tendanciellement la croissance de l'économie nationale. La stratégie japonaise en matière de relations de travail a été imitée par la Malaisie et Singapour.

"Peu de temps après l'indépendance, par peur de l'instabilité politique, le gouvernement de Singapour a brutalement limité l'autonomie des syndicats. N'ayant plus de ressources naturelles après la séparation avec la Malaisie, Singapour courtisait l'investissement international dans des industries manufacturières consommatrices de main d'œuvre en supprimant les syndicats

¹² Un sous-titre du rapport de la Banque Mondiale l'exprime fort bien: *"The Labour Trade-Off: Cooperative Unions Get a Bigger Slice"*, p. 164.

*indépendants et en garantissant la paix sociale aux investisseurs*¹³.

En Indonésie et en Thaïlande, les syndicats n'ont pas fait l'objet d'une telle "restructuration". Plus simplement, dit le rapport, ils ont été interdits chaque fois qu'ils ont manifesté une réelle volonté revendicative. La répression syndicale se confondait avec la lutte contre le communisme. On peut compléter cette évocation lapidaire de la Banque Mondiale en rappelant que, dans ces deux pays, personnel politique, patronat et forces armées ont géré les relations industrielles avec quelques idées simples, autorisant les méthodes expéditives, au demeurant tout à fait favorables au maintien de la compétitivité des entreprises sur les marchés d'exportation.

1.6. Les mesures exceptionnelles en faveur du partage de la richesse

C'est en Malaisie que la politique de croissance partagée a été la plus explicite, fait qui ne doit rien au hasard. Elle a en effet été mise en place en 1970, après les émeutes raciales de 1969. La *Nouvelle Politique Economique* (NEP) se proposait d'améliorer la situation économique relative des *Bumiputeras*, c'est-à-dire des malais de souche, majoritaires par rapport aux chinois et aux indiens mais en moyenne sensiblement plus pauvres.

La NEP incluait de nombreuses mesures de discrimination positive en faveur des *Bumiputeras*, dans l'accès à l'éducation, à la fonction publique, au crédit et la propriété des entreprises. Par exemple, de 1972 à 1985, la participation des *Bumiputeras* dans les entreprises ayant un capital supérieur à quelque 100 000 US\$ devait être d'au moins 30%. Imposer cette réglementation au patronat chinois n'a pas été sans tension. Ce seuil a été multiplié par dix en 1991, lors de la mise en place de la Nouvelle Politique de Développement (NPD).

¹³ Op. cit., p. 165. Le texte décrit ensuite la mise en place d'une véritable coopération: "Pour satisfaire les attentes croissantes des travailleurs, en 1969, le gouvernement commanda au Congrès Syndical National (CSN), l'organisation paravente officiellement reconnue, de suggérer de nouvelles orientations au mouvement syndical. Le CSN, qui est en fait une branche du parti au pouvoir, le Parti de l'Action du Peuple (PAP), fit deux recommandations: d'une part, le gouvernement, le patronat et les salariés doivent travailler ensemble pour éviter des négociations salariales antagonistes et, d'autre part, les travailleurs doivent s'organiser en coopératives ayant des intérêts dans l'économie. Pour faire avancer la coopération, le CSN institua un Conseil National des Salaires (CNS) tripartite. Chaque année, le CSN examine l'évolution des salaires et de l'économie avant de conseiller le gouvernement sur les grandes lignes de l'ajustement des salaires. Bien que ces recommandations ne lient pas officiellement le gouvernement, celui-ci les avalise globalement, après quoi les entreprises et les salariés les utilisent comme des repères pour la détermination négociée des salaires. L'efficacité du CSN a été évidente lors de la récession des années 1985-86, lorsqu'il persuada les salariés d'accepter une réduction de salaire de l'ordre de 12%. Le PAP réorganisa le CSN lui-même, transformant un organisme de négociation en fournisseur de biens et services".

1.7. Une présentation suggestive de la croissance partagée des EAHP

La Banque Mondiale illustre l'histoire édifiante de la croissance des EAHP par des mises en relation très suggestives de leurs performances en matière de croissance et de répartition¹⁴. Pour caractériser la répartition, elle utilise une mesure usuelle de l'inégalité des revenus : le rapport du revenu moyen du cinquième de la population ayant les revenus les plus élevés au revenu moyen du cinquième de la population ayant les revenus les plus faibles. La Banque Mondiale utilise cette mesure de l'inégalité des revenus en valeur moyenne sur la période 1965-1989 et la met en relation avec le taux de croissance du PIB sur la même période pour un échantillon de quarante pays.

L'inégalité minimale est d'environ 5 (Japon) et l'inégalité maximale de 28 (Zambie). Les pays européens étudiés ont un ratio d'inégalité compris entre 5 et 8. Sept des huit EAHP présentent des caractéristiques extrêmement remarquables. D'une part, toutes les EAHP ont un taux de croissance supérieur à 4 % et toutes les EAHP, à l'exception de la Malaisie, ont un ratio d'inégalité inférieur à 10. D'autre part, ce sont les *seules* économies dans cette situation. Il y a, à la fois, tir groupé et exclusivité de telles performances. Ces sept pays d'Asie de l'est sont les seuls à avoir eu une croissance de longue période très vigoureuse *et* une inégalité modérée. Le partage des fruits de leur extraordinaire croissance n'est pas contestable.

Avec un ratio des revenus des 20 % les plus riches aux revenus des 20 % les plus pauvres de 15,5, il est clair que la Malaisie semble avoir une spécificité en matière d'inégalité par rapport aux autres EAHP. L'explication, à laquelle on pense d'abord, de ce particularisme malaysien tient au fait que les membres de l'importante communauté chinoise de Malaisie sont, en moyenne, sensiblement plus riches que les malais. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'existe encore une aristocratie très fortunée parmi les malais de souche. C'est elle qui a toujours dominé la politique du pays.

Les indicateurs de la répartition des revenus dans les cinq pays fondateurs de l'Asean figurent dans le tableau n° 1 ci-après. L'Indonésie, nettement détachée du groupe, apparaît comme le pays où la répartition des revenus a été la plus égalitaire. Avec un rapport des revenus des quintiles extrêmes égal à 6,5, l'Indonésie semble même avoir eu une répartition des revenus plus égalitaire que celle de la France (7,5). Singapour et la Thaïlande sont caractérisés par une inégalité qui reste raisonnable sans être faible. En revanche, l'inégalité apparaît assez grande aux Philippines. Cependant, elle reste inférieure à celle de la Malaisie et semble peut-être moins forte que ne le laisserait imaginer la fréquence avec laquelle la littérature l'évoque comme cause des moindres performances économiques des Philippines au cours de la période étudiée.

¹⁴ En particulier par des représentations graphiques très parlantes que nous ne reproduirons pas.

Tableau n° 1 : Inégalité dans les pays fondateurs de l'Asean

| Période 1965-1990 | Croissance du PIB par tête | Rapport moyen des revenus* | Indice de Gini moyen | Variation de l'indice de Gini |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Singapour | 6,7 % | 8,5 | 0,5 | - 0,085 |
| Indonésie | 4,9 % | 6,5 | 0,4 | - 0,1 |
| Malaisie | 4,3 % | 15,5 | 0,5 | - 0,07 |
| Thaïlande | 4,2 % | 8 | 0,44 | - 0,065 |
| Philippines | 1,7 % | 11 | 0,48 | - 0,09 |

* Revenus des 20 % les plus riches au revenu des 20 % les plus pauvres.

Le coefficient de Gini est un indicateur plus synthétique de la répartition des revenus dans un pays. On sait que sa valeur tend vers 0 pour une répartition totalement égalitaire et vers 1 pour une répartition totalement inégalitaire. La valeur et l'évolution des coefficients de Gini des pays de l'Asean figurant dans le tableau n° 1 ont été relevés sur des graphiques du rapport de la Banque Mondiale. Avec cette mesure de l'inégalité, la Malaisie n'apparaît plus comme un pays hors norme. L'indice de Gini est bien maximal pour la Malaisie, mais il a la même valeur que celui de Singapour. L'Indonésie conserve sa place de champion de l'égalité. La Thaïlande occupe toujours une position intermédiaire. Là encore, on est un peu surpris de constater que l'inégalité n'est pas hors norme aux Philippines, même s'il est clair qu'elle n'est pas faible.

Un constat essentiel est que, dans les cinq pays fondateurs de l'Asean, le coefficient de Gini a *diminué* au cours de la période 1965-1990. Il en va de même pour Taiwan et Hongkong. C'est ce constat que la Banque met fortement en avant. C'est ce constat qui, depuis 1993, a suscité beaucoup de commentaires. Stiglitz en a rappelé récemment la portée.

1.8. Stiglitz : une vision synthétique du Miracle Est-Asiatique

J.E. Stiglitz a eu un rôle important dans la préparation de *The East Asian Miracle*. L'article qu'il a publié en 1996 n'apporte pas de révélation par rapport au rapport de la Banque Mondiale, mais il présente cependant l'intérêt d'exposer la vision d'un de ses inspirateurs - qui est aussi le président du Comité des conseillers économiques du Président Clinton¹⁵.

¹⁵ Précisément, c'est bien en termes de vision globale que Stiglitz présente d'abord sa conception du rôle des pouvoirs publics dans le processus de croissance économique. Il le fait au travers de quatre métaphores : deux pour illustrer ce qu'elle n'est pas et deux pour exprimer ce qu'elle est. Il écarte la métaphore mécanique, d'un moteur de la croissance qu'il s'agirait pour la politique publique d'alimenter au mieux, et la métaphore physique, d'un équilibre économique de croissance produit spontanément par les comportements des agents rationnels. Il retient la métaphore chimique, du gouvernement comme catalyseur du processus de croissance, et la métaphore biologique, de l'adaptabilité des politiques publiques à un environnement en perpétuelle évolution.

La vision fondamentale de Stiglitz est que la politique économique doit, lorsque nécessaire, compléter le jeu des marchés sans chercher à les remplacer. Elle s'appuie sur la théorie des marchés à information imparfaite et/ou incomplets qui montre qu'une action gouvernementale, si elle est bien conçue, peut pallier ces déficiences et améliorer le bien-être. Le rôle du gouvernement est de promouvoir les marchés pour mettre en œuvre leur efficacité allocative. Il faut exploiter et non contrer la rationalité des agents, la canaliser en faveur de la croissance, en mettant en place un dispositif approprié d'incitations. En outre, dans cette entreprise, le pragmatisme doit l'emporter sur la tentation doctrinaire. Des erreurs sont possibles. Sans cesse, il faut donc évaluer les effets des dispositifs de l'action publique et rectifier le tir lorsque nécessaire.

Dans les EAHP, ce principe général a eu quatre domaines principaux d'intervention : les politiques industrielles, l'organisation de la coopération et de la concurrence, la recherche d'une relative égalité et le choix d'une croissance tirée par les exportations. Nous ne nous intéresserons qu'aux propos de Stiglitz concernant l'égalité et certains aspects de la coopération. Il présente le cercle vertueux de la croissance partagée en ces termes : *"Il y a des relations positives entre croissance et égalité. Des taux de croissance élevés fournissaient des ressources qui pouvaient être employées à faire progresser l'égalité, alors même que le haut degré d'égalité aidait à maintenir des taux de croissance élevés. Bien que cela ne soit guère plus que du bon sens, avant l'expérience de l'Asie de l'Est, le "bon sens" suggérerait complètement le contraire : la croissance produisait l'inégalité, et l'inégalité était nécessaire à la croissance"*¹⁶.

Le "bon sens" mis à mal par les modalités de la croissance des pays d'Asie de l'Est était conforme à l'expérience historique, résumée par la courbe de Kuznets : le développement induisait initialement une forte croissance de l'inégalité. Le phénomène était expliqué comme étant à la fois une condition nécessaire de la croissance et son produit. Une condition nécessaire, car seuls les riches étaient supposés pouvoir épargner assez pour permettre une accumulation suffisante du capital. Un résultat, car la croissance crée des gagnants (entrepreneurs) et des perdants (les salariés des secteurs retardataires). Une sorte de fatalité inégalitaire, mais globalement économiquement vertueuse, était donc supposée caractériser tout processus de développement.

Pour Stiglitz, un résultat essentiel de la croissance partagée des EAHP a été une amélioration inouïe du bien-être des travailleurs. Cette expérience du

¹⁶ Stiglitz (1996), p. 169. L'article ne prouve cependant pas l'existence d'une alchimie heureuse de la croissance et de la répartition. Il se présente plus comme un inventaire des considérations que l'auteur juge pertinentes qu'une démonstration. On n'y trouve donc pas des preuves irréfutables de l'existence d'un cercle vertueux de la croissance partagée mais des raisonnements qui lui donnent cohérence et vraisemblance. Stiglitz explique comment les politiques visant à garantir une répartition plus équitable des revenus ont eu des effets favorables à la croissance qui ont fait plus que compenser les possibles effets négatifs d'une accumulation réduite - sur lesquels se concentraient les analyses antérieures.

progrès matériel apporté par le développement a suscité une adhésion populaire, un assentiment aux transformations économiques et sociales en cours. L'exercice du pouvoir par les gouvernements en place a trouvé là une forte légitimité. D'où une stabilité politique et une paix sociale propres à rassurer les investisseurs et à renforcer la croissance. D'où, encore, un jeu social coopératif dont on sait que l'issue est toujours préférable à celui de l'affrontement.

L'organisation des relations de travail au Japon lui semble avoir été exemplaire d'un dispositif encourageant les comportements coopératifs favorables à la croissance tout en œuvrant pour plus d'égalité. L'emploi à vie, la croissance de la rémunération moyenne d'une cohorte de salariés sans différenciation excessive des salaires, la limitation de l'écart des rémunérations au sein d'une entreprise à un ratio égal à 10, une concurrence loyale et permanente pour les promotions, tout cela donne au salarié un fort sentiment d'appartenance, un attachement aux résultats collectifs et une ouverture au progrès technique. Personne ne se sentant laissé pour compte, chacun apporte sans réticence sa contribution à la croissance de la productivité.

La scolarisation des enfants des deux sexes est un autre exemple d'une politique qui a simultanément accru l'égalité et la productivité. La progression de la scolarisation des filles a eu trois conséquences : une augmentation de leur capital humain, une réduction de la fertilité aux effets considérables pour la progression du niveau de vie et, aussi, la création de cellules familiales plus favorables au développement des enfants. Ce dernier effet, bien qu'indirect, est loin d'être négligeable : de nombreuses études ont montré que les performances scolaires des enfants sont très liées au capital humain de la mère.

Stiglitz suggère, plus qu'il ne l'énonce, l'importance, évoquée plus haut, d'un contexte géopolitique initial bien particulier, ayant poussé à la recherche de plus d'égalité. Il souligne que l'attention prêtée à la situation des campagnes a été très favorable à la croissance. Ainsi, dans certains pays, de la réforme agraire, "au moins partiellement imposée de l'extérieur". Ainsi, dans d'autres pays, d'un soutien économique des campagnes "largement motivé par les préoccupations concernant l'insurrection communiste" (par exemple : programme de crédits en faveur de l'agriculture en Thaïlande). Cependant ce thème de la contrainte n'est abordé que très incidemment par Stiglitz.

2. LE PROBLÈME DES RELATIONS ENTRE CROISSANCE ET RÉPARTITION DANS QUELQUES ANALYSES PLUS RÉCENTES DE LA BANQUE MONDIALE

La publication de *The East Asian Miracle* a stimulé la réflexion empirique sur le rôle à attribuer aux politiques économiques des différents pays d'Asie de l'Est dans l'obtention d'une croissance élevée et durable. Une question liée est évidemment celle de leur valeur d'exemple pour les autres pays en développement. Nous ne ferons pas une revue de l'importante littérature qui

traite de ces deux thèmes. D'une part, parce qu'elle est trop volumineuse et, d'autre part, parce que la question des liens entre croissance et répartition n'y est pas souvent traitée. Plus intéressant est le fait que la Banque Mondiale, elle-même, ait prolongé les analyses de 1993 en continuant à défendre les vertus de la croissance libérale partagée. Ce sont quelques-uns de ces développements complémentaires, directement en relation avec notre sujet, que nous présenterons dans cette section.

En 1995, le 18^{ème} rapport de la Banque Mondiale sur le développement était intitulé *Les travailleurs dans un monde en intégration*. Dans sa préface, James Wolfensohn, Président de la Banque Mondiale, annonce que le rapport traitera des revenus reçus par les travailleurs, des risques auxquels ils font face et des conditions dans lesquelles ils travaillent. Les développements s'articulent autour d'une interrogation simple : pourquoi les travailleurs de certains pays en développement ont-ils vu leur condition s'améliorer rapidement alors que, dans beaucoup d'autres, la progression des revenus a été faible ou inexistante, voire même négative ?

2.1. Le cadre général d'analyse de la croissance des rémunérations des travailleurs

L'analyse de la diversité de l'évolution des rémunérations se fonde sur la théorie usuelle du fonctionnement du marché de travail. Dans une économie donnée, la croissance générale des rémunérations des travailleurs dépend de la croissance globale de la productivité. La croissance de la productivité suppose, d'une part, d'accumuler des ressources productives, capital physique et capital humain, et, d'autre part, de les employer de façon efficace. Les différences de croissance de la productivité s'expliquent donc par des choix fondamentaux de développement, des stratégies économiques, n'ayant pas eu le même effet dans ces deux domaines.

La Banque Mondiale distingue trois stratégies de développement : une stratégie gagnante, celle de pays de l'Est-Asiatique, une stratégie assez généralement perdante, celle des pays l'Afrique Sub-Saharienne, de l'Amérique Latine, du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud et une stratégie catastrophique, la stratégie des économies planifiées d'Europe et d'Asie Centrale. Nous ne traiterons que des deux premières. Elles s'opposent par l'ouverture de l'économie, l'attention portée à la situation de l'agriculture et le fonctionnement du marché du travail. La stratégie des pays de l'Est-Asiatique est résumée en ces termes : *"Qu'il s'agisse de produits primaires ou manufacturés, l'orientation résolue vers les marchés internationaux a été la clé de l'expansion de l'emploi à plus haute productivité. Cette stratégie a intégré un fort soutien de l'agriculture, particulièrement des exploitations familiales et, le plus souvent, a évité des divisions marquées entre les travailleurs agricoles et ceux du secteur moderne. Une forte orientation vers l'exportation a réduit les rentes économiques et la*

politique de la main d'œuvre n'a pas favorisé des groupes privilégiés de travailleurs" (The World Bank, 1995, p. 13).

A cette stratégie, le rapport oppose, presque point par point, celle du second groupe de pays : *"La plupart des pays ont suivi, à des degrés divers, des sentiers de développement autocentrés qui protégeaient certaines industries et dévalorisaient l'agriculture. Ces stratégies bénéficiaient à un nombre limité "d'inclus" - les capitalistes et les travailleurs du secteur protégé. Les tentatives pour maintenir la situation privilégiée de ces travailleurs se sont souvent plus appuyées sur les institutions - interdiction des licenciements en Amérique Latine, gestion laxiste de l'emploi public en Asie du Sud et en Afrique Sub-Saharienne - que sur un effort pour faire croître la demande de travail ou améliorer la productivité. Les conséquences ont été une croissance lente de la demande de travail, tout spécialement dans les secteurs industriels dépendant du marché intérieur, et un écart relativement important entre la situation des travailleurs du secteur formel et celle des travailleurs des secteurs moins privilégiés, le secteur informel et le secteur rural"* (op. cit., p. 13).

Pour beaucoup de pays en développement, nous dit en substance la Banque Mondiale, l'erreur a été de vouloir aller plus vite que la musique des marchés ne le permettait, c'est-à-dire de chercher à faire croître la productivité en organisant un transfert des ressources d'un secteur à basse productivité, l'agriculture, à un secteur à haute productivité, l'industrie. Pour ce faire, trois catégories de politiques ont été mises en œuvre : des politiques favorisant l'industrie (souvent : protection douanière ou/et propriété publique) et défavorisant l'agriculture (fiscalité), des politiques diminuant la demande de travail dans l'agriculture (mécanisation sans révolution verte) et des politiques augmentant l'attrait des emplois industriels (dualisme du marché du travail). Les trois catégories de politique économique ont pour effet de réduire la croissance de la demande de travail et, tôt ou tard, de ralentir la croissance économique¹⁷.

On le constate, sans surprise : les conclusions du rapport de 1995 s'inscrivent dans le prolongement de celles énoncées lors de l'étude de la croissance des EAHP ; simplement, elles les complètent par une analyse plus détaillée des marchés du travail. Les politiques de développement des EAHP y sont donc logiquement constituées en modèles. Pour la Banque Mondiale, les choix économiques des EAHP ont été favorables à la croissance de la productivité, et donc des revenus des travailleurs, parce que, globalement, ils ont, plus que ceux des autres pays, fait confiance à l'efficacité allocative des marchés.

¹⁷ Pour le détail de l'analyse, op. cit., p. 30-35.

2.2. Les causes des inégalités des revenus entre travailleurs

Dans le texte de 1995, la Banque Mondiale analyse les diverses causes de l'inégalité des revenus entre les travailleurs d'un pays. En premier lieu, l'inégalité des rémunérations est fortement corrélée aux inégalités de formation scolaire et aux compétences professionnelles acquises par les individus. Ces deux causes expliquent entre un tiers et la moitié de la variance des revenus individuels. Une politique d'élévation du niveau scolaire des plus pauvres tend donc à réduire les écarts de revenu. Par exemple, en 1973 en Malaisie, les détenteurs d'un diplôme universitaire gagnaient environ huit fois plus que les travailleurs n'ayant eu qu'une formation primaire. L'accroissement continu de la scolarisation aux différents niveaux a eu pour conséquence que cet écart a diminué très régulièrement, pour devenir un peu inférieur à 5 en 1988.

L'écart entre les revenus des travailleurs agricoles et des travailleurs urbains est une seconde cause, fort répandue, d'inégalité. Son origine est souvent à rechercher dans des décades de politique économique ayant favorisé les villes aux dépens des campagnes¹⁸. On sait que cette erreur a été évitée dans les EAHP. La pérennisation de cette inégalité est souvent explicable par une mauvaise répartition des terres cultivables. Réussir une réforme agraire n'est cependant pas facile. La Banque Mondiale constate que les redistributions importantes des terres (ou du capital) sont rares, sauf en des temps de grands bouleversements politiques. La constitution d'un marché urbain et segmenté du travail tend également à perpétuer l'écart entre les rémunérations des travailleurs du secteur formel urbain et celles de tous les autres travailleurs, dont les travailleurs de l'agriculture. Les réformes agraires de certains des pays d'Asie de l'Est sont citées en exemple par la Banque, de même que l'effort des EAHP pour maintenir un marché du travail relativement homogène¹⁹.

La discrimination à l'encontre des femmes est une troisième cause de l'inégalité des rémunérations. Dans le monde, la discrimination sexiste a deux caractéristiques notables : d'une part, elle constitue la norme plus que l'exception et, d'autre part, elle a la particularité de pouvoir bien résister à la croissance économique. Il est vrai que, pour partie, les plus faibles salaires des femmes s'expliquent par une moindre formation initiale, une moindre

¹⁸ "Les biais antiruraux des politiques ont souvent inclus une discrimination à l'égard de l'agriculture provenant de monnaies surévaluées, du protectionnisme industriel et de la taxation des exportations ont été aggravés par des biais en faveur des villes dans la répartition des infrastructures physiques et sociales, et par des politiques rendant difficile l'achat des terres par les pauvres, réduisant ainsi brutalement les possibilités de travail indépendant dans les zones rurales. Les compensations de ces politiques perverses, lorsqu'elles ont été mises en œuvre, ont largement profité aux fermiers plus importants et plus riches, laissant les pauvres travailleurs agricoles et les petits agriculteurs supporter tout le poids de la discrimination" (op. cit., p. 42).

¹⁹ En 1989, le ratio du salaire manufacturier au salaire agricole était égal à 2 en Malaisie. En 1989, en Indonésie, le ratio était de 1,5 pour la métallurgie et de 1,34 pour le bâtiment. Pour les Philippines, ces mêmes ratios étaient respectivement égaux à 1,96 et 1,76. Op. cit., p. 76.

expérience professionnelle et une participation plus irrégulière au marché du travail. Toutefois, il est possible de mesurer l'impact de tels facteurs défavorables pour les hommes. Dans beaucoup de pays, leur application à la situation des femmes explique, certes, une partie de l'écart de rémunération avec les hommes, mais une partie seulement. La présence d'une discrimination pure est donc souvent plausible.

La discrimination à l'encontre des femmes prend deux formes principales : le moindre paiement à travail égal, et la ségrégation sexuée des emplois. Des exemples particulièrement frappants de discrimination sont donnés par les Philippines, l'Equateur et la Jamaïque. Dans ces pays, ce sont en réalité les femmes qui, en moyenne, sont mieux éduquées et ont plus d'expérience professionnelle que les hommes. Elles sont cependant payées entre 20 et 30 % moins cher que les hommes. Une autre mesure de la discrimination sexuelle est donnée par la comparaison des pourcentages d'hommes et de femmes travaillant dans le secteur informel. Les femmes occupent plus souvent des emplois informels moins bien rémunérés. Il est à noter que les écarts de pourcentage sont faibles pour l'Indonésie et la Thaïlande : en 1989, la surreprésentation des femmes dans le secteur informel n'y était, respectivement, que de 9 et 5 %.

Les discriminations à l'encontre de groupes ethniques ou de groupes sociaux sont une quatrième cause de l'inégalité des rémunérations. En Inde, une personne sur sept appartient à la caste des intouchables. Les intouchables sont confrontés à un marché du travail ne leur permettant d'accéder qu'à des emplois traditionnels et/ou inférieurs. En Afrique du Sud, des décennies d'apartheid ont cantonné les noirs dans les emplois inférieurs. La situation des groupes victimes de discrimination tend à se pérenniser du fait d'un cercle vicieux bien connu. La discrimination décourage les investissements en capital humain, ce qui a pour effet de renforcer l'assignation sociale à résidence dans le groupe défavorisé. Une intervention publique est-elle requise pour briser ce cercle vicieux ? La Banque ne pose pas la question mais évoque en des termes approuvateurs la politique malaysienne, évoquée plus haut, de discrimination positive en faveur des *Bumiputeras*²⁰.

²⁰ "Pendant la majeure partie de ce siècle, la plupart des bumiputeras, étaient cantonnés dans la petite agriculture traditionnelle et la culture du riz. A l'indépendance, bien qu'ils constituent l'ethnie majoritaire et contrôlent le secteur public, leur rôle économique était limité, l'industrie et la finance étant essentiellement entre les mains des chinois de la classe moyenne. Pour accroître leur rôle dans l'économie le gouvernement Malaisien a mis en place un ensemble de politiques concertées, incluant des objectifs scolaires accompagnés d'un financement et un recrutement préférentiel dans un secteur public en extension. Ces politiques ont réussi à accroître les acquis scolaires et les revenus moyens des bumiputeras. Il en a résulté un déclin significatif de l'inégalité des revenus entre les bumiputeras et le reste de la population, principalement chinoise et indienne. Entre 1970 et 1984, la croissance du revenu moyen des bumiputeras a été supérieure de 40 % à celle des revenus des autres groupes. Cependant, ces politiques n'ont pas pour autant contribué à faire diminuer l'inégalité globale car l'inégalité des revenus interne à chaque groupe a augmenté" (op. cit., p. 45).

Les inégalités entre régions sont une cinquième et dernière cause de l'inégalité observée des rémunérations des travailleurs d'un même pays. La Banque souligne que la pauvreté absolue et relative d'une région peut persister alors même que le reste du pays fait l'expérience d'une forte croissance. Ainsi, en Thaïlande, les minorités des collines du Nord n'ont guère bénéficié du développement rapide. Moins de 30 % des villages ont une école et seulement 15 % des habitants des collines peuvent lire et écrire le Thaï. Leur revenu annuel moyen est inférieur au quart du PIB par tête de la Thaïlande.

2.3. L'action des syndicats et la politique publique de relations du travail

Tout ce qui précède permet d'anticiper que la Banque Mondiale va devoir mobiliser une rhétorique subtile pour traiter des effets économiques de l'action des syndicats. En effet, d'une part, la segmentation du marché du travail dans les pays en développement est dénoncée, tout au long du rapport, comme un frein à la croissance, donc à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des travailleurs. La segmentation étant souvent liée à l'exercice d'un pouvoir syndical, cela doit logiquement conduire la Banque Mondiale à diaboliser les syndicats. D'autre part, on imagine mal que le principe de la libre syndicalisation des travailleurs puisse être contesté par la Banque. Ce serait politiquement très incorrect. Il lui faut donc défendre le principe de la liberté d'action syndicale tout en condamnant une modalité majeure de l'action syndicale. L'exercice est pour le moins délicat. Dans l'ensemble, la Banque franchit assez élégamment ce dangereux parcours de crête, ce qui ne veut pas dire que toute ambiguïté soit dissipée.

De fait, la position de principe de la Banque Mondiale est un engagement résolu en faveur de l'existence de syndicats libres. Elle est exposée au début du chapitre consacré au rôle des syndicats. Mais, dès l'introduction du rapport, le lecteur trouve une application *ex abrupto* du principe. Elle prend la forme d'une condamnation, quelque peu inattendue, de la politique menée par les pouvoirs publics de quelques EAHP en matière de relations du travail : "*Les résultats (des EAHP) en matière de relations de travail sont moins enviables : de nombreux pays ont imposé des restrictions aux syndicats et quelques syndicats ont souffert d'une répression violente. Cependant, il n'existe pas de preuve permettant de suggérer que ces restrictions étaient nécessaires au succès économique de l'Asie de l'Est*" (op. cit., p. 13).

Après l'affirmation du principe, la Banque Mondiale passe rapidement à l'analyse du rôle économique des syndicats. Elle énonce alors ce qui constitue l'axe principal de sa doctrine : les syndicats peuvent avoir des effets économiques positifs ou négatifs *selon* les incitations auxquelles ils sont confrontés et *selon* l'environnement légal dans lequel ils agissent.

Les effets positifs de la syndicalisation sont de deux ordres : la croissance de la productivité, du fait de relations de travail stabilisées et plus équilibrées, et

une tendance à la réduction des inégalités salariales et des discriminations entre travailleurs syndiqués.

Les effets négatifs de la syndicalisation sont également de deux ordres mais apparaissent cependant sévères. Le premier est la propension des syndicats à se comporter en monopoleur de l'offre de travail. Elle a pour conséquence que, par rapport à un marché concurrentiel, les syndicats obtiennent des avantages pour leurs membres, que ce soit en termes de salaires, de rémunérations annexes ou de conditions de travail, qui sont des distorsions par rapport à l'équilibre de concurrence.

Inéluctablement, cette rente syndicale doit être payée par les autres acteurs de la vie économique, c'est-à-dire par les détenteurs de capitaux (diminution des profits) et/ou par les consommateurs (augmentation des prix). Une autre conséquence évidente de la rente syndicale est une diminution de l'embauche dans les entreprises où les syndicats sont puissants et donc une pression à la baisse des salaires des travailleurs non syndiqués²¹. Dans les pays en développement, du fait de la sensibilité de l'équilibre du marché informel du travail à une telle segmentation, il en résulte que le pouvoir de monopole des syndicats peut avoir des conséquences particulièrement néfastes sur la distribution des revenus. Les travailleurs syndiqués du secteur formel ne constituant souvent qu'un faible ou très faible pourcentage de la force de travail, l'octroi et le maintien d'une rente syndicale importante peut alors induire un effet régressif sur la répartition de l'ensemble des revenus des travailleurs.

Le deuxième effet négatif de l'existence de syndicats forts est leur fréquente opposition aux réformes, en particulier, dans les pays en développement, aux politiques d'ajustement structurel. Dans de nombreux pays, l'opposition des syndicats à la privatisation et à l'ouverture au commerce international est une stratégie rationnelle à court terme pour maintenir des rémunérations plus élevées aux travailleurs syndiqués aux dépens des travailleurs non syndiqués.

La bonne politique publique à l'égard des syndicats consiste donc à mettre en place un environnement économique et une réglementation encourageant leurs contributions positives à la croissance et dissuadant leurs contributions négatives. L'environnement économique porteur des bonnes incitations, c'est la concurrence. Il faut que les produits fabriqués soient vendus sur des marchés concurrentiels. Sauf à mettre l'entreprise en péril,

²¹ Quelle est l'importance de la rente syndicale ? Selon la Banque (p. 81), l'étude des écarts entre les salaires des travailleurs des entreprises ou branches où existe un pouvoir de négociation syndical et ceux des autres travailleurs montre qu'il est de quelque 10 % en Europe, de 20 % en Amérique du Nord et peut monter jusqu'à environ 30 % dans certains pays en développement. Pour la Malaisie, l'écart était estimé à 15-20 % en 1988 alors que le taux de syndicalisation est d'environ 10 %.

l'augmentation des salaires n'est alors possible qu'au prix d'une augmentation de la productivité, ce que les syndicats apprennent vite. Il faut donc aider le développement de marchés intérieurs concurrentiels et l'orientation de la production vers les marchés internationaux.

La bonne réglementation doit faire en sorte que les partenaires sociaux engagés dans une négociation paient eux-mêmes le coût de leurs actions et décisions, sans pouvoir le faire subir à d'autres (contribuables, usagers). Aucune de ces conditions n'est remplie lorsque la négociation met en présence, d'un côté, des travailleurs qui peuvent se faire payer les jours de grève et, de l'autre, des dirigeants à la tête d'une administration ou d'une entreprise publique en situation de monopole dont le déficit sera couvert par le budget de l'État. La concurrence sur le marché du travail et la concurrence sur le marché du produit fabriqué exercent des pressions qui tendent à responsabiliser les acteurs.

Le choix du niveau de la négociation entre patronat et syndicats, précise la Banque Mondiale, est très important. L'expérience de plusieurs pays montre que maintenir la négociation au niveau de l'entreprise a des effets incitatifs positifs. Les impératifs de la concurrence sont mieux perçus. Un calcul a montré que, en Malaisie, lorsque les organisations syndicales couvrent tout un secteur de l'économie, la rente syndicale est de l'ordre de 20 % du salaire du marché du travail non syndiqué, mais qu'elle n'est plus que de 15 % lorsque les syndicats sont des syndicats maison. Le Canada, les États-Unis et le Japon montrent que la décentralisation de la négociation au niveau des entreprises donne de bons résultats. Au demeurant, elle n'exclut pas des formes de consultation au niveau du secteur ou du pays. Cependant, cette décentralisation n'est stable que si les dirigeants des entreprises jouent correctement le jeu, c'est-à-dire s'ils garantissent un exercice normal des libertés syndicales. En effet, leur pouvoir considérable à l'intérieur de l'entreprise est une tentation permanente d'exercer des pressions pour affaiblir les syndicats. Il ne doivent pas y céder s'il veulent garder une crédibilité à ce mode décentralisé de gestion des relations de travail. Le droit syndical peut les aider à avoir cette sagesse.

La législation du travail doit toujours rechercher un difficile équilibre entre la défense des droits syndicaux et la limitation du pouvoir potentiel de monopoleur des syndicats. L'exercice est particulièrement ardu lorsqu'il s'agit de codifier le droit syndical applicable au secteur public. La variété des législations nationales concernant le droit de grève dans le secteur public en témoigne. La qualité de la législation du travail et de bonnes procédures de règlement des conflits doivent permettre de dégager des solutions de moindre mal.

En terminant sa réflexion sur l'existence et l'effet des syndicats, la Banque Mondiale élargit son propos aux rapports du syndicalisme et de la politique. Elle part de trois constats. Le premier est que les sociétés pluralistes considèrent

la liberté d'association et d'organisation comme un droit essentiel de l'homme. Le second est que l'émergence d'une organisation des travailleurs est souvent l'avant-garde du mouvement vers une plus grande ouverture politique et la démocratie. Le troisième est que, aujourd'hui encore, nombre de pays restreignent les activités des syndicats. D'où une question : la répression syndicale serait-elle une politique économique rationnelle ? En d'autres termes, quels sont les effets de ces restrictions, parfois sévères, sur le fonctionnement du marché du travail ? La réponse de la Banque est extrêmement habile en cela qu'elle apparaît comme s'en tenant strictement à un constat simple :

"Dans les pays où la liberté syndicale n'existe pas, on ne peut recourir à la négociation collective pour déterminer les salaires et les autres conditions de travail. Les gouvernements perçoivent alors le besoin d'intervenir et de fixer administrativement les conditions de travail. C'est pourquoi nombre des pays qui ont fait de la répression syndicale ont eu des politiques de relations du travail induisant des distorsions économiques majeures (...)" (op. cit., p. 85).

"Tous les pays qui ont réprimé les syndicats n'ont pas choisi une politique du travail inefficace –la Corée d'avant 1987 en est un exemple notoire– et tous les pays qui ont respecté la liberté syndicale n'ont pas eu de bons résultats pour leur marché du travail. Mais la probabilité qu'un gouvernement mette en œuvre une législation du travail inefficace peut être plus grande quand le droit des travailleurs à se faire représenter n'est pas protégé. L'analyse empirique révèle que les libertés politiques, qui vont presque toujours de pair avec la liberté de former des syndicats, sont associées avec un moindre dualisme des marchés du travail et un plus grand secteur formel. Quelques pays d'Asie de l'Est ont, à la fois, restreint l'activité syndicale et obtenu une croissance rapide de l'emploi dans le secteur formel avec seulement une tendance modérée au dualisme. Mais ils apparaissent comme étant des exceptions"(...)" (op. cit., p. 87).

Ainsi, la position de principe sur la liberté syndicale trouve-t-elle une rationalisation empirique fort bien venue, en conclusion d'un exposé qui suggère cependant une optimisation vigilante de ses conditions d'exercice.

3. L'ANALYSE THÉORIQUE DU LIEN ENTRE RÉPARTITION ET CROISSANCE

En 1993, la production des analyses de la Banque Mondiale sur les liens entre répartition et croissance s'est inspirée d'une recherche académique dont les premières contributions remontent au début des années 1990. En retour, le vaste débat international suscité par la parution de *The East Asian Miracle* a donné une forte impulsion à la production d'analyses théoriques et empiriques sur le thème "inégalité et croissance". Roland Bénabou (1996) a présenté la dynamique de cette frontière de la recherche à l'aide de modélisations canoniques permettant de caractériser les différentes approches de l'effet de

l'inégalité sur la croissance et d'en évaluer les acquis théoriques et empiriques. Il nous a semblé que cette imposante revue de la littérature constitue une référence nécessaire qui doit alimenter notre réflexion sur la situation des pays de l'Asean. Ce sera le premier point de cette section.

Disposant d'une vision claire mais synthétique des approches théoriques des liens entre répartition et croissance, nous reviendrons plus près de nos préoccupations régionales en étudiant un article de Banerji, Campos et Sabot (1996)²² qui veut être à la fois théorique et empirique. Son intérêt est d'être une sorte de projection dans la théorie des éléments principaux de la doctrine de la Banque Mondiale sur les bienfaits de la coopération entre les travailleurs et l'élite d'un pays. La traduction dépouillée, en quelques concepts et relations théoriques simples, d'une rhétorique de la Banque Mondiale que nous savons assez subtile, donne l'impression que les auteurs forcent le trait. Il est cependant inévitable que les affirmations deviennent abruptes, voire caricaturales, et que la réduction du vocabulaire à quelques termes théoriques induise l'ambiguïté de leurs contreparties empiriques. Toutefois, dans les outrances perceptibles de ce passage à la limite théorique se révèle peut-être le noyau dur du consensus de Washington, ce qui n'est pas sans intérêt. C'est ce que nous étudierons dans le second point de cette section.

3.1. L'effet négatif de l'inégalité sur la croissance : une revue de la littérature théorique et empirique par Roland Bénabou

C'est depuis le début des années 1990 que la littérature empirique et théorique a essayé d'explorer la relation entre inégalité et croissance. *The East Asian Miracle* a été inspiré par les premières réflexions sur le sujet et, en retour, il lui a donné une audience sans pareille. Roland Bénabou (1996) a proposé une imposante synthèse théorique et empirique des recherches sur ce thème²³. Nous résumerons sa présentation des théories explicatives de l'effet défavorable

²² Campos et Sabot, comme Stiglitz, ont fait partie du comité de pilotage de *The East Asian Miracle*. Banerji fera partie du comité de pilotage du rapport de 1995. Cet article est donc exactement à la charnière des deux publications. Sa publication en 1996 s'explique vraisemblablement par des délais de publication, ses références bibliographiques les plus récentes étant de 1994.

²³ Pour introduire ce sujet, Bénabou reprend l'interrogation de Lucas (1993). Constatant qu'au début des années 1960, la Corée du Sud et les Philippines étaient similaires du point de vue de tous les indicateurs économiques importants, Lucas se demandait comment expliquer la divergence des trajectoires économiques des deux pays au cours du quart de siècle qui a suivi. Sur la ligne de départ, la seule différence économique notable concernait la répartition initiale des revenus et des terres, sensiblement plus égalitaire en Corée. Sans doute ne peut-on pas inférer une causalité de ce rapprochement, et encore moins imaginer qu'il puisse y avoir une seule explication de la divergence, mais il s'agit d'un constat suggestif dont la pertinence s'alimente à la doxa des économistes du développement. Les spécialistes de la région s'accordent depuis longtemps à penser que la faible inégalité initiale dans la répartition des terres a favorisé le décollage des pays d'Asie de l'Est. On peut aussi se reporter à Jamarillo F. (1996).

de l'inégalité sur la croissance et des tentatives de validation empirique qu'elles ont inspiré.

Bénabou commence par présenter les résultats les plus robustes de 23 études empiriques récentes sur les déterminants à long terme de la croissance du produit par tête. L'effet négatif du produit initial et positif de la formation de capital humain se retrouvent partout et sont conformes aux prévisions de la théorie. L'inégalité *initiale* apparaît toujours nuisible à la croissance. Malgré la diversité des pays et des périodes, les estimations de cet effet sont relativement convergentes. Un décroissance de l'inégalité initiale égale à l'écart-type d'estimation induit une hausse du taux de croissance du produit par tête compris entre 0,5 et 0,8 points. En 30 ans, cette variation de l'inégalité initiale induit donc un écart du revenu de quelque 25 %. La question posée par l'article est celle de la théorie susceptible de rendre compte de ce constat. L'accent est donc mis sur la causalité allant de l'inégalité vers la croissance. L'hypothèse de Kuznets correspondait à une causalité allant dans l'autre sens. Pour Bénabou, le choix de faire l'hypothèse d'une causalité unidirectionnelle est justifié par l'intérêt faiblissant pour une courbe de Kuznets dont l'existence apparaît peu assurée au vu des études empiriques récentes.

Bénabou distingue trois approches théoriques majeures du phénomène : l'économie politique, le marché imparfait des capitaux et le conflit social. Chacune explique la relation négative constatée empiriquement entre inégalité initiale et croissance par un enchaînement théorique qui lui est spécifique. L'approche de l'économie politique suppose des marchés parfaits. Les effets de l'inégalité initiale sur la croissance transitent alors par la décision politique concernant la redistribution. Les décisions de redistribution découragent l'épargne et l'investissement et ont un effet néfaste sur la croissance. Elles sont d'autant plus probables que l'inégalité est grande. L'approche du marché imparfait des capitaux met l'accent sur le fait que les agents font des investissements sous-optimaux du fait que les mieux dotés ne peuvent prêter aux moins bien dotés. L'effet défavorable sur la croissance est d'autant plus grand que l'inégalité initiale est grande. L'approche du conflit social étudie l'incidence de l'inégalité sur les rapports de coopération ou d'affrontement entre groupes. Plus l'inégalité est grande plus elle tend à susciter revendications et affrontements et à créer un environnement défavorable à la croissance.

Le cadre théorique de synthèse proposé par Bénabou pour étudier l'approche d'économie politique est un modèle de croissance à générations imbriquées dans lequel les agents investissent en première période et vivent deux périodes. Il existe un continuum de familles non-altruistes, chacune caractérisée par une dotation initiale. En première période, chacune peut employer sa dotation initiale à consommer, à investir en capital humain ou physique ou encore à prêter, les investissements déterminant une production individuelle qui sera disponible en seconde période. Il existe un marché financier parfait sur lequel on prête l'excédent ou on emprunte le complément

de sa dotation initiale. Les parents se préoccupent de leur consommation au cours des deux périodes de leur vie et de la dotation globale héritée par leurs enfants en seconde période. Préférences et fonction de production sont identiques pour tous. La productivité moyenne atteinte par une génération se transmet globalement sous la forme d'un facteur multiplicatif des différentes dotations héritées par la génération suivante. En outre, cette dotation héritée par les enfants peut être accrue par les dépenses étatiques de formation pour constituer leur dotation globale initiale. En seconde période, le gouvernement a une action redistributive financée par un impôt non linéaire sur les revenus de la production et une action de formation financée par un impôt proportionnel. Du fait des hypothèses, il y a unanimité sur le taux de l'impôt proportionnel. Le taux de l'impôt non linéaire est déterminé en première période par un vote dans lequel le choix de l'électeur médian (i.e. de la classe moyenne) est déterminant²⁴.

Cette modélisation conduit à quelques résultats classiques. Schématiquement : un accroissement de l'inégalité va avoir pour conséquence une redistribution plus importante et une croissance plus lente. Lorsqu'on abaisse le revenu de l'électeur médian par rapport à la moyenne nationale, il en résulte que la redistribution votée est plus forte ce qui tend à décourager l'investissement et à ralentir la croissance.

L'approche d'économie politique explique donc la liaison négative entre inégalité et croissance par la médiation d'une relation positive entre inégalité et redistribution. Cependant, les études empiriques existantes sur le lien entre inégalité et redistribution, ou inégalité et dépenses d'éducation, ne corroborent pas l'existence de cette relation, qu'il s'agisse de redistribution directe ou indirecte. Un résultat encore plus en contradiction avec la théorie d'économie politique est que le taux de croissance apparaît positivement corrélé avec les mesures de redistribution. Certes, une interprétation de ces résultats pourrait être l'existence d'une causalité inverse, de type loi de Wagner, permettant d'assimiler l'État-Providence à un bien de luxe. Toutefois, la liaison positive entre redistribution et croissance persiste lorsque l'estimation est faite en équations simultanées. Bénabou préfère en conclure que ce modèle de marchés complets avec décision politique réglée par l'électeur médian n'est pas satisfaisant.

Une amélioration du modèle d'économie politique de base avec marchés

²⁴ Une particularité de la modélisation est que les marchés parfaits ont pour conséquence que les agents investissent tous la même fraction du revenu global et ont donc tous le même revenu de leur activité productive en seconde période, en sorte que la redistribution n'intervient jamais à l'équilibre du modèle. Cependant le taux d'imposition voté agit ex ante sur les décisions d'affectation des ressources et tend à décourager l'investissement. Cette action ex ante qui ne se manifeste jamais ex post ne pourrait-elle pas amener une réflexion des agents, c'est-à-dire rendre la menace fiscale moins dissuasive ? L'auteur ne discute pas cette difficulté. Le problème ne se retrouve pas avec les conventions de modélisation retenues pour étudier l'approche par l'imperfection du marché des capitaux.

complets consiste à introduire la possibilité un *bias spécifiquement politique* dans la décision, c'est-à-dire à déplacer le groupe décisif du côté des plus riches ou du côté des plus pauvres. On passe ainsi d'une démocratie pure à un régime politique plus complexe qui peut être biaisée en faveur des riches ou en faveur des pauvres. Les rationalisations de tels biais ne manquent pas. La distribution des dotations étant supposée log-normale, on trouve, bien évidemment, que la croissance est d'autant plus forte que le régime politique est biaisé en faveur des riches. En outre, plus la répartition est inégalitaire, plus atteindre l'efficacité de l'allocation intertemporelle exige un régime biaisé en faveur des riches. La plupart des modèles d'économie politique d'imposition du capital en environnement de marchés parfaits produisent ce type de conclusions. Une implication essentielle de ces résultats est que ce n'est pas seulement la divergence par rapport à la démocratie qui compte pour apprécier les incidences de l'inégalité de la répartition sur la croissance mais encore la nature du biais politique. A répartition inégalitaire donnée, il n'est pas sans conséquence pour la redistribution et la croissance qu'une dictature soit idéologiquement ancrée à droite ou à gauche. Faute d'introduire cette distinction, les études empiriques n'isolent pas un effet de la démocratie sur la croissance.

Une autre amélioration du modèle d'économie politique avec marchés complets consiste à introduire une politique redistributive plus complexe. Bénabou ajoute au modèle un impôt proportionnel sur la consommation dont le produit est employé à subventionner l'investissement. Il en déduit que plus l'impôt sur le revenu est progressif plus le recours à l'impôt sur la consommation est grand. Le taux d'investissement est alors toujours au niveau optimal et la vitesse de croissance reste inchangée. Ces résultats sont conservés si on introduit une offre de travail élastique. Ce n'est donc que si la politique redistributive est limitée à une imposition du capital que l'accroissement de la redistribution entraîne un ralentissement de la croissance. Ce point est trop souvent oublié dans la littérature.

La forme canonique de la deuxième approche théorique, celle de l'imperfection du marché du crédit, est étudiée avec la même modélisation en supprimant le marché du crédit. Bénabou suppose également que le prélèvement fiscal non proportionnel n'intervient plus *ex post* sur le revenu de la production individuelle mais *ex ante* sur la constitution du capital productif. Dans ce cadre, quelques résultats classiques sont retrouvés et enrichis. Le premier, très évident, est que l'inefficacité de l'allocation des ressources initiales a pour conséquence un ralentissement de la croissance. Le second, également attendu, est que le ralentissement de la croissance est d'autant plus grand que la répartition initiale est inégalitaire. Le troisième résultat, guère plus surprenant, est qu'une politique redistributive avant investissement peut diminuer cet écart au potentiel de croissance. Le quatrième, moins intuitif cette fois, est que le taux de croissance du produit par tête augmente, passe par un maximum puis diminue avec l'importance de la redistribution. Il existe donc une redistribution

optimale du point de vue de la croissance que pourrait mettre en œuvre un planificateur bienveillant. Le taux d'imposition qui maximise le taux de croissance est d'autant plus grand que l'inégalité initiale est grande.

Tester l'incomplétude des marchés financiers n'est pas facile, ce qui peut expliquer que Bénabou ne puisse citer qu'une étude empirique, celle de Perotti (1994). Elle corrobore explicitement la théorie. Toutefois, nous dit l'auteur, à l'appui de la théorie, on peut évoquer des faits qui la corroborent indirectement. Si les contraintes de liquidité handicapent les pauvres et la classe moyenne inférieure, toute forme de transfert progressif doit entraîner un relâchement de ces contraintes. Si l'on excepte les fonctionnaires, les consommations gouvernementales n'ont pas le même effet ; les impôts qui les financent vont au contraire aggraver la situation. Cette opposition des effets des deux types d'emploi des fonds publics est largement confirmée par les études empiriques sur les déterminants de la croissance qui montrent que les contributions des transferts à la croissance sont positives alors que celles des consommations publiques sont négatives. De la même façon l'effet positif des dépenses d'éducation ne se comprend bien qu'en présence de contraintes de crédit. En l'absence de ces contraintes, sauf si dépense privée et dépense publique étaient complémentaires, une augmentation de la dépense publique d'éducation aurait pour conséquence une diminution de la dépense privée et n'aurait pas d'effet sur la croissance.

Un autre ensemble de constats très robustes pouvant corroborer indirectement l'explication de l'effet de l'inégalité sur la croissance par l'approche de l'imperfection du marché crédit sont trouvés dans la littérature empirique d'économie du développement. Tout d'abord, il est bien établi que le rationnement du crédit et l'absence d'assurances appropriées contraignent fortement l'investissement des agriculteurs pauvres et éloignent son niveau et sa structure de l'optimum. Les rendements décroissants existent en agriculture : partout l'exploitation familiale apparaît comme la plus efficace des formes de production. L'absence de capital et d'accès au crédit des agriculteurs pauvres, pour acheter des terres et de l'équipement et des engrais, est donc, logiquement, une des causes majeures de la concentration de la propriété des terres. Les autres causes sont des dispositifs fiscaux et des systèmes de subventions agricoles qui profitent principalement aux riches agriculteurs.

Jusqu'à ce point, rien n'a été dit de la décision d'imposition qui sera effectivement retenue. Compte tenu de la liaison entre croissance et redistribution, il est clair que, dans cette situation d'imperfection du marché financier, un planificateur soucieux d'efficacité mettrait en œuvre un taux d'imposition positif (aux effets non proportionnels) et que ce taux serait croissant avec l'inégalité. Si le système politique est une démocratie parfaite, la distribution initiale étant log normale, l'électeur médian choisira un taux d'imposition supérieur au taux optimal. Lorsqu'on introduit la possibilité d'un biais du système politique dans la modélisation, on constate qu'un biais en

faveur des pauvres est toujours défavorable à la croissance et qu'un biais modéré en faveur des riches peut être favorable. En effet, le taux de croissance est d'abord croissant puis décroissant avec l'intensité du biais en faveur des riches²⁵. Ce résultat peut être considéré comme une explication du résultat de Barro (1996) selon lequel l'introduction de plus de démocratie augmente la croissance mais la diminue au-delà d'un certain seuil (modélisation quadratique significative de la variable démocratie) alors même que les études empiriques conduisent à rejeter l'existence d'une relation linéaire. Enfin, le modèle permet de conclure que, dans plusieurs cas de figure, plus d'inégalité peut amener moins de croissance. Tel est toujours le cas avec un système politique biaisé en faveur des pauvres et, sous certaines conditions, tel est aussi le cas si le système politique est biaisé en faveur des riches. C'est bien la relation empirique que l'approche par l'imperfection du marché financier se doit d'expliquer.

La troisième approche théorique est celle du conflit social et des droits de propriété. Bénabou présente la forme canonique de cette théorie avec une modélisation en jeu dynamique. Le pays a une dotation en capital et deux groupes sociaux (par exemple, travailleurs et capitalistes). Si les deux groupes coopèrent, une partie de ce capital est consommée et une partie est investie dans une production à technologie linéaire. La partie consommée est alors partagée inégalement entre les deux groupes. La situation de coopération peut être comprise comme l'assentiment mutuel au fonctionnement d'une économie de marché. L'un ou l'autre des groupes peut être tenté de ne plus coopérer et de remettre en cause à son profit le partage coopératif. Si l'autre groupe continue à coopérer, le groupe revendicatif s'approprie alors une plus grande part du produit initial en faisant, à la fois, un prélèvement sur une fraction de la part de la dotation initiale destinée à la consommation de l'autre groupe et un prélèvement sur une fraction du capital productif. Ces prélèvements sont entièrement et immédiatement consommés. Le comportement prédateur est donc gagnant si l'autre groupe continue à coopérer. Les deux groupes s'affrontent si chacun essaie d'augmenter sa consommation au profit de l'autre. Tout le capital est alors consommé. Le partage résultant de l'affrontement se fait en fonction des forces en présence, de la puissance relative des groupes. Toutefois, face à un comportement prédateur de l'autre, un groupe gagne toujours plus à l'affrontement qu'à la passivité. Les agents ont une fonction d'utilité à horizon infini sur l'ensemble des consommations.

On suppose une situation initiale de coopération. La coopération indéfinie induit une croissance du produit et une utilité intertemporelle résultant

²⁵ S'il existe un biais en faveur des riches, l'effet de l'inégalité sur les impôts s'analyse comme une courbe en U. Lorsqu'on descend la première branche du U, c'est-à-dire qu'il y a diminution de l'imposition du fait de la croissance de l'inégalité, la réduction de la fiscalité est toujours inefficace et peut, sous certaines conditions, réduire la croissance. L'effet est contraire lorsqu'on commence à remonter sur la seconde branche du U, c'est-à-dire lorsqu'il y a augmentation de l'imposition du fait de la croissance de l'inégalité. Cet effet passe par un maximum puis s'inverse lorsque l'inégalité continue à s'accroître.

de la croissance et du respect de la règle de partage. On peut imaginer une optimisation du taux d'épargne dans cette situation coopérative mais ce n'est pas essentiel au raisonnement. Si, à une période donnée, un groupe choisit de ne plus coopérer alors que l'autre coopère, ce dernier peut choisir l'affrontement à la période suivante. Cette stratégie est une punition du groupe considéré comme prédateur dont l'effet est une détérioration du profit global de la stratégie de prélèvement supplémentaire. C'est une menace avec laquelle le groupe prédateur doit compter. Il ne cessera de coopérer que si son utilité intertemporelle, avec exécution de la menace en seconde période est supérieure à celle que lui offre la perspective d'une coopération indéfinie. Si cette condition de rupture gagnante de la coopération n'est remplie pour aucun des deux agents, alors la coopération et la croissance indéfinie, égale au produit du taux d'épargne par la productivité du capital, constituent un équilibre soutenable.

On déduit de l'étude des contraintes de l'équilibre coopératif un certain nombre d'énoncés :

1. La coopération indéfinie est d'autant plus probable que le taux d'épargne est faible. Cela implique qu'il y a un taux de croissance soutenable maximum du fait de la contrainte de répartition.
2. La coopération est d'autant moins probable que l'abandon unilatéral de la coopération peut procurer des gains disproportionnés par rapport à la part du gâteau obtenue en coopérant.
3. Pour un rapport de forces donné, s'il y a conflit, l'inégalité des revenus limite aussi le taux de croissance de l'économie. En effet, l'inégalité de la répartition peut être telle que les pauvres aient intérêt au conflit. La menace de représailles des riches devient inopérante. Ces derniers ont tout à perdre au conflit. Les riches ont alors intérêt à procéder à une redistribution pour que cette incitation à la non coopération disparaisse.
4. Toutefois, on peut imaginer des situations où ce sont les pauvres qui sont vulnérables à une attaque des riches.
5. Le modèle permet de bien mettre en évidence que l'inégalité à l'équilibre de coopération n'est pas à elle seule déterminante du conflit. Ce qui est critique dans le choix de la non coopération, c'est le rapport qui s'établit entre la répartition initiale et le pouvoir dans l'affrontement. Ce résultat, sur lequel Bénabou insiste fortement, est commun aux trois approches théoriques mais est plus facilement caractérisable avec la théorie du conflit.

Les études empiriques semblent corroborer la théorie du conflit et des droits de propriété. La vision qui est testée fait de l'inégalité un facteur d'exacerbation des conflits sociaux, lesquels rendent incertains les droits de

propriété. Cette détérioration de l'environnement légal tend à réduire la croissance. Cette vision générale, très plausible, est largement confortée par l'économétrie.

3.2. Barnerji, Campos et Sabot : une application de la théorie du conflit au cas de quelques pays d'Asie

Quand bien même les auteurs ne le présentent pas en ces termes, l'article de Barnerji, Campos et Sabot (1996) peut être interprété comme une généralisation théorique des principales leçons, explicites ou non, du rapport de 1993 de la Banque Mondiale. Son propos est en effet de déterminer les conditions dans lesquelles un pays pratique le partage coopératif des fruits d'une croissance rapide. Le cadre retenu est celui de la théorie des jeux²⁶. L'article commence par la mise au point d'un cadre théorique général qui est ensuite appliqué à l'analyse de l'histoire de quelques pays.

Les auteurs partent du constat que les EAHP ont un marché du travail caractérisé par une heureuse combinaison qui met en présence, dans les centres urbains, une main d'œuvre non revendicative, c'est-à-dire qui ne veut, *ou ne peut*, utiliser son pouvoir collectif pour exiger une augmentation de salaire, et une élite soucieuse du bien-être commun, ou altruiste, c'est-à-dire qui agit comme si son bien-être futur dépendait du bien-être futur de l'ensemble de la population.

Dans cette heureuse configuration du marché du travail, les salariés acceptent donc, volontairement ou non, le libre jeu du marché du travail. S'ils le font volontairement, c'est parce qu'ils espèrent que la dynamique de croissance, soutenue par le jeu du marché libre, et la coopération avec le patronat leur procureront des gains plus élevés que la confrontation. Dans les EAHP, cet espoir a été conforté par les faits. La coopération avec un patronat altruiste a bien eu pour conséquence une croissance rapide, durable et partagée. Ce phénomène a conforté les anticipations du salariat quant aux avantages d'une stratégie non contestataire et a renforcé la propension à coopérer.

A cette heureuse combinaison, l'article oppose la combinaison, beaucoup moins heureuse, mais commune à beaucoup d'autres pays en développement, qui met en présence, dans les centres urbains, un salariat revendicatif et une élite indifférente au bien-être commun ou accapareuse. Elle a généralement pour résultat une segmentation du marché du travail, une croissance faible et une

²⁶ L'article ne présente pas la formalisation du jeu, annoncée pour une publication ultérieure. Elle semble ne poser aucun problème que la technologie standard ne puisse traiter.

faible progression des rémunérations à long terme²⁷.

Selon les auteurs, l'observation montre que les marchés du travail de la majeure partie des pays en développement sont caractérisés par l'une de ces deux combinaisons. La combinaison d'une main-d'œuvre non-revendicative et d'un régime accapareur leur semble assez rare. Celle d'une main-d'œuvre revendicative et d'un patronat altruiste ne leur apparaît pas viable. L'article illustre les effets contrastés des deux premières combinaisons par les données, effectivement très édifiantes, d'un tableau statistique reproduit ci-dessous (tableau n° 2). Pour les auteurs, ces chiffres montrent clairement que mieux vaut se voir octroyer une part raisonnable d'un gâteau qui grossit très vite que de se battre pour avoir une plus grosse part d'un gâteau qui ne grossit pas.

Tableau n° 2 : Les effets des deux configurations du marché du travail les plus fréquentes dans les pays en développement

| Pays | Secteur manufacturier | | | PNB par habitant |
|---|--------------------------------|------------------|-----------------|------------------|
| | Rémunération réelle du travail | Emplois salariés | Masse salariale | |
| <i>Pays ayant une élite altruiste et une main d'œuvre non-revendicative</i> | | | | |
| Corée du Sud | 8,19 | 6,58 | 15,31 | 8,81 |
| Indonésie | 5,15 | 8,50 | 14,08 | 5,44 |
| Malaisie | 2,21 | 8,23 | 10,61 | 4,41 |
| Singapour | 4,43 | 5,37 | 10,04 | 6,50 |
| Hong Kong | 5,65 | 1,66 | 7,40 | 6,20 |
| Thaïlande | 3,00 | 5,13 | 8,28 | 4,43 |
| Chili | 4,89 | 1,02 | 5,96 | 1,88 |
| <i>Pays ayant une élite accapareuse et une main-d'œuvre revendicative</i> | | | | |
| Phillippines | 0,44 | 4,06 | 4,52 | 1,06 |
| Inde | 2,19 | 2,00 | 4,23 | 2,19 |
| Kenya | - 1,87 | 5,56 | 3,58 | 0,73 |
| Colombie | 0,62 | 1,85 | 2,48 | 2,12 |
| Zambie | - 0,91 | 1,97 | 1,04 | - 5,00 |
| Jamaïque | - 1,05 | 1,79 | 0,72 | - 0,98 |
| Mexique | - 1,05 | 1,09 | 0,03 | 1,57 |
| Argentine | - 0,87 | - 2,46 | - 3,31 | - 0,69 |

La configuration "altruisme-coopération" du marché du travail a des effets à long terme manifestement très supérieurs à ceux de l'autre. Pourtant, les

²⁷ Les auteurs présentent les scénarios d'évolution à long terme du marché du travail correspondant à chaque configuration. Les raisonnements s'appuient sur une représentation bisectorielle du marché du travail distinguant l'emploi rural et l'emploi urbain, le salaire rural et le salaire urbain. Les funestes conséquences économiques de la configuration "salarial revendicatif-élite accapareuse" sont explorées en détail. Il en va de même de celles, très heureuses, de l'autre configuration "salarial coopératif-élite altruiste".

marchés du travail des pays en développement se partagent entre les deux configurations. D'où deux questions, en fait deux énigmes, auxquelles se propose de répondre l'article. La première énigme est celle de l'existence d'un réel choix initial. Comment comprendre qu'un pays, à un moment donné, adopte une configuration et pas l'autre ? La seconde énigme est celle de la pérennité de la configuration d'affrontement. Son irrationalité économique à long terme étant évidente, comment comprendre que salariés et élites qui y sont piégés ne changent pas leurs stratégies ? La question est d'une grande importance car "c'est en substance ce changement d'orientation de la part des deux parties en présence que les programmes d'ajustement structurel visent à atteindre pour le marché du travail, mais sans trop de succès" (op. cit., p. 203).

La réponse à la première énigme est recherchée en imaginant que, lors d'une période initiale, il y a négociation, implicite ou explicite, d'un contrat social entre l'élite et le salariat. La période initiale est à concevoir comme un point de rupture historique. Pour beaucoup de pays en développement, elle peut être comprise comme la période qui a suivi l'indépendance ou qui a vu un changement fondamental de régime, ainsi de la capitulation du Japon. A la période initiale, il est clair que les deux parties ont leurs sorts liés. L'élite a besoin du salariat pour se maintenir au pouvoir. Le salariat a besoin de l'élite pour mettre en place le cadre productif qui lui permettra de satisfaire ses aspirations en matière de salaire ou/et d'emploi. Quelle stratégie va choisir chaque partie ? Plus précisément peut-on repérer les déterminants d'un choix si fondamental ?

Les auteurs recensent cinq déterminants des stratégies. Trois sont exogènes : les possibilités de remise en cause du pouvoir, l'héritage intellectuel et la structure du marché du travail. Deux sont endogènes : la crédibilité mutuelle des partenaires et le choix de l'élite en matière de politique agricole ou commerciale.

Le premier des déterminants exogènes est constitué par la menace à laquelle est exposée l'élite²⁸. Lorsque la subversion, appuyée sur les pauvres, constitue un réel danger, l'élite peut prendre conscience que la stratégie altruiste est le meilleur moyen de la contrer. Pour les auteurs, tel a été le cas des pays d'Asie de l'Est confrontés à une dissidence communiste de l'intérieur qui bénéficiait de l'appui de forces extérieures puissantes. Les dirigeants ont pris conscience que leur avenir politique et économique dépendait du bien-être

²⁸ L'élite ne constitue pas un groupe homogène. La présentation retenue met entre parenthèses les alliances entre trois groupes distincts "l'élite politique (le parti au pouvoir, le Président ou la junte), l'élite économique (les capitaines de l'industrie et du commerce) et l'élite intellectuelle (*l'intelligentia* et la haute administration). Un quatrième groupe, les militaires, joue souvent un rôle essentiel dans la structure du pouvoir des pays en développement ; on peut l'assimiler à une élite politique sans pouvoir sur l'élaboration de la politique".

futur des pauvres²⁹. Pour asseoir leur légitimité, ils ont donc eu recours aux diverses mesures (réforme agraire, infrastructure des campagnes, soutien de l'agriculture, construction de logements sociaux, scolarisation) et se sont efforcés de promouvoir une croissance créatrice d'emplois. Au fur et à mesure que l'emploi salarié a augmenté et que les rémunérations progressaient, "la menace que les pauvres représentaient pour l'élite s'est estompée".

Les influences extérieures sont évoquées à propos du second déterminant, l'héritage intellectuel. Par héritage intellectuel, il faut entendre le cadre mental dominant, souvent hérité des ex-colonisateurs ou des conseillers de l'ère post-coloniale, qui influe sur les choix économiques stratégiques des acteurs³⁰.

La structure du marché du travail est le troisième déterminant exogène. L'opposition "travailleurs intégrés/travailleurs exclus" et les problèmes de coordination entre les syndicats ont une incidence sur le résultat de la négociation implicite avec l'élite. D'une part, les travailleurs intégrés sont ceux qui négocient avec l'élite et ils ne se préoccupent généralement pas de la situation des travailleurs non intégrés. D'autre part, pour un syndicat la non-confrontation n'est la solution optimale que si tous les autres la pratiquent. Il en résulte que le manque de coordination conduit à la surenchère revendicative dans les configurations d'oligopole syndical. En revanche, une faible syndicalisation et/ou la fragmentation en petits syndicats – ainsi des syndicats d'entreprise au Japon –, peut rendre impossible la stratégie d'affrontement, "les syndicats seront peut-être incapables de rassembler toutes les factions syndicales

²⁹ On retrouve donc ici l'affirmation de l'importance du contexte géopolitique initial en Asie de l'Est mais avec une présentation largement schématisée. Dans l'analyse du déterminant "menace", le rôle des États-Unis dans cette région du monde est totalement passé sous silence. En sorte que l'on pourrait retenir que ce sont les élites locales qui ont spontanément choisi une stratégie "altruiste". Il est vrai que l'apport culturel de l'Amérique sera évoqué à propos du second déterminant, mais, selon nous, la juxtaposition des deux développements ne peut pas donner une idée claire de la force des pressions américaines. Au demeurant, ce n'est pas la seule naïveté de l'analyse du déterminant "menace". La présentation de la situation de l'élite des pays en développement des autres continents n'est pas moins marquée par une extrême simplification. D'une part, est-il affirmé, leur pouvoir était moins contestable, et, d'autre part, le recours à la répression était plus facile à envisager qu'en Asie de l'Est - il suffit de penser à la répression du communisme en Indonésie pour apprécier l'affirmation. Ces élites ont donc adopté des politiques visant à accroître leur part du gâteau et la part des syndicats, alliance implicite au détriment de la masse des pauvres. Concrètement, elles ont choisi des sentiers de croissance plus capitalistes axés sur la recherche de rente, c'est-à-dire privilégiant certaines industries très protégées.

³⁰ Par exemple, le socialisme fabieniste se méfie des marchés et prône un contrôle de l'État. Il a profondément influencé des dirigeants tels que Nasser, Nehru, Nkrumah et Nyerere. Le marxisme énonce l'absurdité d'une coopération avec les capitalistes et ne prédisposait pas les syndicats imprégnés de cette idéologie à renoncer à la revendication salariale. Les idées structuralistes de Raul Prebisch et d'autres théoriciens ont incité les dirigeants latino-américains à adopter une stratégie de développement auto-centré. En revanche, les idéologies capitalistes ont influencé les pays d'Asie de l'Est et le Chili d'après 1973 : "La philosophie de marché qui a les faveurs de l'Amérique et la philosophie mercantiliste des Britanniques (qu'on retrouve à Hong Kong, par exemple) ont renforcé l'orientation de la politique nipponne favorable au marché" (op. cit., p. 216).

dispersées pour former un groupe crédible, déterminé à employer la force pour exiger des rentes".

Les choix de politique agricole ou commerciale constituent le premier des déterminants endogènes. A l'origine, un choix de politique économique est explicable par les déterminations exogènes. Par exemple, le choix d'une stratégie axée sur les exportations peut résulter de l'héritage culturel et/ou de l'absence de ressources naturelles (selon nous, quatrième déterminant exogène). Ainsi les pays d'Asie du Sud-Est (Malaisie, Indonésie et Thaïlande) sont mieux dotés en ressources naturelles que les pays d'Asie du Nord-Est (Japon, Corée et Taiwan) et sont généralement moins tributaires du commerce extérieur. Une fois le choix de politique effectué, les dispositions prises vont avoir un effet propre sur les relations entre les salariés et l'élite. Par exemple, produire pour le marché mondial rend la stratégie de recherche de rente syndicale suicidaire. C'est une forte incitation à la coopération. Autre exemple : si le marché du travail est homogène, laisser stagner le revenu agricole va avoir un effet dépressif sur les salaires de tous les travailleurs. Il va en résulter une incitation à la revendication des salariés urbains, une probable confrontation et la naissance d'une segmentation du marché du travail - si l'élite accapareuse préfère redistribuer des profits que de faire face à l'affrontement.

La crédibilité est le deuxième déterminant endogène. L'importance de la crédibilité d'un engagement est bien connu en théorie des jeux et en matière de politique économique. L'histoire des relations entre le salariat et l'élite pèse très lourd dans la balance de la confiance ou de la méfiance mutuelle, dans la construction de sa réputation par chaque partie. La pérennité d'une stratégie de coopération est liée à la confiance de chaque partie dans la capacité de l'autre à poursuivre son engagement dans une politique donnée. Le risque politique affecte la crédibilité. De même "dans certaines sociétés, les "points focaux" sociaux - "points de rencontre" déterminés par l'héritage culturel pour les anticipations des différents groupes- peuvent contribuer à cimenter ou à détruire les relations entre le salariat et l'élite" (op. cit., p. 214).

Les auteurs appliquent leurs clés d'analyse à des situations ayant caractérisé certains pays. On ne s'étonne pas d'apprendre que le couple de stratégies "politique altruiste/non confrontation" caractérisait la situation du Japon d'après-guerre. Les développements qui lui sont consacrés sont lapidaires. L'analyse de la situation de la Malaisie et de Singapour dans les années cinquante et soixante, puis dans les années soixante-dix, illustre bien l'approche des auteurs.

Dans les années cinquante et soixante, la menace communiste était sérieuse dans les deux pays. Les élites étaient convaincues de la nécessité de choisir une croissance partagée et de recourir à une stratégie d'ouverture sur l'extérieur. Le problème pour les élites était l'attitude des salariés. En Malaisie comme à Singapour, le salariat était de tendance gauchiste. Il était donc peu

vraisemblable qu'il opte pour la coopération. La confrontation risquait de compromettre la compétitivité de l'économie, cruciale pour la croissance. Il fallait donc *imposer la non-confrontation* aux salariés pour les empêcher de revendiquer des rentes syndicales. La coercition a donc été employée avec le succès que l'on sait. Il en a résulté un apprentissage des bienfaits de la coopération par les salariés.

Du fait de cet apprentissage, dans les années soixante-dix, la négociation implicite avec l'élite était beaucoup plus pragmatique qu'idéologique. Le seul problème était la crédibilité de l'engagement de l'élite dans une politique altruiste. En Malaisie, la Nouvelle Economie Politique (NEP) lancée en 1971 a eu pour effet de conférer une réelle crédibilité à l'altruisme de l'élite Malaisienne. A Singapour, la mise en place du Conseil National des Salaires (CNS) a eu le même rôle³¹. Pour les auteurs, ces deux exemples illustrent le fait que la création de mécanismes d'adhésion peut contribuer à maintenir ou renforcer l'équilibre de crédibilité du couple "altruisme/coopération"³².

La conclusion de l'article est centrée sur le problème de la crédibilité. Le bon fonctionnement du marché du travail s'auto-entretient et accroît la crédibilité des partenaires. C'est le cercle vertueux. Symétriquement, le mauvais fonctionnement du marché du travail a pour conséquence un cercle vicieux et l'érosion de la crédibilité. C'est pourquoi la réforme d'un marché du travail qui fonctionne mal est si difficile, alors même que ses avantages pour les deux groupes en présence peuvent être considérables. "La grande question est de trouver des mécanismes qui permettent d'accroître leur crédibilité" (op. cit., p. 225).

4. UN RETOUR CRITIQUE SUR LES FAITS

Répétons le, encore et toujours, depuis la parution de *The East Asian Miracle*, les recherches théoriques et empiriques sur les relations entre inégalité et croissance se sont multipliées. Les enjeux doctrinaux, d'économie politique si on préfère, de la mise en évidence d'une relation fiable, quels que soient les signes des coefficients, sont véritablement énormes. Face à de tels enjeux, la question de la qualité des mesures devient naturellement une préoccupation. Par exemple, comment savoir si des écarts, souvent assez faibles, entre les coefficients de Gini de deux pays ne créent pas, du fait de la mauvaise qualité et/ou de l'hétérogénéité des mesures, l'illusion d'une différence dans le caractère égalitaire de leur répartition des revenus ?

En supposant que les chiffres concernant l'évolution des PIB soient

³¹ NEP et CNS ont été présentés plus haut.

³² Pour le lecteur, l'impression d'une théorisation buldozer aplanissant la complexité historique est permise. Les émeutes raciales de 1969, en Malaisie, peuvent difficilement être oubliées lorsqu'on évoque la mise en place de la NEP.

fiables, ce qui peut déjà se discuter pour nombre de pays en développement, reste l'épineuse question de la mesure de l'inégalité. Pour Morgenstern (1972), la spécificité méthodologique de la science économique était que les sujets de la mesure économique ont souvent de bonnes raisons d'y résister et, pire encore, de s'engager dans un comportement stratégique lors de son processus de production. Cela n'est jamais plus vrai que lors de la mesure des revenus individuels. En outre, s'agissant de la production régulière d'une ou plusieurs statistiques nationales d'inégalité, il serait cohérent que les autorités politiques ne soient pas tout à fait indifférentes aux résultats - l'histoire du CERC français en témoigne peut-être. Bref, une suspicion légitime pesait sur la portée des résultats des récentes études sur les liens entre croissance et répartition. La Banque Mondiale a donc entrepris des travaux sur les bases de données pour renforcer la crédibilité des mesures de la répartition et, par suite, la crédibilité des relations empiriques entre répartition et croissance. Nous étudierons les résultats de ces travaux dans le premier point de cette section.

Le débat sur le caractère "miraculeux" de la croissance singulière des pays de l'Asie de l'Est a suscité l'agacement d'un certain nombre d'économistes qui, disent-ils volontiers, font suffisamment confiance à leur science pour douter qu'il puisse exister quelque chose comme un miracle économique. En montrant, d'une part, que la cause principale de la croissance des EAHP a tout simplement été la très forte accumulation du capital et, d'autre part, que l'augmentation de la productivité globale des facteurs n'avait joué qu'un rôle mineur, les travaux d'Alwyn Young (1992 et 1994) ont fortement contribué à désenchanter un Extrême-Orient que les amateurs d'exotisme préféraient mystérieux. Le "miracle", commentait ironiquement Paul Krugman (1994), "a plus été dû à la transpiration qu'à l'inspiration : Singapour a crû grâce à une mobilisation de ressources qui aurait fait la fierté de Staline". Krugman en déduisait qu'à long terme ce moteur de la croissance va connaître une baisse de régime du fait des rendements décroissants de l'accumulation de capital, point de vue qu'il a toujours réaffirmé depuis. Nous étudierons ces approches plus prosaïques de la croissance des pays de l'Asean dans le second point de cette section.

Comme tout consensus économique-politique, celui de Washington est simultanément caractérisé par des textes et discours officiels, véhicules d'une doctrine consensuelle, et par une série d'interdits. Des questions ne sont pas posées, des problèmes ne sont jamais à l'ordre du jour, des considérations sont considérées comme déplacées. Il arrive qu'un professionnel enfreigne ces interdits et nous révèle un envers du discours qui peut être éclairant. Le retour sur les faits devient retour sur les conventions de leur présentation. Nous verrons, dans le troisième et dernier point de cette section, l'intérêt d'en mesurer tout le poids.

4.1. La mise au point, en 1996, d'une nouvelle base de données sur la répartition et ses premiers enseignements

Klaus Deininger et Lyn Squire (1996) –ce dernier étant directeur du Département des recherches sur les politiques de la Banque Mondiale–, se sont efforcés de rendre plus crédibles les résultats des recherches sur l'effet de l'inégalité en construisant une nouvelle base de données sur la répartition des revenus ou des dépenses des ménages des différents pays. Ils ont d'abord recensé toutes les données existantes. Ils ont ensuite examiné les conditions de la production de chaque donnée. Enfin, ils n'ont retenu que les données répondant à un certain nombre d'exigences méthodologiques qui, pour être de bon sens, ne sont pas toutes faciles à satisfaire. Des 2 600 observations des répartitions nationales recensées, seulement 682 ont été considérées comme de bonne qualité.

La nouvelle base de données permet d'apprécier la relative pauvreté de l'information synthétique donnée par le coefficient de Gini. L'intersection fréquente des courbes de Lorenz, correspondant à des observations de la répartition des revenus dans un même pays ou dans des pays différents, a pour conséquence que la relative stabilité du coefficient de Gini peut cacher des évolutions importantes de la part du revenu global reçue par tel ou tel quintile. Cette propriété était bien connue d'un point de vue théorique, les données confirment l'importance empirique du phénomène. C'est pourquoi, nous disent les auteurs, il est de bonne méthode d'utiliser simultanément le coefficient de Gini et les mesures des parts du revenu global des quintiles, ou des rapports entre ces parts, pour saisir l'évolution de la répartition dans un pays.

Une première question est de savoir si la nouvelle base de données peut modifier sensiblement les analyses de la répartition dans les pays de l'Asean produites plus haut. Il n'est pas possible de répondre rigoureusement à cette question dans la mesure où les mesures de l'inégalité figurant dans *The East Asian Miracle* sont des moyennes pondérées, de façon à restituer l'effet du temps, alors que les données figurant dans l'article de Deininger et Squire sont simplement les valeurs moyennes des données disponibles.

Le rapprochement des deux séries, opéré dans le tableau n° 3 ci-après, n'apporte pas d'information nouvelle pour la Malaisie et les Philippines. Le champion incontesté de l'inégalité reste la Malaisie. De même, le champion incontesté de l'égalité est toujours l'Indonésie. Toutefois, la performance de l'Indonésie, quel que soit l'indicateur retenu, apparaît *encore plus remarquable* qu'avant. L'Indonésie est nettement détachée des autres pays en ce qui concerne l'égalité de la répartition des revenus.

Entre les deux pays ayant les répartitions extrêmes, on note une modification très importante. Avec la nouvelle base de données, la répartition des revenus à Singapour apparaît beaucoup plus égalitaire que précédemment.

Singapour passe devant la Thaïlande. Cette modification du classement intermédiaire tend à conforter la vision générale du rapport de 1993 de la Banque Mondiale, à savoir l'existence d'un cercle vertueux de la croissance partagée. Parmi les pays de l'Asean, Singapour est le champion de la croissance. Le fait que sa performance moyenne en matière de répartition apparaisse satisfaisante est une bonne illustration de la thèse de Stiglitz. On note encore que, parmi les pays fondateurs de l'Asean, les deux pays ayant les répartitions les plus égalitaires sont ceux dont la croissance a été la plus rapide. Remarquons enfin que, si la Thaïlande occupe toujours une position intermédiaire, la perception de l'inégalité dans ce pays est modifiée par l'élévation sensible du rapport des revenus des quintiles extrêmes.

Tableau n° 3 : Comparaison des anciennes et des nouvelles données sur la répartition

| | Indice de Gini | | Rapport des revenus des quintiles extrêmes | |
|-------------|-------------------------------|------------------------------|--|------------------------------|
| | <i>The East Asian Miracle</i> | Valeur moyenne nouvelle base | <i>The East Asian Miracle</i> | Valeur moyenne nouvelle base |
| Indonésie | 0,4 | 0,33 | 6,5 | 5,2 |
| Malaisie | 0,5 | 0,5 | 15,5 | 14,2 |
| Philippines | 0,48 | 0,48 | 11 | 12 |
| Singapour | 0,5 | 0,40 | 8,5 | 6,7 |
| Thaïlande | 0,44 | 0,45 | 8 | 11,6 |

L'article ne permet pas de savoir comment a varié l'inégalité dans les différents pays au cours des trente dernières années. C'est en réalité sur ces variations qu'il faudrait juger la validité du constat antérieur d'une diminution de l'inégalité dans les pays d'Asie de l'Est au cours du "miracle". C'est un point qui aurait mérité un commentaire des auteurs. Incidemment, on apprend que l'inégalité n'a pas diminué mais augmenté en Thaïlande : le coefficient de Gini est passé de 0,413 en 1962 à 0,515 en 1991³³.

La simple mise en relation des données qu'ils ont rejetées, pour cause de qualité insuffisante, avec la littérature sur les relations entre inégalité et croissance, permet, à Deininger et Squire, de formuler des réserves sur certains résultats économétriques. Ainsi, la mise en évidence d'une relation négative entre croissance et inégalité initiale des revenus par Alesina et Rodrick (1994) et par Persson et Tabellini (1995), leur semble s'appuyer sur des statistiques douteuses. A l'épreuve des seules données fiables, cette relation "s'évanouit".

³³ A titre de comparaison, dans la nouvelle base, les valeurs pour la France sont de 0,43 pour le coefficient de Gini et de 6,3 pour le rapport des revenus quintiles extrêmes. Pour la Suède ces deux statistiques sont égales à 0,32 et 5,6. Le champion européen de l'égalité est le Royaume-Uni avec 0,26 et 4.

L'exploitation de la nouvelle base permet aussi de produire un énoncé de grande portée, à savoir la réfutation de l'hypothèse de Kuznets. Étudiée pays par pays, l'existence d'une relation en U inversé entre niveaux du revenu et inégalité n'est pas confirmée. Dans 90 % des cas, les données ne permettent pas de conclure à l'existence d'une relation significative entre la croissance et l'évolution globale de la répartition. C'est ce que montre le tableau n° 4, ci-après, repris de Deininger et Squire.

Tableau n° 4 : Croissance, inégalité et pauvreté

| Indicateur | Périodes de croissance (88) | | Périodes de déclin (7) | |
|-------------|-----------------------------|---------------|------------------------|---------------|
| | Amélioration | Détérioration | Amélioration | Détérioration |
| Inégalité * | 45 | 43 | 2 | 5 |
| Pauvreté ** | 77 | 11 | 2 | 5 |

* L'amélioration correspond à une décroissance du coefficient de Gini.

** Part du premier quintile (ayant le revenu moyen le plus faible).

Généralement, les variations, en hausse ou en baisse, du revenu moyen sont associées à de faibles variations du coefficient de Gini. Pour une variation annuelle moyenne du revenu par tête de 2,16 %, la variation annuelle moyenne du coefficient de Gini n'est que de 0,0028. Même quand l'inégalité varie considérablement, comme en Thaïlande, l'indice de Gini n'augmente que de 0,1 en trois décennies, variation qui semble modeste comparée à la multiplication par quatre du revenu réel. Pour les auteurs, cette stabilité du coefficient de Gini suggère que les recherches de relations éventuelles entre inégalité et croissance doivent repenser leur méthodologie empirique.

Le tableau n° 4 illustre parfaitement leur affirmation selon laquelle l'étude de la part des différents quintiles constitue une information complémentaire importante de celle du coefficient de Gini. Alors qu'il n'y a pas de corrélation entre croissance et inégalité globale, il y a une forte corrélation entre croissance et amélioration de la part du revenu global du quintile de population ayant les plus faibles revenus. Cette relation est robuste et se constate même lorsque la croissance s'accompagne d'une augmentation de l'inégalité globale. C'est la confirmation d'un énoncé simple et essentiel : la croissance réduit la pauvreté.

Dans une publication plus récente Deininger et Squire (1997) font part de résultats particulièrement intéressants sur les relations entre croissance et inégalité *initiale*, résultats obtenus en exploitant la nouvelle base de données complétée par des données dans la détention des actifs : *"Bien que les résultats confirment l'existence d'une liaison négative entre inégalité initiale des revenus et croissance ultérieure, ils suggèrent que cette relation n'est pas très forte. Au contraire, l'inégalité initiale des actifs, mesurée par la répartition des terres, a une influence significativement négative sur la croissance ultérieure. Seuls deux des 15 pays en développement ayant initialement un coefficient de Gini de*

répartition des terres supérieur à 0,7, ont eu une croissance supérieur à 2,5 % par an pendant la période 1960-92" (op. cit., p. 40).

Une interprétation possible de cette relation négative met en avant l'effet des politiques de redistribution les plus vraisemblables. L'idée est simple : plus la proportion initiale de pauvres est grande, plus ils votent pour une politique budgétaire et fiscale redistributive, qui tend à réduire l'investissement, donc la croissance. Toutefois, cette interprétation politique de la causalité devrait avoir des conséquences qui ne sont pas vérifiées dans les faits - ce que soulignait Bénabou plus haut. En effet, on devrait logiquement constater, d'une part, que les impôts et la redistribution sont d'autant plus élevés et, d'autre part, que l'investissement est d'autant plus bas, que le pays a un régime politique démocratique. Tel n'est pas le cas ; en sorte qu'il faut conclure que d'autres forces sont à l'œuvre.

Deininger et Squire proposent une interprétation, de l'effet négatif sur la croissance de l'inégalité de la répartition initiale des actifs, en termes d'accès au crédit, interprétation très en accord avec les conclusions de Bénabou. Rappelons que lorsque les marchés financiers sont imparfaits, une large répartition initiale des actifs permet à un plus grand nombre de ménages d'offrir les garanties exigées par les banques pour l'octroi des crédits. Elle augmente donc le nombre de ceux susceptibles de faire des investissements en capital physique et humain. Elle tend à favoriser leur accumulation, donc la croissance. Réciproquement, plus l'inégalité initiale est grande, plus la contrainte de solvabilité va être forte sur des marchés financiers imparfaits, plus, par conséquent, l'investissement en capital physique et humain des ménages sera réduit et plus la croissance sera faible.

A l'appui de cette interprétation liée à l'imperfection des marchés financiers, les auteurs évoquent deux catégories d'observations. En premier lieu, ils notent que, si l'effet de l'inégalité de la répartition initiale des terres sur la croissance future est important pour les pays en développement, il n'est pas significatif pour les pays de l'OCDE. Dans ces derniers pays, la pauvreté n'est que rarement une raison pour ne pas aller à l'école primaire. Le niveau plus élevé du revenu par tête a pour conséquence que la contrainte de solvabilité est moins forte, même pour les ménages les plus pauvres, qu'il s'agisse d'autofinancer les investissements des ménages ou d'avoir accès au crédit. En outre, la terre n'y joue plus un rôle de garantie aussi important que dans les pays en développement. En second lieu, ils remarquent que l'inégalité initiale de la répartition des terres a une influence négative et significative sur le niveau moyen de scolarisation des différents pays. Pour les auteurs, ces faits suggèrent que c'est le système de crédit, et non le système politique, qui doit être considéré comme le canal par lequel l'inégalité a une influence négative sur la croissance.

Quelle leçon de politique économique tirer de l'existence d'une influence négative, sur la croissance à long terme, d'une répartition initiale inégalitaire des

actifs ? Faut-il procéder à une redistribution dont les effets sur la croissance bénéficieraient à tous les groupes, comme le montrent les études empiriques, sauf au quintile de population le plus riche ? Pour favorables que soient les effets de cette stratégie redistributive, il faut comprendre qu'elle a également pour effet de faire décroître l'accumulation du capital productif par les plus riches. En sorte qu'il y a un arbitrage à faire entre redistribution et investissement. Cela est d'autant plus vrai que, empiriquement, l'investissement productif semble avoir un effet positif *supérieur* à celui de la redistribution sur la croissance des revenus des plus pauvres. Poursuivre une stratégie redistributive aux dépens de l'investissement peut donc être défavorable aux plus pauvres. C'est pourquoi Deininger et Squire concluent que, dans les situations où la redistribution des actifs apparaît, soit politiquement impossible, soit trop coûteuse, la création de nouveaux actifs semble être une voie plus prometteuse pour améliorer la situation des plus pauvres. Cette position prudente tend à réintroduire l'accumulation au centre de l'analyse.

4.2. Convergence conditionnelle et accumulation

Jean-Marc Germain et Stéphanie Guichard (1995) ont analysé la croissance des pays de l'Asie du Sud-Est avec la problématique de la convergence conditionnelle. Leur conclusion est que le modèle néo-classique de croissance rend compte de façon satisfaisante des rythmes de croissance observés au cours des 30 dernières années : "L'accumulation des facteurs de production et notamment du capital, nourrie par le niveau élevé de l'épargne domestique, est au cœur de cette période de croissance forte".

La simulation du taux de croissance potentielle du PIB par tête des pays de l'Asean –hors Singapour–, pour les années 1960-1988, donne un taux de 4,6 %, le taux observé étant de 3,6 %. Le même calcul pour les années 1990-93 donne un taux de 5,9 %, le taux observé étant de 4,8 %. Les pays de l'Asean –hors Singapour– étant encore loin de leur sentier de croissance stationnaire, la règle de convergence conduit à leur attribuer un fort potentiel de croissance pour les trois décennies à venir. Les projections selon un scénario bas, caractérisé par un taux d'investissement diminuant progressivement pour rattraper celui des États-Unis en 2020, et un scénario haut, caractérisé par un taux d'investissement maintenu au niveau du début des années quatre-vingt, conduisent à estimer un taux de croissance potentielle du PIB par tête égal 5,7 % pour la période 1990-2000, compris entre 4,3 et 5,1 % pour 2000-2010, entre 3,2 et 4,3 % pour 2010-2020 et entre 2,1 et 4,9 % pour la période 2020-2030.

Plus récente, l'étude de Collins et Bosworth (1996) est importante pour la compréhension de la croissance des pays de l'Asean du fait que, entre autres pays et régions, elle inclut et étudie la Malaisie, l'Indonésie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Leur comptabilité des sources de la croissance

conduit à un ensemble de résultats dont la partie concernant l'Asean est présentée tableau n° 5, ci-après.

Tableau n° 5 : Sources de la croissance dans les pays de l'Asean (1960-1994)

| Pays | Croissance du produit par travailleur | Contribution des facteurs | | |
|-------------|---------------------------------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| | | Capital physique par travailleur | Formation par travailleur | Productivité totale des facteurs |
| Indonésie | 3,4 | 2,1 | 0,5 | 0,8 |
| Malaisie | 3,8 | 2,3 | 0,5 | 0,9 |
| Philippines | 1,3 | 1,2 | 0,5 | -0,4 |
| Singapour | 5,4 | 3,4 | 0,4 | 1,5 |
| Thaïlande | 5,0 | 2,7 | 0,4 | 1,5 |

Ces résultats confortent ceux de Young. Ils montrent :

1. Le rôle prédominant de l'accumulation du capital dans la croissance des pays de l'Asean,
2. L'impact relativement modeste de la croissance de la productivité des facteurs,
3. La faible influence de l'accumulation de capital humain. Il apparaît clairement que, comme d'autres pays d'Asie de l'Est, les quatre économies de l'Asean à haute performance doivent leur étonnante croissance au fait qu'elles ont fait les sacrifices nécessaires pour accumuler du capital à des taux très élevés. Se référant implicitement à la problématique de la convergence, Collins et Bosworth soulignent que les pays de l'Asean ont encore une distance considérable à parcourir avant d'arriver à un produit par tête comparable à celui des États-Unis, ce qu'ils illustrent par le tableau n° 6, ci-après.

Tableau n° 6 : Situation des pays de l'Asean par rapport à celle des États-Unis

| Pays | Produit par travailleur | | Capital physique par travailleur | | Education par travailleur | | Coefficient de capital | |
|-------------|-------------------------|-------|----------------------------------|-------|---------------------------|-------|------------------------|------|
| | 1970 | 1994 | 1970 | 1994 | 1970 | 1994 | 1970 | 1994 |
| Malaisie | 18,9 | 46,8 | 8,1 | 37,8 | 63,1 | 77,2 | 1,3 | 2,5 |
| Philippines | 10,9 | 13,4 | 4,1 | 8,5 | 73,3 | 88,3 | 1,2 | 2,0 |
| Singapour | 30,0 | 77,3 | 13,0 | 72,5 | 65,2 | 74,9 | 1,4 | 2,9 |
| Thaïlande | 8,4 | 26,7 | 3,0 | 15,2 | 61,4 | 76,4 | 1,1 | 1,8 |
| États-Unis | 100 | 118,5 | 100 | 122,5 | 100 | 110,2 | 3,1 | 3,2 |

Ceteris paribus, l'évaluation du potentiel de croissance d'un pays par la dynamique de convergence conditionnelle implique un potentiel d'autant plus

grand que le niveau initial du produit est faible. Le tableau n° 6 montre combien les Philippines sont favorisées de ce point de vue. Robert Barro (1997) arrive au même diagnostic. Barro étudie les déterminants de la croissance pour 86 pays sur la période 1960-1990 mais selon une approche toute différente. Notons seulement que ses résultats confèrent également un fort potentiel de croissance aux pays de l'Asean. Barro se réfère aussi à la problématique de la convergence conditionnelle pour prévoir le potentiel de croissance des différents pays sur la période 1996-2000 et présente un classement des "gagnants" et des "perdants". Les Philippines arrivent au deuxième rang de ce palmarès avec un potentiel de croissance du produit de 5,6 % l'an. La Malaisie est au huitième rang avec 5 %. Viennent ensuite au dixième rang, ex aequo, Singapour et la Thaïlande avec 4,6 %.

Germain et Guichard mettent en avant le rôle du taux d'épargne dans la croissance des pays d'Asie de l'Est. En effet, en longue période l'investissement n'a pas été plus élevé que l'épargne domestique dans les pays d'Asie : "les capitaux étrangers n'ont pas constitué une source d'investissement importante, sauf dans les NPI et de façon relativement limitée dans le temps". Pour les pays de l'Asean (hors Singapour) le taux d'épargne moyen de la période 1961-1990 s'élève à 22 % du produit alors que le déficit extérieur moyen n'est égal qu'à -0,4 %. Sa valeur moyenne a augmenté à chaque décennie : elle est passée de 13,4 % (1961-1970) à 23,4 % (1971-1980) puis est montée à 29,1 % (1981-1990). Pour les auteurs, le "miracle asiatique", résulte aussi du succès des autorités de ces pays à maintenir en longue période un environnement macroéconomique stable et des conditions institutionnelles favorables à l'épargne et à l'investissement.

Collins et Bosworth remarquent aussi qu'un trait commun aux pays d'Asie à haute performance a été la concomitance de l'augmentation des taux d'épargne et de l'accélération de la croissance. Ils y voient un exemple frappant de cercle vertueux dans lequel l'élévation des taux d'investissement et de croissance se nourrissent l'un l'autre. Cependant, ils soulignent que ces données ne permettent "certainement pas" de faire l'hypothèse d'une quelconque prédisposition culturelle des asiatiques à une forte épargne. A Singapour, l'augmentation rapide de l'épargne a été le fait d'un programme d'épargne obligatoire mis en place par les autorités. En Thaïlande, la poussée d'épargne de la fin des années quatre-vingt a été concentrée dans le secteur public. Mais pour les autres pays, il semble difficile à Collins et Bosworth de relier directement l'évolution de l'épargne à une politique spécifique des autorités. Japelli et Pagano (1994) suggèrent que les restrictions de l'accès des ménages au crédit pourraient expliquer une part importante du niveau élevé des taux d'épargne.

La question de l'explication de la croissance des économies à haute performance se ramène donc principalement à celle de l'explication de leurs taux d'épargne. Cela ne signifie pas qu'elle soit simple. En effet, les scénarios élémentaires susceptibles de rendre compte d'une épargne forte sont nombreux

car ils combinent quatre éléments : le comportement d'épargne des ménages, la répartition des revenus, le rôle de l'État et le fonctionnement des marchés. Une forte propension individuelle à épargner, une répartition inégalitaire, un État qui soutient l'épargne et l'investissement, un marché du crédit très imparfait et un rationnement de la consommation sont des facteurs qui favorisent les records d'épargne, donc l'accumulation du capital et la croissance. Cela suppose évidemment résolue la question du soutien la demande de biens, par exemple du fait des exportations.

Du rôle de l'égalité, du partage des fruits de la croissance, il n'est nullement question chez Collins et Bosworth. Les auteurs ne l'évoquent qu'incidemment et, qui plus est, pour critiquer la vision erronée d'une spécificité "égalitariste" de la répartition des revenus dans cette région du monde. Étudiant l'effet des politiques publiques sur la croissance, ils défendent l'idée que, contrairement à une vision occidentale fréquente, l'Asie Orientale est composée de pays très différents ayant eu des politiques économiques assez variées. Une bonne illustration des erreurs auxquelles conduit une vision trop globalisante, leur semble être l'idée reçue concernant la relativement faible inégalité de la répartition des revenus en Asie de l'Est. Pourtant, soulignent-ils, les travaux de Deininger et Squire (1996) montrent qu'en moyenne l'inégalité des revenus y est du même ordre que celle de l'Asie du Sud et du Moyen-Orient³⁴.

4.3. Quelques considérations moins conventionnelles

Dans la même livraison des *Brookings Papers on Economic Activity* que celle où figure l'article de Collins et Bosworth, un article de Takatoshi Ito (1996) étudie l'expérience japonaise et ses enseignements pour les autres pays

³⁴ La statistique citée est le ratio des revenus des quintiles extrêmes. Les pays les plus égalitaires sont Taiwan et l'Indonésie avec des ratios de 4,5 et 5,5. Viennent ensuite la Corée 6,3, Singapour 6,7, la Thaïlande 11,7, les Philippines 12 et la Malaisie 14,2. La moyenne régionale est de 7,2 pour l'Asie de l'Est, de 5,5 pour l'Asie du Sud, de 7,1 pour le Moyen-Orient, de 11,6 pour l'Afrique, de 10,6 pour l'Amérique Latine et de 6,6 pour les pays développés.

³⁵ Une autre illustration est donnée par la conversion, en réalité très progressive, à une stratégie de croissance tirée par les exportations. Au début des années soixante, toutes les politiques économiques des économies Est-Asiatiques, à l'exception de Hong Kong, favorisaient la substitution aux importations. L'exemple du Japon, c'est-à-dire le passage d'une stratégie auto-centrée à une stratégie tournée vers le marché mondial, a été suivi par la Corée, Singapour et Taiwan entre le milieu et la fin des années soixante. L'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande ne sont passées à une stratégie de promotion des exportations qu'au début des années quatre-vingt. Encore convient-il de préciser que les modalités de mise en œuvre de l'ouverture vers les marchés mondiaux ont été assez différentes selon les pays. Par exemple, si tous les pays ont encouragé l'importation de biens capitaux, les fabrications sous licence et l'apprentissage à l'étranger comme des moyens de favoriser les transferts de technologies, tous les pays n'ont pas eu la même politique à l'égard de l'investissement direct. L'investissement direct a d'abord été bien accueilli en Malaisie et à Singapour puis, plus récemment, en Indonésie et Thaïlande mais a été très fortement contrôlé à Taiwan et plus encore en Corée.

de l'Asie de l'Est³⁶. L'idée simple est que si les EAHP refont plus ou moins le chemin parcouru par le Japon avec un décalage temporel d'une ou deux décennies, une réflexion sur les choix de politique économique du Japon et leurs conséquences peut éclairer les stratégies à suivre par les EAHPs^{37 38}.

David Weinstein (1996) discutant cet article, affirme que, pour Ito, le problème actuel du Japon est de devenir un pays "normal". Dans cette entreprise, les spécificités qui ont été au fondement du miracle japonais deviennent des obstacles, en particulier parce que la crédibilité qu'elles ont acquises les rend particulièrement difficiles à réformer : l'organisation en grands groupes, la politique industrielle, l'emploi à vie, un système éducatif rigide et un carcan réglementaire pour les activités non-manufacturières. Pour Weinstein, le problème du Japon est de changer sa vision de la croissance. Les succès des années cinquante et soixante avaient persuadé les Japonais –et bien d'autres– de l'efficacité supérieure de leurs institutions. Le fait que d'autres pays suivent des sentiers de croissance aussi impressionnants avec des institutions fort différentes, a largement contribué à relativiser cette croyance. Mais cette leçon est très dure à apprendre pour les responsables de la politique du Japon.

Weinstein voit là *la* leçon essentielle que les pays d'Asie de l'Est doivent

³⁶ Ito, comme Collins et Bosworth, met en garde contre l'illusion, produite par leur appartenance à la même aire géographique et culturelle, que l'identification de caractéristiques communes aux EAHP puisse permettre de trouver "la" formule de la croissance : forte épargne, investissement élevé et promotion des exportations, système éducatif performant, tradition confucéenne et politique industrielle activiste. En réalité, souligne Ito, il y a une assez grande diversité de situations.

³⁷ Ito évoque, dans une note, la référence à la formation en V du vol des oies. Le modèle, initialement développée en 1961 par Akamatsu, a d'abord illustré la séquence des productions industrielles allant de l'importation à l'exportation d'un produit, puis le passage au produit suivant, etc. Dans la littérature actuelle, le modèle du vol des oies illustre la division verticale du travail dans la région, c'est-à-dire le fait que les économies d'Asie de l'Est suivent le modèle japonais de développement industriel. Les pays les plus avancés exportent des éléments à haute technologie et des biens et services sophistiqués ; les pays moyennement avancés font de l'assemblage de produits sophistiqués où de la production de masse de produits moins sophistiqués ; les pays moins avancés se spécialisent dans des productions exigeant une main d'œuvre abondante. Quelle que soit la pertinence de cette analogie, il est peu discutable que l'exemple japonais reste une référence majeure en matière de politique de développement pour tous les dirigeants de la région.

³⁸ Ito souligne une singularité de l'expérience japonaise de la croissance. Avant la seconde guerre mondiale, pendant plus d'un demi-siècle, le Japon a eu une croissance supérieure à 3 %. Cette exceptionnelle croissance de longue période avait déjà fait passer le Japon d'une économie agraire à une économie industrielle. La période d'après guerre a donc été celle de la reconstruction du potentiel qui avait été détruit pendant la seconde guerre mondiale. Il y a une grande différence entre une telle reconstruction, largement planifiée, et le développement d'un pays sans expérience industrielle. Le pays en reconstruction peut profiter d'un savoir-faire économique et social antérieur considérable. Pour partie, la très forte croissance des années cinquante s'explique par ce phénomène de rattrapage, et celle des années soixante a, en quelque sorte, profité de la vitesse acquise. L'économie japonaise avait en effet dépassé son potentiel d'avant-guerre dès le début des années soixante. Toutefois, dans les années qui ont suivi, le trend de croissance s'est encore accéléré, en sorte que le PIB réel a été multiplié par quatre en quinze ans, entre 1958 et 1973.

tirer de l'expérience japonaise : ne pas laisser l'orgueil des performances acquises faire oublier les lois de l'économie. Cette confiance excessive en la singularité de ses capacités se manifeste de biens des façons dans la région :

"Par exemple, différents gouvernants de la région ont soutenu que la démocratie et les droits de l'homme avaient moins d'importance en Asie. Quand l'économie d'un pays croît à raison de 10 % l'an, pratiquement tous les péchés du gouvernement sont pardonnables. Mais quand une économie ne croît pas, les problèmes semblent plus évidents. La leçon majeure du Japon semble être - Ne laissez pas les taux de croissance élevés vous leurrer et croire que la réforme économique et la libéralisation ne sont pas nécessaires, parce qu'il sera beaucoup plus pénible d'entreprendre les réformes politiques quand la croissance ralentira" (op. cit., p. 266).

Toujours dans la même livraison des *Brookings Papers on Economic Activity*, Edward Lincoln (1996) commente les travaux de la table ronde de la Brookings sur la croissance des pays d'Asie de l'Est. Ses propos sont particulièrement toniques. Intitulée *Quelques éléments manquants*, sa contribution tient les promesses du titre. Avec Lincoln, le monde des choses très bien connues, mais dissoutes dans les statistiques de croissance, fait brusquement irruption dans le débat, un peu comme un non-dit indécent.

Pour Lincoln, plutôt que de reprendre la sempiternelle interrogation sur les choix favorables à la croissance, il serait peut-être plus intéressant de poser la question : "Jusqu'à quel point une Nation peut-elle accumuler les erreurs et croître quand même ?" Tous les pays asiatiques, Japon compris, ont connu la corruption, la collusion, les prix artificiels et bien d'autres distorsions qui auraient dû freiner la croissance. L'imagerie d'Épinal sur la recherche des prix du marché et sur la mise en place d'une bureaucratie vertueuse escamote le vrai problème, qui est celui de la distance nécessaire de la réalité à ces idéaux pour faire démarrer la croissance. S'il est vrai que trop de corruption peut étouffer l'activité d'entreprise, l'expérience des pays d'Asie nous dit clairement que le niveau de corruption ne doit pas être nul si l'on veut une croissance rapide.

Lincoln tempère cependant cette première réflexion par l'idée selon laquelle, à long terme, les erreurs et distorsions vont hanter les Nations. Les maux ignorés s'enveniment. Quand bien même, pendant très longtemps, ils n'ont pas inhibé la croissance, un jour vient où il faut en payer le prix. Les sinistres bancaires japonais le montrent. À l'avenir, les autres pays d'Asie devront aussi faire face à des problèmes encore plus graves d'entraves au jeu du marché, ainsi de la corruption institutionnalisée et des larges distorsions des prix.

Cela amène à une interrogation sur la politique industrielle. Pour Lincoln, les débats récents sur son rôle dans le développement des pays asiatiques ont été largement politisés. Il l'explique en des termes qu'il importe de citer intégralement :

"A la fin des années 1980, les experts du gouvernement japonais détachés à la Banque Mondiale ont été mécontents du très fort accent mis sur la dérégulation, la privatisation et sur la libéralisation des prix. Croyant que leur gouvernement avait accéléré la croissance du Japon par le biais de l'orientation du crédit, du contrôle des prix, des subventions aux consortiums de R&D du secteur privé, de l'assentiment à la collusion du secteur privé, des cartels légaux et d'un fort protectionnisme (à la fois sur les importations et sur les investissements directs étrangers), les japonais étaient très désireux de promouvoir leur expérience comme une alternative à l'économie néoclassique occidentale. Ils croyaient aussi que le reste de l'Asie était en train de suivre le modèle japonais et que c'était là l'explication de la croissance rapide de la région. Le gouvernement Japonais a financé une étude par la Banque Mondiale du processus de développement asiatique, ce qui a donné la publication de *The East Asian Miracle*. Mais les japonais ont été déçus par les résultats de la recherche, qui n'apportaient qu'un faible soutien à leurs idées : la politique industrielle n'était identifiée que comme un facteur possible du développement Japonais et Coréen et comme généralement sans importance ou indésirable ailleurs. Il y a des questions légitimes, tant théoriques qu'empiriques, concernant la politique industrielle, mais il convient d'avoir à l'esprit que, en grande partie, au cours de ces quelques dernières années, le débat a fondamentalement été un sujet de politique et de fierté. Le Japon, nouveau riche, désormais le deuxième bailleur de fonds de la Banque Mondiale, a voulu faire entendre sa voix et son vote, pour prouver au monde qu'il est un partenaire majeur et indépendant, avec son propre paradigme de développement à offrir"³⁹ (Lincoln, 1996, p. 352).

On retrouve ici *The East Asian Miracle* mais sous un jour bien différent, beaucoup plus politique. Si les japonais n'ont pas été satisfaits du résultat concernant la spécificité de leur modèle de développement, du moins la belle histoire de la croissance partagée faisait-elle de leur développement national un modèle mondial de sagesse économique-éthique. S'agissant de l'enjeu réel, du bras de fer courtois avec les occidentaux, les japonais n'ont rien obtenu. En matière symbolique, il en va tout autrement. Tout s'est passé comme si la Banque Mondiale avait su mêler le plat de résistance d'une analyse parfaitement dans la lignée économique du compromis de Washington (l'analyse du bon fonctionnement du marché du travail nous l'a montré) au parfum enchanteur

³⁹ Après des propos aussi peu académiques, la position de Lincoln n'en a que plus de poids, puisqu'il reconnaît une vertu trop oubliée à la politique industrielle japonaise. Par toutes les distorsions, privilèges et protections qu'elle impliquait, elle donnait une sorte d'assurance aux entreprises et aux banques, créait une sorte de filet de sécurité qui permettait d'investir sans crainte de la surcapacité. D'où un effet macroéconomique plus favorable que l'inventaire des erreurs microéconomiques ne permettrait de le supposer. Les distorsions ont joué leur rôle pour les résultats obtenus par le Japon en matière de construction navale et de semi-conducteurs. Inévitablement, les effets des distorsions ont été transmis aux autres pays qui ont perdu du terrain là où le Japon en a gagné. D'où la préoccupation majeure des États-Unis de ne pas voir les EAHP suivre la politique industrielle du Japon.

d'une "essence" égalitaire. En outre, Stiglitz aidant, pour la Banque Mondiale, c'était l'occasion opportune de faire la leçon à un certain nombre de pays (l'Inde, les Philippines et tant d'autres) où manifestement existent des blocages très néfastes au développement qui sont, peu ou prou, liés à des problèmes de répartition. En vérité, ce fut, dans une passe délicate, une bien belle manœuvre - en son temps fort applaudie.

5. ÉTUDES MONOGRAPHIQUES DU LIEN ENTRE RÉPARTITION ET CROISSANCE A LONG TERME DANS LES PAYS DE L'ASEAN

Nous nous limiterons à étudier une monographie de chacun des deux pays qui, selon les dernières données de Deininger et Squire, sont les plus égalitaires : l'Indonésie et Singapour. Ce sont aussi les deux pays qui, par ailleurs, présentent les plus grands contrastes. L'un est un immense pays en développement et l'autre n'est qu'une ville très riche. En étudiant ces deux modalités polaires de la réalité économique de l'Asean, nous espérons pouvoir en donner la vision la plus large possible. Il n'en demeure pas moins que cette présentation est bien loin d'épuiser la littérature empirique sur la répartition dans les pays de l'Asean.

5.1. Hal Hill : L'économie indonésienne depuis 1966

Hill (1996) étudie l'évolution de l'économie indonésienne depuis la prise du pouvoir par Suharto et l'instauration de l'Ordre Nouveau. Sur l'ensemble de la période, les bonnes performances économiques sont aussi incontestables qu'impressionnantes. Hill distingue quatre sous-périodes :

1966-1970 : remise en état et assainissement

Les nouveaux responsables de la politique économique choisissent une politique monétaire et budgétaire rigoureuse et jugulent rapidement une très forte inflation⁴⁰. Les infrastructures sont remise en état. L'engagement résolu du pays dans l'économie de marché a pour conséquence des liens étroits avec les bailleurs de fonds de l'aide internationale et un afflux de capitaux.

1971-1981 : croissance rapide

La croissance réelle a été en moyenne de 7,7 % l'an. Cette performance a été acquise dans un contexte assez agité. La mauvaise récolte de riz de 1972 a pour conséquence une pénurie et un doublement du prix du riz. Le premier choc pétrolier de fin 1973, quadruplement du prix du pétrole, a apporté des ressources considérables à l'Indonésie. Le déserrement de la contrainte

⁴⁰ Hill ne détaille pas le recrutement et le rôle des jeunes économistes formés aux États-Unis qui ont pris les commandes de la politique économique. Le groupe a été appelé "la mafia de Berkeley" par les Indonésiens.

budgétaire a donné une orientation plus nationaliste, moins libérale à la politique publique. Les intérêts des *Primubis* sont favorisés et une expansion du secteur nationalisé est envisagée.

1982-1986 : ajustement à des niveaux plus bas du prix du pétrole

Simultanément les revenus pétroliers diminuent, les aides se tarissent et la dette accumulée pendant 15 ans arrive à maturité. Le temps de l'abondance est terminé. Les résultats économiques du secteur nationalisé ne sont pas encourageants. Toutefois, les bons résultats de l'agriculture et des investissements pétroliers considérables soutiennent la croissance, qui reste égale à 4 % l'an. La stratégie industrielle nationaliste et protectionniste n'est abandonnée qu'en 1986, sous la pression d'une brusque chute du prix du pétrole.

Depuis 1987 : libéralisation et assainissement

Une politique macroéconomique orthodoxe et des réformes microéconomiques relancent la croissance. L'Indonésie devient un exportateur de produits manufacturés et se met à suivre l'exemple de ses voisins d'Asie de l'Est. Le secteur privé se développe et devient plus indépendant. Le dirigisme industriel devient discret. La part du secteur public et nationalisé diminue. Le tourisme devient la troisième source de devises du pays. Cependant, le retour de la forte croissance s'accompagne de tensions politiques.

Une perception assez répandue en Indonésie est celle d'une croissance économique ayant surtout profité aux riches. Le progrès social serait en retard sur le développement. La population vivant à la frontière ou en dessous des seuils admis de pauvreté reste importante. Il existe d'importantes disparités régionales. Enfin, la grande richesse de la petite communauté indonésienne d'origine chinoise suscite beaucoup d'animosité. Le débat sur la répartition est donc incessant. Hill reconnaît son importance, tant du point de vue de la morale que de celui de l'efficacité économique. En effet, s'il est permis de juger que le bien-être de la population doit constituer la finalité du progrès économique, plus prosaïquement, il faut se souvenir de ce que le partage de la croissance entretient la croissance, ne serait ce que parce que l'amélioration de l'alimentation et de l'éducation améliore la productivité. Hill consacre donc un chapitre à étudier l'évolution de la pauvreté et de l'inégalité des revenus.

Hill étudie l'évolution du coefficient de Gini et celle de la répartition des dépenses des ménages par quintiles et déciles de 1969 à 1993. Les données qu'il utilise sont calculées à partir d'enquêtes officielles mais, jusqu'alors, partiellement non publiées. Elles sont reproduites dans les tableaux n° 7 et n° 8 ci-dessous.

Tableau n° 7 : Évolution du coefficient de Gini en Indonésie

| | Villes | Campagnes | Ensemble |
|---------|--------|-----------|----------|
| 1964-65 | 0,34 | 0,35 | 0,35 |
| 1969-70 | 0,33 | 0,34 | 0,34 |
| 1976 | 0,35 | 0,31 | 0,34 |
| 1978 | 0,38 | 0,34 | 0,38 |
| 1980 | 0,36 | 0,31 | 0,34 |
| 1981 | 0,33 | 0,29 | 0,33 |
| 1984 | 0,32 | 0,28 | 0,33 |
| 1987 | 0,32 | 0,26 | 0,32 |
| 1990 | 0,34 | 0,25 | 0,32 |
| 1993 | 0,33 | 0,26 | 0,34 |

N.B. : Le coefficient de Gini est calculé à partir des statistiques de dépense des ménages.

Tableau n° 8 : Part, mesurée en %, des dépenses des ménages indonésiens dans la dépense globale

| | 1969/70 | 1976 | 1978 | 1980 | 1981 | 1984 | 1987 | 1990 | 1993 |
|----------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Quintile | | | | | | | | | |
| 1 | 7,5 | 8,0 | 7,3 | 7,7 | 8,3 | 8,0 | 9,2 | 8,9 | 8,9 |
| 2 | 11,5 | 11,5 | 10,8 | 11,8 | 12,2 | 12,8 | 11,7 | 12,4 | 11,5 |
| 3 | 15,9 | 16,0 | 14,8 | 16,0 | 15,6 | 15,3 | 15,6 | 16,2 | 15,5 |
| 4 | 22,5 | 22,0 | 36,8 | 22,2 | 21,8 | 22,0 | 21,8 | 20,6 | 21,4 |
| 5 | 42,6 | 42,5 | 45,3 | 42,3 | 42,1 | 42,0 | 41,7 | 42,0 | 42,8 |
| Décile | | | | | | | | | |
| 1 | 3,0 | 3,5 | 2,8 | 3,3 | 3,5 | 3,4 | 3,7 | 4,0 | 3,7 |
| 10 | 27,3 | 27,3 | 30,5 | 27,8 | 27,6 | 27,1 | 27,0 | 26,8 | 28,1 |

En longue période, le coefficient de Gini est remarquablement stable. On note cependant une augmentation significative de sa valeur en 1978. Elle est due aux retombées des fantastiques revenus du boom pétrolier. Cette stabilité est à la base de l'excellente réputation dont jouit l'Indonésie dans la communauté internationale en matière d'égalité de la répartition.

L'étude de la répartition de la dépense des ménages apporte une confirmation nécessaire de l'impression de stabilité produite par l'évolution du coefficient de Gini. La part du quintile des plus pauvres augmente légèrement (+ 1,4 %) alors que celle du quintile des plus riches reste pratiquement inchangée. En 1978, l'effet du boom pétrolier se perçoit surtout dans la dépense de l'avant-dernier quintile. Par rapport à leur niveau habituel, voisin de 22 %, la part de ses dépenses dans la dépense nationale connaît un pic à 36,5 %. A l'époque, des ressources énormes ont été réparties au travers d'un dispositif où la corruption a pris une place croissante.

Hill s'interroge sur la fiabilité des données indonésiennes sur la répartition qui sont de plus en plus présentes et exploitées dans le débat politique. Le Golkar, parti gouvernemental, en a fait grand usage lors d'une récente campagne électorale. L'interrogation fait long feu. D'une part, il n'existe pas de possibilités de vérification indépendante des résultats des enquêtes du BPS (Biro Pusat Statistik), institut indonésien en charge de la mesure des dépenses des ménages. D'autre part, aucune autre base de données sur les ménages indonésiens n'a la complexité et l'ampleur nécessaires à la crédibilité d'un contrôle par recouplement.

Une source d'erreur est bien connue : il est très fréquent que les enquêtes sur les dépenses des ménages soient biaisées par des réponses tendant à sous-évaluer leur montant. De fait, l'estimation de la consommation privée nationale obtenue sur la base des enquêtes est inférieure de quelque 40 % à celle résultant de l'exploitation des données de la comptabilité nationale. Cependant, l'impact de ce biais sur la mesure de l'inégalité est impossible à évaluer. La sous-estimation des dépenses chez les plus riches existe certainement, mais il n'est pas certain qu'elle ne se rencontre pas aussi dans les autres quintiles. Le phénomène n'est en rien spécifique à l'Indonésie. Finalement, Hill, grand spécialiste de l'Indonésie, conclut, par un jugement d'expert, en faveur de la fiabilité des données. Il insiste sur le fait que le BPS est une organisation hautement compétente et que, à sa connaissance, il n'y a jamais eu d'allégation de l'existence d'un biais systématique dans ses mesures de la répartition.

Tableau n° 9 : Population indonésienne vivant en dessous du seuil de pauvreté

| | Population pauvre en millions | | | Population pauvre en % de la population de référence | | |
|------|-------------------------------|--------|--------|--|--------|--------|
| | Urbaine | Rurale | Totale | Urbaine | Rurale | Totale |
| 1976 | 10,0 | 44,2 | 54,2 | 38,8 | 40,4 | 40,1 |
| 1978 | 8,3 | 38,9 | 47,2 | 30,8 | 33,4 | 33,3 |
| 1980 | 9,5 | 32,8 | 42,3 | 29,0 | 28,4 | 28,6 |
| 1981 | 9,3 | 31,3 | 40,6 | 28,1 | 26,5 | 26,9 |
| 1984 | 9,3 | 25,7 | 35,0 | 23,1 | 21,2 | 21,6 |
| 1987 | 9,7 | 20,3 | 30,0 | 20,1 | 16,4 | 17,4 |
| 1990 | 9,4 | 17,8 | 27,2 | 16,8 | 14,3 | 15,1 |
| 1993 | 9,1 | 16,4 | 25,5 | 14,2 | 13,1 | 13,5 |

Dans un contexte de croissance rapide, la stabilité de la répartition est synonyme de recul sensible de la pauvreté, évolution confirmée par le tableau n° 9, repris de l'ouvrage de Hill. Le phénomène est trop marqué pour qu'un éventuel débat sur la mesure conventionnelle de la pauvreté puisse modifier le constat sur la tendance, c'est-à-dire de la diminution sensible de la part de la population vivant en dessous du seuil conventionnel de pauvreté. Hill confronte ces résultats macroéconomique avec ceux des études microéconomiques sans trouver de divergence quant à la conclusion sur la tendance générale.

Une insuffisance des statistiques de répartition utilisées dans le débat sur l'inégalité est qu'elles ne traitent que de la dépense des ménages, parfois du revenu, et non des autres aspects de la répartition. Selon Hill, il n'existe pas d'estimation fiable de la répartition des patrimoines en Indonésie. La répartition de la richesse foncière apparaît relativement égalitaire et il ne semble pas qu'il y ait une tendance nette à une détérioration de la situation. Il ne fait cependant guère de doute que la richesse industrielle et commerciale est plus inégalement répartie⁴¹. Finalement, Hill met en garde sur la divergence possible entre les conclusions d'une étude objective de l'inégalité et la sensibilité sociale au phénomène à un moment donné. L'approche scientifique du phénomène peut n'avoir que peu de poids face à une perception sociale médiatisée et politiquement polarisée de l'inégalité. Cela pourrait expliquer l'intensité du débat sur la répartition dans un pays qui apparaît bel et bien comme le champion de l'égalité de l'Asean. La dynamique de l'envie balaie souvent l'analyse économique scrupuleuse.

Comment expliquer les bonnes performances objectives de l'Ordre Nouveau indonésien en matière de répartition et de réduction de la pauvreté ? Hill en propose trois raisons majeures. La première, historique, est l'héritage de conditions initiales favorables. Au milieu des années soixante, il n'y avait pas concentration de la propriété agraire, non plus que de la richesse industrielle et commerciale. De ce point de vue, la situation de l'Indonésie différait de celles de la Malaisie et des Philippines, deux pays ayant une agriculture de grandes plantations. Pour Hill, l'expérience indonésienne témoigne du fait que la situation initiale joue un rôle clé dans l'évolution ultérieure de la répartition d'un pays en développement. Contrairement à une idée reçue, il devient souvent plus difficile de redistribuer la richesse une fois que la croissance économique rapide a commencé.

La seconde cause de la bonne performance indonésienne est le fait que les spécificités de la trajectoire de croissance indonésienne ont spontanément engendré une large répartition du produit. Ce phénomène de croissance partagée par le seul jeu des forces économiques a agit par l'intermédiaire de deux canaux. Le premier a été l'augmentation remarquable de la productivité de

⁴¹ Hill se montre ici d'une prudence qui étonne quelque peu. Il est indiscutable que la communauté chinoise (3,5 % de la population) se taille la part du lion dans la richesse industrielle, commerciale et bancaire. C'est là l'objet d'un vif ressentiment. Le Président Suharto a fait des déclarations publiques demandant à la communauté chinoise de faire profiter les autres Indonésiens de sa richesse pour prévenir des troubles sociaux. L'invitation par Suharto, en mars 1990, des 30 hommes d'affaires les plus importants du pays, presque tous d'origine chinoise, dans son ranch de Tapos pour leur faire la leçon devant les caméras de télévision est mentionnée par Hill. Le souvenir des massacres de 1965, au cours desquels beaucoup de commerçants chinois ont été exécutés pour communisme supposé, et ceux de quelques émeutes anti-chinoises plus récentes figurent en toile de fond des rapports entre les communautés. Des entrepreneurs non-chinois, les *pribumi*, se sont fait les avocats d'une politique de discrimination positive, d'une NEP à la Malaisienne, sans avoir, jusqu'ici, obtenu gain de cause.

la riziculture entre 1978 et 1983⁴². La propriété étant partagée, le bénéfice de la révolution verte l'a été aussi. Le second a été, à partir du milieu des années 1980, le choix d'une croissance tirée par les exportations de produits manufacturés faisant appel à une main d'œuvre abondante. Pour ceux qui n'ont rien, l'embauche massive dans le secteur industriel constitue une inflexion majeure de leur situation et contribue à plus d'égalité dans la répartition.

La troisième raison a été la politique publique. L'Ordre Nouveau a souvent été critiqué pour s'être peu préoccupé du sort des plus pauvres. Pour Hill (1996, p. 198) ces critiques sont justifiées dans nombre de domaines : *"Il n'y a jamais eu de tentative sérieuse en vue d'introduire une fiscalité progressive. Ceux qui ont le pouvoir politique reçoivent toutes sortes de privilèges spéciaux (...), certains d'une criante injustice. Les pauvres, n'ayant aucun pouvoir politique, ont parfois été traité honteusement, ainsi du déplacement des citadins ayant un logement précaire, ou de l'éviction des agriculteurs locataires de leur terre"*.

Cependant, il faut aussi reconnaître que certaines politiques gouvernementales ont incontestablement eu pour effet d'améliorer la situation des pauvres. Les progrès impressionnants de la riziculture en sont l'exemple évident. L'effort en faveur de l'éducation, les investissements en infrastructures dans les campagnes ont bénéficié aussi aux plus modestes. Une partie du pactole pétrolier a été injectée dans le secteur rural au travers de programmes de développement et de programmes générateurs d'emplois. La politique macroéconomique orthodoxe a largement évité les méfaits de l'inflation à ceux qui sont le plus susceptibles d'en souffrir. Enfin, dans la période difficile de stabilisation budgétaire du milieu des années quatre-vingt, des mesures ont été prises pour protéger les ménages les plus vulnérables. Au total, conclut Hill, même si leur bilan aurait pu être bien meilleur, depuis 1966, les politiques publiques ont joué un rôle non-insignifiant dans l'éradication de la pauvreté.

5.2. Gavin Peebles et Peter Wilson : L'économie de Singapour

Peebles et Wilson (1996) ne voient aucun secret ou miracle dans la nature du développement de Singapour. Il a été permis par les capitaux étrangers, l'investissement direct et une stratégie de croissance tirée par les exportations. La contribution cruciale des autorités a été de mobiliser les ressources disponibles dans les années soixante pour assainir le sol, construire de bonnes infrastructures, éduquer, loger et soigner la population, et, enfin, créer des relations du travail et une fiscalité accommodantes ne manquant pas de séduction pour les investisseurs étrangers.

⁴² La modernisation de l'agriculture indonésienne est décrite en détail dans l'ouvrage. Hill évoque deux explications de la vigoureuse stratégie de développement rural adoptée par l'Indonésie. La première tient aux origines paysannes de Suharto. La seconde concerne la volonté de conforter les soutiens politique et militaire du pouvoir, en particulier à Java. L'enrichissement des campagnes était perçu comme décisif pour la légitimité de l'Ordre Nouveau.

Huff (1994) a pu écrire que l'histoire économique de Singapour peut être vue comme un bon exemple de "la première loi du développement" : "Il sera donné à ceux qui ont déjà". Huff insistait sur les avantages initiaux de Singapour en termes de situation géographique, de port et d'expérience du commerce. Les auteurs abondent en ce sens, en avançant que l'histoire de Singapour doit être comparée à celles de quelques grandes villes et non à celles de grandes nations. Comme toute grande ville en croissance rapide, Singapour a attiré des capitaux et du savoir-faire extérieur et a pu appuyer son développement en faisant appel, en quelque sorte, à la main d'œuvre des "campagnes avoisinantes", malaisiennes et indonésiennes. Dès 1963, Lee Kuan Yew déclarait vouloir faire de Singapour le "New-York de la Malaisie, la base industrielle d'une société riche et juste". Pour Peebles et Wilson, la concrétisation de ce projet s'est inspirée à la fois de New-York, Londres, Chicago, Rotterdam, Hongkong, Hollywood, de la Silicon Valley et, peut-être aussi, de Disneyland.

Les auteurs citent l'exemple des milliers de jeunes femmes étrangères travaillant comme domestiques qui permettent aux Singapouriennes d'occuper des emplois à plus haute productivité, et des milliers de travailleurs qui font l'aller et retour Malaisie-Singapour chaque jour. Pour une force de travail de 1,7 millions de salariés, environ 300 000 sont des travailleurs étrangers (18 %). La syndicalisation est faible. Quelque 235 000 travailleurs appartiennent aux 82 syndicats de salariés. Les trois syndicats patronaux comptent 1 045 membres. Ainsi qu'il a été dit plus haut, les syndicats sont réunis dans un Congrès, le NTCU, qui coopère étroitement avec le gouvernement, ce qui donne à la fois une grande sérénité et une réelle flexibilité à la politique salariale.

A fort juste titre, Peebles et Wilson attirent l'attention sur l'importance des forces armées pour le fonctionnement du marché du travail de Singapour. L'armée compte environ 50 000 hommes, professionnels et appelés. Le service dure entre 2 ans et 2 ans et demi. La réserve, très bien entraînée –jusqu'à 40 jours par an–, compte 250 000 hommes. Cela signifie que tous les jeunes bénéficient d'une formation militaire, parfois très technique, avant d'entrer sur le marché du travail, avec ce que cela suppose d'habitude de la discipline. La sélection des élites se fait partiellement lors du passage dans l'armée. Singapour est une société militarisée. Ajoutons que les forces singapouriennes sont considérées comme les meilleures de la région. Elles garantissent aux investisseurs une absolue sécurité de leurs équipements.

Travailleurs et employeurs cotisent au *Central Provident Fund*, institution héritée de la période coloniale (1955) mais dont le rôle est devenu considérable. En 1993, le fonds comptait 2,5 millions de membres, dont 1,1 million de salariés et 96 000 employeurs cotisants. Les deux parties cotisent à hauteur de 20 % des salaires bruts. Les ressources du fonds sont placées en fonds d'État. Les pouvoirs publics disposent donc d'une force de frappe considérable pour mener à bien les programmes de développement. On crédite le fonds d'avoir permis à 87 % des Singapouriens de vivre dans des logements construits par les

pouvoirs publics et d'avoir permis à 88 % de la population de posséder son logement.

Étudiant la répartition du produit global, les auteurs commencent par constater que la part des revenus du travail dans le produit global, mesurée par rapport à celle du capital apparaît plus faible à Singapour que dans les autres économies. Égale à 40 % en 1973, à 43 % en 1978, elle est brusquement montée jusqu'à 49,5 % 1983, puis redescendue à 44 % en 1988 (elle est d'environ 60 % aux États-Unis). Ce pic est expliqué par la politique de hauts salaires mise en place à la fin des années soixante-dix qui a été abandonnée au milieu des années quatre-vingt.

Peebles et Wilson étudient ensuite la répartition des revenus à Singapour en la comparant à celle d'un certain nombre de pays avec les chiffres donnés par la Banque Mondiale dans son rapport de 1994 sur le développement. Ces données sont reproduites dans le tableau n° 10, ci-dessous.

Tableau n° 10 : La répartition des revenus ou des dépenses en 1982-83 à Singapour et dans quelques autres pays mesurée par quintile, en %

| | Quintile des pauvres | 2ème quintile | 3ème quintile | 4ème quintile | Quintile des riches | Décile des plus riches |
|-------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|------------------------|
| Singapour | 5,1 | 9,9 | 14,6 | 21,4 | 48,9 | 33,5 |
| Hongkong | 5,4 | 10,8 | 15,2 | 21,6 | 47,0 | 31,3 |
| Indonésie | 8,7 | 12,1 | 15,9 | 21,1 | 42,3 | 27,9 |
| Malaisie | 4,6 | 8,3 | 13,0 | 20,4 | 53,7 | 37,9 |
| Philippines | 6,5 | 10,1 | 14,4 | 21,2 | 47,8 | 32,1 |
| Thaïlande | 6,1 | 9,4 | 13,5 | 20,3 | 50,7 | 21,6 |
| Japon | 8,7 | 13,2 | 17,5 | 23,1 | 37,5 | 22,4 |
| USA | 4,7 | 11,0 | 17,4 | 25,0 | 41,9 | 25,0 |
| RU | 4,6 | 10,0 | 16,8 | 24,3 | 44,3 | 27,8 |
| Australie | 4,4 | 11,1 | 17,5 | 24,8 | 42,2 | 25,8 |

La répartition des revenus ou dépenses par quintiles montre que, à Singapour, le quintile le plus pauvre et le quintile le plus riche bénéficient de parts relativement plus importantes que celles des mêmes quintiles dans les trois pays développés de culture occidentale, les USA, le Royaume-Uni et l'Australie⁴³. Ce phénomène caractérise aussi Hongkong, les Philippines et la Thaïlande. Il est peut-être possible de l'interpréter comme reflétant le moindre

⁴³ Ces données sont celles de l'ancienne base de la Banque Mondiale et ne sont pas toutes directement comparables. Pour les raisons exposées plus haut, elles doivent donc être considérées avec prudence pour Singapour. Toutefois si, lors du passage à la nouvelle base, l'évolution de l'indice de Gini de Singapour s'explique par le passage d'une mesure de l'inégalité des revenus à une mesure de l'inégalité des dépenses des ménages, il est plausible que la répartition par quintile ne subisse pas de déformation trop importante en dehors d'un tassement prévisible de la part de la dépense des plus riches.

poids de la classe moyenne dans ces pays asiatiques. A Singapour, la part du décile des plus riches, 33,5 % du total, apparaît comparativement élevée - seule la Malaisie est caractérisée par une plus grande concentration de la répartition au bénéfice des 10 % les plus riches. Toutefois, il est possible que ces chiffres ne traduisent qu'imparfaitement les aspects redistributifs, en termes d'accès à l'éducation, au logement et à la santé, de la gestion de la main d'œuvre par les autorités de Singapour⁴⁴.

Cherchant à caractériser l'évolution de la répartition des revenus à Singapour, les auteurs se réfèrent aux études de Rao (1988, 1990 et 1993), Tan (1993), Huff (1994) et Medhi (1994). Leurs estimations du coefficient de Gini tendent à établir qu'il a fluctué de façon sensible au cours des trois dernières décennies sans que puisse se remarquer une véritable tendance à long terme : 0,498 en 1966, 0,443 en 1981 et 0,49 en 1989 (pour les personnes ayant un emploi). Medhi conclut à une relative stabilité du coefficient de Gini, sa valeur de longue période étant comprise entre 0,45 et 0,5. Il souligne que, comparée à celles des coefficients de Gini des pays d'Asie de l'Est ayant un niveau de développement comparable, c'est là une valeur élevée.

Islam et Kirkpatrick (1986) constatent aussi une remontée de l'inégalité au cours des années 1980. L'importation de travailleurs immigrés non qualifiés a eu pour conséquence une segmentation du marché du travail et une plus grande dispersion des rémunérations. Au cours des années 1973-79, les travailleurs les moins payés ont vu leur salaire croître plus vite que ceux des salariés bien payés mais les vitesses relatives d'évolution se sont inversées après 1979.

En 1990, le salaire mensuel moyen était de 1 414 US\$ avec 48 % des travailleurs gagnant moins de 1 000 US\$ par mois et 17 % gagnant plus de 2 000 US\$ par mois. Le salaire moyen des 95 526 titulaires d'un diplôme d'Université était 4 148 US\$, celui des 101 119 travailleurs sans éducation scolaire était de 875 US\$, le rapport des salaires moyens de ces deux catégories extrêmes étant égal à 4,7⁴⁵.

⁴⁴ Une meilleure prise en compte de ces aspects dans une approche globale des dépenses pourrait peut-être, aussi, expliquer le reclassement de Singapour dans la nouvelle base de la Banque Mondiale.

⁴⁵ Les auteurs ont le sentiment que, à Singapour comme dans d'autres pays développés, l'évolution du marché du travail a pour conséquence que les professions libérales et intellectuelles connaissent une inégalité croissante : quelques médecins et avocats ont des revenus énormes et beaucoup plus élevés que la moyenne de la profession. Ils donnent les chiffres suivants pour 1993 :

| | Revenu moyen US\$ | Revenu médian |
|--------------------------|-------------------|---------------|
| Économistes | 7 629 | 5 408 |
| Médecins généralistes | 6 646 | 6 000 |
| Chirurgiens généralistes | 11 184 | 9 819 |
| Chirurgiens spécialistes | 13 760 | 12 077 |
| Pilotes de ligne | 14 879 | 14 724 |

Peebles et Wilson jugent que le phénomène de segmentation du marché du travail va se maintenir, avec un écart important entre les petits salaires de la masse des travailleurs et les hautes rémunérations d'un petit nombre de professionnels et ce pour deux raisons. D'une part, les professionnels à hauts revenus négocient aujourd'hui leurs talents sur le marché international et Singapour ne peut que suivre ses indications sauf à être confronté à une émigration de ses meilleurs talents. De l'autre, à l'échelle de Singapour, la région offre un immense réservoir de travailleurs disposés à travailler à bon marché quand bien même le gouvernement contrôle strictement l'emploi de travailleurs immigrés par un système de quota et des réglementations qu'il fait évoluer selon la pression du marché⁴⁶.

En 1993, une étude d'un cabinet privé estimait que le nombre de travailleurs immigrés devait augmenter de 11 % l'an, pour assurer une croissance du revenu réel de Singapour de 6 % l'an. Cependant, la délocalisation, proche ou lointaine, de certaines activités tend à faire diminuer le nombre des emplois peu qualifiés. Par exemple, Singapour Airlines a délocalisé son informatique à Pékin et le contrôle des billets en Inde. Le glissement continu vers une structure d'emplois toujours plus qualifiés est encouragée par les autorités qui font campagne pour que les travailleurs entre 20 et 45 ans "apprennent à progresser seuls" (Lee Kuan Yew) en prenant des cours du soir ou du week-end ou en suivant des sessions spécialisées.

CONCLUSION

Le voyage a pu sembler un peu long, mais, en réalité, il ne s'est agi que d'une petite incursion dans un domaine qui est beaucoup plus vaste. La structure même de ce travail peut étonner car les matériaux présentés ne constituent pas un édifice cohérent à l'aune des anticipations professionnelles, c'est-à-dire une séquence traditionnelle "Modèle-Test". La méthodologie implicite est plutôt celle de l'enquête policière : on amasse des informations, on recherche des indices et on essaie de reconstituer une histoire cohérente. C'est pourquoi, les éléments figurant au dossier ainsi constitué sont à la fois très divers et incomplets, tant au niveau théorique qu'empirique. Empiriquement, une bonne demi-douzaine d'autres textes, récents, portant sur la répartition dans les pays de l'Asean, mériteraient d'être détaillés. Une meilleure jonction avec l'analyse théorique des liens entre système politique, répartition et croissance par la littérature dite d'Économie Politique serait également souhaitable. En lisant la bibliographie de l'article de Roland Bénabou, on se convaincra qu'il s'agit là d'une littérature en pleine effervescence.

⁴⁶ Les employées de maison étrangères coûtent 600 US\$ par mois à leur employeurs, la moitié servent à payer les intéressées, l'autre moitié est une taxe, instaurée brusquement en 1992, qui est perçue par le gouvernement.

Le dossier des rapports entre répartition et croissance dans les pays de l'Asean pourrait, sans aucun doute, être mieux documenté qu'il ne l'est. Cependant, dans son état actuel, il est déjà suffisamment étoffé pour permettre de formuler quelques hypothèses assez robustes sur l'histoire de ces rapports.

Le premier fait bien établi concerne la réalité de la croissance partagée. Il est difficilement contestable que les EAHP, dont quatre pays de l'Asean, ont eu, pendant des décennies, une croissance qui a été exceptionnellement rapide et dont les fruits ont été relativement bien répartis. L'ensemble des informations disponibles sur la répartition des revenus dans les EAHP tendent à établir que, à l'exception de la Malaisie, l'inégalité est restée modérée au cours des trois décennies étudiées. Sans doute faut-il avoir à l'esprit que les mesures de l'inégalité, d'une part, sont inévitablement approximatives et, d'autre part, ne portent pas sur les patrimoines. La vision globale produite par les données n'en reste pas moins celle d'une inégalité modérée.

Le second constat, qu'aucune analyse de la croissance des EAHP ne peut négliger, se rapporte à la singularité du contexte géopolitique initial, la guerre froide, et à ses conséquences. Dans plusieurs pays, la stratégie politico-économique de guerre froide a été le facteur déterminant d'un partage relativement égalitaire des ressources initiales, en particulier de la terre. En d'autres termes, plus abrupts, ce partage initial a été *imposé* par les États-Unis pour contenir la menace communiste. Aucun mécanisme de marché, aucune dynamique politique endogène, n'aurait pu avoir le même effet. Dans quelques pays, la pression américaine a été telle que les conseillers américains se sont même préoccupés de la mise en place de normes relativement égalitaires de partage du produit des entreprises. Plus essentielle encore, l'attention constante portée à la situation des campagnes dans presque tous les pays d'Asie de l'Est a été directement inspirée par la leçon tirée de la victoire des communistes chinois. Les politiques de développement des campagnes ont donc eu un puissant ressort stratégique : ne pas laisser de prise à la propagande communiste. Elles ont donc été menées avec intelligence et détermination sur une longue période.

Peut-on rapprocher ces deux constats et conclure à l'existence d'un lien de cause à effet ? Nous le croyons. Les textes étudiés permettent d'affirmer que théorie et empirie convergent sur le fait qu'une répartition initiale des ressources relativement égalitaire a été un facteur favorable à la croissance des EAHP. Il faut donc admettre que les politiques de répartition et de développement suscitées par la menace communiste et/ou par la recherche de légitimité des nouveaux régimes politiques ont eu des effets très positifs sur la vitesse de croissance des EAHP et sur le partage des produits nationaux.

Cependant, dans tous ces pays, le caractère durablement égalitaire de la répartition se comprend mieux si on fait interférer les effets de la répartition initiale des ressources avec ceux du blocage de la revendication salariale dans

les secteurs industriels émergents. Un mélange, variable selon les pays, d'institutions ad hoc et de répression a eu pour effet de garantir la docilité de la main-d'œuvre, sa "coopération" dans le vocabulaire euphémisant de la Banque Mondiale et de la théorie. Là encore, le contexte de guerre froide a beaucoup aidé. Lorsqu'un pays était menacé par la guérilla communiste, toute revendication ouvrière était promptement assimilée à une tentative de subversion exigeant un traitement radical approprié. Au demeurant, aujourd'hui encore, dans quelques pays de la région, la répression contre tout ce qui n'est pas syndicat officiel continue de s'exercer au nom de la lutte contre le communisme.

Il en a résulté que le différentiel de salaire entre les villes et les campagnes est resté faible, la croissance de la productivité agricole normant pendant longtemps la progression des revenus. Ce fait a été largement documenté par le rapport de la Banque Mondiale de 1995. Cette "coopération" de la main d'œuvre industrielle a fait qu'une bonne part d'un produit croissant est restée dans les entreprises et a été réinvestie. Forte accumulation du capital et faible rémunération de la main-d'œuvre ont alors permis d'avoir une stratégie gagnante de croissance tirée par les exportations.

Le contexte géo-politique a eu d'autres effets favorables. D'une part, les guerres "chaudes" et la présence américaine en Asie ont périodiquement soutenu la demande de biens et accéléré l'industrialisation. D'autre part, la géopolitique de la guerre froide a incité les partenaires commerciaux occidentaux des EAHP à toutes les indulgences. Des questions telles que le respect des droits de l'homme ou la nature des régimes politiques n'étaient guère à l'ordre du jour. La même bienveillance ouvrait les marchés nationaux aux produits exportés par les EAHP sans que la question des contreparties ne soit sérieusement posée. A l'aune de l'affrontement Est-Ouest, les croissances rapides du Japon, de la Corée du Sud, de Taiwan, de la Thaïlande ou de l'Indonésie étaient identifiées à des gains géostratégiques.

Une de ces ironies dont l'histoire est coutumière a fait que tous ceux qui ont lutté pour créer une société communiste ont contribué à l'émergence d'un capitalisme asiatique triomphant. C'est parce que la menace communiste était sérieuse que le capitalisme nord-américain a pris des mesures d'urgence, qu'il a abandonné les règles usuelles du jeu économique. Les décisions arrêtées par les stratèges américains ont eu des effets très favorables à la croissance des pays qui avaient choisi l'économie de marché et le clan occidental. Sans en nier la réalité, ce n'est pas cet aspect des choses que l'histoire économique édifiante des EAHP contée par la Banque mondiale met le plus en avant.

Quoiqu'il en soit des causes, le résultat final émerveille. N'est-il pas fantastique que des centaines de millions d'habitants de la planète aient vu leurs conditions matérielles d'existence se transformer radicalement en deux ou trois

décennies ? Avec des taux de croissance époustoufflants, que la répartition devienne un peu plus ou un peu moins inégalitaire, ne pouvait changer l'évidence d'un recul très rapide de la pauvreté.

Pourtant, la Banque Mondiale a tenu à montrer que l'inégalité, elle aussi, avait diminué. Depuis, elle s'est interrogée avec plus de rigueur sur les données à partir desquelles étaient effectués les calculs des coefficients de Gini et sur la portée des calculs eux-mêmes. Les tendances sont devenues moins évidentes, de même que la relation entre croissance et répartition des revenus. Certes, il demeure que l'inégalité initiale de la répartition des actifs n'est pas sans conséquence. Cependant, nous l'avons vu avec Deininger et Squire, si les circonstances ne permettent pas de redistribuer les actifs, mieux vaut sagement entreprendre d'en créer de nouveaux. De nos jours, l'égalitarisme vertueux se perd vite dans les sables de l'inégalité réelle. Sans menace, l'imagination intertemporelle faiblit.

Th East Asian Miracle et *Les travailleurs dans un monde en intégration* sont des textes hautement stratégiques. C'est ce qu'a dit bien fort Edward Lincoln. On ne voit pas qu'il puisse en aller autrement. La Banque Mondiale étudie des faits, certes, mais avec le souci d'établir une doctrine qui pèsera d'un bon poids politique sur la scène internationale. Elle analyse une réalité, sans doute, mais fait simultanément la leçon aux mauvais élèves, à tous les pays en développement qui n'appliquent pas, ou bien mal, les onze commandements de la croissance. Félicitations et blâmes sont distribués très explicitement. L'Inde est manifestement en ligne de mire, ainsi que certains pays d'Afrique et d'Amérique latine. Le lecteur convient volontiers du bien fondé de la plupart des recommandations et remontrances mais il est souvent amené à s'interroger sur le point de savoir si la Banque Mondiale n'en fait pas trop, si elle ne veut pas trop démontrer pour convaincre - à moins qu'elle ne se laisse emporter par sa ferveur libérale. L'exercice de style sur les organisations syndicales en est peut-être un exemple.

C'est pourquoi, la tentation existe de revenir à l'élémentaire de la croissance : l'épargne et l'investissement. Des études sérieuses nous y invitent. Au stade de développement qui est le leur, la problématique de la convergence conditionnelle est peut-être plus utile pour prévoir le potentiel de croissance des pays de l'Asean que des considérations sur l'inégalité des rémunérations. Il est, en effet, permis de penser que la faible inégalité exposée par les statistiques de revenu d'un pays comme l'Indonésie n'a plus aujourd'hui l'importance économique qu'elle a pu avoir dans les décennies 1970-1980.

Sans doute faudrait-il pouvoir mieux mesurer l'inégalité en Indonésie pour faire un diagnostic éclairé de la situation actuelle. Par exemple, la concentration de la propriété des entreprises serait peut être à étudier pour comprendre sa perception par la population. Il n'est cependant pas certain que l'explication des tensions d'aujourd'hui soit forcément à rechercher dans une

progression rapide de l'inégalité, fût-elle celle des patrimoines. Bénabou insiste sur le fait que la théorie du conflit montre que ce n'est pas le niveau de l'inégalité de la répartition qui est, à lui seul, déterminant d'un affrontement mais bien le rapport qui s'établit entre l'inégalité de la répartition et le partage du pouvoir des différents groupes sociaux. Sans doute n'est-ce pas vraiment là une découverte politique... Toutefois, il faut se féliciter de voir les modélisations économiques donner une légitimité au sens commun car il n'est jamais sans conséquence qu'elles le contredisent.

La fin interminable du règne de Suharto, le renouvellement des générations, les frustrations évoquées en introduction, la pression des médias internationaux —qui rendent plus difficile le recours à la répression— et la vigilance des marchés, sont autant d'éléments favorables à la modification des équilibres antérieurs. Cela pourrait expliquer la contradiction apparente entre la vision académique d'une Indonésie relativement égalitaire et la vision produite par les médias d'un pays de toutes les frustrations. La première vision pourrait avoir la stabilité têtue de la statistique alors que la seconde pourrait refléter un assez sensible déplacement de l'angle de vue. C'est aussi la conclusion de Hill.

Un prolongement du thème de la croissance partagée était en germe dans les circonstances qui ont donné naissance à *The East Asian Miracle*, celui de l'efficacité relative de l'organisation politique. L'Asie orientale a démontré que capitalisme et démocratie ne vont pas nécessairement de pair. Il serait difficile de convaincre Lee Kuan Yew et, avec lui, beaucoup de ses concitoyens, que les Singapouriens seraient plus riches aujourd'hui s'il ne s'était pas comporté en despote éclairé, s'il avait laissé perdurer la situation politique dont il avait hérité. Dans beaucoup de pays de la région, "l'homogénéité du marché du travail" n'a-t-elle pas été obtenue par des méthodes difficilement compatibles avec la liberté politique ? Le *The East Asian Miracle* n'esquive pas la question mais ne la théorise pas.

Il n'était que logique qu'elle soit rapidement posée plus explicitement, puisqu'elle fait aussi partie de la pression occidentale sur ces pays (le commentaire de Weinstein, ci-dessus reflète bien cet état d'esprit). La promotion de la démocratie est une excellente cause. Point n'est besoin de chercher des préoccupations retorses derrière cette bannière du politiquement correct. La question de l'incidence du passage à une vraie démocratie sur la compétitivité et la croissance n'en est pas moins pertinente. Des outils théoriques et statistiques existent qui permettent d'en traiter, la lutte est et sera donc chaude. Barro (1997) arrive à une conclusion nuancée que nous avons interprétée plus haut avec Bénabou. L'affrontement doctrinal est aujourd'hui un marché planétaire en temps quasi réel. Rien d'étonnant à ce que naissent de courageuses vocations. Du courage, n'en faut-il pas pour prétendre disposer de tels sujets avec les instruments de notre science ?

RÉFÉRENCES

- Alesina A. and Rodrick D., 1994, "Distributive Politics and Economics Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109 (2).
- Barnerji A., Campos J.E. et Sabot R.H.; 1996, "L'économie politique des salaires et de l'emploi du secteur officiel dans les pays en développement", dans Taylor J.E. (sous la direction de), *Stratégies du développement, de l'emploi et des migrations. Approches par la modélisation*, OCDE, Centre de développement, Paris.
- Barro R., 1997, *Determinants of Economic Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bénabou R., 1996, "Inequality and Growth", *NBER Working Paper*, n° 5658, July.
- Cohen M., 1997, "Under the Volcano", *Far Eastern Economic Review*, March 13th.
- Collins S. and Bosworth B., 1996, "Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation", *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2.
- Deininger K. and Squire L., 1996, "A New Data Set Measuring Income Inequality", *The World Bank Economic Review*, 10 (3) September.
- Deininger K. and Squire L., 1996, "Measuring Income Inequality: A New Data-Base", *Development Discussion Paper*, n° 537, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass., May.
- Deininger K. and Squire L., 1997, "Economic Growth and Income Inequality: Reexamining the Links", *Finance and Development*, March.
- Fouquin M., 1997, "Nuages sur l'Asie", *Sociétal*, Mars.
- Germain J.M. et Guichard S., 1995, "Intégration régionale et convergence économique en Asie du Sud-Est", *Document de travail de la Direction de la Prévision*, Ministère de l'Économie, n° 95-2, Paris.
- Hill H., 1996, *The Indonesian Economy since 1966*, Cambridge University Press.
- Huff W.G., 1994, *The Economic Growth of Singapore*, Cambridge University Press.

- Islam I. and Kirkpatrick C., 1986, "Export-led Development, Labour Market Conditions and the Distribution of Income: the Case of Singapore", *Cambridge Journal of Economics*, 10.
- Ito T., 1996, "Japan and the Asian Economies: A "Miracle" in Transition", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Jamarillo F., 1996, "La croissance et la répartition du revenu", *Revue d'Économie Politique*, 106 (6), Novembre-Décembre.
- Japelli and Pagano, 1994, "Savings, Growth and the Liquidity Constraints", *The Quarterly Journal of Economics*, February.
- Krugman P., 1994, "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, November/December, reproduit dans Krugman P., 1996, *Pop Internationalism*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Kuznets S., 1955, "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, March.
- Lincoln E.J., 1996, "Some Missing Elements", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Lucas R.E., Jr., 1993, "Making a Miracle", *Econometrica*, 61 (2).
- McBeth J. and Cohen M., 1997, "Tinderbox", *Far Eastern Economic Review*, January 9th.
- Medhi K., 1994, "Income Distribution in East Asian Developing Countries", *Asian-Pacific Economic Literature*, 8 (2), November.
- Morgenstern O., 1972, *L'illusion statistique*, Dunod, Paris.
- Peebles G. and Wilson P., 1996, *The Singapore Economy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Perotti, R., 1994, "Income Distribution and Investment", *European Economic Review*, 38.
- Persson T. and Tabellini G., 1995, "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, 84 (3).
- Rao B., 1988, "Income Distribution in East Asian Developing Countries", *Asian-Pacific Economic Literature*, 2 (1).

- Rao B., 1990, "Income Distribution in Singapore: Trends and Issues", *The Singapore Economic Review*, 35 (1).
- Rao B., 1993, "A Primer on Income Inequality", *Times Economic Link*, n° 7, October-December.
- Stiglitz J.E., 1996, "Some Lessons from the East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, 11(2), August.
- Tan K.Y., 1993, "Comparative Development Experience with the other NIE's", in Linda L., Poh M.H., Soon T.W., Tan K.Y. and Hughes H., *Challenges and Response: Twenty Five Years of the Economic Development Board*, Times Academic Publishers, Singapore.
- Taylor L., 1997, "The Revival of the Liberal Creed - the IMF and The World Bank in a Globalized Economy", *World Development*, 25 (2).
- The World Bank, 1993, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- The World Bank, 1995, *Workers in an Integrating World*, Oxford University Press.
- Wade R., 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- Weistein D.E., 1996, "Comments", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Young A., 1992, "A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong-Kong and Singapore", in Blanchard O. et Fisher S., *NBER Macroeconomics Annual 1992*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Young A., 1994, "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience", *NBER Working Paper*, n° 4680, March.
- Young A., 1994, "Lessons From the East Asian NICs: A Contrarian View", *European Economic Review Papers and Proceedings*, May.

DISTRIBUTION AND GROWTH IN THE ASEAN COUNTRIES (1967-1995)

Abstract - In the 1993 The World Bank Report suggested that growth in East Asian countries was fostered mainly by the initial distribution of resources which was relatively egalitarian and by minimizing the disparity in wages between the agricultural sector and industry. Historically, the restrictive communist-strategy accounts for the two above instances. Generally the imperfection of the capital markets and the abatement of social conflicts are considered to be the two most plausible theoretical rationalizations used to measure the positive effects of egalitarian distribution on growth. Ostensibly, the stakes involved in the importance of the doctrine have led to a renewed stocktaking of the facts over the past few years. The specificities of the "miracle" have become less obvious and therefore the case has to be made for a monographic study: the analysis of the recent economic events in Indonesia and that of another sort in Singapore illustrate this approach.

REPARTICION Y CRECIMIENTO EN LOS PAISES DE LA ASEAN (1967-1995)

Resumen - En 1993, el informe del Banco Mundial sugería que el crecimiento de algunos países de Asia del Este había sido favorecido por un reparto inicial bastante igualitario de los recursos y de las políticas de ingresos minimizando la diferencia de remuneraciones entre agricultura e industria. Historicamente, estas dos circunstancias se explican por la estrategia de contención del comunismo. De manera más general, la imperfección de los mercados de capitales y la reducción de los conflictos sociales son las dos más plausibles racionalizaciones teóricas del efecto benéfico de un reparto igualitario sobre el crecimiento. La importancia del interés doctrinal explica un examen retrospectivo crítico de los hechos durante estos últimos años. Las especificidades del "miráculo" son ahora menos evidentes, lo que lleva a un estudio monográfico. Un análisis reciente de la historia económica de Indonesia y otra de la de Singapur ilustran este enfoque.