

De la dévaluation monétaire à un nouveau positionnement économique : la Thaïlande, 1984-1994.

Jean-Christophe Simon

ORSTOM, Dept. Sociétés Urbanisation
Développement UR 52 «Modèles et réalités du développement»
IREPD, Centre Asie, Grenoble

A partir de la présentation du contexte des dévaluations de 1981-1984 en Thaïlande, la mise en perspective de la décennie d'industrialisation rapide qui a suivi révèle la dimension d'un ajustement facilité par une tendance de croissance, et l'enjeu des réaménagements macro-économiques mondiaux, pour une économie en développement qui accepte les défis d'une ouverture renforcée. L'analyse du rôle des institutions monétaires et des politiques publiques montre la persistance d'une gestion économique plus comptable que programmatrice mais aussi un renouvellement des outils au service d'une stratégie exportatrice nationale. Les conclusions portent donc à la fois sur la spécificité du mode d'intervention étatique, et sur la transformation des dynamiques institutionnelles nécessaires au processus d'ajustement monétaire et à un nouveau positionnement international.

The paper presents the context of the 1981-1984 devaluations of the national currency in Thailand. These major economic events, together with other adjustment measures initiated a period of deepening of the country's open door and export-oriented policy. This new era was marked by the persistence of a gradual monetary and economic policy that failed however to anticipate the new prospects. But the following prosperity allowed the emergence of new interactions between private and public actors. This is evidence of the diversity of forms of public institutional support to enhance industrialisation in the case of the Asian NICs' development experience.

Les processus d'ajustement monétaires et financiers semblent marqués par une nette divergence dans les pays en développement : le début des années quatre-vingt a été la période de l'ajustement forcé pour tous – ajustement réussi dans les économies émergentes d'Asie et difficilement digéré en Afrique et Amérique latine. Le milieu des années quatre-vingt-dix voit plusieurs des économies asiatiques bénéficier d'une abondance de capitaux et faire face au défi d'une gestion monétaire souple du fait du dollar américain erratique. Il peut donc être utile de préciser les voies du desserrement de la contrainte d'ajustement dans certaines économies asiatiques, afin de comprendre la réalité de la crise antérieure et de son dépassement, et aussi de mettre particulièrement l'accent sur les outils de politique économique mis en œuvre par des gouvernements dont l'interventionnisme est fréquemment sous-estimé.

Certes les économies d'Asie en développement présentent des différences notables, mais il apparaît que tant le contexte que certains modes opératoires des politiques économiques rapprochent leurs situations (Garnaut, 1991). Le milieu des années quatre-vingt a marqué du sceau de la crise la plupart des économies nouvellement industrialisées d'Asie : Corée, Taiwan, Singapour, Thaïlande, Malaisie... Impact du deuxième choc pétrolier de 1979, coût de l'endettement externe, ralentissement des importations des grands pays industriels, et problèmes de coûts et restructurations internes se conjuguèrent dans ces pays pour contraindre à un ajustement drastique, et, fait notable, ce processus n'a pas dégénéré en crise durable. Les mesures prises diffèrent dans leur temporalité (Corden, 1990) mais dans la plupart des cas elles ont rapidement jugulé les déséquilibres et, bénéficiant d'un contexte porteur de reprise asiatique, ont préparé des positions actuelles renouvelées face aux enjeux de globalisation économique.

La Thaïlande, économie émergente, moins industrialisée que les « dragons » d'Asie de l'Est (Corée, Taiwan), et soumise à la contrainte pétrolière (à la différence de l'Indonésie et de la Malaisie), présente un cas intéressant. Les modalités de l'ajustement montrent, comme chez les voisins, la réalité des débats internes sur la politique publique (plutôt que l'opposition aux injonctions externes connues sur d'autres continents) et illustrent les changements essentiels du mode d'intervention étatique. On retrouve ici la nécessité d'un appareil d'Etat ayant une expérience, une maturité réelles pour agir avec détermination malgré les pressions, mais, dans ce cas thaïlandais, consensus, gradualisme s'opposent au dirigisme observé en Asie de l'Est aux stades comparables des processus d'industrialisation (Todaro, 1994).

En effet, l'emploi de l'outil de la dévaluation monétaire au début des années quatre-vingt en Thaïlande – la première dévaluation majeure

depuis les années cinquante – a marqué un tournant de la politique économique. Du fait d'une relative stabilité économique intérieure, l'Etat avait différé les réajustements monétaires au cours des années soixante-dix : la politique monétaire de la Thaïlande, complètement insérée dans la zone du dollar US, n'était pas coutumière des dévaluations¹. La dévaluation «à double détente» en 1981 et 1984 fut un choix de stratégie compétitive, politiquement assumée malgré son impopularité grâce à la ténacité des technocrates publics. Elle coïncida avec le début d'une nouvelle période de l'histoire du développement de la Thaïlande.

I. – LA THAÏLANDE EN CRISE D'AJUSTEMENT (1979-1985) ET LE NOUVEL IMPÉRATIF MONÉTAIRE

La Thaïlande a été habituée à la croissance rapide au cours des trois dernières décennies, ainsi qu'aux défis et chocs externes. Le premier choc pétrolier avait déjà fait vaciller l'économie, mais l'envol des prix des matières premières avait considérablement facilité la reprise de l'économie nationale (progrès de la production agricole et des ventes de matières premières) malgré les conséquences inflationnistes. L'ajustement nécessaire avait été différé, son importance dissimulée par les bonnes performances commerciales et les facilités financières (Muscat, 1994, p. 154 et sv.). La crise du début des années quatre-vingt est donc apparue comme un traumatisme plus profond par sa soudaineté et son ampleur : le choc économique était le produit d'une crise commerciale et en même temps d'une crise financière de l'Etat.

1.1. L'émergence d'une crise composite

La crise se produit dans une économie ouverte (le taux d'ouverture, exportations plus importations représentent déjà 45-50% du PIB au début des années quatre-vingt) mais encore largement dépendante de ses ventes de produits de base, principalement agricoles (tableau 3). La crise est donc d'abord commerciale : En effet, le deuxième choc pétrolier de 1979 provoque le renchérissement des achats externes et la réduction de certaines exportations primaires. Il en résulte un doublement du déficit commercial entre 1978 et 1979, déficit qui reste fort dans les années suivantes. Le mouvement de substitution des exportations n'étant pas encore très avancé, les possibilités d'accroître les recettes extérieures se

¹ Alors que les taux de change nominaux étaient maintenus, les calculs effectués au début des années quatre-vingt montraient que les variations de taux effectifs restaient dans une fourchette de 10% au cours des deux dernières décennies (Banque mondiale, 1983, p. 7-11).

tarissent. Les réserves de change diminuent de 25% entre 1978 et 1980 (le niveau de 1978 ne sera retrouvé qu'en 1985).

La crise est aussi financière et budgétaire : Dans un contexte de croissance facile, l'Etat n'avait cherché ni à améliorer son système fiscal (largement dépendant des taxes douanières) ni à maîtriser ses dépenses, gonflées par des efforts soutenus de développement des infrastructures de transports et sociales (en particulier dans les provinces où il fallait contrer les menaces de rébellion révolutionnaire). Ainsi, le déficit public s'envole de 0,2% à 13,4% du PIB entre 1973 et 1979.

La crise des années quatre-vingt intervient à l'issue d'une période où le système bancaire thaïlandais est en pleine expansion, et où les tendances inflationnistes s'affirment : entre 1975 et 1980 le montant des dépôts des banques commerciales double, et celui des actifs est triplé, et la banque centrale accélère ses émissions de crédit (voir Banque mondiale, 1983, p. 10). Par ailleurs, on relève une situation de fort endettement extérieur à une période de remontée des taux pour les emprunts internationaux. Cette dette est essentiellement publique, et son dérapage est là aussi causé par le laxisme des années soixante-dix (TDRI, 1987) : au cours des années soixante-dix, l'Etat n'hésite pas à emprunter à l'étranger, et les dispositifs contraignants sont mis en veilleuse (par exemple les procédures de contrôle de l'endettement public à travers le Debt Creation Committee).

Par la suite, les prévisions économiques sont plus incertaines dans le contexte du deuxième choc pétrolier et au début des années quatre-vingt les rentrées fiscales effectives sont régulièrement inférieures aux projections. De ce fait en 1982 le déficit est multiplié par deux, alors même que de lourds investissements sont programmés en 1981 par le nouveau gouvernement du général Prem Tinsulanond qui hérite d'une politique de financement d'infrastructures, et d'investissement des entreprises publiques (en particulier celles du secteur stratégique de l'énergie – pour la mise en valeur des ressources locales de lignite et de gaz naturel). De ce fait, la dette ne cesse de s'alourdir à partir de la fin des années soixante-dix : 5% du PIB en 1976, 10% en 1978, 25% en 1982, et elle culmine à 47% en 1985 (voir tableau 1).

1.2. La dévaluation à double détente

Le dérapage monétaire, symptôme du mal absolu pour les autorités de la Banque centrale constituait pour certains technocrates publics un élément justifiant une riposte vigoureuse (tableau 1). Pourtant dans ce contexte, on observe deux dévaluations successives, «dévaluation à

TABLEAU 1
Ajustement et stabilité monétaire

	1975	1980	1985	1990	1993
Dettes/PIB	15%	26%	47%	31%	29%
Inflation	5%	18%	2%	5%	3%

Source : Bank of Thailand.

double détente» donnant l'impression d'un bégaiement de la politique économique² :

– d'abord en 1981, la banque de Thaïlande décide un premier glissement de 1% en mai et 8,7% en juillet par rapport au dollar. Le baht était resté fixé au niveau de 1 US\$ pour 20 bahts. La dévaluation de 1981 clôt une période de trente ans au cours de laquelle le baht ne variait guère vis-à-vis du dollar US (graphique 1). D'ailleurs les années soixante-dix avaient été une période de stabilité des parités monétaires vis-à-vis du dollar américain dans la plupart des pays d'Asie du Sud-Est;

– en 1983 les experts croient la crise passée, et la Banque mondiale pense que la parité est bonne (Banque mondiale, 1983). Mais en 1984 une deuxième dévaluation forte de 14,7% est décidée (de ce fait, alors qu'un dollar pouvait s'acheter avec 21 bahts début 1981, il en faut 27 après le fatidique 2 novembre 1984). Cela était rendu nécessaire à la fois par la réévaluation relative du dollar sur les marchés mondiaux et par les difficultés de la Thaïlande (détérioration des réserves et des termes de l'échange).

On peut s'interroger sur les raisons de cette «dévaluation à double détente» et sur le choix de la parité retenue. Double détente car l'effet de la dévaluation de 1981 était vite apparu insuffisant : elle n'avait ni relancé les exportations, ni limité le recours aux emprunts publics à l'extérieur. Cependant il eut été impossible de provoquer un plus grand changement de parité d'un seul coup – essentiellement pour des raisons politiques, mais aussi car ni les technocrates ni les observateurs extérieurs ne croyaient à une crise durable (Banque mondiale, 1983). C'est en particulier pour cette raison que la politique se durcit par la suite : ainsi à partir de 1984 un plafond annuel de nouveaux emprunts, libellés en

² En mars 1978, la Banque de Thaïlande avait décidé de déconnecter la monnaie nationale par rapport au dollar, et elle annonça en juin qu'elle fixerait quotidiennement la convertibilité du baht en référence à un «panier» de monnaies où la pondération serait représentative des flux de devises (le dollar restait prépondérant, certes, mais c'était la fin de l'alignement officiel sur celui-ci). Cette mesure ne devint effective qu'en 1984.

bahts, est instauré et son contrôle est alors drastique. Ce mécanisme de limitation était complété par une limite du service de la dette pour un montant de 9% des recettes d'exportation.

La parité de 1984 visait à donner un nouveau choc à l'économie sans pour autant casser le dynamisme de la croissance interne³. En effet les conseils des experts financiers (cf. par exemple Banque mondiale 1983, p. 30) indiquaient nettement que seul un emploi mesuré de l'outil monétaire permettrait l'ajustement correct des facteurs de production – ajustement avec refus d'une voie inflationniste dont dépendait le succès de la politique de stabilisation. Il était impératif de ne pas trop pénaliser les importations indispensables (produits pétroliers, équipements publics et privés) et les coûts d'emprunts externes pour les entreprises.

Finalement la double dévaluation reflétait bien le «gradualisme» des autorités monétaires, qui préféraient l'utilisation de mesures éprouvées et progressives (droits de douanes, politique fiscale indirecte, restrictions monétaires et contrôle du crédit...) plutôt que les effets-chocs. La dévaluation était donc considérée comme une mesure extrême et risquée car les technocrates de la Banque de Thaïlande craignaient tout particulièrement ses effets inflationnistes (Leeatham, 1991), son image internationale négative et les turbulences politiques associées.

1.3. La gestion politique de l'ajustement monétaire

La scène politique thaïlandaise est confuse à cette époque : dans un contexte d'instabilité économique les remaniements internes des coalitions gouvernementales, s'additionnant aux pressions de la caste militaire, conduisent à des changements de cap : au début des années quatre-vingt la politique volontariste de modernisation économique et d'industrialisation conduite par l'Etat doit faire place à une gestion plus prudente⁴ qui privilégie l'orthodoxie des finances publiques.

Sur le plan politique, le phénomène de la dévaluation illustra alors le rôle central d'une fraction de la technocratie publique : l'idéologie stabilisatrice et les politiques publiques conservatrices furent prônées par

³ Il est intéressant de noter que, selon des relevés de l'association des producteurs de textile, 80% des devis en US\$ pour les lots exportés sont effectivement proposés avec un rabais de 10-15% dans les mois qui suivent la dévaluation (*Business in Thailand*, oct. 1985). Ceci atteste du souci de certains exportateurs de jouer davantage sur l'effet de compétitivité que sur une rente due au gain de change (même si la crise mondiale et les concurrences accrues peuvent avoir leur part dans cette tendance également).

⁴ Baptisée «Thai Incorporated», la politique du vice-premier ministre Boonchu Rojanasatien, menée en 1980-1981, s'inspirait des exemples japonais et coréen, pour préconiser une intervention étatique forte dans les secteurs stratégiques – infrastructures et industries lourdes – ainsi qu'une politique économique expansionniste.

des institutions publiques ayant un rôle prépondérant, et une capacité de faire valoir en dernière instance leurs priorités pour le processus de développement contre d'autres groupes des élites nationales.

* La dévaluation de 1981 teste la stabilité du nouveau gouvernement du général Prem Tinsulanond qui doit faire face à l'incompréhension de la plupart des politiciens et hommes d'affaires : cette mesure étant sans précédent, elle sembla excessive. D'ailleurs les débats parlementaires reflètent leur désarroi (Warr, 1994, p. 44). Dans ce contexte le gouvernement pouvait s'appuyer sur la Banque centrale : dotée d'un statut et d'un personnel garantissant sa compétence, elle put jouer le rôle d'un gestionnaire-arbitre indépendant⁵ et d'une autorité morale peu contestable – position relativement privilégiée par rapport à la majorité des PVD.

Ainsi la situation put être stabilisée : l'inflation fut en fait contenue, le gouvernement refusa de revenir en arrière (au prix de la démission du vice-ministre des finances) et anticipa certaines des mesures de rigueur, facilitant les négociations ultérieures avec le FMI en 1984 ! Garnaut (1991, p. 12) observe également les succès pour contrôler strictement l'offre monétaire et les flux de capitaux.

* La dévaluation de 1984 provoque une nouvelle tempête politique mais il est remarquable de noter que le gouvernement fit résolument face à certaines couches des milieux d'affaires habiles à faire retentir leurs griefs contre la dévaluation par la voix de l'opposition politique. Il dut surtout calmer les revendications de certains clans militaires prompts à brandir la menace d'un coup d'Etat – l'armée se sentait tenue à l'écart d'une décision politique majeure, et en plus les mesures économiques écorçaient son pouvoir budgétaire comme au sein de ses fiefs dans les entreprises publiques (Pongpaichit, dans Jayasurya, 1992, p. 41).

Dans ces circonstances, la Banque centrale réussit à confirmer sa maîtrise de la politique monétaire. Pour le ministre des finances, le pays jouait aussi sa crédibilité internationale, et il tenait à conserver des relations nettes avec les institutions financières et les grands bailleurs de fonds (aussi bien FMI et Banque mondiale que Japonais d'ailleurs, avec lesquels le ministre Sommai Hoontrakul avait des relations privilégiées).

Le contrôle de la politique monétaire demeura strict en 1984 (en particulier à travers le taux directeur, le contrôle des taux et du volume des crédits des banques) et il n'y eut effectivement pas de dérapage

⁵ La Bank of Thailand détient en effet une autonomie institutionnelle (établissement public doté d'un conseil d'administration), mais aussi morale, comme d'autres organismes sous tutelle du ministre des finances, tels que le Fiscal Policy Office et le Budget Bureau. Ces temples de la technocratie financière publique ont toujours abrité une philosophie de comptables sourcilleux, d'administrateurs rigoureux, tant par rapport aux programmes politiques trop ambitieux que face aux exigences budgétaires des ministres dépensiers.

inflationniste. Corden (1990) estime que ces politiques monétaires et de changes fixes réussirent en Thaïlande comme en Indonésie grâce à l'expérience régulatrice des Banques centrales et au degré élevé de crédibilité internationale permettant de conjuguer rigueur de technique financière et maintien de la confiance économique. Il ne faut pas négliger les objectifs de respect des principes de bonne gestion et d'une réputation internationale, qui accentuèrent la détermination de réussir la deuxième dévaluation et de maîtriser ses effets.

Les dévaluations s'inscrivaient dans un contexte d'ajustement – qualifié de « stabilisation » en Thaïlande. En effet des mesures globales furent adoptées dès 1980, mais durent être réaffirmées ou renforcées à plusieurs reprises. Elles comportaient un plafonnement des dépenses publiques, et en particulier des emprunts pour les entreprises publiques, des augmentations de recettes fiscales et parafiscales (taxes sur les produits pétroliers, sur les importations), un relèvement des tarifs publics sur les transports urbains, les télécommunications, ainsi que des mesures destinées à renforcer la compétitivité internationale de l'économie (politique de promotion des exportateurs) et la restructuration de certains secteurs (banque et sociétés financières, industries de base...).

Certes, ces mesures furent décidées en concertation avec les organismes financiers internationaux (et accompagnées des fameux prêts d'ajustement structurel de la Banque mondiale), mais elles ne furent pas réalisées sous la pression ou les injonctions, de « l'extérieur » ; on peut rappeler que la Thaïlande et la Turquie bénéficièrent toutes les deux de cette position d'autonomie négociée.

De manière significative le cinquième plan national de développement mis en œuvre d'octobre 1982 à 1986 était placé sous le signe de l'austérité (Muscat, 1994, p. 176). Le programme de stabilisation était appuyé par des prêts du FMI (trois protocoles en 1981, 1983 et 1985) et de manière moins substantielle par des prêts de la Banque mondiale (Structural Adjustment Loan I en mars 1982 et SAL II en avril 1983). Comme l'essentiel de la dette publique était le fait des entreprises publiques, le ministère des finances mit en œuvre des dispositifs très restrictifs d'approbation des plans d'investissement (sous contrôle à la fois des services du plan – NESDB – et du bureau du budget, et du bureau de la politique fiscale (Chaponnière et Simon, 1988).

Il est intéressant de noter que si la rigueur avait présidé à la mise en place des mesures initiales, la continuité et la ténacité ne furent pas le fort de l'administration économique. La logique institutionnelle des technocrates de l'Etat privilégia la stabilisation tranquille – base du système consensuel – pour éviter de créer des remous et controverses : « une politique équilibrée, flexible et surtout prudente » selon les termes

d'un fonctionnaire de la Banque de Thaïlande en 1987. Dès 1985, les réformes marquaient le pas, et la Banque mondiale suggéra l'adoption d'un troisième protocole, dans des conditions plus strictes. Il semble qu'à ce stade les évaluations économiques montraient que les projets financés par SAL II n'étaient pas mis en œuvre par beaucoup d'administrations responsables (TDRI, 1987 p. 96).

II. – DE LA DÉVALUATION À UNE NOUVELLE POLITIQUE DE COMPÉTITIVITÉ, 1987-1994

Après deux années (1985-1986) d'une situation vécue localement comme un marasme⁶, mais que de nombreux PVD auraient pu lui envier⁷, la Thaïlande profita d'une conjoncture générale à nouveau favorable aux économies asiatiques. Le pays fut en mesure de tirer parti d'une relance des exportations et reçut également une véritable manne financière liée aux recettes touristiques et à l'afflux des capitaux étrangers. Cette reprise masqua les difficultés du gouvernement pour mettre en œuvre les mesures d'ajustement.

2.1. La stabilisation et le redémarrage de l'économie

Il est à noter que même les experts pessimistes ne doutaient pas de la capacité d'ajustement au plus fort des années de crise, ni de la possibilité de retrouver une situation de reprise à la fin de la décennie (Ramangkura, 1981, p. 51 et sv.) mais personne ne pouvait pronostiquer le décollage économique et les performances de l'industrialisation qui marquèrent la fin de la décennie. Les analyses macro-économiques confirment les limites de l'outil et des explications monétaristes et le caractère composite des facteurs du redémarrage de l'expansion des années quatre-vingt (Dapice et Flatters, 1989, p. 4).

En effet, la réactivation de la demande mondiale provoqua un nouveau sursaut des exportations (graphique 2) et le glissement du dollar US, par rapport au yen (entériné par les accords du Plaza en 1985) et aux monnaies des nouveaux pays industriels d'Asie de l'Est entraîna des mouvements sans précédents.

⁶ Le tassement de la croissance fut largement causé par la contraction de la demande intérieure : crise agricole et ralentissement des exportations se conjuguèrent. Le ralentissement fut accentué par les politiques déflationnistes et les restrictions budgétaires.

⁷ Cette crise ne provoque en fait ni inflation forte comme dans de nombreux PVD à cette époque, ni récession véritable.

En Thaïlande, les autorités monétaires laissent glisser le baht avec le dollar (graphique 1), ce qui provoqua une surcompétitivité de la Thaïlande, et un afflux de capitaux en particulier du Japon et des nouveaux pays industriels de la première vague, Corée et Taiwan. Ces capitaux étrangers se dirigèrent vers les secteurs industriels et hôteliers où ils bénéficiaient de mesures promotionnelles, mais aussi vers la Bourse de commerce (Stock Exchange of Thailand) et l'immobilier.

L'afflux des capitaux étrangers dans la deuxième moitié des années quatre-vingt entraîna un doublement de leur part dans la formation brute de capital privé (montant de l'ordre de 8% selon la Banque de Thaïlande, voir aussi Akrasanee, 1991, p. 10) et une proportion également doublée dans les activités manufacturières – 55% contre 25% au début de la décennie, période à laquelle la construction, les mines et les services dominaient (tableau 2).

TABLEAU 2
Transformations structurelles

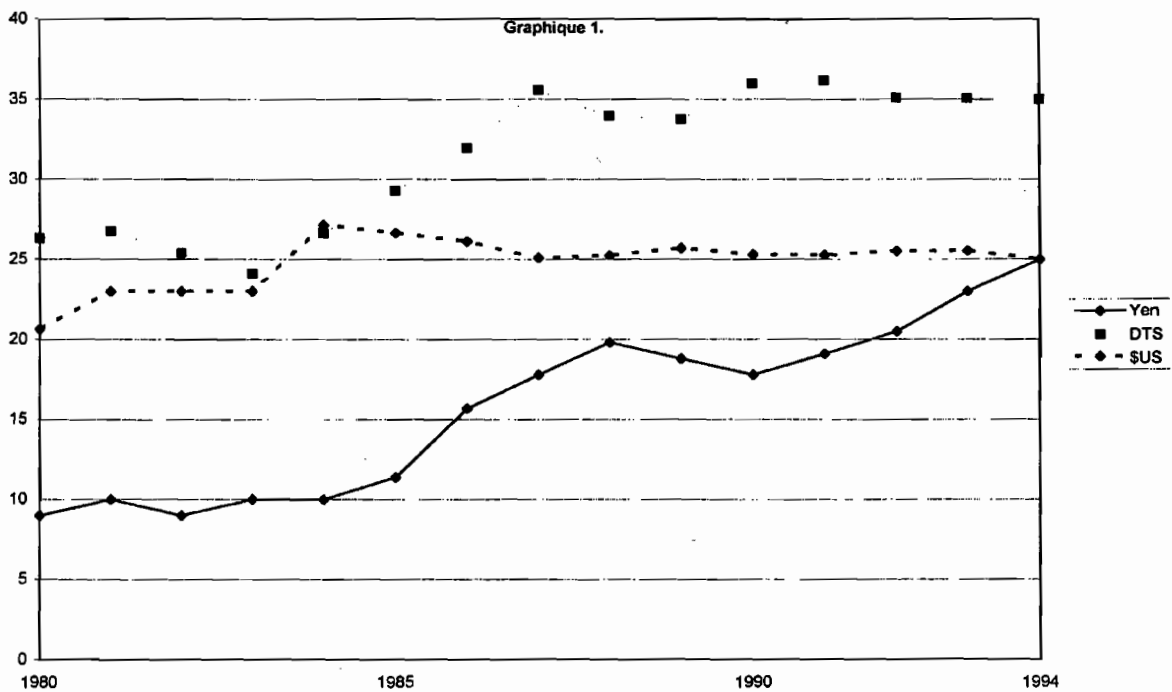
%	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1990-1992
1. Part PIB				
Agriculture	22,2	20,0	16,8	13,2
Manufact.	21,6	21,4	23,3	28,7
Commerce	16,8	16,5	17,2	17,2
2. Croiss. ann.				
Agriculture	2,8	3,8	2,9	3,0
Manufact.	6,7	3,4	11,6	7,4
Finance	8,0	7,1	23,0	9,6
3. Contrib.				
Agriculture	10,6	17,8	5,6	7,7
Industrie	23,8	16,4	30,8	40,6
Commerce	16,9	12,0	20,5	13,1
Finance	3,5	4,5	10,2	10,7

Source : Comptes nationaux, NESDB. Base VAM constante, 1972, 1990-1992, prix 1988, reflétant les changements structurels.

Section 1, part moyenne des premiers secteurs, par période.

Section 2, croissance moyenne, par période.

Section 3, part relative du secteur dans la croissance.

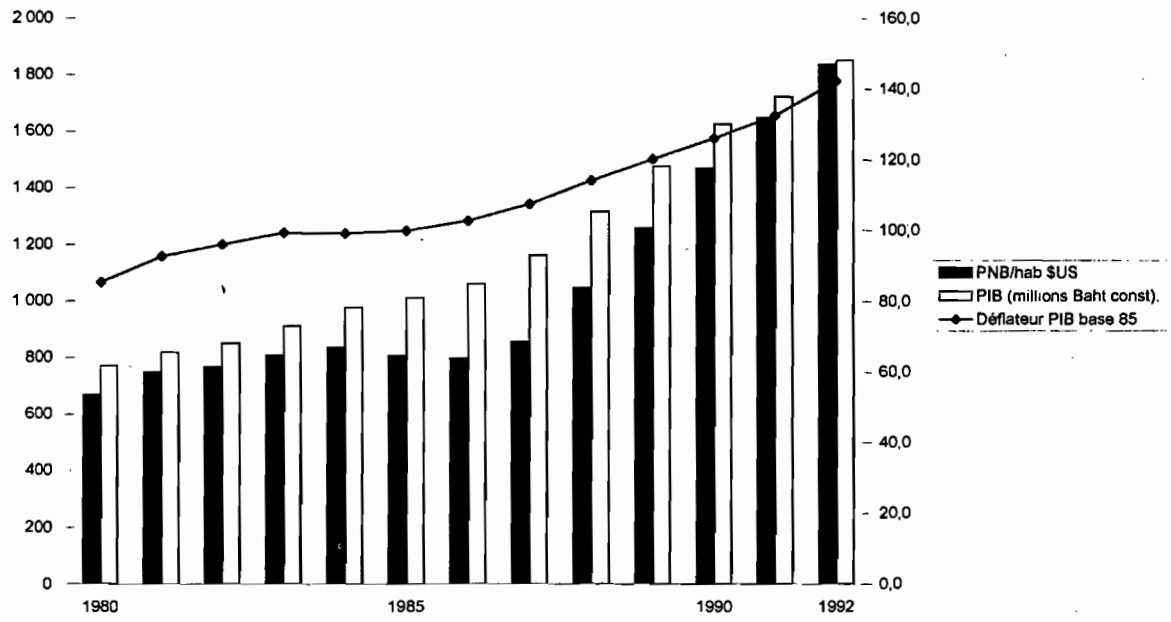


La mise en place de nouvelles activités manufacturières exportatrices, largement soutenues par les investissements étrangers, provoqua en quelques années une diversification spectaculaire des types de produits exportés plutôt que des destinations des exportations. Cependant il faut noter qu'une étude suggère que l'essentiel (un coefficient de 57%) de l'accroissement des exportations entre 1984 et 1987 était dû au redémarrage de l'économie mondiale, et que l'effet de variation de change ne comptait que pour 20% seulement (Akrasanee, 1991, p. 19). A la fin des années quatre-vingt l'expansion fut donc particulièrement forte sans cependant tomber dans un processus inflationniste (graphique 2).

L'ajustement budgétaire de l'Etat profita pleinement de cette conjoncture : la politique de rigueur, accentuée de 1984 à 1986 n'aurait probablement pu être maintenue longtemps et le gouvernement fut sauvé par le retour de la prospérité. En effet le pays connut en 1986 une crise de prix agricoles et des demandes exacerbées pour une intervention publique et des subventions accrues. Le déficit budgétaire fut donc enrayé en 1988 par la reprise économique qui vint fournir des ressources substantielles à l'Etat. Les grands ministères (intérieur, agriculture, commerce et communication, défense) se trouvèrent à nouveau en situation d'abondance, dotés de rentes confortables. De ce fait il fut possible de repousser plusieurs réformes fondamentales, politiquement difficiles, telles que la modification de la fiscalité : ainsi l'instauration de la taxe sur la valeur ajoutée fut reportée à plusieurs reprises et ne sera effective qu'au début des années quatre-vingt-dix. Il en fut de même pour le projet de réforme de la fiscalité directe, et pour le système des droits de douane, qui faisaient aussi partie des mesures préconisées en 1982 par la Banque mondiale.

Dans le même ordre d'idées, la réforme promise des entreprises publiques ne fut guère poussée, alors qu'elle constituait un bloc important du programme d'ajustement : les délais de formulation d'une politique et de sa mise en œuvre (pour des raisons politiques naturellement) conduisirent à ce que la restructuration du secteur public se fasse de manière ponctuelle dans une conjoncture transformée. Dans de nombreux cas, les entreprises furent sauvées de la privatisation radicale annoncée antérieurement grâce à la reprise économique : elles purent réajuster leurs tarifs et se mettre en situation d'autonomie financière et différer la nécessité d'une privatisation (cas de la production d'électricité). L'augmentation de l'activité entraîna également une libéralisation ouvrant la voie à de nouveaux partenaires. Ainsi les concessions de service public et les investissements mixtes se multiplièrent, satisfaisant les exigences des groupes d'affaires et les fiefs politiques installés dans les conseils d'administration des entreprises de télécommunications, de gestion portuaire, de transports urbains

Graphique 2



et aériens. Présentée initialement comme une panacée pour décharger l'Etat d'un fardeau, fournir des services de manière compétitive, et aiguïser la concurrence, la privatisation thaïlandaise, comme dans de nombreux PVD, conduisit en fait à promouvoir de nouveaux oligopoles privés et à déconsidérer l'idée de service public.

On ne peut donc conclure pour cette période à une détermination totale de l'Etat, ou à une capacité exceptionnelle à mener un ajustement rigoureux. Ces éléments invitent à nuancer l'appréciation de la qualité de l'intervention étatique en Thaïlande, alors que les travaux portant sur l'Asie de l'Est soulignent cet élément comme un facteur majeur de pilotage à travers les crises.

2.2. Au-delà de l'ajustement : nouvelle position internationale et nouvelle politique économique

Le responsable du Bureau du plan déclarait en 1986 que le pays avait réussi son ajustement, et que tous les acteurs économiques pouvaient en tirer des leçons sur la nécessité des efforts de diversification des productions, d'amélioration de l'efficacité des activités publiques et privées, ainsi que sur l'importance de la stabilité monétaire et de la prudence financière (Unakul, 1988, p. 100 et sv.). L'Etat thaïlandais avait une tradition bien établie de gestion administrative tatillonne, excellent à tenir les cordons de la bourse et médiocre pour programmer et planifier les choix stratégiques (Chaponnière et Simon 1988)⁸; La dernière décennie n'a pas démenti ce constat. Cependant la vague de croissance lui a donnée des ailes pour accompagner le mouvement, et jouer un rôle de promoteur pour multiplier les occasions de création de richesse.

L'ambition d'un nouveau rang international a conduit l'Etat à réformer le système financier et maintenir la stabilité du domaine monétaire : on retrouve le rôle central de la Bank of Thailand, tant dans la définition des mesures prioritaires que dans le travail de concertation des élites économiques pour faire accepter des transformations réglementaires. Ainsi la réforme des législations bancaires et financières (1992-1994) a finalement abouti à autoriser l'établissement de nouvelles banques étrangères, ainsi que des filiales en province, et à rendre moins contraignantes les procédures de contrôle des changes, d'établissements financiers et d'investissements étrangers dans la bourse (Stock Exchange of Thailand).

⁸ Il se différencie en cela de l'Etat-programmateur et prospecteur des Nouveaux Pays Industriels d'Asie de l'Est. Cf. Sautter, 1988, « Un Etat "pro" du développement : le Japon », *Cahier IREPD*, n° 13, Grenoble.

Un des résultats escomptés de ces mesures est d'accroître la concurrence dans le secteur bancaire, et d'augmenter les capacités de financement des activités nationales. Le projet affiché par le gouvernement est également de faire de Bangkok une place internationale (Bangkok International Banking Facilities) qui compte au niveau de la région.

Le contexte de la fin des années quatre-vingt consacre également la résorption du conflit privé/public : la croissance permet une affirmation du rôle des producteurs et industriels nationaux, pour impulser une forte dynamique de diversification des productions primaires et secondaires et une substitution des exportations, souvent en investissement conjoint avec des partenaires asiatiques ou occidentaux. Les nouvelles opportunités économiques furent bien identifiées, conjointement par les élites privées et publiques, dans un contexte régional de concurrence et d'émulation : il s'agissait de s'ériger en chef de file des économies nouvellement industrialisées d'Asie du Sud-Est.

TABLEAU 3
La diversification des exportations

	1980	1992
Part produits manufacturés	31%	61%
Part dix premiers postes	60%	46%
Part ventes aux pays OCDE	57%	62%

Source : Bank of Thailand.

1980		1992	
Riz	15%	Textile	11%
Tapioca	11%	Ordinat.	7%
Caoutch.	9%	Bijoux	4%
Etain	9%	Riz	4%
Maïs	5%	Crevettes	4%
Confection	4%	Tapioca	4%
P. préc.	2%	Caoutch.	4%
Sucre	2%	Circuits inst.	3%
Crevettes	1%	Chaussures	3%
Fruits conserve	1%	Sucre	2%

Source : Thai Customs.

Les entrepreneurs bénéficièrent de l'appui des pouvoirs publics, et de la médiation d'institutions-relais nouvellement mises en place. Alors que la coopération entre secteurs privés et publics se proclamait sur le mode incantatoire depuis une décennie, les opportunités de profit, les spéculations encouragèrent une sainte alliance pour la promotion des affaires (Pongsapich, 1993). La transformation des mécanismes institutionnels, en gestation depuis la fin des années 70 porta ses fruits : les conseils des ministres restreints ou décentralisés en province, les comités paritaires où se rencontraient hauts fonctionnaires et membres des milieux d'affaires furent les lieux de mises au point du nouveau consensus, les commissions ministérielles spécialisées se multiplièrent également pour mieux encadrer les réformes économiques, et l'administrations des priorités.

Malgré un rôle croissant de l'industrie dans l'activité économique, la politique publique resta indirecte, et peu ciblée : le 6^e plan (1986-1991) ne visait aucun choix industriel sectoriel. Mais des interventions horizontales furent mise en place pour favoriser les progrès technique, les investissements de productivité. Le Conseil des Investissements s'efforça également de favoriser les liaisons intersectorielles, et les projets porteurs de technologies avancées. De manière frappante il entreprit aussi d'encourager les projets industriels thaïlandais dans les pays voisins. L'Etat se mit également au service des exportateurs, en inaugurant ou renforçant de nouveaux dispositifs d'appui aux exportations (Department of External Promotion, Bank of External Trade, Council for External Trade), sans toujours réussir à gommer certaines législations contraignantes.

Cette stratégie nationale, que l'on aurait pu qualifier de fuite en avant, buta sur l'ajustement et la construction d'un nouvel avantage compétitif qui suppose qu'une économie progresse continuellement et que la qualité de l'intervention de l'Etat soit également améliorer (Porter, 1989). Elle permit également de faire accepter les réductions de certaines rentes et protections sectorielles, et un ajustement par bonds aux transformations de l'économie-monde; les récentes négociations douanières du GATT et de l'Asean en furent la dernière illustration.

Finalement, la Thaïlande a également dû son succès et sa position de tête dans le peloton, qui lui a valu le qualificatif de «cinquième tigre» (Muscat, 1994), au fait que l'évolution favorable du contexte économique s'est produite parallèlement à la déglaciation politique de l'Asie du Sud-Est continentale. La réduction des menaces de rébellion interne, l'atténuation des conflits frontaliers, et le démantèlement des fronts stratégiques Est-Ouest ont permis l'émergence de nouvelles relations de voisinage, et «la transformation de la zone de guerre en place commerciale» selon l'expression du premier ministre thaïlandais en 1988.

CONCLUSION

Partant de l'analyse d'un phénomène de dévaluation, associé à un ensemble de mesures d'ajustement économique, il apparaît en définitive que la décennie écoulée révèle à la fois le succès de la mise en œuvre de mesures de politique économique dans une période difficile, et les limites de ce succès, car sans le choc de l'ouverture, et de «l'ajustement par le haut» (Chaponnière, 1991), le positionnement économique de la Thaïlande n'aurait certainement pas été aussi favorable à la fin des années quatre-vingt-dix. En fait les autres mesures institutionnelles, de stabilisation de l'économie mais aussi de promotion des activités nouvelles, étaient aussi importantes que la dévaluation elle-même.

Les dévaluations de 1981-1984 sont révélatrices de la force de l'institution étatique en Thaïlande : non pas Etat mou (au sens de Myrdal) ni Etat autoritaire et interventionniste des économies d'Asie de l'Est, l'Etat de la monarchie constitutionnelle thaïlandaise (souvent qualifiée de «semi-démocratie⁹») peut se prévaloir d'une administration bien établie et il faut reconnaître que le début des années quatre-vingt a constitué une période unique au cours de laquelle les technocrates publics ont pu fixer les règles du jeu économique.

Il faut encore une fois souligner le fait que le contexte de l'économie mondiale et les restructurations de l'économie thaïlandaise depuis 1986 ont contribué à faire de la dévaluation en Thaïlande un événement et non la manifestation d'une manipulation de l'outil monétaire : alors qu'il a été question en 1992 d'une nouvelle dévaluation du baht, puis récemment (janvier 1995) d'une réévaluation du fait de la crise du dollar, les autorités monétaires et le gouvernement ont réaffirmé que la stabilité de la monnaie était une priorité politique – toujours éviter l'inflation et les risques de dérapage – et aussi le signe et la condition du maintien de la prospérité nationale.

Finalement, les événements politiques qui ont marqué le début des années quatre-vingt-dix¹⁰ ont révélé deux faits majeurs pour l'histoire économique de la Thaïlande : d'une part, la diversification de l'économie est un facteur de sécurité pour amortir les crises sectorielles; d'autre part, le rôle de l'Etat s'affirme comme arbitre et comme un promoteur

⁹ Selon l'expression du politologue Likit Diravegin, («Demi-Democracy», 1992, *Times Academic Press*, Singapour), pour désigner des gouvernements de coalition d'oligarchies, s'appuyant sur les technocrates, mais exposés au pouvoir militaire, et aussi à un débat vif reflété dans les médias, comme dans les institutions.

¹⁰ L'année 1991 vit se produire un coup d'Etat militaire, et la mise en place d'un gouvernement s'appuyant largement sur des technocrates publics ainsi que sur une partie des milieux d'affaires – puis en 1992, après une crise nationale majeure, le rétablissement d'un gouvernement véritablement civil, poursuivant la politique de réformes libérales.

du développement à travers la mise en place progressive d'outils et de réglementations garantissant plus de transparence, de régularité et d'équité.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AKRASANEE N. *et alii.*, *Thailand's Export Led Growth : Retrospect and Prospects*, Thailand Development Research Institute, Policy Study, n° 3, 1991.
- Banque mondiale, *Thailand; An analysis of Structural and Non-Structural Adjustment*, 1982.
- Banque mondiale, *Thailand. Perspectives for Financial Reform*, 1983.
- Banque mondiale, *Thailand. Managing Public resources for Structural adjustment*, 1984.
- CHAPONNIÈRE J.-R., SIMON J.-C., «Devenir un NPI; les difficultés du cas thaïlandais», *Revue Tiers Monde*, T. XXIX, n° 115, 1988.
- CHAPONNIÈRE J.-R., GARIN M., «Thaïlande, l'ajustement par le haut», *Nouveaux Dynamismes Industriels*, éd. Olizane, Genève, 1993.
- CORDEN W.M., *Exchange Rate Policies in Developing Countries*, WPS 412, World Bank, 1990.
- DAPICE D., FLATTERS F., *Thailand Prospects and perils in the Global Economy*, Thailand Development Research Institute, Year End Conference Background Paper n° 1, 1989.
- GARNAUT R., «Exchange Rate Regimes in the Asian Pacific Region», *Asian Pacific Economic Literature*, vol. 5, n° 1, ANU Canberra, 1991.
- GATT, *Examen des politiques commerciales* – vol. 1, Thaïlande, Genève, 1991.
- JAYASURYA K., MACINTYRE A., *The Dynamics of Economic Policy Reform in South-East Asia and the South West Pacific*, Oxford University Press, Singapore, 1992.
- LEEATHAM P., *From Crisis to Double Digit Growth*, Dokyia Publ Bangkok, 1991.
- MUSCAT R.J., *The Fifth Tiger, A Study of Thai Development Policy*, United Nations University Press, 1994.
- PONGSAPICH A. *et alii.* eds, *Entrepreneurship and Socio-economic Transformation in Thailand and Southeast Asia*, CUSRI-ORSTOM, Chulalongkorn University Printing House, Bangkok, 1994.
- PORTER M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, Mc Millan, 1989.
- RAMANGKURA V., AMRANAND P., *Long Term Prospect for Economic Development*, NESDB, Bangkok, 1981.
- Thailand Development Research Institute, *Economic Policy Management in Thailand, Response to Changes in the World Economy*, 1987.
- TODARO M.P., *Economic Development*, Longman, London, 5^e ed., 1994.
- UNAKUL S., *Thailand's Development Strategy*, NESDB, Bangkok, 1988.

ECONOMIES ET SOCIÉTÉS

« RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES »

CHANGE, COMPÉTITION ET RÉPARTITION
DES RÔLES ENTRE MONNAIES

N° 1/1996



ÉCONOMIES ET SOCIÉTÉS

CAHIERS DE L'ISMÉA

Revue fondée en 1944 par François Perroux

Comité de Direction

Henri Bartoli (*Université Paris I*), Gérard de Bernis, Président de l'ISMÉA (*Université Pierre Mendès France - Grenoble II*), Christian de Boissieu (*Université Paris I*), Rolande Borrelly (*Université Pierre Mendès France - Grenoble II*), Hubert Brochier (*Université Paris I*), Paul Chanier (*Université de Nice*), Jean-Marie Chevalier (*Université Paris IX - Dauphine*), Jean Coussy (*EHESS*), Renato Di Ruzza (*Université Nouvelle de Marne-la-Vallée*), Bernard Ducros (*Université Paris I*), Daniel Dufourt (*Université Lumière - Lyon II*), Pierre Duharcourt (*Université Nouvelle de Marne-la-Vallée*), Bernard Gerbier (*Université Pierre Mendès France - Grenoble II*), Jérôme Lallement (*Université Paris I*), André Larceneux (*Université de Besançon*), Marie Lavigne (*Université de Pau et des Pays de l'Adour*), Christian Lebas (*Université Lumière - Lyon II*), Jacques Léonard (*Université de Poitiers*), Louis Malassis (*Université de Montpellier*), Claude Ménard (*Université Paris I*), Alain Parguez (*Université de Besançon*), Pierre Pascallon (*Université de Clermont-Ferrand*), Maximilien Rubel (*CNRS*), Henri Savall (*Université Lumière - Lyon II*), Jean-Claude Toutain (*CNRS*), Robert Vallée (*Université de Paris-Nord*), Jean Weiller (*Université Paris I*).

Secrétariat de la revue

ISMÉA, 14, rue Corvisart, 75013 Paris.

Tél. : 44 08 51 42 – Fax : 44 08 51 34.

Directeur de la Publication

Gérard de Bernis, Président de l'ISMÉA

Administration – Abonnements – Diffusion

Presses Universitaires de Grenoble (PUG), BP 47,

38040 Grenoble cedex 9 – Tél. 76 82 56 51 – Fax : 76 82 40 35

Abonnement pour l'année 1996 à « Économies et Sociétés »
(12 numéros) :

France : 1 250 F (TTC).

Étranger : 1 350 F (port avion 210 F en sus).

Pour les numéros publiés avant 1968, s'adresser à Kraus Reprint,
Millwood, New York, 10546 USA.

Imprimerie Lienhart, F-07200 Aubenas.

ÉCONOMIES ET SOCIÉTÉS

Change, compétition et répartition des rôles entre monnaies

Cahiers de l'ISMÉA
Série Relations économiques internationales
P. n°33
Janvier 1996