

**Agence francophone
pour l'enseignement supérieur et la recherche**

RESEAU ANALYSE ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT

DEUXIEMES JOURNEES SIENTIFIQUES

Rabat, 13 et 14 janvier 1995

Séance 4.A Réaction des entreprises industrielles à la réforme économique

SIMON Jean-Christophe
(ORSTOM - Thaïlande)

"Les acteurs économiques et la gestion de l'ouverture internationale : stratégies industrielles exportatrices et promotion publique en Thaïlande"

Fonds Documentaire IRD

Cote : B* 25440 Ex: *uniqua*

Bureau Europe : 4, place de la Sorbonne, 75005 Paris, France - Téléphone : (1) 44 41 18 18 - Télécopie : (1) 44 41 18 19 - Télex : 203 543
ANTANANARIVO • BEYROUTH • DAKAR • HANOÏ • MONTRÉAL • PARIS • PORT-AU-PRINCE

Fonds Documentaire IRD



010025440

AUPELF UREF 2e Journées scientifiques du Réseau Analyse Economique et Développement

Comportements micro-économiques et réformes macro-économiques dans les pays en voie de développement.

Session IV Réaction des entreprises industrielles à la réforme économique

LES ACTEURS ECONOMIQUES ET LA GESTION DE L'OUVERTURE INTERNATIONALE:
STRATEGIES INDUSTRIELLES EXPORTATRICES
ET PROMOTION PUBLIQUE EN THAILANDE

Jean-Christophe SIMON, ORSTOM, UR 52 "Modèles et réalités du développement"

Résumé: Partant des constatations sur les performances exportatrices de la Thaïlande qui consacrent à présent ce pays comme un producteur de biens manufacturés, ayant réussi son décollage industriel au cours de la dernière décennie, la communication s'attache à montrer comment les entreprises ont réagi tant aux évolutions de politique économique favorisant les exportations qu'aux transformations du contexte macro-économique offrant de nouvelles perspectives de compétitivité nationale.

La réflexion porte sur les stratégies d'entrepreneurs dans un contexte d'industrialisation rapide, mais aussi sur le rôle des soutiens institutionnels (agences du gouvernement, associations professionnelles) aux entreprises exportatrices, sa portée, ses limites. La conclusion tirée de l'analyse tend à nuancer la thèse neo-institutionnelle sur la pratique d'un appui fort aux acteurs privés, par les pouvoirs publics dans les stratégies d'ouverture et de promotion des exportations des Pays Nouvellement Industrialisés d'Asie du Sud Est.

L'ouverture économique de la Thaïlande s'insère dans un processus de développement national caractérisé à la fois par une croissance soutenue sur le long terme et par des 'rebonds', périodes de crises et d'ajustement suscitant un nouvel élan et une diversification des activités économiques ainsi qu'une substitution périodique des productions destinées aux marchés internationaux. Cette toile de fond présente toutefois des zones d'ombre lorsqu'on cherche à expliquer les ressorts de cette dynamique d'ouverture au niveau des jeux d'acteurs économiques privés et publics au cours des deux dernières décennies, en particulier en ce qui concerne l'appui institutionnel et les interactions entre l'Etat et les entrepreneurs dans le processus de construction de l'avantage compétitif national.

Ce questionnement sur la dynamique de développement renvoie à examiner deux aspects:

- d'une part comment les entreprises des secteurs exportateurs (tout particulièrement l'industrie manufacturière) ont-elles amorcé ou accru leurs stratégies d'exportation ? quels en ont été les facteurs incitatifs, facilitants ?

- d'autre part quelles relations observe-t-on entre les acteurs privés et publics au cours du processus d'ouverture? quels mécanismes institutionnels caractérisent le mode de promotion des exportations et quels en ont été les facteurs récents d'évolution?

Il est frappant de relever que M. Todaro (1994) inclut une présentation détaillée des stratégies commerciales des Philippines et de la Thaïlande dans la dernière édition de son célèbre manuel; Il souligne la ressemblance entre l'expérience thaïlandaise et celle des pays d'Asie de l'Est constituant la première génération des Nouveaux Pays Industriels (Newly Industrialised Countries), alors qu'à son avis les Philippines ont cumulé les tares du laxisme gouvernemental, des réglementations inadaptées et de la désarticulation des structures économiques et sociales. Il retient de l'expérience thaïlandaise la cohérence des mesures de politique économique, et industrielle en particulier, et l'attitude constructive d'un Etat facilitateur (qui n'est ni trop corrompu ni trop interventionniste). Pourtant, le commentaire n'est pas dépourvu d'ambiguïté à propos de l'intensité de l'intervention publique et du rôle des politiques industrielles dans le développement (Todaro, 1994, p559): "today some observers would argue that its (Thailand's) exports and growth would be even higher in the absence of industrial policy. But if Thais were to speculate that some of their success to this stage is attributable to such industrial policies, it would be difficult to argue with them"¹. Cette remarque n'est pas sans rappeler les commentaires de la Banque Mondiale sur les expériences d'industrialisation en Asie de l'Est

Examinant les modalités de la promotion des activités exportatrices dans les NPI d'Asie, He et Renard (1994) suggèrent que les dynamismes économiques asiatiques ont pu s'appuyer sur des mécanismes institutionnels facilitateurs: micro-institutions (familles, associations) servant de relais aux injonctions étatiques, mais aussi de paravent contre les normes et mécanismes imposés. Ils ajoutent que la bonne articulation de ces micro-institutions avec les structures étatiques et avec les agents 'de base' permet à la fois de limiter les coûts de transaction et d'éviter les structures dualistes.

Dans le cadre d'une économie où les structures productives ont été profondément remodelées à une période récente, on devrait pouvoir observer nettement certains traits caractéristiques de ce rôle clé des institutions, ainsi que leur transformation; Nous proposons donc d'analyser la logique des interventions publiques de promotion des activités exportatrices, non pas tant du point de vue la mesure de leur efficacité, ou de leur intensité, que de leur mode d'émergence et des formes d'articulation aux initiatives privées.

¹ On ne résiste pas non plus au plaisir de citer le merveilleux euphémisme de la Banque Mondiale dans son rapport sur les "Miracles d'Asie de l'Est" (1993, p325): " en conclusion, les interventions sélectives ne furent ni aussi importantes que leurs défenseurs ne le déclarent, ni aussi hors de propos que ne le prétendent leurs critiques..."

1/ Les stades de l'ouverture commerciale et les étapes de diversification des exportations.

11 tendances de croissance d'une économie ouverte.

Un bref rappel historique permet de signaler que le commerce extérieur a constitué une dimension essentielle de l'économie en Thaïlande au cours des deux derniers siècles; que l'on songe aux exportations maritimes de riz, de bois tropical, de laque, ou aux ventes transfrontalières de bétail, de denrées agricoles. La Thaïlande s'est érigée en lieu de passage, en zone de commerce, bien qu'elle se trouvât relativement à l'écart des grandes routes maritimes ou terrestres d'Asie. Cette tendance historique n'a pas qu'un intérêt anecdotique, car le rôle des commerçants installés au Siam (devenu Thaïlande au milieu de ce siècle) au cours des derniers siècles, apparaît fondamental pour expliquer les succès contemporains de l'exportation: on songe en particulier aux diasporas d'origine chinoise, ou originaires du sous-continent indien (cf. ci dessous 2.1) mais les travaux d'histoire économique ont aussi montré la diversité des relations économiques du Siam avec les colonies voisines (sous influence britannique, française, néerlandaise) et le rôle des grandes maison de commerce et des banques étrangères dans ce pays jouant le rôle d'Etat-tampon (Brown, 1988). Une économie ouverte et des acteurs diversifiés sont deux ingrédients qui, ajoutés à l'absence de colonisation et de guerre destructrice, ont marqué tant le contexte du développement que les attitudes des producteurs et la mentalité nationale.

Au cours des trois dernières décennies, cette vocation au commerce international s'est affirmée, et les performances macro-économiques nationales apparaissent révélatrices de dynamismes d'acteurs économiques fort diversifiés. Il suffira de rappeler que le décollage de la dynamique d'exportation manufacturières se situe plutôt vers la fin des années 70 (*graphique 1). En effet la plupart des auteurs s'accordent pour situer vers 1973 le passage de la stratégie de substitution des importations à la stratégie de promotion des exportations (Muscat, 1994, pp148 s.v.). Il fut appuyé tant par des mesures d'incitations favorisant les exportateurs que par l'accroissement de la protection du marché intérieur contre les importations manufacturières.

La Thaïlande a connu une croissance régulière depuis les années 1960, croissance qui ne fut marquée ni par de brutales récessions, ni par des accélérations exceptionnelles comme dans les Nouveaux Pays Industriels d'Asie de l'Est, sauf lors du récent boom à la fin des années 80 (Graphique 1). Dans ce contexte, l'ouverture internationale de l'économie s'est faite au sein d'une tendance vertueuse à la croissance. La diversification des productions a bénéficié autant de l'élargissement progressif du marché intérieur que des accélérations résultant de l'expansion des activités exportatrices (diversification et renouvellement des gammes de produits agricoles, "boom" du textile et de l'agro-alimentaire dans les

années 70, délocalisation d'Asie de l'Est et d'Europe après 1986...). Les analyses sur la croissance de la productivité des facteurs sont délicates mais semblent indiquer que l'essentiel de l'expansion économique récente (période 1986-90) pourrait être attribué aux changements techniques et aux dynamiques externes (Warr 1994).

12 Ouverture, diversifications et ajustements économiques.

On constate des seuils dans la dynamique des exportations manufacturières: des rebonds des exportations se sont produits à plusieurs reprises, permettant des diversifications, et peut être dans une certaine mesure le dépassement des situations de rentes sectorielles ou de marchés captifs. Ainsi les crises macro-économiques ont révélé la capacité à la reconstruction de nouveaux avantages compétitifs: crise du premier et du deuxième choc pétrolier, et tout particulièrement l'ajustement macro-économique et monétaire de 1981-84.

Cet ajustement a joué un rôle majeur dans le déclenchement de la nouvelle vague d'industrialisation:

- La dévaluation de 1981 clôt une période de trente ans au cours de laquelle le Baht ne variait guère vis à vis du Dollar, et celle de 1984 la renforçant², provoque une tempête politique. En effet l'outil de la dévaluation monétaire ne faisait pas partie de la panoplie usuelle du Gouvernement, et il fut utilisé conjointement avec d'autres mesures d'ajustement particulièrement contraignantes tant sur le plan fiscal que monétaire (Leeatham 1991, Simon 1995).

Mais en fait le processus d'ajustement sera digéré progressivement et la dévaluation mènera au "surf sur la vague de croissance" en 1986-1991: Après deux années (1985-86) de marasme, la Thaïlande profita d'une conjoncture à nouveau favorable aux économies asiatiques puisque les autorités monétaires laisseront glisser le Baht avec le Dollar, qui constitue la base du "panier de monnaies" de référence pour fixer la parité. Ainsi les conditions macro-économiques d'Asie de l'Est, et en premier lieu, au Japon, provoquèrent une sur-compétitivité de la Thaïlande, un redémarrage des exportations

² La dévaluation intervint en deux temps; 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) puis en 1984 une dévaluation de 14,7% (de ce fait alors qu'un Dollar pouvait s'acheter avec 21 Bahts début 81, il en faut 27 après le fatidique 2 novembre).

Il est intéressant de noter que selon un relevé de l'association des producteurs de textile un devis en US\$ pour un lot de 2000 maillots exportés est effectivement offert avec un rabais de 8-15% dans les mois qui suivent la dévaluation. Ceci atteste du souci de certains exportateurs de jouer davantage sur l'effet de compétitivité que sur une rente due au gain de change. Par la suite la progression explosive des ventes à l'exportation permit certainement des rattrapages de profits sur les quantités plutôt que sur les prix unitaires.

manufacturières et un afflux de capitaux et de délocalisations, en particulier depuis le groupe des nouveaux pays industriels de la première vague, Corée et Taiwan. Les renouvellement de gammes d'exportation reflètent donc à la fois des diversifications d'activités, de nouvelles stratégies d'acteurs traditionnels locaux, l'apparition de nouveaux partenaires étrangers, et se traduit naturellement par un rôle émergent des industriels comme groupe social, capable d'influer sur la politique économique.

Tableau 2. Principales exportations de Thaïlande:

1970		1980		1992	
Part Sect.	Manuf: 18%		31%		61%
riz	17%	riz	15%	textile	11%
caoutch.	15%	tapioca	11%	ordinat.	7%
maïs	13%	caoutch.	9%	bijoux	4%
étain	11%	étain	9%	riz	4%
tapioca	8%	maïs	5%	crevettes	4%
jute	5%	confection	4%	tapioca	4%
haricots	2%	pierres préci.	2%	caoutch.	4%
crevettes	2%	sucre	2%	Circuits ints	3%
tabac	1%	crevettes	1%	chaussures	3%
bois	1%	fruit conserve	1%	sucre	2%

Source: Statistiques douanières. *Le tableau reprend les dix premiers postes d'exportation et mentionne leur part du total en %.*

2/ Les secteurs exportateurs de biens manufacturés et les formes d'organisation industrielle.

21 L'insertion des entreprises exportatrices dans le foisonnement industriel.

On retrouve naturellement en Thaïlande des phénomènes d'entrepreneuriat très comparables à ceux observés dans d'autres pays en développement asiatiques, et sur d'autres continents³. Les éléments de motivation individuelle, la formation, les ressources locales ne sont pas exceptionnellement favorables. Le foisonnement d'activités manufacturières semble se fonder d'abord sur la facilité de la mise en oeuvre d'activités productives pour un marché intérieur solvable.

L'industrie manufacturière thaïlandaise présente des structures contrastées: largement oligopolistes dans les branches "abritées" - essentiellement axées sur le marché intérieur (pétrochimie, papeterie, verrerie, boissons, automobile, laiterie) - et plus diversifiées pour les branches dont l'activité exportatrice est significative. Ceci résulte des cadres des politiques industrielle et fiscale (Chaponnière et Simon, 1987), qui ont longtemps fait de l'industrie un secteur abrité et protégé. De plus, l'expansion récente des

³ On pourra se référer, pour des illustrations sectorielles diverses à l'ouvrage récent, *Entrepreneurship and Socio-Economic Transformation in Thailand and South-East Asia*, co-publié par une équipe de l'Orstom et du Social Research Institute de Bangkok (Pongsapich et alii, 1994).

branches exportatrices a produit soit des formes relativement concentrées (électronique, équipements domestiques) soit des structures très atomisées (confection, pièces automobiles, produits alimentaires, jouets), en fonction de la nature des barrières à l'entrée (technique, financières, institutionnelles...) mais aussi de la présences des oligopoles sectoriels.

On note également que dans de nombreux cas le développement des branches manufacturières s'est fondé sur des ventes substantielles sur le marché intérieur - c'est le reflet d'une politique de protection favorisant la plupart des industries fournissant le marché intérieur en de biens de consommation et de produits intermédiaires ainsi que la fabrication des véhicules. Par contre la plupart des analyses s'accordent sur le caractère limité des protections dont ont bénéficié les industries les plus exportatrices, celles à l'origine du gonflement des exportations manufacturières à la fin des années 80 (Chiratiwat 1991, Akrasanee 1991, Paitoon, 1989).

Tableau 3. taux d'exportation de quelques branches manufacturières.

%	1975	1980	1988
Prod. Alimentaires	16	21	17
Textile	7	11	12
Plastiques	4	12	35
Equipt. Electrique	11	33	74
Prod. métalliques	5	9	16

Source: Warr, 1993, p131.

Par ailleurs, les entreprises pratiquant la grande exportation (par les canaux du négoce, vers les marchés lointains) n'apparaissent pas comme faisant partie d'enclaves sans effet d'entraînement sur le reste des branches manufacturières, ou coupées des marchés "de proximité":

- Les exportateurs de la confection et de la bonneterie absorbent la plus grosse part de la production locale de fils et tissus, les fabricants de jouets ou de pièces automobiles en plastique se fournissent à présent auprès des industries pétrochimiques nouvellement installées. Par contre, comme rappelé ci-dessus la plupart des branches d'amont sont encore faiblement exportatrices.

- Dans la secteur de la confection une part importante d'entreprises exportatrices enquêtées signalent le rôle des ventes locales, ou "de proximité", ou les exportations invisibles comme jouant un rôle non négligeable⁴. Les exportations quasi-invisibles (commerce de petits passeurs ou contrebande vers les pays voisins, ou même le Proche Orient et l'Europe de l'Est), sont évalués par la fédération professionnelle du textile à près de 15% de la production de vêtements au cours des années 1988-92.

⁴ Entretiens réalisés en 1990-92 auprès de 70 industriels et négociants du textile à Bangkok et en province. Sur 48 exportateurs, 12 déclarent vendre aussi sur le marché intérieur.

Tableau 4. Taux de croissance annuel du nombre et valeur ajoutée des entreprises enregistrées dans les branches exportatrices.

	periode 1970-80		periode 1980-90	
	Nbre	Cr.VAS *	Nbre	Cr.VAS *
Confection	13%	10,4%	11%	9,1
Plastique	6%	10,1%	9%	11,5
Bijouterie	3%	—	9%	—
Electronique	5%	10,5%	11%	8,6
Moy. Sect. Manuf.	4%	9,9%	7%	9,3

Source. Ministère de l'Industrie, Div. de l'enregistrement, 1993.

* Croissance de la valeur ajoutée branche sur la même période (Comptes nationaux)

22 La diversité des formes d'entreprises exportatrices.

La diversité des industriels qui travaillent à l'exportation mérite d'être soulignée, alors même que la Thaïlande conserve l'image d'un havre des multinationales occidentales. Cette image, utilisée par les économistes radicaux jusqu'à la fin des années 80, et rappelée par Todaro (1994), sous estime considérablement les politiques réglementant les investissements étrangers ainsi que le rôle des partenaires locaux dans la conception des projets d'investissements conjoints. Certes les apports de capitaux étrangers ont permis l'installation de plusieurs milliers de gros ateliers et d'usines bien équipées au cours des quinze dernières années, mais ils ont eu des origines diverses: le Japon vient en première place (entre 30 et 40 % des flux au cours des vingt dernières années) et les investissements des pays européens, alors que la part de ceux des Etats-Unis régresse fortement. Mais il faut noter également l'irruption des flux en provenance des pays émergents d'Asie (Hong-Kong, Taiwan, République de Corée) depuis le milieu de la dernière décennie, du fait des redéploiements industriels provoqués par les réajustements monétaires avec l'effritement de la parité du Dollar américain à partir de 1985 face au yen (Akrasane 1991).

Au niveau global les investissements d'entrepreneurs locaux sont prépondérants quant au nombre d'entreprises créées. Dans des secteurs fortement exportateurs tels que la conserverie, la confection, les initiatives locales ont pu s'exercer sans restrictions institutionnelle ou réglementaire, quasiment sans barrières à l'entrée de type technique ou commercial, et en utilisant essentiellement les capacités propres d'épargne, et les appuis familiaux ou les clans. Les entretiens avec les industriels exportateurs révèlent la facilité d'entreprendre (grâce à l'abondance des ressources et aux réseaux de proximité -cf. 2.3), la rapidité de mise en oeuvre des projets (dans un contexte de croissance), et la grande autonomie de décision par rapport aux appuis ou aux obstacles gouvernementaux. Les entrepreneurs des deux dernières décennies n'ont cependant bénéficié ni d'une éducation poussée, ni d'une formation

spécialisée, et rarement d'une autre expérience professionnelles. Les données nationales indiquent qu'une minorité des investissements, et en général les plus importants, ont bénéficiés des appuis et dispositifs de subventions du Conseil des Investissements (Board of Investment).

C'est à ce niveau que joue pleinement l'effet des institutions à proximité des entreprises: les enquêtes indiquent que l'appui aux initiatives des entrepreneurs est davantage celui d'associations privées, de groupements confraternels que celui des formes publiques mises en place par l'Etat. Les enquêtes restreintes portant sur les P.M.E. exportatrices indiquent que les entreprises exportatrices émergentes ont rarement utilisé les dispositifs de promotion d'exportation ou d'investissement, ni même les facilités de crédit offertes aux exportateurs, alors que la majorité a mis en oeuvre des réseaux commerciaux ou confraternels. Nous avons isolé les réponses aux questions caractérisant les dynamiques structurelles, et situant l'appui institutionnel. Il ne s'agit pas d'une enquête sur échantillon représentatif, mais d'une identification de phénomènes révélateurs.

Tableau 5. Données d'enquêtes sur des profils d'entreprises locales exportatrices.

Secteur / Nbre répondants	Bijouterie (18 établissements)	Conserverie (57 établissements)	Confection (35 établissements)
Entreprise ayant bénéficié d'une promotion (BOI)	1	9	4
Aide du Min Industrie.	-	3	4
Aide du Min du Commerce	-	5	5
Appui familial ou associatif	12	48	29
Emprunt privé	9	22	29
Emprunt bancaire pour financer l'installation	-	12	14
Entrepreneur ayant des partenaires étrangers	1	8	11
Entreprise ayant déjà traité ou fourni en traitance	1	5	9
Entreprise fournissant au moins 10% sur marché local	6	7	6

Source: enquête Orstom Cusri (période 1990-92), enquête Association de industriels de la conserve (1992).

Deux phénomènes particuliers sont révélateurs à la fois de la vigueur des initiatives d'entrepreneurs et également de la complexité des interactions avec le cadre institutionnel et les politiques publiques: les entrepreneurs ont construit des structures parallèles, contournant les cadre de politiques gouvernementales désuètes ou inadaptées à la rapidité des évolutions⁵.

⁵ Naturellement nous excluons du champ de cette réflexion les pratiques délictueuses: falsification systématiques de déclaration douanières, trafic de quotas, corruption tarifée, qui ne sauraient qu'être la marque temporaire d'un stade imparfait de développement administratif.

- On trouve nombre de petits établissements dans un statut de semi-clandestinité, négligeant de se déclarer soit au Ministère de l'industrie soit à celui du commerce. Il ne s'agit pas là des ateliers du "secteur informel" (ou des activités artisanales - voir Oudin, 1994) mais plutôt d'entreprises émergentes, "quasi-sociétés", dont les propriétaires négligent les réglementations formelles.

Ces formes d'activité abondent dans la branche textile. En amont les entrepreneurs ont cherché à échapper aux limitations de capacité de filature et tissage, et les industriels de la teinture et de l'ennoblissement se sont efforcés de dissimuler les activités polluantes.

Au niveau de la confection on identifie des P.M.E. vendant sur le marché intérieur qui travaillent aussi comme sous-traitantes, auprès d'entreprises régulièrement enregistrées - ayant donc accès à des quotas d'exportation (distribués par le Ministère du Commerce pour les ventes vers les marchés restrictifs). Élément remarquable, le gouvernement a dû promettre à plusieurs reprises (en 1981 et 1987) des amnisties, et régulariser la situation des établissements illégaux: cette attitude permettait de se concilier la bonne volonté des industriels, mais traduisait aussi la force des revendications des groupements d'industriels.

- On peut identifier des "sociétés conjointes de fait", "quasi joint-venture", constituées entre des industriels locaux et des partenaires extérieurs. ces derniers sont principalement des asiatiques de Hong-Kong, Taiwan voire même du Japon qui sont désireux de s'assurer des bases d'approvisionnement sans faire l'effort d'une procédure régulière d'investissement. Le producteur thaïlandais ayant des relations très stables avec un acheteur de Hong-Kong pourra se voir proposer une part dans un investissement outre-mer, en échange d'un droit de regard et de gestion "commune" dans son l'établissement - pas de trace écrite, seules la confiance et les intérêts bien compris garantissent la transaction, et limitent ses coûts. Il ne s'agit ni d'une formule novatrice de la période récente, ni d'un cas ponctuel: de nombreuses entreprises du textile ont acquis leur savoir faire, ou bénéficié de fonds pour leurs équipement grâce à ce procédé (le phénomène est signalé dès les années 50 et 60). D'autre part, la littérature est abondante sur le caractère normal de ce type de pratique dans l'aire d'influence des diasporas chinoises (Hamilton, 1991, Berger, 1991).

23 L'entreprise exportatrice et les réseaux productifs.

En corollaire de cette structuration "à géométrie variable" des entreprises exportatrices, les réseaux d'exportation de Thaïlande comportent des éléments actifs qui font souvent défaut aux pays en développement:

- Les associations professionnelles ont réussi à accroître leur rôle au cours de la dernière décennie: fédérations de branches et chambres de commerces ont en fait des clientèles et des objectifs qui ne se recoupent pas complètement. La stratégie de négociation avec les pouvoirs publics de la fédération industrielle nationale a déjà été soulignée (Laothamatas 1992, Garin, 1993) et il est vrai que le monde de l'industrie a acquis une voix et une crédibilité qui lui faisaient défaut dans le passé⁶.

En ce qui concerne les chambres de commerce, elle ont l'avantage d'une meilleure intégration dans les régions, avec les élites économiques locales, mais l'inconvénient de compromission politiques plus embarrassantes. Cependant leur rôle a été notable au cours des dernières années pour ouvrir les frontières de la Thaïlande pour les entrepreneurs vers les voisins proches.

Finalement, on hésite à parler de dimension culturelle ou à souligner le syndrome de diaspora, mais l'intégration des sino-thaï, migrants intégrés par vagues successive depuis plus de deux siècles, a façonné les pratiques du monde des affaires et les réseaux d'appui à l'entrepreneuriat (McVey 1992). A coté des associations de type occidental, les clubs culturels, les associations ethniques ou régionales chinoises, sont autant de lieux où se reproduisent les valeurs d'entreprise de coopération et de cohésion (Redding 1991).

Il est utile de préciser que si la "diaspora" chinoise est majoritaire, il existe d'autres diasporas (Sindhi, Sikhs) très actives dans le monde des affaires. Le caractère très réduit des antagonismes ethniques est sans doute la résultante de la prospérité d'ensemble.

- Le rôle des "commerçants" doit également être rappelé: pour la diffusion de plusieurs catégories de biens manufacturés, la fonction commerciale est déterminante pour assurer la présentation es produits, obtenir des commandes, lorsque les ventes ne sont pas basées sur des relations régulières. Ainsi dans le secteur de la confection, l'un des avantages compétitifs de la Thaïlande au cours des années 80 semblait être la qualité du réseau des agents commerciaux, qui plus est concentrés dans le carrefour international de Bangkok⁷, à proximité des usines et ateliers fournisseurs.

⁶ Cela se reflète particulièrement dans les informations télévisées, et la multiplication de la presse économique.

⁷ Selon la société de Consultants Zerghi, les principaux avantages classés par les clients internationaux du commerce textile, qui distinguaient Bangkok des autres centres d'Asie du sud-est étaient les suivants: 1: accessibilité (liaisons aériennes et maritimes) 2: délais de livraisons (fiabilité, durée) 3: qualité des produits (sondage réalisé en 1987 et 1990).

On peut rappeler qu'à la fin des années 70 le gouvernement avait décidé de promouvoir des sociétés de commerce locale, qu'il espérait ériger en acteurs stratégiques pour l'exportation (sur le modèle des Sogo sosha japonaises). Après plus d'une décennie aucune d'entre elle n'est apparue capable de jouer un rôle de premier plan, et plusieurs furent emportées par la crise de restructuration des groupes thaïlandais du début des années 80 (Industrial Management C°, 1985).

3/ L'Etat et le renouvellement des politiques publiques.

On doit finalement revenir sur la part dévolue à l'intervention publique dans la promotion d'une dynamique d'exportation: Nous avons trouvé en filigrane, dans plusieurs mécanismes présentés ci-dessus, des éléments attestant d'un rôle substantiel de la puissance publique; rôle administratif et lourdement réglementaire (le fameux 'red tape'⁸) mais aussi rôle incitatif et promotionnel ("programmation" des progrès des exportations nationale). Or il apparaît que les outils de promotion ont été mis en place de manière tardive, et que les incohérences n'ont pas manqué dans les actions des divers organismes gouvernementaux.

Ceci dément l'image que l'on pourrait se faire d'un Etat technocratique et programmateur, aussi bien pour le choix des secteurs prioritaires que pour l'orientation des efforts d'exportation.

31 Un choix tardif de promotion des exportations.

Il est frappant de constater que c'est seulement depuis la fin des années 70 que la politique publique s'est donnée la mission d'une promotion plus systématique des exportations manufacturières. En effet pendant longtemps, la Thaïlande a profité d'une rente, avec la vente des produits naturels peu transformés, d'autant plus que ceux-ci se diversifiaient et que le début des années 70 leur promettait des perspectives favorables.

Le contrôle du commerce extérieur resta longtemps inspiré par une politique de vérification et d'enregistrement (lois de 1960 et 1979 sur le contrôle de échanges de produits) et le Département des Douanes en hérita une pratique tatillonne.

⁸ Le "red-tape", expression empruntée semble-t-il au vocabulaire de l'administration coloniale britannique en Asie, désigne les lourdes démarches et les obstacles auxquels est soumis l'utilisateur des administrations publiques - et en particulier à l'époque contemporaine les entraves au fonctionnement des affaires.

En effet la rente constituée par les droits de douane resta longtemps particulièrement abondante, pour l'Etat, et elle ne diminue que progressivement passant de plus de 40% à 25% des recettes fiscales entre 1965 et 1985. Cette importance budgétaire peut expliquer le maintien de droits élevés sur les importations d'équipement et de matières premières industrielles. C'est pourquoi les sociétés dont l'investissement était promu devaient bénéficier d'exemption de droits sur leurs intrants (loi de promotion des investissements de 1977). Dans la réalité, le processus administratif était suffisamment complexe pour inciter les exportateurs à l'utiliser au minimum.

Le poids de démarches pour bénéficier de l'appui public était souvent dissuasif pour les investisseurs étrangers - et il faut ajouter à cela les incohérences entre les politiques des divers départements, par exemple entre le fief des douanes et les services de promotion des investissements, ou du ministère du commerce (sur les détaxations, les ristournes pour les exportateurs...). A la fin des années 70, les exportateurs pouvaient déjà bénéficier du dispositif de crédit export mis en place par la Banque de Thaïlande, et relayé par les banques commerciales⁹. Cependant il apparaît que cette mesure était davantage utilisée par les exportateurs traditionnels de produits primaires, ou peu transformés, que par les entrepreneurs 'émergents' des nouvelles industries manufacturières (IMC, 1985).

Nous avons déjà signalé que le Board of Investment avait renforcé en 1977 ses mesures de politique d'attraction et de sélection d'entreprises exportatrices éligibles pour les mesures promotionnelles; pourtant au début de la décennie suivante, il apparaît que moins du tiers des entreprises promues de 1977 à 1982 sont classées comme exportatrices. Par ailleurs l'élément-phare de nombreux pays avides d'exportation, la zone franche de production, est embryonnaire en Thaïlande: une petite zone disponible en 1977 et qui ne sera que partiellement remplie en 1982¹⁰. Il est à noter que la politique d'accueil des investissements étrangers, en particulier dans les secteurs exportateurs, était peu active, le B.O.I étant doté de faibles moyens et de pouvoirs administratifs restreints, sans influence sur le fief douanier ou sur les arcanes du Ministère du Commerce ou de l'Industrie.

32 Vers une politique "d'Etat promoteur".

Ce sont les années 80 qui voient véritablement le rôle de l'Etat évoluer de l'administrateur au promoteur de la stratégie nationale de développement des activités manufacturières et d'exportation intensifiées. Le

⁹ On peut rappeler que le réseau bancaire est très développé en Thaïlande, puisqu'il se fonde sur une quinzaine de banques de dépôts (la moitié sont présentes dans la plupart des villes de province), dont trois seulement sont publiques, et que la Bangkok Bank est le premier établissement d'Asie du sud-est.

¹⁰ Curieusement cette tendance à la sous-utilisation des zones franches persistera en Thaïlande jusqu'à nos jours, ce qui laisse à penser que le fonctionnement d'un plateau d'exportation ou de délocalisation peut s'en passer si l'espace national dans son ensemble se prête aux initiatives des industriels.

"deuxième choc pétrolier" et l'instauration d'une nouvelle forme d'équilibre gouvernemental ont sans doute déclenché une révision de la stratégie commerciale.

Ainsi, il semble incontestable que certaines mesures macro-économiques majeures, telle la dévaluation de 1984, ont été largement inspirée par le souci de rétablir la compétitivité nationale. De plus au début des années 80, le gouvernement a accru son effort pour accroître et diversifier les exportations: études de prospection de produits et marchés, renforcement des moyens de promotion du ministère du commerce, augmentation du volume des crédits aux entreprises exportatrices consentis par la Banque centrale.

On ne peut sous-estimer le rôle d'exemple des politiques menées précédemment par les grands exportateurs d'Asie de l'Est -Japon mais aussi République de Corée et Taiwan - sur les technocrates de Thaïlande. Cependant la politique industrielle Thaïlandaise, malgré un rôle croissant du secteur manufacturier dans l'activité économique, est restée moins directe que chez les "Dragons", hésitant à faire des choix tranchés (par exemple lors des débats sur le bien fondé des priorités sectorielles du VIIe Plan à la fin des années 80). Les pouvoirs publics n'ont pas toujours su ou pu mettre en oeuvre des mesures de modernisation administrative ou fiscale prioritaire qui avaient fait leurs preuves dans les pays voisins.

Ainsi il faudra attendre la stabilisation économique de la période 1992-94, en dépit des aléas politiques¹¹ pour que la confiance en la prospérité permettent d'achever des réformes qui piétinaient: fiscalité (instauration de la TVA à la place de l'impôt sur les ventes) administration et du commerce (douanes, procédures simplifiées d'exportation...).

C'est finalement au cours des dernières années que les dispositifs d'appui systématique aux exportateurs ont pris une envergure réelle: le Ministère du Commerce a joué un rôle de chef de file, et même le Board of Investment a entrepris d'inciter les industriels de Thaïlande à investir dans les pays voisins. D'autres institutions publiques ont également été renforcées (conseil du commerce extérieur) ou mises en place - telle la Bank of Foreign Trade.

Cette ambition d'un nouveau rang international a motivé également les réformes bancaires et financières et les ouvertures diplomatiques (en Indochine certes, mais jusqu'à l'Afrique et l'Amérique Latine) comme les concessions récentes aux exigences du régime du GATT. En ce sens la déclaration

¹¹ Mais aussi grâce à ces aléas, qui ont vu à la suite des coups et contre-coups d'Etat, les leviers de la politique détenus par des alliances de la technocratie publique et de l'élite du monde des affaires.

du Premier Ministre Chatichai Choonavan, proposant, en 1988, de faire "de la zone de guerre une zone de commerce" en Asie du sud-est continentale, reflétait aussi bien les appétits commerciaux des élites économiques de l'époque contemporaine, que les tendances séculaires fondamentales à l'ouverture de l'espace Siamois.

CONCLUSIONS

Finalement, l'analyse de la dynamique de d'exportation et des interactions entre acteurs privés et institutions publiques présente des éléments bien spécifiques dans le cas Thaïlandais:

- L'atout de l'avantage concurrentiel national se fonde autant sur la diversité des secteurs et des acteurs que sur la puissance intrinsèque de chaque élément. Les initiatives locales des exportateurs sont assez vigoureuses mais surtout flexibles: prêtes à saisir les opportunités, celles des marchés, celles des partenariats voir celles d'un soutien public qui reste toujours modeste. Pourtant il ne faut pas conclure trop rapidement à une capacité extraordinaire au redéploiement, aux stratégies de long terme des entrepreneurs. Mettre en place une entreprise exportatrice est une chose, la faire évoluer, mûrir, la redéployer éventuellement, suppose d'autres démarches - et les enquêtes et entretiens avec les industriels sont aussi révélateurs de faiblesses sur ces points.

- Alors même que le principe de l'intervention étatique dans le développement par l'industrialisation continue de faire couler beaucoup d'encre (Amsden et Singh, 1994), on retiendra que la politique industrielle et de promotion des exportations en Thaïlande a été efficace sans être massive, impérative ni normative; elle a bénéficié de la politique d'ensemble visant la stabilité macro économique et l'accessibilité des marchés, et a su concilier les outils des technocrates, les principes des bureaucrates et les exigences des entrepreneurs et de leurs groupes de pression. A son niveau le plus général elle a réussi à accompagner la construction d'une base industrielle remarquablement diversifiée, mais actuellement elle doit faire face à un défi plus complexe: quelles orientations stratégiques proposer, maintenant que la base existe ? Comment promouvoir non pas la diversité, mais la performance et l'amélioration technologique des industries ?

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE / SOURCES.

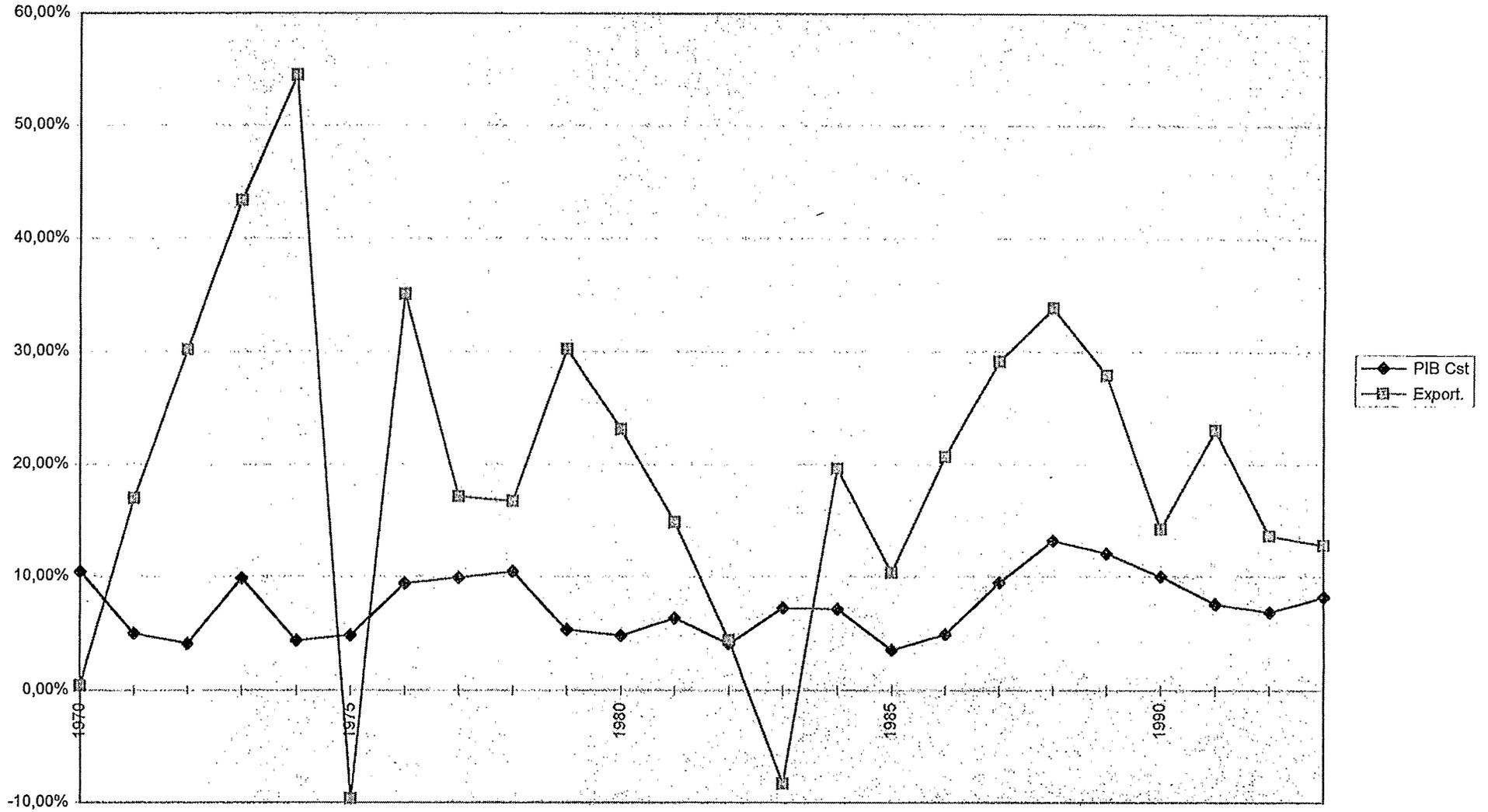
- Akrasanee N. et alii (1991) Thailand's Export Led Growth: Retrospect and Prospects, Thailand Development Research Institute, policy study n° 3.
- Amsden A. et Singh A. (1994) Concurrence dirigée et efficacité dynamique en Asie: Japon Corée du Sud Taïwan, *Tiers Monde* 35 (139). p642-57.
- Beraud P. et Perrault J-L (Eds) (1994) *Entrepreneurs du Tiers-Monde*, Maisonneuve et Larose. Paris.
- Banque Mondiale (1982) *Thailand; An analysis of Structural and Non-Structural Adjustment*.
- (1984) *Thailand. Managing Public resources for Structural adjustment*.
 - (1991) *Decision and Change in Thailand; Three Studies in Support of the Seventh Plan*.
 - (1993) *The East Asian Miracle*, Oxford University Press.
- Berger B. et al. (1991) *The Culture of Entrepreneurship*, ICS Press San Francisco.
- Brown I. (1988) *The Elite and the Economy in Siam*, Oxford university Press.
- Chaponnière J-R et Simon J-C (1988) Devenir un NPI; les difficultés du cas thaïlandais. *Revue Tiers Monde*, T XXIX, no 115.
- Chiratiwat S. (1991) *Liberalization of the Export Sector of Thailand*. UNDP/TDRI, Bangkok.
- Garin M. (1993) *Développement et industrialisation en Thaïlande: Acteurs, alliances et gestion de l'ouverture*. Thèse Grenoble. UFR DGES IREPD.
- G.A.T.T (1991) *Examen des politiques commerciales - Thaïlande*.
- Gordon Redding S. (1990) *The spirit of Chinese capitalism*, De Gruyter, New York.
- (1991) *Entrepreneurial attitudes of overseas Chinese*, dans Berger (1991) op. cit;
- Hamilton Gary Ed. (1991), *Business Networks and Economic Development in East and Southeast Asia*, University of Hong-Kong.
- He Y. (1994) "Entrepreneurship" et développement: un aperçu de différentes approches, *Revue Française d'Economie* vol IX.
- avec Renard M-F (1994) *Le rôle des micro-institutions dans le développement*, IREPD, Grenoble.
- Hughes H. Ed. (1988), *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge University Press.
- Industrial Management Company (1985) *Industrial Restructuring Study; Promotion of Manufactured Exports*. NESDB Bangkok.
- Jayasurya K. and MacIntyre A. (1992) *The Dynamics of Economic Policy Reform in South-East Asia and the South West Pacific*, Oxford University Press, Singapore.
- Laothamatas Anek 1992, *Business associations and the new political economy of Thailand*, ISEAS/Westview Press, Singapore.
- Muscat R. J. (1994) *The Fifth Tiger, A study of Thai Development Policy*, United Nations University Press.
- Oman C. (1989), *New forms of investment in developing country industries*, OCDE.
- Pongsapich A, et alii. eds. (1994) *Entrepreneurship and Socio-economic transformation in Thailand and Southeast Asia*, CUSRI-ORSTOM, Chulalongkorn University Printing House, Bangkok.

- Porter M.E. (1980) *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries*, Mc Millan.
- (1989) *The Competitive advantage of Nations*, Mc Millan.
- Simon J-C. (1994) *L'industrialisation en Thaïlande; de nouvelles strategies d'entrepreneurs*. Communication Colloque IREPD, Grenoble.
- (1995) *Entrepreneurship and industrializing effects; the textile industry in Thailand*, in Pongsapich et al.
- Todaro M. P. (1994) *Economic Development*, Longman, London. 5e ed.
- Mc Vey R. ed. (1992), *Southeast Asian Capitalists*, SEAP Cornell University Press;
- Warr P. ed.(1993), *The Thai Economy in Transition*, Oxford University Press.
- Wiboonchutikula P. et alii (1989) *Trade in Manufactured Goods and Mineral Products*. TDRI, Bangkok.

Tendances de la croissance

Source F.M.I

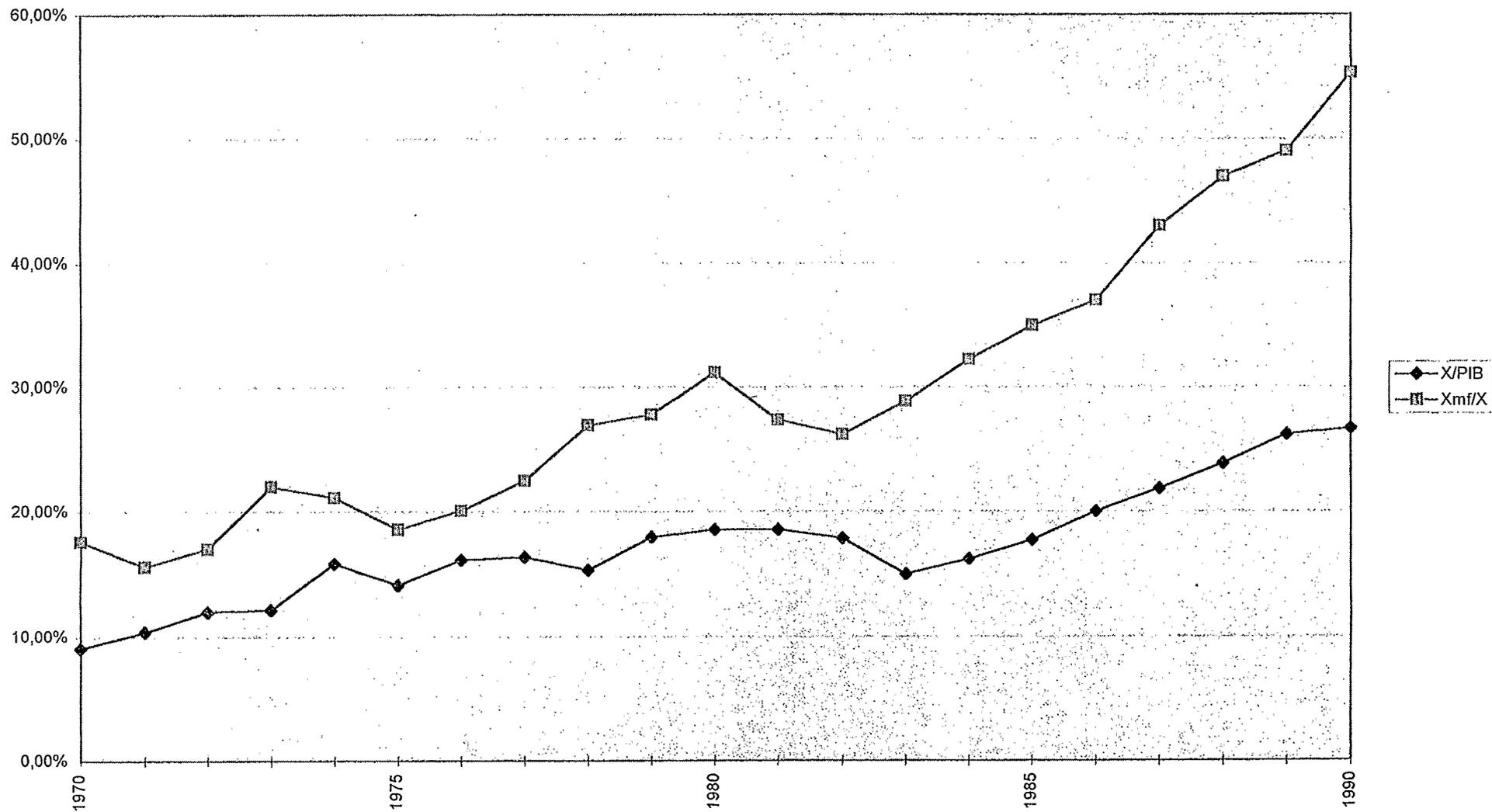
551



Evolution des exportations manufacturières

Source CHELEM

552



COMPORTEMENTS
MICRO-ÉCONOMIQUES
ET RÉFORMES
MACRO-ÉCONOMIQUES
DANS LES PAYS
EN DÉVELOPPEMENT



AS

actualité scientifique

AUPELF - UREF

RESEAU ANALYSE ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT

DEUXIEMES JOURNEES SCIENTIFIQUES

COMPORTEMENTS MICRO-ECONOMIQUES

ET REFORMES MACRO-ECONOMIQUES

DANS LES PAYS

EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Rabat (Maroc), 13 et 14 janvier 1995