La mission des Nations unies et la fondation de l'EDB

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland and Germany),
Solicitor (England & Wales and Hong Kong)
Of Counsel, KGP Legal LLC
alexander.ressos@kgplegal.com.sg
www.ressos.com.sg

Le chômage et la recherche d'une stratégie

Lorsque le People's Action Party forma le 5 juin 1959 le premier gouvernement entièrement élu de Singapour autonome, la ville faisait face à une situation que ses dirigeants qualifiaient de désespérée. Près de 70 % de la population vivait dans des taudis, l'économie reposait principalement sur le commerce et le taux de chômage atteignait deux chiffres.[1] Le commerce d'entrepôt décrit dans la partie A dominait encore l'économie. Tributaire des cours de l'étain et du caoutchouc ainsi que du bon vouloir des États voisins, il ne pouvait absorber une main-d'œuvre qui augmentait chaque année.

Les estimations de l'ampleur du problème varient. En 1991, Lee Hsien Loong, alors vice-Premier ministre, décrivit le Singapour de 1960 comme un pays pauvre et sous-développé, avec un produit national brut par habitant de 435 dollars US et un chômage de 14 %. Il rappela que 50 000 personnes étaient sans emploi à l'arrivée des experts des Nations unies. La mission elle-même retenait le chiffre de 12 % d'une population active estimée à 498 000 personnes, soit environ 63 000 personnes. Winsemius suggéra plus tard que le chômage réel, en comptant les colporteurs, les

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

aides familiaux non rémunérés et les personnes en sous-emploi, avait pu atteindre 30 à 35 %.[2] L'écart entre ces chiffres traduit la difficulté de mesurer le travail dans une économie de colporteurs, de coolies et de boutiques familiales, que le recensement de 1957 n'avait saisie qu'en partie.

Le gouvernement avait déjà pris de premières mesures. Un Singapore Industrial Promotion Board, créé en 1957 avec un capital de 1 million de dollars, avait été chargé d'encourager de nouvelles industries. Ses moyens étaient bien trop modestes face au problème. En 1959, le nouveau gouvernement adopta aussi la Pioneer Industries (Relief from Income Tax) Ordinance, qui offrait des exonérations fiscales temporaires pouvant aller jusqu'à cinq ans aux entreprises des secteurs déclarés industries pionnières.[3] Les deux mesures supposaient que la croissance industrielle suivrait dès lors que les investisseurs seraient encouragés. Il manquait un plan désignant les industries capables de réussir à Singapour et une organisation à même de les y attirer.

La mission Winsemius de 1960–1961

En août 1960, Goh Keng Swee, ministre des Finances, confirma que le gouvernement avait demandé aux Nations unies d'envoyer une équipe d'experts ayant participé à l'industrialisation de leur propre pays. Winsemius rappela plus tard que le gouvernement avait écarté deux candidats recommandés par les Nations unies avant que Goh ne le choisisse personnellement. L'historien leydois F. Stoelinga, qui a reconstitué l'épisode à partir d'archives néerlandaises, singapouriennes et onusiennes, a constaté que jusqu'à dix candidats avaient été envisagés. Winsemius avait été à partir de 1949 directeur général de l'industrialisation au ministère néerlandais des Affaires économiques. La mission commença ses travaux à Singapour le 4 octobre 1960.[4]

L'équipe réunissait des spécialistes des zones industrielles, du matériel électrique, de la construction navale et de la mécanique métallique venus de Suède, d'Italie et des États-Unis. Son chef adjoint, I. F. Tang, était un économiste d'origine chinoise de la Commission économique des Nations unies pour l'Asie et l'Extrême-Orient. Elle examina les perspectives des entreprises de mécanique existantes, des produits

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

métalliques, de la chimie et des plastiques, de la construction et de la réparation navales ainsi que des appareils électriques. À la mi-décembre 1960, Winsemius discuta d'un rapport préliminaire avec la Commission britannique à Singapour. Il déclara aux responsables britanniques qu'un chômage important pourrait être éliminé d'ici à la fin de 1965, à condition que Singapour accepte les recommandations dans leur ensemble. Le 14 décembre 1960, il remit le rapport préliminaire au Premier ministre, Lee Kuan Yew.[5]

Deux conseils qui accompagnaient le rapport sont entrés dans la mémoire politique de Singapour. Winsemius se souvint plus tard avoir dit à Lee que le développement économique était impossible tant que les communistes n'auraient pas été écartés du gouvernement, des syndicats et de la rue. Il conseilla aussi de laisser en place la statue de Stamford Raffles, car elle montrerait aux investisseurs étrangers que Singapour assumait son héritage britannique et accueillait volontiers leur savoir-faire.[6] Le premier conseil touchait à la lutte politique que décrit le chapitre II de la présente partie. Le second exprimait un thème qui traverse cet ouvrage : une petite ville marchande gagne sa vie en rassurant les étrangers.

Le rapport final, *A Proposed Industrialisation Programme for the State of Singapore*, fut publié par les Nations unies le 13 juin 1961 et devint connu sous le nom de rapport Winsemius. Il préconisait la création de plus de 200 000 emplois en dix ans, objectif que Stoelinga ventile en 214 000 emplois pour une population active appelée à croître de moitié. Winsemius voyait dans les relations du travail la plus grande menace pour le programme. Dans un passage cité par Lee Hsien Loong trente ans plus tard, le rapport avertissait que les investissements dans les infrastructures seraient gaspillés tant que les relations du travail existantes perdureraient, car les réserves ne pouvaient être dépensées qu'une seule fois.[7]

L'Economic Development Board Ordinance 1961

Le rapport proposait un organisme central chargé de mettre en œuvre le programme. Le gouvernement agit rapidement. L'Economic Development Ordinance fit l'objet d'une première lecture à l'Assemblée législative le 26 avril 1961 et d'une deuxième lecture le 24 mai 1961. Elle entra en vigueur le 1er août 1961, date

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

à laquelle le nouveau Board reprit les fonctions de l'Industrial Promotion Board. Le Board reçut 100 millions de dollars pour la période 1961 à 1964, soit cent fois le capital de son prédécesseur.[8]

La loi qui régit aujourd'hui le Board décrit toujours sa mission en termes larges. En vertu de la section 6(1)(a) de l'Economic Development Board Act 1961, les fonctions du Board comprennent la stimulation de « la croissance, l'expansion et le développement de l'économie singapourienne ». Des modifications ultérieures ont ajouté des tâches telles que le soutien aux entreprises locales et l'encouragement des entreprises clés à établir leur siège international à Singapour.[9] L'ampleur du mandat est voulue. Elle permettait au Board d'agir à la fois comme promoteur, planificateur, bailleur, prêteur et coordinateur.

Le gouvernement dota le Board de certains de ses fonctionnaires les plus capables. Hon Sui Sen, haut fonctionnaire, en fut le premier président de 1961 à 1968, avant de présider la Development Bank of Singapore puis d'être, de 1970 à 1983, ministre des Finances. Le premier dirigeant exécutif fut un Israélien, Eric J. Mayer, que Goh Keng Swee avait rencontré en Israël en 1959. Winsemius salua le choix d'un étranger comme la preuve que les besoins du développement économique l'emportaient sur le prestige national. Lee Hsien Loong cita plus tard Ngiam Tong Dow, J Y Pillay et S Dhanabalan parmi les fonctionnaires détachés auprès du Board, Goh Keng Swee étant « le maître d'œuvre du programme d'industrialisation ».[10]

Les premières années : Jurong et les limites de la substitution aux importations

La première tâche du Board fut matérielle. Le gouvernement choisit la zone marécageuse et vallonnée de Jurong, à l'ouest de l'île, pour y aménager une zone industrielle d'environ 9 000 acres, ce qui exigeait des remblaiements, des relogements ainsi que des routes et des réseaux d'électricité et d'eau. Les critiques surnommèrent le projet « Goh's Folly » (la folie de Goh).[11] Goh lui-même reconnut que le projet relevait d'un acte de foi. National Iron and Steel Mills fut en 1964 la première entreprise à implanter une usine dans la zone.[12]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Les premières usines fabriquaient des vêtements, des jouets, des perruques, des spirales antimoustiques, des bâtonnets d'encens et des fleurs en plastique.[13] Elles employaient beaucoup de main-d'œuvre et servaient surtout les marchés locaux et régionaux. La stratégie du début des années 1960 reposait sur l'attente d'un marché commun avec la Fédération de Malaya, que la fusion de 1963 semblait offrir avec un marché combiné d'environ 12 millions d'habitants. Les résultats restèrent en deçà des attentes. La part de l'industrie manufacturière dans le PIB réel n'augmenta que modestement après 1960. Environ 21 000 emplois manufacturiers furent créés jusqu'en 1965, tandis que le chômage restait à deux chiffres. Fin 1966, le chômage était monté à 70 000 personnes, soit plus de 10 % de la population active, alors que 25 000 jeunes sortant de l'école arrivaient chaque année sur le marché du travail.[14]

Notes

1. SG101 (Government of Singapore), « 1959–1965: Early Economic Strategies » (consulté en novembre 2026) : le PAP devint « the first full elected government of the self-governing state of Singapore on 5 June 1959 » ; « Nearly 70% of the population lived in slums » ; « unemployment rate was in the double digits ». ↩
2. Discours du BG Lee Hsien Loong, vice-Premier ministre et ministre du Commerce et de l'Industrie, lors du dîner du 30e anniversaire de l'EDB, 1er août 1991, National Archives of Singapore, document lhl19910801s, p. 1 et 3 : « 50,000 were jobless » ; « a Per capita GNP of US$435 and 14 per cent unemployment in 1960 » ; F. Stoelinga, *Albert Winsemius: De Nederlander achter de BV Singapore*, thèse de doctorat, Université de Leyde, 2020 (hdl.handle.net/1887/138392), p. 191–192, citant le rapport de l'ONU *A Proposed Industrialization Programme for the State of Singapore*, p. ii et 6, ainsi que l'entretien d'histoire orale avec Winsemius conservé aux National Archives of Singapore. ↩
3. Wikipedia, « Economic Development Board » (consulté en novembre 2026) : le Singapore Industrial Promotion Board fut créé en 1957 et « started with capital of $1 million » ; discours lors de la sixième International Tax

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Conference, Singapour, février 1980, National Archives of Singapore, document gct19800204s, p. 3 : « The Pioneer Industries (Relief from Income Tax) Ordinance was introduced in 1959 to provide tax holidays of up to five years to pioneer enterprises ». ↩

4. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., p. 13 et 188–189, citant Chan Chin Bock (éd.), *Heart Work*, Singapour, 2002, p. 16, les archives des Nations unies S-0175-1798-05 et Desker, *Goh Keng Swee: A Public Career Remembered*, p. 48 (Winsemius : « I was personally chosen by Dr. Goh Keng Swee … after they had rejected two candidates recommended by the United Nations »). ↩

5. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., p. 190 et 192–195, citant la note des entretiens avec Winsemius à la UK Commission les 12 et 13 décembre 1960, transmise par la Commission australienne à Singapour (mémo 121, 25 janvier 1961) : le chômage « could be eliminated by the end of 1965 » si Singapour « accepted the U.N.T.A.B. recommendations in toto ». ↩

6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., p. 196 et 198, citant l'entretien d'histoire orale avec Winsemius (National Archives of Singapore, Oral History Centre, bobine 2) : « You can forget everything, Mr. Prime Minister, unless two preliminary things are being done » ; sur Raffles : « Let Raffles stand where he stands … It's your presentation to the outside world that you accept the heritage of the British. » ↩

7. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., p. 207 : le rapport final fut publié le 13 juin 1961 par le UN Bureau of Technical Assistance Operations, Department of Economic and Social Affairs ; SG101, « 1959–1965: Early Economic Strategies », op. cit. : le rapport préconisait la création de « over 200,000 jobs » « within 10 years » ; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., p. 192 : 214 000 emplois, soit 412 emplois par semaine ; discours du BG Lee Hsien Loong, 1er août 1991, op. cit., p. 6, citant le rapport Winsemius, p. 116–117 : « Nothing will be built on it, and the reserves can only be spent once. ». ↩

8. Wikipedia, « Economic Development Board » (consulté en novembre 2026) : première lecture le 26 avril 1961, deuxième lecture le 24 mai 1961 ; « The ordinance commenced on 1 August 1961, thus taking over the functions of

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

SIPB. » ; SG101, « 1959–1965: Early Economic Strategies », op. cit. : l'EDB « was armed with $100 million over the period of 1961 to 1964 ». ↩

9. Economic Development Board Act 1961, section 6(1)(a), (e) et (g), telle que reproduite sur lawplayer.com à partir de Singapore Statutes Online (consulté en novembre 2026) ; la section 6(3) précise que la section n'impose au Board aucune obligation susceptible d'exécution forcée. ↩

10. Wikipedia, « Hon Sui Sen » (consulté en novembre 2026) : premier président de l'EDB de 1961 à 1968 ; président de DBS de 1968 à 1970 ; ministre des Finances de 1970 jusqu'à son décès le 14 octobre 1983 ; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, op. cit., p. 223, citant A. Winsemius, *Methods of Industrial Development*, p. 90 : Singapour nomma « a foreigner for a period of two years as executive secretary of the economic development board » ; discours du BG Lee Hsien Loong, 1er août 1991, op. cit., p. 2. ↩

11. Roots.gov.sg (National Heritage Board), « Transforming Landscapes, Improving Lives: 50 Years of Economic Development » : les critiques surnommaient Jurong « Goh's Folly ». ↩

12. SG101, « Jurong: From Swamp to Suburb » (sg101.gov.sg/economy/case-studies/jurong1, consulté en novembre 2026) : une zone de 9 000 acres à aménager par remblaiement, relogement et infrastructures ; « Jurong used to be nothing more than swampland » ; Goh « admitted that the Jurong project was 'an act of faith' » ; « The first company to set up a factory was the National Iron and Steel Mills in 1964. » ↩

13. Roots.gov.sg, « Transforming Landscapes, Improving Lives », op. cit., sur les produits des premières usines. Lee Hsien Loong, 1er août 1991, op. cit., p. 9, confirme seulement que les premiers certificats de pionnier de l'EDB allèrent à des entreprises « making condensed milk and chewing gum ». ↩

14. SG101, « 1959–1965: Early Economic Strategies », op. cit. : « A combined market of about 12 million people » ; part de l'industrie manufacturière dans le PIB réel passant « from 16.9% in 1960 » (le chiffre de 1965 est illisible sur la page) ; environ 21 000 emplois manufacturiers créés alors que le chômage restait à deux chiffres ; allocution du ministre du Travail, Ong Pang Boon, lors

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

du NTUC May Day Rally 1972, reproduite dans Kim Seah Teck Kim, « Singapore's National Wages Council: Its Influence on Industrial Relations » (1981) 23 Mal LR 52, annexe 1, p. 85. ↩

Disclaimer

This article is provided for general information only. It is based on publicly available sources as at its date of publication. These sources have not been independently verified against licences, regulatory registers or the records of the entities concerned. It is not legal, tax, financial or investment advice. Nor is it a recommendation to invest in, transact with or use the services of any entity mentioned. Law and regulation change frequently, so the content may be incomplete or outdated. To the fullest extent permitted by law, Dr Alexander Ressos and the publisher of SingaporeIQ exclude all liability for loss or damage arising from the use of or reliance on this article. Readers should obtain advice on their specific circumstances before acting or refraining from action.

Names and trademarks of the entities discussed belong to their owners and are used for identification only. Their mention implies no endorsement, affiliation or allegation of wrongdoing. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. Corrections and updates: contact@ressos.com.

© 2026 Dr Alexander Ressos. This article may be quoted with attribution to SingaporeIQ (SingaporeIQ.com). Reproduction in full and any commercial use require prior written consent. The Legal Terms at https://singaporeiq.com/legal-terms apply.

Author contact: Dr Alexander Ressos, TEP · contact@ressos.com