

La Malaisie de Najib Razak

Solidité économique sur fond de tension politique



Elsa LAFAYE DE MICHEAUX

Avril 2016

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 978-2-36567-559-8

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Couverture : © shahreen / Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Elsa Lafaye de Micheaux, « La Malaisie de Najib Razak, solidité économique sur fond de tension politique », *Asie.Visions*, n° 85, avril 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Elsa Lafaye de Micheaux est maître de conférences en économie à l'Université Rennes 2, Chercheur en délégation CNRS à l'Institut de Recherches sur l'Asie du Sud-Est Contemporain (IRASEC, USR 3142, Bangkok) – Université Malaya, Kuala Lumpur.

Résumé

Entamé en 2009 durant la crise financière globale, le mandat de Najib Razak en tant que Premier ministre de Malaisie s'ouvre dans la crainte d'une perte de contrôle sur l'endettement public et d'une chute dans le « piège des pays à revenus intermédiaires ». Les incertitudes sont alors nombreuses quant à l'orientation de l'économie et quant à sa capacité à relever les défis d'une extrême ouverture associée à un poids très fort de l'État, lui-même fortement dépendant de la rente pétrolière. Mais, grâce à la Chine, devenue le premier partenaire commercial du pays, la croissance est de retour dès 2010.

Accompagnant le lancement du 10^e plan quinquennal, le gouvernement propose à partir de 2011 un nouveau modèle économique et engage une série de réformes économiques et bureaucratiques (*Economic Transformation Programme* 2011-2020) afin de porter le pays au rang de pays pleinement développé à l'horizon 2020. Najib Razak annonce aussi la mise en place d'une politique sociale post-raciale (*1Malaysia*) et de réformes importantes dans le domaine des libertés et droits fondamentaux.

Mais l'année 2013 marque un tournant sur le front des droits de l'homme, de la démocratie et de l'harmonie nationale dans ce pays multiethnique et pluri-religieux à majorité musulmane. Suite aux treizièmes élections générales, la coalition du Barisan Nasional dominée par le parti malais de Najib (United Malaysian National Organisation - UMNO) parvient à se maintenir au pouvoir grâce à un découpage des circonscriptions ultra-favorable, alors que l'opposition a remporté 51 % des suffrages. Dans ce contexte très tendu, les réformes structurelles vont se poursuivre, conduisant à une consolidation de l'économie et un rééquilibrage en termes de partenaires, de secteurs industriels, d'investissement et de rôle de la demande domestique par rapport à la demande extérieure. En revanche un coup d'arrêt va être donné aux ouvertures politiques et démocratiques. Le scandale financier 1MDB, révélé sur la scène internationale par le *Wall Street Journal* à l'été 2015, va durcir le repli du pouvoir sur lui-même et conduire Najib Razak à un raidissement politique sans précédent pour réaffirmer son autorité. Si l'économie semble mise sur de bons rails par ce mandat et apparaît en mesure de résister à la chute du cours du pétrole et au ralentissement chinois, la démocratie parlementaire et le climat politique et social sont fortement dégradés par rapport à la période d'Abdullah Badawi.

Sommaire

INTRODUCTION : NAJIB RAZAK, UN LIBÉRAL FACE AUX CONTRADICTIONS DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT MALAISIEEN	5
L'ENTRÉE EN MATIÈRE : NAJIB RAZAK FACE À LA CRISE FINANCIÈRE GLOBALE (2008-2009)	7
La crise des <i>subprimes</i> en Malaisie	7
La reprise dès 2010 : demande interne soutenue et relais pris par les exportations...chinoises.....	9
Conséquences de la crise : endettement public élevé et discours sur le <i>Middle Income Trap</i>	11
UN LIBÉRAL AU POUVOIR : <i>ECONOMIC TRANSFORMATION PROGRAMME</i> ET <i>1MALAYSIA</i> (2009-2013).....	13
Najib Razak le libéral	13
La marque de Najib Razak sur la planification quinquennale	15
L'ouverture de la société : Satu Malaysia et promesses d'abolition des lois liberticides	17
2013-... ÉCHEC ÉLECTORAL, RAIDISSEMENT POLITIQUE ET ORTHODOXIE BUDGÉTAIRE	20
Le prix de l'amertume : la libéralisation politique fait les frais de la déception électorale.....	20
La quadrature du cercle : soutien à l'investissement dans un contexte budgétaire difficile... en période de baisse des prix du pétrole	23
Une économie sur les rails.....	26
CONCLUSION : UNE ÉCONOMIE SUR DE BONS RAILS SOUS LA DOMINATION DE L'UMNO... ..	30

Introduction : Najib Razak, un libéral face aux contradictions du modèle de développement malaisien

Najib Razak accède à la fonction de Premier ministre de Malaisie au début 2009 dans un contexte tendu à la fois électoralement et économiquement. Il succède à Abdullah Badawi, qui aura été Premier ministre moins de 6 ans, alors que Mahathir Mohamad, « géant politique national »¹, avait occupé ce poste durant 22 ans. A. Badawi avait poursuivi les politiques engagées suite aux deux crises économiques (1997 et 2001) pour tenter de corriger les failles d'un développement malaisien déséquilibré et extraverti, tout en affichant sa volonté de lutter contre la corruption au sein de l'UMNO, le parti malais conservateur qu'il présidait. Dès lors, son mandat s'est déroulé sous le feu des critiques de son illustre prédécesseur Mahathir Mohamad et des accusations de conflits d'intérêts de la part de l'opposition, tandis qu'il mettait en place un arsenal anti-corruption inédit et ouvrait la voie à des progrès importants en matière de liberté d'expression et de droits de l'homme². Sur le plan économique, il avait aussi engagé des politiques nouvelles visant à réduire les inégalités spatiales, à sortir le pays de sa trop forte spécialisation commerciale, et à limiter la dépendance de l'État à la rente pétrolière. Alors que les élections de 2004 avaient été un plébiscite pour la coalition du Barisan Nasional³ au pouvoir, celles de 2008 ont été marquées par la perte de la majorité qualifiée, amenant A. Badawi à confier sa succession à Najib Razak, son vice-Premier ministre, habile politicien à la carrière déjà très longue. Faute de temps et de soutien politique les réformes engagées par A. Badawi n'avaient pu aller très loin, aussi Najib Razak hérite-t-il des faiblesses structurelles engendrées par une longue politique d'extraversion, par une

1. B. Welsh in J. Chin et B. Welsh, *Awakening, the Abdullah Badawi Years*, Petaling Jaya, SIRD, 2013, p. 22-23.

2. M. Weiss (ed), *Routledge Handbook of Contemporary Malaysia*, 2015, p. 7.

3. Le Barisan Nasional (BN) est la coalition conservatrice au pouvoir. Le parti malais UMNO en est le parti dominant et, depuis l'indépendance du pays en 1957, c'est son président qui a toujours été nommé Premier ministre.

discrimination positive pro-malaise engagée depuis 1971 mais aussi par un système de collusions politiques favorisées par M. Mahathir.

Les défis auxquels Najib Razak doit faire face sont donc nombreux, où s'entremêlent politique et économie. Le premier est d'éviter que l'UMNO ne perde les élections et, par la même occasion, ne soit obligée d'abandonner sa mainmise sur un système large et ancien de patronage (Gomez et Jomo, 1997). Son assise électorale tend en effet à s'éroder et la concurrence s'intensifie avec l'émergence d'une coalition d'opposition formalisée, le Pakatan Rakyat, dont Anwar Ibrahim devient le leader à sa sortie de prison en 2004. Le deuxième défi, économique, est de parvenir à assurer une croissance suffisante, clé du *statu quo* politique en Malaisie. Le troisième est de gérer la montée en puissance de la Chine et le quatrième, de continuer à faire face à l'extrémisme musulman, toutefois très minoritaire, dans un pays où l'Islam est religion d'État. Le cinquième et dernier défi est associé à l'impact du retournement des cours du pétrole et des matières premières.

Cet article examine la manière dont le Premier ministre Najib Razak a pris en charge les limites du modèle de développement malaisien, tout en cherchant à donner un nouveau souffle et une plus grande légitimité à son parti. Dans des circonstances initialement difficiles, il poursuit un ensemble de réformes nécessaires à l'accomplissement de l'ambition historique de faire de la Malaisie un pays pleinement développé à l'horizon 2020⁴. Cependant, après une première séquence aux apparences libérales et progressistes, le climat politique et social s'est brutalement dégradé : la détérioration des relations interraciales, la montée du racisme et des dissensions politiques sur fond de corruption à très haut niveau sont aussi les marqueurs des années Najib. L'analyse, chronologique, est centrée sur la conduite des affaires publiques dont elle souligne les éléments de continuité ou de rupture.

4. M. Mahathir, *Wawasan 2020* (Vision 2020), 1991.

L'entrée en matière : Najib Razak face à la crise financière globale (2008-2009)

La crise des *subprimes* en Malaisie

Industrialisée grâce à la stratégie de promotion des exportations, l'économie malaisienne est fortement extravertie (les échanges extérieurs représentaient 192 % du PIB en 2007) et donc vulnérable aux fluctuations de la demande mondiale. Ainsi, à l'automne 2008 lorsque les premiers partenaires commerciaux de la Malaisie (États-Unis, Europe, Japon) entrent en récession, les exportations malaisiennes s'effondrent. Bien que le pays parvienne à assurer une croissance positive sur l'année 2008 (4,8 % contre 6,7 % en 2007) grâce au rebond de la demande intérieure, il enregistre un recul global en 2009 (-1,5 %). Suite à la chute du secteur manufacturier exportateur, le ralentissement s'est en effet propagé aux secteurs à vocation domestique : le bâtiment, l'agriculture et le secteur minier (pétrole et gaz : -6 %, dès la fin 2008). Entre janvier 2008 et janvier 2009, l'industrie manufacturière a ainsi enregistré une baisse d'un quart de ses ventes et perdu un dixième de ses effectifs. La vente d'ordinateurs et de périphériques a été divisée par deux en un an, celle de semi-conducteurs a baissé de 35 %. Suite aux licenciements massifs et après avoir aussi affecté le revenu des petits producteurs agricoles, la crise a pesé sur la demande des ménages malaisiens, entraînant une baisse de la confiance des ménages et de leur propension à consommer. Dans le même temps, l'investissement privé a chuté de 7,8 %⁵.

Face à cette crise, le gouvernement intervient massivement, dans la tradition d'un pilotage interventionniste de la croissance à grand renfort de déficits budgétaires⁶. Quand Najib Razak arrive officiellement au pouvoir en avril 2009, la continuité avec le gouvernement précédent est parfaite

5. Statistiques de la Banque centrale, Bank Negara (2015), disponible sur : www.bnm.gov.my.

6. De telles mesures de relance avaient déjà été utilisées sous Mahathir (crise de 1986 et 1997-1998) et sous Badawi (crise liée à l'éclatement de la bulle internet en 2001). Voir E. Lafaye de Micheaux, *Malaisie, un modèle de développement souverain ?* Lyon, ENS Éditions, 2012.

puisqu'il en était le vice-Premier ministre et ministre des Finances. Depuis l'automne, il avait été *de facto* en charge de la conduite des affaires intérieures⁷ et c'est lui qui était directement à l'origine du premier paquet de relance fiscale de 7 milliards de ringgits (soit 1 % du PIB) en novembre 2008.

Au pouvoir, Najib Razak conserve d'ailleurs le portefeuille de ministre des Finances et poursuit sur la même voie, lançant une deuxième salve de relance budgétaire en mars 2009 (60 milliards de ringgits, près de 10 % du PIB). La mesure la plus inattendue concerne l'investissement direct étranger, le gouvernement acceptant de remettre en cause les clauses liées à la discrimination positive en faveur des Bumiputra⁸. L'inflation ralentit et s'établit autour de 6 % à la fin de 2008 après une série d'ajustements des prix de l'essence au détail par le gouvernement alors même qu'une politique monétaire expansionniste est adoptée⁹. Le marché du crédit connaît un ralentissement mais il n'enregistre pas d'effondrement dans un contexte global pourtant défavorable. Ainsi, la crise de 2008-2009 en Malaisie ne revêt pas la dimension bancaire et financière qu'elle connaît aux États-Unis et en Europe. Elle ne se traduit pas non plus par un chômage massif et durable¹⁰, ce qui peut s'expliquer par deux raisons : la première est que la crise, bien que sensible, n'a pas duré ; la seconde est que, comme à chaque épisode de crise économique, la Malaisie licencie une partie importante de sa main-d'œuvre immigrée dont environ la moitié est clandestine : les statistiques officielles sont donc peu affectées.

7. Badawi, discrédité par l'échec électoral de 2008, avait annoncé dès septembre son retrait du pouvoir et confié à Najib sa succession, en tant que dauphin légitime et loyal d'un Premier ministre dont il prenait peu à peu la place.

8. Les Bumiputra, autrement dit les « fils du sol » sont bénéficiaires de politiques de discrimination positive depuis la New Economic Policy (1971-1990) visant à compenser un retard économique historique. La statistique nationale a additionné les Malais et d'autres populations indigènes de Malaisie orientale (Iban, Dayak, Kadazandusun, mais aussi les musulmans originaires d'Asie du Sud présents de longue date en Malaisie, ou plus récemment les Philippins immigrés au Sabah, etc.) pour pouvoir justifier de quotas élevés (60 %) dans de nombreux domaines de l'emploi public et, jusqu'en 2003, de l'enseignement supérieur.

9. Le taux d'intérêt directeur est réduit d'un point par deux mesures successives (novembre 2008 et janvier 2009) pour s'établir à 2,5 %. Le taux de réserve obligatoire est également abaissé à plusieurs reprises. L'aide aux PME est aussi assurée par la Banque centrale, non indépendante par statut, via un concours aux garanties.

10. En légère hausse au premier trimestre 2009 (4 % de la population active), le chômage était déjà revenu à 3,3 % en 2010.

Démographie, géographie et système administratif de la Malaisie

Multiethnique, multiculturelle, multilingue et marquée par le pluralisme religieux, la Fédération de Malaisie a pour religion d'État l'islam. Elle abrite une population de 30 millions d'habitants sur un territoire complexe, géographiquement (deux entités territoriales : péninsule malaise et Nord de l'île de Bornéo) et administrativement : treize États et trois territoires fédéraux, Kuala Lumpur, Putrajaya et Labuan. La description officielle de cette population par groupe ethnique met en évidence sa profonde diversité : les Malais y sont (très légèrement) majoritaires (50,3 % mais représentent 60 % de la population en péninsule malaise), les autres Bumiputra non Malais représentent 11,8 % de la population nationale mais sont concentrés à 90 % sur Sabah et Sarawak où ils représentent la moitié de la population de Malaisie orientale – qui totalise 3,2 millions de personnes dont moins d'un million de Malais. Ensuite, les Chinois représentent 22 % (environ 6,6 millions, résidant à 93 % en péninsule), les Indiens 6,5 % et les « autres », Orang Asli pour l'essentiel, 0,9 %. Compte tenu de son déficit chronique de main-d'œuvre, la Malaisie abrite une importante population étrangère (8 %) en grande majorité des travailleurs masculins d'Asie du Sud-Est (Indonésie en tête) et d'Asie du Sud (Bangladesh, Sri Lanka, Népal). La statistique publique classe également la population par religion : en 2014, 64 % de la péninsule et 51 % de la Malaisie orientale est musulmane. Comme le spécifie la Constitution « un Malais est un individu qui professe la religion musulmane » (art. 160), de ce fait tous les Malais de Malaisie sont musulmans (cf. leur carte d'identité), et, en moyenne, un Malaisien non malais sur dix est musulman. Mais à Sabah et au Sarawak, cette proportion est plus élevée : 37 % de la population non malaise y est musulmane, de même qu'elle est proportionnellement plus chrétienne (un tiers de la population) alors que globalement moins de 10 % (9,2 %) des Malaisiens seulement le sont ; la deuxième religion nationale étant le bouddhisme (20 %), la quatrième : l'hindouisme (6,3 %).

Source : Department of Statistics Malaysia, 2015.

La reprise dès 2010 : demande interne soutenue et relais pris par les exportations... chinoises

Après la pire récession depuis la crise de 1929, l'Asie tire la reprise de l'économie mondiale et la Malaisie s'inscrit dans ce schéma. Un rebond de la croissance intervient dès 2010 grâce à l'action contra-cyclique de l'État

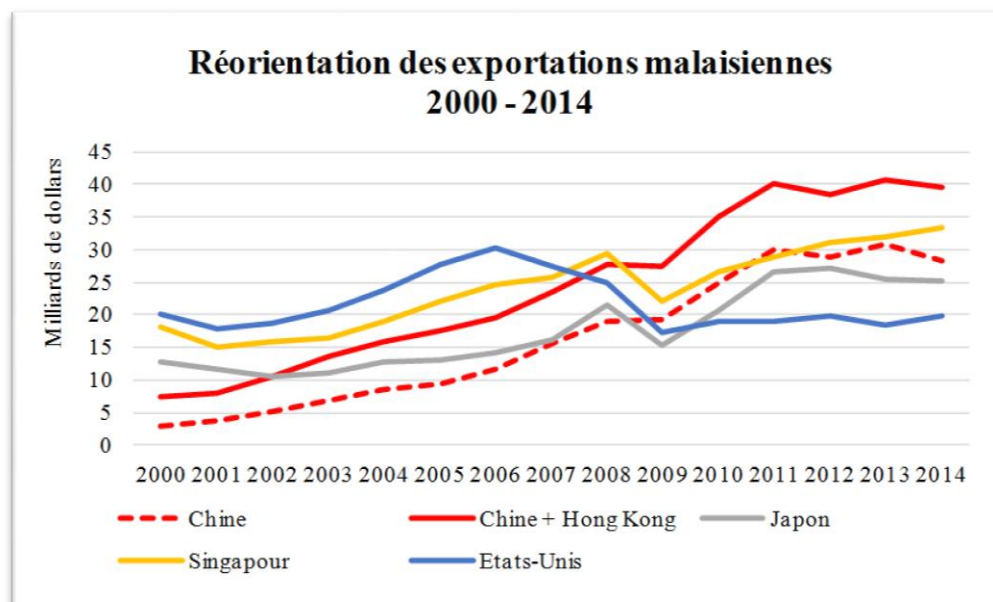
mais pas seulement ; l'économie a également pu s'appuyer sur de nouveaux relais de croissance grâce à la réorientation du commerce malaisien en direction de la Chine. En un temps extrêmement court, celle-ci a joué le rôle d'amortisseur du choc sur les exportations et de moteur de la reprise, dans la mesure où elle-même échappait largement à l'effet récessif de 2008. La crise de 2009 marque précisément le moment où les courbes des échanges avec les partenaires traditionnels (États-Unis, Europe, Japon, Singapour) se croisent avec celle, montante, de la Chine : les cartes se redistribuent, et la Chine devient ce qu'elle est désormais, le premier partenaire commercial de la Malaisie.

Le commerce malaisien s'est profondément restructuré au cours de la décennie 2000. En début de période, la Malaisie, classée parmi les 20 premiers exportateurs mondiaux et le premier pour les semi-conducteurs, dépendait essentiellement d'un secteur et de trois pays (États-Unis, Singapour, Japon), ce qui a joué en sa défaveur lors de la crise de l'électronique en 2000-2001. L'objectif de diversification tant sectorielle que géographique a donc été inscrit dans le 9^e plan quinquennal (2006-2010). Les mesures gouvernementales ont visé à réduire la vulnérabilité due à sa dépendance à l'égard de la demande américaine et, pour cela ont notamment cherché à développer le secteur agroalimentaire *halal* en direction des pays du Golfe et de l'Indonésie.

Dans le même temps s'opérait la réorganisation du réseau des multinationales de production électronique à l'échelle de la région Asie, permise par l'arrivée de la Chine et d'autres pays de l'ASEAN à bas salaires dans la chaîne de valeur. Cette réorientation a modifié la hiérarchie des pays clients de la Malaisie en donnant une place nouvelle à la Chine, devenue maillon central de la production électronique, notamment japonaise. La concentration initiale des échanges malaisiens diminue alors rapidement : les trois premiers partenaires, qui représentaient 60 % des exportations de la Malaisie avant 2001, ne pèsent plus que 45 % des exportations en 2006, puis 35 % en 2015, tandis que la part de la Chine (et surtout de la Chine continentale) a fortement et rapidement augmenté. De 7,6 % en 2000 – dont plus de la moitié est due à Hong Kong –, la part des exportations chinoises passe à 17 % en 2009 – dont moins d'un tiers pour Hong Kong –, puis à 18 % en 2010. Le commerce bilatéral sino-malaisien, qui atteint 100 milliards de dollars en 2014, constitue le socle d'une relation qui va s'intensifier fortement sous Najib Razak¹¹. En 2015, lorsque

11. E. Lafaye de Micheaux, « Chine-Malaisie (vue de Malaisie) : menace ou relation consensuelle inscrite dans la continuité ? », « Économie Politique de l'Asie » (II. Asie Orientale), opinion débat, *Revue de la Régulation*, n° 15, disponible sur : <http://regulation.revues.org>.

les partenaires historiques, notamment Singapour, ont repris leur place,



cette part chinoise semble stabilisée à 13-14 %.

Schéma 1 : Réorientation des exportations malaisiennes, 2000 - 2014

Source : IMF, Direction of Trade Statistics.

Conséquences de la crise : endettement public élevé et discours sur le *Middle Income Trap*

Najib Razak ne bénéficie pas immédiatement de ce rebond économique ; d'abord parce que l'endettement public a subitement augmenté, ce qui, sur fond de crise de la zone euro, est perçu comme un signe de fragilité par les marchés financiers. D'autre part, de la Banque mondiale au PNUD en passant par *The Economist* et la Banque asiatique de Développement (BAD), les publications se multiplient sur le thème de la Malaisie prise au piège du *Middle-Income Trap*. Aux prétentions nationales de la *Vision 2020*, on oppose l'industrialisation rapide des nouveaux pays émergents asiatiques qui bénéficient de salaires très inférieurs. La Chine, bien sûr, mais plus encore le Vietnam, ou même le Cambodge voire la Birmanie et le Laos, sont désignés comme des challengers potentiels de la Malaisie.

De fait, l'économie malaisienne semble alors dans un entre-deux : la spécialisation dans l'électronique montre peut-être ses limites, les investissements directs étrangers commenceraient à délaisser Penang, et la

relative faiblesse des ressources humaines persiste¹². On observe aussi le *brain drain* d'étudiants et jeunes travailleurs qualifiés d'origine non-Bumiputra (autrement dit des Malaisiens d'origine chinoise ou indienne)¹³.

Pourtant la Malaisie a une productivité du travail très élevée par rapport au reste de la région et, dans l'industrie, ses salaires, en progression lente, sont déjà dépassés par les salaires ouvriers chinois. Ensuite, bien que la Malaisie ait connu plusieurs crises au cours de la douzaine d'années précédant les calculs, toutes liées à des chocs externes (1997-1998 ; 2001 ; 2009)¹⁴, elle est parvenue chaque fois à rebondir, la dynamique de croissance se repositionnant entre 4 % et 6 % annuels. Dès 2010 (+7,4 %), puis au cours des années suivantes, la régularité de la reprise contredit la prédiction d'une stagnation inéluctable. *In fine*, c'est l'adaptabilité du modèle de croissance malaisien orienté par l'État, nourri par un tissu d'entreprises locales dense et ouvert sur l'extérieur (un trait qui remonte à l'introduction du capitalisme sur son territoire) qui apparaît : passée la crise, ces éléments, dont hérite Najib, vont être mis à profit au cours de son mandat dans le cadre des réformes qu'il engage.

12. Si elle reste relativement élevée par rapport au reste de l'ASEAN, la qualité du capital humain est le point faible du développement malaisien au sortir de la NEP (E. Lafaye de Micheaux, « Éducation et croissance en Malaisie », thèse de doctorat, Dijon, 2000). Malgré la prise de conscience sous Badawi, ce problème est encore très loin d'avoir été résolu.

13. Ce sujet fera l'objet l'année suivante du rapport annuel : World Bank, *Malaysia Economic Monitor* 2011, « Brain Drain ».

14. Ce point diminue fortement la moyenne annuelle sur la période arbitrairement retenue par les calculs de Jesus Felipe « Tracking the Middle-Income Trap: What it is, Who is in it, and Why ? » ADB *Economic Working Paper Series* n° 306, mars 2012, 37 p. Et, selon nous, en invalide largement la portée.

Un libéral au pouvoir : *Economic Transformation Programme et 1Malaysia* (2009-2013)

Najib Razak le libéral

De par ses études en Grande-Bretagne, de par ses liens avec les milieux d'affaires et sa fine connaissance de l'appareil politique local et national, Najib Razak fait figure d'homme moderne. Davantage marqué par une idéologie libérale – à la fois économique et politique – que ses prédécesseurs, il semble un peu en décalage avec la classe politique malaisienne. Ainsi, il se démarque du style Mahathir, tout à la fois souverainiste et nationaliste, insoumis vis-à-vis du FMI (en 1998) et autoritaire face à ses opposants, utilisant largement l'arsenal répressif hérité de la fin de l'administration coloniale (*Emergency* anticomuniste, 1948-1960). Par ailleurs, beaucoup moins religieux que son prédécesseur Badawi, Najib Razak semble n'avoir que peu à faire du mot d'ordre d'*Islam Hadari*, subtile volonté de concilier en douceur mais de manière efficiente la modernité capitaliste avec l'éthique musulmane traditionnelle (Delfolie, 2015).

Najib Razak, cadrage biographique

Né le 23 août 1953 à Kuala Lipis (Pahang), Najib est issu d'un milieu très influencé par la culture britannique. Scolarisé au Saint John's College de Kuala Lumpur, il part au Molven Boy's College puis suit une licence de sciences économiques à la Nottingham University en Angleterre : à son retour en Malaisie, il s'exprime plus aisément en anglais qu'en malais. Son père et son oncle ayant été Premiers ministres, sa mère, Rahah Noah, fille d'un éminent ministre des Affaires étrangères sous Tunku Abdul Rahman, il bénéficie de larges réseaux d'amitiés parmi les hautes sphères de l'élite nationale. Najib Razak a divorcé de Tengku Zainah Iskandar, nièce du sultan du Pahang, pour épouser en secondes noces en 1987 Rosmah Mansor, qui partage avec

lui le goût du luxe et du pouvoir. Femme d'affaires avisée, intelligente et très autoritaire, elle contribue à la gestion de l'image, de la fortune et des relations publiques du couple ; sa présence aux réunions de cabinet et son entrisme dans les dossiers de son mari lui valent de solides inimitiés dans la classe politique.

Najib Razak a débuté son parcours professionnel à 21 ans (cadre à Petronas) mais il embrasse aussi une carrière politique en visant d'emblée des fonctions stratégiques. Ainsi, élu du Pahang au *Dewan Rakyat* à 23 ans (1976) sur l'ancienne circonscription de son père (Pekan), il rejoint le conseil suprême de l'*UMNO* cinq ans plus tard. En 1987, il remplace Anwar Ibrahim à la direction de la branche des jeunes militants du parti, avant d'en devenir un des vice-présidents (1993), puis le numéro deux (2003).

Sa carrière ministérielle est précoce (1978), devenant le plus jeune *Deputy Minister* de l'histoire (énergie, postes et télécommunications) avant d'être nommé ministre adjoint de l'Éducation (1980) et ministre adjoint des Finances, avant ses 30 ans (1981). En 1982, il quitte le cabinet fédéral pour être désigné *Chief Minister* de l'État du Pahang, là encore, étant le plus jeune à avoir jamais occupé ce poste. Il devient ministre de la Culture, de la jeunesse et des Sports en 1986, puis ministre de la Jeunesse et des sports (1987), ministre de la Défense (1990) et ministre de l'Éducation (1995). En 1999, il est redevenu ministre de la Défense, poste cumulé à partir de fin 2003 avec celui de vice-Premier ministre.

Son ambition le conduit à nouer des alliances de circonstances pour conforter son assise. Bien que moins crédible que ses prédécesseurs pour faire de la thématique religieuse, ressort mobilisé jusqu'à l'usure, un socle de son action, il a préservé les acquis de la politique d'institutionnalisation de l'islam, n'hésitant pas à donner des gages en ce sens (Shariah Index, 2015) et approfondissant le développement de la finance islamique et du business halal. Il n'a jamais renoncé à user de ses appuis financiers pour soutenir ses objectifs politiques. Pour beaucoup, il symbolise en raison de son statut d'héritier dynastique et de la longévité de sa carrière, les pratiques autoritaires mais surtout l'affairisme de l'*UMNO*. Son crédit a aussi été entamé par l'image très négative de son épouse honnie, Rosmah, et par les conséquences du meurtre du mannequin mongol et traductrice Altantuyaa Shaariibuu, fait divers politico-sentimental sordide dans lequel son implication (il était alors ministre de la Défense) a été suspectée. Le procès des deux exécutants de l'assassinat a eu lieu en 2013 (acquittement) puis a été révisé en 2015 (peine de mort).

Source : d'après D. Delfolie, « État, société et religion en Malaisie » thèse de doctorat (Annexes biographiques) Paris, 2011.

Au cours de son mandat, les attentes du capitalisme international (incarnées par les agences de notation) à l'égard de la Malaisie comme pays

émergent et paradis des investisseurs¹⁵ vont retenir toute son attention. Loin du temps où les agents de la finance mondiale étaient insultés par Mahathir, les agences de *rating* Fitch, Moodys, Standards & Poors et le FMI ont été courtisés et associés aux discussions techniques, permettant à Najib Razak, qui est aussi ministre des Finances, de mettre directement en valeur auprès de ces acteurs les mesures prises et de véhiculer une image plus précise du développement économique, administratif ou budgétaire du pays.

Le propre frère de Najib, à la tête de la banque CIMB¹⁶ lui assure une familiarité et une proximité avec la City de Londres quand il ne représente pas officiellement la position malaisienne au sein des arènes financières internationales. Jusqu'à ce qu'il prenne ses distances avec lui suite au scandale 1MDB, Nazir Razak légitimait directement Najib dans ces milieux. De même, dans les négociations d'extension du Partenariat Trans-Pacifique (TPP) à de nouveaux partenaires, qui ont démarré en 2010 avec la Malaisie, Najib Razak, à la différence de ses prédécesseurs, s'engage vigoureusement en faveur de la poursuite de la libéralisation des échanges extérieurs.

La marque de Najib Razak sur la planification quinquennale

Avec l'arrivée de Najib Razak au pouvoir, la planification quinquennale va enregistrer de profonds changements dans le contenu et dans le style. En 2010, il annonce que le pays doit entrer dans une ère de réformes modernisatrices pour préparer 2020 : sous la *National Transformation Policy* (EPU, 2015), les transformations de l'économie et du gouvernement devront aller de pair. Le caractère participatif du travail d'élaboration du cadre pluriannuel s'inscrit sous le signe de la nouveauté : les documents de planification vont devenir très colorés, de type presque publicitaire. En revanche, Najib Razak maintient le principe de l'orientation indicative de la conduite de l'économie sur cinq ans¹⁷ et s'en sert pour mettre en place une batterie d'indicateurs permettant d'évaluer l'action publique. L'*Economic Transformation Programme (ETP)*, dont le 10^e Plan (2011-2015) est la première étape, vise à permettre à l'économie malaisienne d'atteindre le statut d'économie à revenus élevés. Le soutien à la croissance passe par la

15. La Malaisie s'affiche comme un « Profit Center » à l'échelle mondiale, citant volontiers le classement de la Banque mondiale, *Doing Business*, où elle apparaît 18^e en 2015.

16. Deuxième banque malaisienne après Maybank – environ 100 milliards d'euros de capital – dotée du plus large réseau de banques d'investissement en Asie Pacifique.

17. E. Lafaye de Micheaux, *op. cit.*, 2012. G. Felker, « Malaysia's Development Strategies » in M. Weiss (éd.), *RHCM*, 2015, p. 133-147.

reprise de l'investissement privé et promeut les gains de productivité en faisant émerger un nouveau modèle économique basé sur l'innovation, la montée en gamme des exportations et l'attractivité des investissements étrangers. Il s'agit aussi d'améliorer la qualité de la main-d'œuvre, de réduire la dépendance au travail étranger, de promouvoir une concurrence plus juste, d'abandonner en faveur du business des éléments de discrimination positive pro-Bumiputra, et de développer les infrastructures de la « société de la connaissance ». Les autres objectifs touchent au rééquilibrage des comptes publics : réforme fiscale (TVA et fin des subventions sur le pétrole) accompagnant la réduction de la dépendance des comptes publics à la manne pétrolière afin d'atténuer le caractère rentier de l'État¹⁸ et privatisation des entreprises qui lui sont liées (Government-linked Corporations - GLCs)¹⁹. L'effort de modernisation par des investissements publics serait réduit et concentré sur 12 domaines clés (*National Key Areas*) afin de créer un effet de levier en matière d'investissements privés et de croissance (Pemandu, 2010). Il s'agit d'abord de l'aménagement du « Grand Kuala Lumpur » et de la Klang Valley, du tourisme, du secteur pétrolier et gazier, des services financiers, de l'électronique, de la distribution, de l'huile de palme, etc. : au total, 800 milliards de ringgits d'investissements (plus de 200 milliards de dollars), dont seulement 100 sont d'origine publique, ont ainsi été planifiés. Pour accompagner ces réformes, le renforcement du service public est décrit dans le *Government Transformation Programme (GTP)* : une véritable machinerie technocratique instaurant la culture du résultat témoigne du souci de bonne gouvernance et de transparence de l'action publique : sept résultats clé nationaux (NKRAs), systématiquement associés à des indicateurs quantitatifs (des centaines d'indicateurs de performance – *Key Performance Indicators*, KPIs) traduisent le souci du gouvernement en faveur de la lutte contre le crime (1) et la corruption (2) ; de l'amélioration de la qualité de l'éducation (3) ; du relèvement du niveau de vie des ménages pauvres (4) ; de l'amélioration des infrastructures de développement rural (5) et des transports publics urbains (6) ; et de la limitation de la progression du coût de la vie (7).

18. Sur la fiscalité malaisienne : *Economic Report* annuel du Ministère des Finances (chapitre 4, Public Finance), disponible sur : www.treasury.gov.my.

19. Parmi elles, l'État distingue 29 entreprises publiques non financières (NFEPs) ; ce sont celles dont la propriété publique du capital dépasse les 50 %, le chiffre d'affaire annuel est supérieur à 100 millions et/ou « ont un impact significatif sur l'économie », comme Petronas, Axiata, Malaysia Airlines, etc. Le financement public des GLCs est réalisé via les Government-linked investment companies (7 en 2015), les plus importants étant le Minister of Finance Incorporated (MoF) ; Khazanah Nasional, fonds souverain considéré comme le bras investisseur du gouvernement, et l'Employees' Provident Fund (EPF).

Sur le fond, le plan s'inscrit dans la continuité d'un cadrage politique alternant depuis ses origines (1955) les objectifs de croissance et de redistribution afin de souder la nation (UNDP, *Malaysia Human Development Report* 2013, p. 18). Mais la participation des citoyens et le souci de l'efficacité du service public ont fait leur apparition dans le dispositif de politique publique, conformément à l'agenda néo-institutionnaliste de la bonne gouvernance. Il s'inscrit dans un programme gouvernemental cohérent (l'ETP) qui incarne la marque gestionnaire de Najib Razak selon un agenda que l'économiste Terence Gomez qualifie de tournant néolibéral²⁰. Cependant les ambitions de réforme de 2010 vont se heurter à une situation budgétaire dégradée et vont appeler bien des contournements et accommodements. Enfin, les réformes portées par Najib le libéral s'affichent aussi en politique, au niveau du principe institutionnalisé d'inégalité citoyenne en faveur des Bumiputra et sur le front des libertés civiles.

L'ouverture de la société : Satu Malaysia et promesses d'abolition des lois liberticides

Avec Satu Malaysia, noté 1Malaysia, mot d'ordre omniprésent sur les écrans de télévision, épinglé sur toutes les vestes des membres du parti UMNO et scandé en prélude à chaque allocution, Najib Razak propose d'ouvrir un nouvel horizon à la politique malaisienne. Alors que le niveau de revenus n'a cessé de progresser depuis 30 ans, que les inégalités ont eu tendance à diminuer (du moins jusqu'à la crise de 1997) et que la pauvreté reculait fortement, en particulier dans les campagnes, le problème social le plus aigu en Malaisie porte sur les Orang Asli (marginalisés socialement et spatialement), les populations de Sabah et Sarawak (oubliées d'une politique publique centralisée accaparée par les besoins de la péninsule), mais aussi les Indiens²¹. Aussi, à côté des mesures²² qui continuent à favoriser expressément les Bumiputra, le Premier ministre introduit-il des politiques inédites dans le domaine de la santé (1Klinik, pour des consultations à 1MYR pour tous les citoyens), du logement et en termes de prestations sociales pour les plus démunis sans distinction de « race ». L'ouverture historique des droits sociaux aux autres citoyens que les Malais

20. F. Bafoil François, T. Gomez et C. Kee Cheok, *The State's Return to Business: The Global Financial Crisis, Neo-liberalism, and GLCs*, Routledge, Abington, 2015.

21. B. Vadivella, *Tragic Orphans, Indians in Malaysia*, Singapour, Iseas, 2014.

22. Comme l'accès au logement, à la terre, au capital des entreprises, aux marchés publics, aux emplois publics, aux subventions à la création d'entreprises et de PME, aux nouveaux secteurs liés au marketing islamique, et, plus décriés sans doute, aux subventions à l'éducation – primaire et secondaire – et aux études supérieures, entre autres.

majoritaires constitue une innovation majeure, rompant à la fois avec le laisser faire de la période coloniale et post-coloniale et avec la discrimination positive instaurée en 1971.

Ce faisant, Najib espère aussi et surtout bénéficier politiquement d'un appui électoral élargi, dans la mesure où les Malais et Bumiputra, base de l'électorat de l'UMNO et bénéficiaires directs des mesures de discrimination positive, n'ont pas suffi à assurer au parti une large victoire aux élections de 2008. La politique consistant à servir exclusivement (ou presque) cet électorat pour en tirer des dividendes systématiques semble dépassée. Najib espère ainsi apparaître auréolé de son libéralisme à l'égard des non-Malais et sortir renforcé dans leurs intentions de vote.

C'est aussi dans cet esprit qu'il annonce en septembre 2011 une série de mesures favorables aux libertés publiques : assouplissement du contrôle des médias, libéralisation de la loi sur les rassemblements, abrogation du tristement célèbre *Internal Security Act (ISA, 1960)* – loi d'exception qui permettait la détention sans procès de toute personne portant atteinte à la sécurité de l'État, et dont Mahathir s'était largement servi au cours de son règne²³. Considérée comme une pseudo-démocratie au caractère extrêmement ambigu, la Malaisie a toujours fait coexister les formes d'un régime démocratique parlementaire doté d'un système électoral marqué par la compétition politique et un régime partiellement autoritaire, dirigé par un seul et même parti depuis l'Indépendance²⁴. La promesse, en septembre 2011 de l'abrogation de la loi la plus répressive de l'arsenal répondait à l'une des raisons d'être historiques de l'opposition.

Par ses annonces, Najib Razak, plus mondain et cosmopolite que ses prédécesseurs, a véhiculé une image d'ouverture et de modernité tout à fait en phase avec l'air du temps néolibéral, et répondant aussi, avec ses promesses de démocratisation, aux attentes en matière de bonne gouvernance. En effet, à côté de la lutte anti-corruption dont, à la différence de son prédécesseur il s'est bien gardé de faire un cheval de bataille (tout en conservant les outils institutionnels tels la Malaysian Anti-Corruption Commission), il a mis l'administration – en grande partie composée de fonctionnaires malais – au service de l'ensemble des citoyens, et l'a rendue comptable de son action. « People First, Performance Now », ce mot d'ordre de l'année 2009 a symbolisé un double tournant gestionnaire et démocratique de la Malaisie, la réforme partant aussi de

23. Serait aussi supprimé le *Banishment Act*, autorisant à expulser les étrangers, datant de 1959 et l'*Emergency Ordinance*, promulguée au lendemain des émeutes de 1969 qui, comme l'*ISA*, autorise la détention sans procès pour une durée indéterminée.

24. H. Crouch, *Government and Society in Malaysia*, Londres, Cornell University Press, 1996.

son appareil d'État. Avec *1Malaysia* (2010) et l'abolition du plus arbitraire des textes de loi s'affiche l'innovation sociale et politique de Najib, avec le vœu d'ouvrir la société à un horizon dépassant les clivages ethniques tout en donnant de nouveaux gages en matière de libertés civiques.

Toutefois, la réputation de Najib, connue de longue date par les Malaisiens, n'est pas celle d'un idéaliste, ardent défenseur des droits de l'homme et de l'égalité raciale, mais bien plutôt d'un maître de la politique, extrêmement pragmatique, voire cynique, désireux de sauver les prochaines élections et ses propres réseaux de patronage en jouant sur tous les tableaux et en particulier sur les effets d'annonce. Les observateurs étrangers sont sur la réserve face aux ouvertures annoncées dans une période qui apparaît alors comme déjà pré-électorale²⁵. Il est vrai que la référence permanente au peuple (*Rakyat*) venant de cet aristocrate jugé cynique, avide de pouvoir et d'argent ne fait pas illusion. Les leaders d'opposition (rapidement suspendus de session parlementaire en 2010), Mahathir ou la presse en ligne ont mis en lumière les ficelles et les contradictions du nouveau message politique, soulignant une campagne nationale de 38 millions de ringgits, un concept qui copie *One Israel* (vendu par la même société de communication APCO), des dispositifs lourds comme *1Malaysia email*, (programme couteux et bénéficiant à une société privée endettée) ou *KR1M* (épiceries franchisées de piètre rapport qualité/prix). Au final *1Malaysia* paraît comme un message confus dans ses propositions. Seuls les extrémistes pro-malais (groupe Perkasa) semblent clairement identifier le sens du projet et soulignent qu'en promouvant l'égalité raciale *1Malaysia* remet en cause la préséance historique, légitime et constitutionnelle des Malais (citant l'article 153 de la Constitution accordant une position spéciale aux Bumiputra)²⁶.

Ainsi, les réformes économiques sont lancées et sur le front politique l'UMNO cherche à assurer sa survie, mais les élections générales de 2013 vont porter un coup fatal aux vellétés de réformes politiques²⁷.

25. *The Economist*, 24 septembre 2011.

26. *The Malaysian Insider*, 18 novembre 2010.

27. N. Fau, « Malaisie, l'année des "promesses tenues" », in *Asie du Sud-Est 2014*, J. Jammes et F. Robinne (dir.), Irasec, 2014.

2013-... Échec électoral, raidissement politique et orthodoxie budgétaire

Le prix de l'amertume : la libéralisation politique fait les frais de la déception électorale

Mai 2013 : des élections presque perdues pour l'UMNO

Annoncées en juin 2011, les 13^e élections générales se sont tenues deux ans plus tard, l'UMNO ayant cherché désespérément le moment favorable alors que les contestations se multipliaient et que la société civile montait en puissance (succès du rassemblement de Bersih 3.0)²⁸. Le retard dans la tenue du scrutin a favorisé la coalition d'opposition, le Pakatan Rakyat (PR, l'Alliance du Peuple) regroupant le PKR (parti de la Justice nationale) dirigé par Anwar Ibrahim depuis la fin de sa peine d'emprisonnement, le DAP (Parti d'Action démocratique, à majorité historique chinoise et très bien implanté à Penang) et le PAS (le Parti islamique malaisien, alors encore dirigé par son leader spirituel élu du Kelantan, Nik Aziz). La campagne électorale n'a duré que 15 jours, sans que le découpage des circonscriptions, très défavorable à la coalition d'opposition n'ait pu être revu équitablement²⁹. Récoltant seulement 47 % des suffrages exprimés le 5 mai 2013, le Barisan Nasional enregistre le plus mauvais score de son histoire, perdant 2 sièges là où le PR en gagnait 11. Mais servi par le découpage électoral et sauvé par le Sabah en Malaisie orientale³⁰, il parvient à s'assurer la majorité parlementaire (60 % des sièges), et il domine toujours dans la majorité des États.

28. N. Fau, « Une année de contestation », *Asie du Sud-Est 2013*, in J. Jammes et F. Robinne (éds.), Irasec, 2013.

29. Ainsi au Perak, 100 000 voix d'écart confèrent à l'opposition le même nombre de sièges que la coalition de gouvernement (12) tandis qu'avec seulement 5 600 voix d'écart, le Perlis offre un siège au BN contre rien au PR; idem à Labuan et Putrajaya. On pouvait ainsi estimer qu'avec 25 % des voix, le Barisan était encore en mesure de gouverner (Fau, 2013, p. 221).

30. Sabah et Sarawak (10 % de la population) disposent d'un quart des sièges au Parlement. Le Sarawak via des élections anticipées garantissait déjà 25 sièges au Barisan ; le Sabah en a rapporté 22 (autant que le Pahang -10-, le Selangor -5-, le Negeri Sembilan -5- et Kuala Lumpur -2-réunis).

La chute est rude pour Najib Razak qui, amèrement, s'interroge au lendemain de ce qui apparaît comme un cinglant échec : « Mais que veulent donc de plus les Chinois ? » Le revers est en réalité à mettre sur le compte de la jeunesse, y compris malaise, qui s'est détournée massivement de la coalition historique, mais tout est dit ici : l'effort d'ouverture de 2011 était bien en direction de l'électorat chinois urbain éduqué et critique, aspirant à davantage de libertés civiles, de liberté d'expression et d'égalité. *1Malaysia* et les annonces de réformes politiques n'ont donc servi à rien. Le contrecoup engendré par cette déception électorale va être d'une grande violence.

Raidissement politique et retour des procès d'opinion

La Malaisie va au fil des mois assister tout à la fois à un raidissement autoritaire, à la montée du racisme et des dissensions interethniques³¹. S'y joue aussi très vite, et plus clairement encore suite au décès du leader spirituel Nik Aziz, une ouverture politique en direction du parti islamique PAS. Le durcissement de la répression contre toutes les critiques politiques, qu'elles soient issues de la coalition d'opposition, des milieux intellectuels, du barreau et des défenseurs des droits de l'homme va être orchestré directement par Najib Razak³², en même temps qu'il laisse la bride sur le cou des extrémistes nationalistes pro-malais qui, dès lors, se déchaînent³³. Enfin, la montée des échos de revendications d'autonomie de la part du Sarawak et du Sabah va être d'abord fortement réprimée puis, au fur et à mesure qu'apparaît crucial leur vote, ces populations seront de plus en plus écoutées et courtisées.

Dans ce contexte tendu, le *Sedition Act* (1948) a été remis au goût du jour en 2014 et au début 2015 : sous couvert de protéger la cohésion nationale, il a été très largement utilisé pour emprisonner des parlementaires de l'opposition et des manifestants, en particulier à Penang lors de la célébration de l'indépendance nationale le 31 août 2014, mais également un spécialiste de droit constitutionnel Azmi Sharom, arrêté suite à un cours de droit à l'université Malaya. Pratique abusive, elle a montré le vrai visage d'un pouvoir très fragilisé par la contestation. Anwar Ibrahim a également été renvoyé en prison à l'issue d'un procès politique intenté dès l'instant où il s'est trouvé en mesure d'obtenir la direction de l'exécutif local (Menteri Besar) de l'État du Selangor, le plus riche État du pays passé à

31. E. Lafaye de Micheaux, « Drame aériens, désarroi et reprise en main politicienne », in *Asie du Sud-Est 2015*, A. Pesses et F. Robinne (éds.), Irasec, 2015 ; K. Kia Soong, *Racism & Racial Discrimination in Malaysia*, Suaram, Petaling Jaya, 2015.

32. Suhakam, *Malaysia Human Rights Report*, Petaling Jaya, 2014.

33. E. Lafaye de Micheaux, « Malaisie, le fil du rasoir », *Asie du Sud-Est 2016*, A. Pesses et F. Robinne, Irasec, 2016.

l'opposition depuis 2008. Condamné à cinq années d'emprisonnement en mars 2015, vieillissant et malade, Anwar Ibrahim a ainsi vu ses espoirs de carrière brisés et l'opposition s'en est trouvée très affaiblie. Lorsque le parti islamique PAS, lui-même divisé, choisit d'en sortir pour répondre aux ouvertures habiles de l'UMNO dans sa direction, le Pakatan Rakyat se défait en juin 2015. Des années de structuration politique et de travail en commun au sein d'une opposition aussi disparate que motivée s'effondrent ; 20 ans de raison d'être du PAS également, dont la compétition pour gagner l'électorat malais avait alimenté la course politique à l'islamisation³⁴. En attirant le PAS vers l'UMNO (un ralliement tout sauf acquis encore plusieurs mois après), Najib Razak est parvenu à faire éclater la coalition d'opposition et remporte là sans doute l'une des plus grandes manches de son mandat³⁵.

1MDB, un scandale et des conséquences sans précédent

Cette victoire politicienne est toutefois reléguée au second plan lorsqu'éclate le scandale financier 1MDB incriminant directement Najib³⁶. Fragilisé par l'ampleur du scandale, il se voit désavoué par plusieurs membres de son parti et mis en garde publiquement par la conférence des Sultans³⁷. N'ayant jamais été particulièrement populaire, il perd là aussi ce dont il bénéficiait *a minima* : le respect et la loyauté des Malaisiens³⁸. Dès lors, chacun semble attendre que Najib Razak abandonne le pouvoir (le plus rapidement possible et par n'importe quel moyen). Mais l'impétrant donne plutôt le sentiment de remporter la mise : le durcissement de l'appareil répressif autour de lui au cours de l'été, le limogeage brutal des ministres critiques (ainsi son vice-Premier ministre et garde des Sceaux Muhyiddin Yassin, remplacé par le Ministre de l'intérieur, Zahid Hamidi, le 29 juillet), le musellement de l'opposition parlementaire, alliés à la poursuite systématique et à très haut niveau de toutes ses responsabilités sur la scène internationale (présidence de l'ASEAN ; conseil de sécurité de l'ONU ; position dans la lutte antiterroriste) ont fait de lui, sur toute la période de crise, un personnage national et international incontournable.

34. N. Farish, « Islam et politique en Malaisie : une trajectoire singulière », *Critique Internationale*, 2001/4, n° 13.

35. Selon Ong Kiat Ming par exemple, tout portait à penser que cette structuration de la politique nationale allait rester la même, au moins jusqu'aux 14^e élections générales. Ong K.M. « Malaysian Political Parties and Coalitions » in M. Weiss (ed), *RHCM*, 2015, p. 25-35.

36. *Wall Street Journal*, « Fund Controversy Threatens Malaysia's Leader », 1^{er} juillet 2015.

37. « State Rulers in Malaysia Press for Inquiry Into Premier, Najib Razak », *New-York Times*, 10 août 2015.

38. « Avant, on était très fiers de dire qu'on était Malaisiens. Maintenant, on en a honte » travailleur manuel, Kuala Lumpur, janvier 2016.

Les marchés financiers qui s'étaient émus en juillet 2015 et avaient joué à la baisse la monnaie malaisienne en réponse à l'instabilité politique, ne semblent plus sanctionner autre chose, en octobre, que les effets attendus sur l'économie malaisienne du ralentissement chinois, de la montée du taux directeur de la FED et la poursuite de la baisse du cours du pétrole. À l'automne, la chute politique semble évitée, le pouvoir de Najib est hors d'atteinte et l'économie poursuit sa trajectoire dans un contexte mondial et régional de plus en plus défavorable.

La quadrature du cercle : soutien à l'investissement dans un contexte budgétaire difficile... en période de baisse des prix du pétrole

Sur le plan des structures macroéconomiques, l'investissement public est très élevé en Malaisie, atteignant voire dépassant l'investissement privé. Or Najib ne sait s'il peut soutenir cette dynamique à moyen terme alors que les déficits publics s'accroissent. Mais comment s'en passer alors que la croissance n'est pas stabilisée et que les investissements directs étrangers sont moins présents³⁹ ? Selon certaines études, le pays serait parvenu à un stade d'implication du secteur public nuisant à la fois à la dynamique d'investissement privé (à travers un effet d'éviction)⁴⁰ et à la croissance. Dans le même temps, la pression à la consolidation budgétaire s'est intensifiée : un rapport de l'agence Fitch avait mis en lumière en 2013 quinze ans d'une fiscalité prodigue ayant conduit à un déficit chronique et une dette publique atteignant 55 % du PIB⁴¹. Le 10^e Plan avait prévu de redynamiser le secteur privé (via des mesures de soutien à l'entrepreneuriat) pour qu'il reprenne le rôle moteur dans l'investissement. En 2014, le gouvernement annonce des mesures de rigueur budgétaire, la diminution des subventions sur l'essence et le report de grands projets publics de construction.

Ces engagements sont toutefois contraires aux pratiques d'un État devenu de plus en plus rentier⁴², les ressources naturelles (pétrole et gaz) lui ayant permis de conserver une fiscalité très faible, malgré la montée en

39. Après avoir fui en 2001, ils avaient repris avant de rechuter en 2009. En 2010, leur part est devenue une inconnue pour le gouvernement. En 2014, les IDE composent 20 % de l'investissement privé.

40. J. Menon et T.-H. Ng, « Are Government-Linked Corporations Crowding Out Private Investment in Malaysia? », *ADB Economic Working Paper Series*, n° 345, mai 2013.

41. Le déficit budgétaire est entre 3 et 6,7 % du PIB depuis 2005.

42. H. Varkkey, « Natural Resource Extraction and Political Dependency: Malaysia as Rentier State », in M. Weiss (éd.), *RHCM*, 2015, p. 189-199.

charge du périmètre et de l'ampleur de l'intervention publique. De plus le poids politique des entreprises liées au gouvernement (par statut et/ou par patronage politique) bénéficiant d'accès privilégié aux marchés publics rend difficile toute brusque réduction des dépenses de développement⁴³. Aussi, pour Najib Razak la tentation est-elle grande de maintenir des investissements publics, malgré l'effet d'éviction, pour soutenir l'investissement et la croissance, en comptant sur le pétrole (dividendes de Petronas, taxes à la production et à l'exportation) pour financer le déficit.

Cependant, à la fin 2014, la très forte chute du cours du pétrole vient réduire les marges de manœuvre. En effet, en 2013, 31,2 % des recettes du gouvernement sont issues des revenus pétroliers⁴⁴ tandis que la fiscalité malaisienne sur les ménages et les sociétés n'est ni élevée, ni progressive⁴⁵. Dans ces conditions, les marchés s'interrogent sur la soutenabilité de l'endettement malaisien face à la chute du cours du baril : l'objectif fixé à 3 % du PIB reposait sur une estimation du baril à 100-105 dollars, or celui-ci est tombé à moins de 60 dollars en décembre 2014. Najib Razak est obligé d'annoncer, début janvier 2015, une coupe de 5,5 milliards de ringgits dans les dépenses de fonctionnement et confirme la mise en place de la TVA (*GST* à 6 %). Mais Petronas, entreprise publique et première entreprise multinationale du pays, a été désignée « société la plus rentable d'Asie » par le magazine *Fortune* en 2013 : de quoi rassurer les observateurs sur sa capacité à ajuster les dividendes versés à son actionnaire, l'État malaisien. D'ailleurs, en juin 2015, l'agence Fitch ramenait de négative à stable sa note sur la Malaisie (A-) jugeant finalement le pays en mesure de continuer à réduire ses déséquilibres malgré la chute du cours du pétrole.

Sur le front de l'investissement privé, le gouvernement tire aussi son épingle du jeu malgré les circonstances, car les progrès perceptibles en 2011 et 2012 se sont confirmés : en 2014, l'investissement public ne pèse plus que 36 % de la formation brute de capital fixe, un résultat tellement conforme à la politique de l'*Economic Transformation Programme* (2011-2020) que les questions ne manquent pas de surgir⁴⁶.

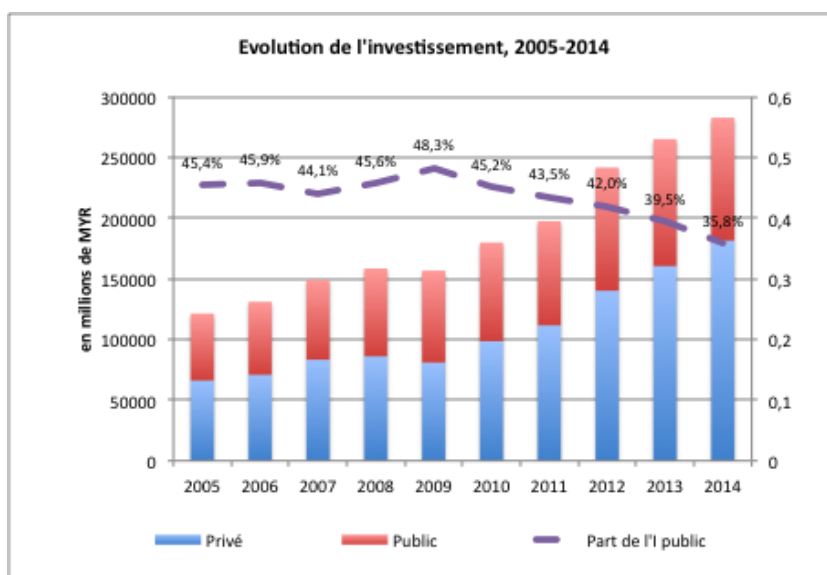
43. Y. L. Khor, « The Tough Task of Narrowing Malaysia's Fiscal Deficit », *ISEAS Perspective*, n° 56, octobre 2013.

44. Ce pourcentage a atteint 40 % en 2008.

45. K. S. Jomo et C. H. Wee, *Malaysia at 50*, SIRD, 2014, p. 111-114.

46. C. Lee, « Malaysia Strives for Fiscal Consolidation and Off Balance Sheet Transformation », *Iseas Perspective*, n° 62, 2014, novembre 2014.

Schéma 2. L'investissement public et privé malaisien (2005-2014)



Source : Department of Statistics, Malaysia, 2015, table 3.3.1

En fait, la « reprise de l'investissement privé » provient très largement des entreprises liées à l'État (GLCs), très puissantes financièrement et économiquement, qui représentent un tiers de l'économie nationale, la moitié de l'indice composite de capitalisation boursière (KLCI) et le tiers de la capitalisation de Bursa Malaysia. Très capitalistiques, elles contrôlent 80 % des transports et stockage et plus de la moitié de l'activité des services publics (gaz, électricité), de l'agriculture, de la banque, des télécommunications et de la distribution. Associées traditionnellement aux anciens monopoles publics et aux plantations, elles sont désormais présentes dans quasiment tous les pans de l'économie⁴⁷. Les effets d'éviction viennent du fait qu'elles bénéficient de traitement préférentiel de la part du gouvernement (appel d'offres) et de réglementation favorable ; elles ont tendance à investir dans les secteurs où elles ont déjà une forte présence, à un niveau permettant de fortes économies d'échelle, tandis que les firmes privées hésitent à se positionner sur ces mêmes secteurs. Ainsi on peut considérer que cette hausse de « l'investissement privé » sous le 10^e Plan tient en réalité en bonne partie à l'investissement des GLCs, directement liées aux commandes de l'État, dont une partie de l'activité s'enregistre désormais en hors-bilan.

Najib le libéral semble donc appliquer une orthodoxie en partie de façade : sous son mandat, l'État n'est pas en train de reculer⁴⁸, mais

47. J. Menon, *op. cit.*, 2013, p. 4-5.

48. Autre exemple : les dépenses publiques de consommation finale représentaient 15 % du PIB en 2005 (comme en 1985-1987) ; en 2015, elles pèsent 14 %.

continue à œuvrer via les entreprises publiques non financières et les GLCs. La rhétorique, toujours plus *market-friendly*, séduit les investisseurs et les agences de notation qui positionnent très favorablement la Malaisie dans les classements de compétitivité et d'attractivité. Parallèlement, les données de structure montrent que le pouvoir a intérêt à conserver des liens étroits avec les GLCs, expliquant que le mouvement de privatisation de ces établissements, annoncé en début de mandat et dans le 10^e Plan, ait été interrompu.

Une économie sur les rails

Au cours d'une période politiquement scabreuse en 2014 et 2015, l'économie malaisienne fait figure de rempart solide. Najib s'appuie sur une administration économique réputée et, en ce qui concerne la Banque centrale, très respectée à travers la personnalité du gouverneur, Tan Sri Zeti. À ce poste depuis la crise asiatique de 1997, elle a opéré la restructuration et la consolidation du tissu bancaire malaisien, accompagné l'ouverture des marchés financiers et encadré le développement de la finance islamique⁴⁹ (20 % des dépôts bancaires malaisiens en 2015). Les faiblesses d'un secteur bancaire et financier révélées en 1997 par la crise financière, ont été corrigées et le secteur semble aujourd'hui très solide. Les règles prudentielles y sont rigoureuses : les banques de Malaisie, peu nombreuses et fortement capitalisées depuis la restructuration des années 2000 sont parmi les mieux placées dans l'ASEAN de ce point de vue⁵⁰. Par ailleurs, les dettes en dollar sont réduites et la part des emprunts toxiques faible. Au regard des conditions objectives, la Malaisie peut désormais être considérée comme une place bancaire et financière offrant de grandes garanties. Le gouverneur de la Banque centrale, qui va prendre sa retraite en 2016, aura donné ses lettres de noblesse à l'administration macroéconomique et monétaire du pays. En dépit des fluctuations de la cote de Najib dans les médias, s'accompagnant à l'été 2015 d'un retrait des capitaux à court terme et d'une chute de la valeur de la monnaie (-14 % sur juillet-août), on pouvait considérer qu'au moins l'économie et la monnaie étaient bien administrées, à l'abri des erreurs graves dans ce domaine.

49. D. Delfolie, « Développement de la finance islamique en Malaisie, une dynamique sociopolitique endogène », *Capitalismes asiatiques et puissance chinoise*, P. Alary et E. Lafaye de Micheaux, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 223-261.

50. Rapport Moody's : « ASEAN Banks Well Placed for Basel III Capital and Liquidity Ratio Compliance » (juin 2015). Le critère de couverture des besoins de liquidité (Liquidity coverage ratios, LCRs) a aussi été intégré en Malaisie – comme à Singapour – et la plupart des banques y répondent déjà à 100 %.

Après un été 2015 sur le fil du rasoir pour Najib, la monnaie perd à nouveau de la valeur. Pourtant, le 21 septembre, les trois agences de notations participent à un exercice de communication commun à destination des marchés, réaffirmant leur confiance dans la Malaisie. Ce maintien d'une appréciation favorable alors que tous les voyants monétaires (chute du ringgit de 22 % sur l'année) et financiers (chute boursière régionale) pouvaient amener à envisager l'inverse, témoigne d'une lecture singulièrement optimiste de la situation malaisienne sur fond d'effondrement des cours du pétrole et de ralentissement chinois. Elle atteste de la réussite de Najib qui, à force d'associer ces agences aux réunions ministérielles (et avec la Banque centrale), sera parvenu à leur inspirer confiance et à faire porter l'évaluation sur certains aspects durables et favorables de son économie plutôt que sur des éléments conjoncturels. Sur la même ligne, l'ancien président de l'Autorité des services financiers britanniques (FSA), Lord Adair Turner, a suggéré que la Malaisie est tout à fait en mesure de résister à l'effondrement des prix des matières premières, en particulier du pétrole⁵¹. Il met en valeur la diversification de l'économie qui a eu lieu au cours de la décennie précédente : la Malaisie, à la différence de nombreux autres pays émergents, dépend de moins en moins de la rente pétrolière et des ressources naturelles. En effet, l'autre acquis remarquable du mandat de Najib tient à la réduction de la part du commerce extérieur et à la diversification de celui-ci.

L'objectif structurel de renforcement progressif de la demande intérieure pour en faire le principal moteur de l'économie a progressé : le salaire minimum a été introduit en 2014 et la part des échanges extérieurs dans le PIB s'est réduite, passant de plus de 220 % en 2000, à 210 % en 2004, puis à 138 % en 2015. En 2014 et 2015, la croissance de l'économie s'appuie essentiellement sur la consommation domestique et l'investissement privé⁵². Bien que l'économie reste encore largement exportatrice, elle a enregistré une restructuration tant géographique que sectorielle de ses exportations, tandis que l'industrialisation ralentit mais ne recule pas (elle pèse 51 % du PIB en 2015)⁵³. L'indice de la production industrielle a augmenté de 20 % entre 2010 et 2014 et les chiffres de l'emploi industriel sont aussi en croissance sur la dernière décennie, avec un maximum historique de 2 millions en 2012⁵⁴.

51. Voir sur : www.thestar.com.my.

52. Données Banque mondiale, 2016.

53. Bank Negara, table 3.4.2, 2016.

54. D'après la dernière date disponible (table 16.1, 1959-2012, *Statistic Department*, 2015).

L'industrie s'est en outre nettement diversifiée, malgré une capacité d'innovation très en deçà des niveaux coréens ou taïwanais et une population active dont la qualité de la formation reste structurellement le point faible des décennies écoulées⁵⁵. L'indice de concentration industrielle (CNUCED), qui n'avait cessé d'augmenter entre 1995 et 2000 (passant de 0,18 à 0,22), est retombé à 0,15 en 2008, soit un niveau plus proche de celui des économies développées (0,10) que de la moyenne asiatique (0,22). Cette diversification se traduit aussi par la baisse de la part de l'électronique dans les exportations, de 70 % des exportations manufacturées en 2002 à 44 % en 2015 (dont la moitié en semi-conducteurs). Sous Badawi puis Najib, les entreprises électroniques ont réussi une forme de diversification verticale (amélioration de la valeur ajoutée par montée en gamme et création de variétés) en emboîtant le pas des stratégies des multinationales du secteur transformant le système de production international asiatique. Parallèlement, les industries basées sur les ressources naturelles ont été favorisées par la montée des cours des matières premières sur la décennie 2000 : les exportations industrielles à base de ressources naturelles sont passées de 13 à 20 % du total⁵⁶. De 2000 à 2014, les exportations industrielles liées au caoutchouc ont triplé : pneus, semelles, cathéters, gants et préservatifs (que la Malaisie produit depuis 2007 et dont elle est leader mondial avec 12 milliards d'unités produites en 2014). Ainsi, les ressources naturelles ont effectivement permis à la Malaisie de poursuivre sa croissance durant les années 2000, sans pour autant conduire à la « reprimarisation » de l'économie. On observe plutôt le redéploiement et la modernisation d'industries exportatrices basées sur le secteur primaire, qui viennent s'ajouter à l'électronique et aux autres secteurs exportateurs malaisiens.

Au cours du mandat de Najib, l'économie a tiré parti de toutes les opportunités, la première étant de stabiliser la demande extérieure en phase de crise en s'arrimant en 2009 à la croissance chinoise, alors que les partenaires des pays développés plongeaient dans la récession ; la seconde a été de se diversifier grâce à ses riches ressources naturelles, sur un mode plus riche en valeur ajoutée à travers les « Ressource-Based industries » ; la troisième de s'appuyer sur ses positions acquises dans le domaine de l'électronique pour opérer une montée en gamme et poursuivre une diversification verticale des exportations. En conséquence, le pays n'est victime ni d'une chute durable de ses exportations, qui continuent à

55. K. Thiruchelvam *et al.*, *Malaysia's Quest for Innovation*, SIRD, 2013.

56. « Further Diversification of Malaysia's Resource Based Industries », *Economic Report*, Ministry of Finance, p. 22-23. Au total, en 2015, les exportations manufacturières pèsent 76 %, contre 15 % pour les exportations minières, et 9 % pour les exportations agricoles.

alimenter sa croissance, ni d'une désindustrialisation, à laquelle certains la condamnaient déjà. Grâce à la diversification du tissu exportateur, la baisse des cours des matières premières en 2014-2015 et le ralentissement chinois (2015) affectent les exportations malaisiennes (+6,2 % en 2014 et +2 % 2015 exprimées en monnaie nationale) sans pour autant heurter de plein fouet la dynamique économique, qui se maintient à 4,5-5 % de croissance sur 2015 et devrait poursuivre au même rythme en 2016 (FMI, 2016).

Les flux d'IDE, qui avaient été divisés par 5 en 2009 (tombant de 7,1 à 1,4 milliard de dollars), ont repris dès 2010 (9 milliards de dollars) et dépassé leur niveau d'avant-crise (avec 12 milliards en 2014). En 2015, la Malaisie figure au 18^e rang mondial du classement *Doing Business* (deux places de mieux qu'en 2014), avec la Chine à la tête des investissements industriels (MIDA, 2016). D'autre part, les réserves de change augmentent mécaniquement en raison de l'excédent commercial structurel du pays, de l'ordre de 25 milliards de dollars en 2015⁵⁷.

57. Les réserves de change sont tombées de 106 à 98 milliards US \$ au cours de l'été, puis à 94 en septembre-octobre 2015 et stabilisées depuis : 95 milliards US \$ en décembre 2015.

Conclusion : une économie sur de bons rails sous la domination de l'UMNO... comme en cas d'alternance politique

Économiquement, les éléments d'une tendance positive pour la Malaisie sont bien présents : une économie attirant toujours les investisseurs étrangers, présentant une structure industrielle plus diversifiée qu'il y a dix ans, à la dynamique de croissance mieux centrée sur la demande intérieure et nourrie par une importante classe moyenne⁵⁸. Ainsi, si l'on devait compter sur une crise économique pour déclencher un réel changement politique en Malaisie, il se ferait attendre. La relative prospérité malaisienne protège encore le pouvoir politique.

À court terme en revanche, suite à la réaction autoritaire de Najib au scandale qui a entouré les malversations liées à 1MDB, les incertitudes les plus lourdes sont celles qui pèsent sur la démocratie malaisienne, avec la remise à l'honneur du *Sedition Act*, l'introduction de mesures anti-terroristes et d'une nouvelle loi censée protéger la démocratie parlementaire mais aboutissant à sa stérilisation. Celle-ci n'a jamais été plus menacée, alors même que Najib affichait un libéralisme politique de bon aloi, poursuivant l'ouverture amorcée sous A. Badawi.

Après les élections de 2013, la mise en cause de Najib dans l'affaire de corruption et détournements de fonds 1MDB, la fin du règne de l'UMNO semble désormais possible. Ceci constituerait une rupture majeure dans l'histoire politique malaisienne, à défaut d'ouvrir une nouvelle ère idéologique sur le plan de la politique économique. En effet, les mesures actuelles, libérales et systématiquement favorables aux intérêts du marché et en particulier des capitaux étrangers ne sont pas remises en cause par l'opposition du Pakatan Harapan (le « parti de l'espoir » autrement dit le Pakatan Rakyat déjà reformé) car, sur la durée, ces instruments de pilotage

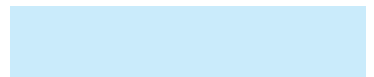
58. World Bank, Malaysia Economic Monitor 2014, Malaysia, *Toward a Middle Class Society*, novembre 2014.

et d'orientation de l'économie ont plutôt fait leurs preuves. Ainsi, les réformes engagées par Najib Razak au niveau de la modernisation de l'appareil bureaucratique, de la fiscalité ou pour l'accueil des investissements directs étrangers de même que l'instauration de liens plus étroits avec la Chine ne seraient pas reniées par une opposition qui, malgré son hétérogénéité sociologique et idéologique, partage un agenda économique libéral. Seuls les plus conservateurs du parti islamique (PAS) pouvaient y être opposés, or ce sont eux qui ont quitté la coalition. Donc, si l'opposition reconstruite devait parvenir à reprendre des forces électorales, à influencer le découpage des circonscriptions et à remporter finalement les prochaines élections générales, le domaine économique est celui où le changement serait vraisemblablement le plus limité tant le personnel politique comme la population semblent finalement attachés à la poursuite des grandes options retenues par le gouvernement depuis des années en matière d'économie politique.

Les dernières publications des *Asie.Visions*.

- Takashi Nagatsuji, « Determinants of Japan's ODA Allocation in Africa », *Asie.Visions* n° 84, mars 2016, disponible sur : www.ifri.org.
- Jean-François Heimbürger, « Tokyo face aux désastres naturels : leçons, enjeux et défis », *Asie.Visions* n° 83, mars 2016, disponible sur : www.ifri.org.
- Sophie Boisseau du Rocher, « Scientific Cooperation in the South China Sea: a New Vector for China's Security Diplomacy in Southeast Asia? », *Asie.Visions* n° 82, février 2016, disponible sur : www.ifri.org.
- Nancy Snow, « Japan's Challenges in Public Diplomacy, An American Vision », *Asie.Visions* n° 81, février 2016, disponible sur : www.ifri.org.
- Gilles Verniers, « The BJP and State Politics in India: A Crashing Wave? », *Asie.Visions* n° 80, décembre 2015, disponible sur : www.ifri.org.

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou recevoir davantage d'informations), merci d'écrire à l'adresse suivante : campagne@ifri.org.



institut français
des relations
internationales