

DEVENIR UN NPI, LES DIFFICULTÉS LE CAS DE LA THAÏLANDE

par J.-R. CHAPONNIÈRE* et J.-C. SIMON**

Rejoindre le rang des « NIC's », les pays de la Bande des Quatre (Corée, Taiwan, Singapour et Hong-Kong) est l'ambition partagée par les pays faisant partie de la « deuxième vague d'exportateurs » (OCDE, 1982) et dont plusieurs (Malaisie, Philippines, Thaïlande) sont situés dans le Sud-Est asiatique. Le VI^e Plan thaïlandais publié au mois de septembre 1986 propose de transformer la Thaïlande en un nouveau NPI d'ici cinq ans. Un objectif raisonnable au vu du dynamisme passé de cette économie agricole qui, en quelques années, est devenue le 10^e exportateur de produits manufacturés du Tiers Monde.

Après avoir rappelé brièvement les grands traits du développement économique thaïlandais, on analysera les difficultés internes que devra affronter ce pays pour réaliser ses objectifs et on s'interrogera sur les défis externes auxquels sont confrontés la Thaïlande et les autres pays de la seconde vague qui souhaitent renouveler l'expérience des pays de la Bande des Quatre.

LE DYNAMISME D'UNE ÉCONOMIE AGRICOLE

Jusqu'en 1980 la croissance allait de soi pour la Thaïlande dont les performances ont été parmi les meilleures du Tiers Monde : le PNB par habitant a augmenté à un rythme annuel de 4,3 % depuis 1960 pour atteindre 820 US\$ (dollar 1983). Certes, la croissance n'y a pas été aussi spectaculaire que dans les pays de la Bande des Quatre, mais la Thaïlande n'a jamais eu à affronter de revers analogues à ceux de la Corée en 1980 (— 4 %) ou de Singapour en 1985 (— 1,7 %) : depuis vingt-cinq ans le taux de croissance n'est jamais descendu en dessous des 4 %. Un résultat d'autant plus remarquable que le royaume a peu tiré parti de ses richesses minières et n'exploite son gaz que depuis 1981.

* CNRS/ORSTOM.

** ORSTOM.

Parmi les facteurs explicatifs de ce dynamisme, rappelons (Chaponnière, 1984) :

- le dynamisme de la bourgeoisie sino-thaï qui domine le monde des affaires;
- le conservatisme financier de l'Etat qui explique la confiance du public dans le Bath;
- la capacité d'entreprise des agriculteurs thaïs qui ont répondu avec succès aux sollicitations des marchés relayées par les intermédiaires, commerçants en majorité d'origine chinoise.

Cet essor est inséparable de l'ouverture qui l'a accompagné : la part du commerce extérieur dans le PNB s'est élargie de 35 % en 1960 à 53 % en 1986. Les partenaires commerciaux se sont diversifiés, plus d'un tiers des exportations se dirige vers les pays du Tiers Monde. Grenier à riz du Sud-Est asiatique la Thaïlande est devenue le premier producteur mondial de manioc et un exportateur important de sucre, d'ananas et de maïs, mais aussi le dixième exportateur de produits manufacturés du Tiers Monde (hors Europe du Sud). L'industrie dépasse l'agriculture dans le PIB depuis 1984 et assure le tiers des exportations.

Une agriculture exposée

Deux Thaïlandais sur trois tirent leur revenu de l'agriculture; ce secteur assure près d'un quart du PIB, le tiers des exportations et dégage un surplus exportable permettant de couvrir le déficit des échanges manufacturiers. Il s'agit d'un secteur clé de l'économie du royaume, mais aussi d'un secteur très exposé à la concurrence internationale.

L'agriculture thaïlandaise a connu vingt années d'évolutions rapides, marquées par des augmentations considérables dans les quantités produites pour une culture traditionnelle comme le riz, et par des renouvellements de productions avec l'introduction du kénaf dans les années 60, du manioc, du maïs, de l'aviculture et de l'ananas industriel dans les années 70, de l'aquaculture depuis le début de la décennie. De nouveaux types d'activités sont le signe d'une agriculture intensive, davantage liée aux firmes de l'agribusiness (élevages de volailles, plantations d'ananas), mais le système de production ne s'est pas transformé en profondeur.

La structure foncière est caractérisée par la petite propriété : le faire-valoir direct touche 75 % de la surface cultivée et les paysans thaïs ont pu augmenter de 15 % les surfaces sur les fronts pionniers du Nord et du Nord-Est depuis dix ans. Cette expansion effectuée dans un contexte assez anarchique et aux dépens des réserves forestières met en danger la fertilité des sols. L'accroissement de la production s'explique d'abord par l'accroissement des surfaces car les rendements n'ont pas augmenté; le prix peu

rémunérateur du riz n'incite pas à utiliser des engrais, il faut vendre 2,5 kg de paddy pour obtenir un kilo d'engrais alors que dans les pays de riziculture intensive le ratio prix d'engrais/riz est proche de 1. La Thaïlande présente la plus faible consommation d'engrais du Sud-Est asiatique.

L'agriculture traditionnelle est exposée aux vicissitudes des marchés agricoles mondiaux, pour le riz, le sucre, le caoutchouc, et aux quotas de la CEE pour le manioc. Le marasme des cours a entraîné une récession en 1986, d'où le succès de productions de substitution telles que fruits et légumes, aquaculture, élevage. Pour les années à venir le gouvernement estime que le progrès agricole exige l'intervention accrue des sociétés privées de l'agro-alimentaire. Les sociétés de commerce et les exportateurs thaïs ont fait la preuve de leur capacité à jouer un rôle d'interface entre les campagnes et les marchés mondiaux et, plus récemment, les entreprises agro-alimentaires ont eu l'initiative de nouvelles productions qui ont été autant de succès. Cette articulation entre les producteurs paysans et les firmes agro-alimentaires pose d'autres problèmes que ceux qui furent rencontrés pour des produits banals tels que riz, tapioca et sucre. Les industriels se plaignent de l'insuffisance des ressources, ou des variations de qualité. Il est donc probable qu'un encadrement plus étroit de l'agriculture résultera des nouveaux projets de diversification des firmes (Simon, 1986).

Une industrie protégée

Jusqu'en 1970 le processus d'industrialisation s'est effectué selon un cheminement « classique » : valorisation des ressources agricoles et minières et « première phase » d'import substitution au cours de laquelle la production nationale remplace les importations de biens de consommation non durables et quelques biens intermédiaires (produits raffinés, ciment...) et répond à une demande élargie. Les exportations agricoles et minières (riz, kenaf... et étain) ont contribué à financer les importations nécessaires à l'industrie.

Cette description schématique ne rend toutefois pas entièrement compte de la situation thaïlandaise.

L'essor d'une agriculture mini-fundiaire élargit les débouchés industriels dans les zones rurales où la majorité de la population continue de résider; les disparités régionales existent (de 1 à 6 entre Bangkok et le Nord-Est), mais elles ne doivent pas faire oublier que dans de nombreux cas, les industriels nationaux peuvent compter sur un marché de 50 millions d'habitants auquel s'ajoutent pour certains produits les ventes frontalières (Birmanie, Laos).

La fluidité du marché du travail (migration saisonnière) et la politique de prix agricoles (le *rice premium* des années 60 et 70) ont contribué à

maintenir les salaires bas, ce qui a facilité la transition vers l'exportation. Enfin, après une expérience peu concluante d'entreprises publiques, le gouvernement thaï a laissé l'industrie sous le contrôle du secteur privé sans trop accorder de protection tarifaire à un secteur contrôlé par des entrepreneurs souvent d'origine chinoise.

Une décomposition de la croissance industrielle en termes d'augmentation de la demande interne, d'import substitution et d'accroissement des exportations montre que l'essor du marché intérieur explique 90 % de l'augmentation de la production industrielle entre 1960 et 1975. La présence des troupes américaines stationnées en Thaïlande à la fin des années 60 a élargi les débouchés. Les effets de l'import substitution ont commencé à s'essouffler à partir de 1975 et l'essor des exportations a suppléé au ralentissement des ventes domestiques.

L'Etat n'a pas eu l'initiative de cette transition vers l'exportation; les entreprises exportatrices ont souvent dû affronter des obstacles administratifs ou *red tape* (multiplication des démarches). En effet, n'ayant pas à affronter des problèmes aigus de balance de paiements entre 1972 et 1977, l'Etat n'a pas ressenti la nécessité de changer de stratégie industrielle. Evoquée dans le troisième plan (1972-1976), la promotion des exportations manufacturières devient la priorité du quatrième plan, mais paradoxalement c'est au cours de ces mêmes années que le gouvernement augmente les tarifs douaniers, rendant le marché intérieur plus attrayant pour les investisseurs. Les entreprises promues sont devenues assez puissantes pour faire valoir leurs intérêts auprès du gouvernement qui, confronté à l'augmentation du déficit commercial devient plus protectionniste. Les entreprises exportatrices, quant à elles, n'ont pas attendu la mise en place de privilèges pour saisir les opportunités qui se présentaient et valoriser l'avantage comparatif de la Thaïlande : une main-d'œuvre habile et bon marché, des ressources agricoles diversifiées. Les investissements étrangers ont peu participé à l'évolution : les firmes étrangères étant davantage attirées par le marché intérieur que par les possibilités d'exportation; les autres pays asiatiques offraient un meilleur accueil (infrastructures, administratives) aux entreprises qui, à l'époque, redéployaient leurs activités *labour intensive* vers le Sud-Est asiatique.

La croissance rapide de l'industrie textile et de la confection est significative de l'orientation à l'exportation, ces deux secteurs assurent le quart de l'augmentation de la production industrielle entre 1970 et 1980; mais, parallèlement, c'est au cours des années 70 que la production chimique et la construction automobile se développent : il s'agit de substitution d'importation et dans le cas de l'automobile d'une industrie dont la valeur ajoutée mesurée en prix internationaux est négative.

La croissance industrielle a été assez vive jusqu'en 1980 : un taux annuel moyen de 10 % entre 1960 et 1980. Dans le secteur manufacturier la croissance a été de 9,5 % au cours des années 70, ralentissant depuis (6 % de 1980 à 1987) à cause de la récession en 1985-1986 (impact du second choc pétrolier suivi de la dévaluation de 1985). Depuis un an, le secteur manufacturier est à nouveau florissant tirant profit des nouvelles possibilités d'exportation mais aussi du marché intérieur, et la croissance est révisée à la hausse pour la fin de la décennie.

De nouveaux impératifs industriels

Depuis 1960 la promotion des investissements tient lieu de politique industrielle, le rôle de l'Etat est exclusivement incitatif. La croissance a permis d'éviter des choix difficiles mais, depuis 1980, confronté au ralentissement de l'économie mondiale, le gouvernement a examiné plusieurs réformes successives : restructurer, privatiser, mieux intégrer et exporter.

Restructurer l'industrie a été la mission confiée en 1982 à un comité interministériel qui a proposé pour chacun des secteurs une baisse progressive des tarifs douaniers susceptible de provoquer une amélioration de la compétitivité. Mais les difficultés budgétaires ont amené le gouvernement à promulguer une série de hausses de tarifs qui limite pour un temps cette tentative de restructuration.

Les efforts de privatisation l'ont relayé. Il s'agit autant d'assainir la gestion que de promouvoir une politique visant près de la moitié des quelque soixante entreprises et services publics commerciaux. Plusieurs entreprises publiques ont finalement été vendues ou ont fusionné; banque, hôtel, petits établissements manufacturiers, compagnies aériennes. On observe une pause car les noyaux durs sont difficiles à briser : les services publics (transports routiers, ferroviaires...), déficitaires, sont des bastions syndicaux, et les compagnies florissantes (pétrole, lignes aériennes, télécommunications) offrent des fiefs recherchés par les technocrates et les militaires.

Elargir la base industrielle est une priorité depuis la fin des années 70. C'est un changement notable d'attitude. La découverte du gaz du golfe du Siam a permis d'identifier plusieurs grands projets à l'horizon 2000 (raffinage, pétrochimie, engrais, méthanol, sidérurgie, papier...), dont certains devraient être réalisés d'ici 1990 dans le Sud-Est du pays (Eastern Seaboard). Tout au long de 1986 ce pari industriel a fait l'objet d'un débat : Une industrie lourde, peu créatrice d'emploi, répondait-elle aux problèmes de l'heure ? Le projet d'engrais, nécessitant une participation publique, laissait entrevoir le dilemme entre des prix favorables aux agriculteurs et une rentabilité satisfaisante d'une nouvelle grande entreprise nationale.

Ces projets coexistaient dans les priorités gouvernementales avec la promotion des exportations, et dans l'Eastern Seaboard on projetait un port et une zone industrielle lourde, et un port desservant une zone franche d'exportation.

Le nouveau contexte international a finalement obligé le gouvernement à choisir : il a abandonné son projet d'engrais et donné la priorité à la pétrochimie développée par le secteur privé, et au port destiné à faciliter les exportations — qui croissent de façon considérable : 9 % de 1980 à 1986, et 25 % par an pour les conteneurs de produits manufacturés depuis 1986.

Exporter est un impératif. Après une croissance très vive de ces exportations manufacturières depuis 1970, on constate un ralentissement jusqu'en 1985 : la Thaïlande n'a pas augmenté sa part de marché dans les pays de l'OCDE depuis 1980, alors que l'ensemble des pays du Sud-Est asiatique a gagné 2 points, et les pays en voie de développement 5 points entre 1980 et 1984. La réévaluation du yen a offert une conjoncture favorable aux exportations thaïlandaises et permet d'espérer une nouvelle vague d'investissement offrant une seconde chance à la Thaïlande restée à l'écart du mouvement de délocalisation des années 70.

C'est en se référant à leur expérience exportatrice que la Thaïlande entend renouveler le modèle des NPI. Mais pour cela elle doit surmonter des défis internes et externes.

LES DÉFIS

Difficultés internes

1 / Les autorités thaïlandaises se sont donc engagées avec hésitation et retard dans ce que B. Balassa (1982) appelle une seconde phase d'import substitution pour promouvoir les exportations de produits manufacturés.

La balance commerciale de l'industrie est négative, un déficit plus difficile à supporter maintenant que les cours des produits primaires s'effondrent. La répartition en 20 secteurs des importations et des exportations industrielles illustre autant les limites de la stratégie d'import substitution que l'insertion encore fragile de la Thaïlande dans les échanges internationaux.

L'agro-alimentaire assure près de la moitié des exportations industrielles; les exportations manufacturières proprement dites sont dominées par les produits à « haute intensité de main-d'œuvre », tels que le textile et la confection et les exportations de composants électroniques, de pierres

précieuses, de tubes et de roulements à bille de précision liés à l'industrie informatique. La diversification des exportations manufacturières a été rapide depuis 1970 mais l'insertion de la Thaïlande dans le commerce mondial est assez fragile : le textile, les pierres précieuses, le cuir et les composants représentent les deux tiers des exportations manufacturières.

Les produits intermédiaires et les biens d'équipement représentent les trois quarts des importations manufacturières. Ni la création d'une industrie intermédiaire, ni le renforcement des quelques entreprises fabriquant des biens d'équipement n'ont été encouragés. La priorité accordée à la production de biens de consommation s'est faite au détriment de ces industries : l'exonération de taxes sur les importations d'équipements et de demi-produits est un des privilèges accordés aux industries promues par le Board of Investment qui peut, au cas par cas, imposer une taxe supplémentaire allant jusqu'à 50 % sur les importations de produits concurrents. Par ailleurs les taxes sur le chiffre d'affaires (à la différence de la TVA) favorisent l'intégration verticale et découragent la sous-traitance; de ce fait on constate que les importations augmentent dans la demande intérieure, et ce, pour tous les secteurs.

Plusieurs études ont souligné la nécessité d'améliorer les incitations à l'exportation et proposent d'introduire en Thaïlande les réformes qui ont accéléré l'essor des exportations en Corée et à Taiwan : mettre les exportateurs potentiels en situation de libre-échange en leur offrant la possibilité de s'approvisionner où ils le souhaitent. Les tracasseries administratives sont parfois telles que des firmes pourtant situées dans une zone franche acquittent les taxes à l'import. Le ralentissement du marché intérieur suscite d'ailleurs de nouvelles candidatures à l'exportation. Sur les 532 firmes promues par le BOI ayant commencé leur fabrication entre 1977 et 1984, 223 sont exportatrices.

La mise en œuvre du modèle exportateur NPI ne se limite pas à appliquer « une bonne politique économique ». Morawetz (1980) l'a rappelé en étudiant le cas de la Colombie. Comment se fait-il que dans ce pays, les fabricants de textile puissent facturer aux industriels de la confection des prix 50 à 100 % plus élevés que les prix FOB. La réponse est moins économique que politique, aucun gouvernement n'ayant réussi à défier le *lobby* textile colombien. Comme le rappelle Turner (1982) la bonne politique économique des NPI a été mise en œuvre par des gouvernements déterminés à affronter les oppositions des milieux industriels. En Thaïlande, comme dans la plupart des pays de l'ASEAN (sauf Singapour) l'Etat correspond encore aujourd'hui à l'image qu'en donnait G. Myrdal (1969) et envisage de limiter encore son intervention; cela ne libérera pas nécessairement les énergies exportatrices des entreprises. En Thaïlande les plus petites sont (relativement) plus expor-

tatrices que les plus grandes qui sont attachées aux protections qu'elles ont réussi à obtenir.

Les difficultés de la construction automobile sont caricaturales. Aucune restriction n'a limité le nombre d'opérateurs assemblant des collections CKD; en 1978 le gouvernement a promulgué un programme d'intégration locale prévoyant un taux d'intégration de 45 %; libres de choisir, les constructeurs ont fait souvent intégrer les mêmes fabrications : les sous-ensembles interchangeables sont tous produits de même que les batteries, les bougies, les amortisseurs et les pneumatiques. Alors que dans les bonnes années le marché atteint 100 000 unités réparties en un tiers de véhicules particuliers et deux tiers d'utilitaires, on recense 20 marques et une quarantaine de modèles différents; l'entreprise la plus importante de Thaïlande assemble quelques centaines de voitures par mois. Dans ces conditions les capacités de production sont sous-utilisées et les prix de revient sont extrêmement élevés.

2 / Comme le rappelle Ominami (1985), outre l'exportation, l'investissement est la variable la plus dynamique du système mis en place par les NPI, elle croît plus vite que la production et que la consommation privée. Les régimes mis en place se caractérisent par une certaine austérité. La Thaïlande est loin de correspondre à ce modèle. La politique restrictive du crédit, poursuivie depuis 1980, a freiné les investissements : 25 % du PNB dans les années 70, 21,5 % depuis, un des taux les plus bas du Sud-Est asiatique (Corée 27 %, Singapour 30 %). Cette baisse s'accompagne d'une baisse de l'épargne (22 % dans les années 70, 18,5 % depuis) qu'expliquent et la baisse des revenus des agriculteurs et le maintien d'une fiscalité désuète.

Par contre, la Thaïlande pratique une « gestion libre » de la force de travail, caractéristique des NPI (Salama, 1983), du fait de la grande fluidité du marché du travail et de l'absence de toute réglementation effective. Mais l'avantage comparatif qui a facilité la pénétration des marchés étrangers sera-t-il encore un atout ?

Défis externes

La Thaïlande n'est pas le seul pays à piétiner au seuil de la semi-industrialisation et souhaiter rejoindre le rang des NPI. La Malaisie a choisi l'Est asiatique comme modèle (Look East Policy), la Chine n'entend pas rester passive devant l'essor des « petits dragons ». Ces modèles sont-ils adaptés aux nouvelles contraintes externes que doivent affronter ces pays ? Qu'en est-il des modèles qui proposent d'aller « au-delà » de la promotion des exportations (Adelman, 1985) ? Des questions qui intéressent la Thaïlande mais aussi l'ensemble des pays de l'ASEAN.

1 / Au début des années 80 l'optimisme est de rigueur dans le Sud-Est asiatique où les pays sont lancés dans une véritable course poursuite industrielle, les NPI sur les traces du Japon et derrière eux les pays de l'ASEAN. Le dynamisme de la région permet d'envisager la construction progressive d'un cercle vertueux de la croissance (Sautter, 1980) avec à son centre le Japon et à envisager l'émergence d'une zone Pacifique (Etrillard, 1983). Des économistes japonais (Shinohara, 1983) élaborent des modèles harmonieux de la division du travail au sein de la région dans lesquels les pays s'intègrent chacun à leur tour. Les pays de l'ASEAN développant les productions ne correspondant plus à l'avantage comparatif des NPI.

Le renouvellement de l'expérience exportatrice des NPI d'Asie est-il envisageable? Cline (1982) a simulé rétrospectivement sa généralisation à l'ensemble des pays en développement, tenant compte de leur niveau respectif d'industrialisation et de leur émergence progressive dans le commerce mondial. Cela conduit à des taux de pénétration des marchés de l'OCDE jugés « intolérables »¹ et susceptibles de provoquer des mesures de rétorsion. La méthodologie a été contestée (Ranis, 1985), mais les deux auteurs estiment que les planificateurs ne doivent pas attendre de la libéralisation des échanges les mêmes effets que ceux qui sont survenus dans les pays de la Bande des Quatre (Ranis, Cline, 1985).

La multiplication des mesures protectionnistes donne un caractère très académique à ces travaux. Alors que le Sénat américain a pris 22 mesures à l'encontre des NPI (Asie et Amérique) entre 1969 et 1980, il en a promulgué 49 entre 1980 et septembre 1984². Des quotas affectent les importations de produits électroniques grand public, de produits sidérurgiques et bien sûr de textile pour lequel les résultats du dernier AMF ont été plus contraignants. Le protectionnisme ne provoque pas pour autant le ralentissement de la croissance des échanges mondiaux, ils ont diminué de 11 % entre 1980 et 1983 mais ont repris de 7 % entre 1983 et 1985 (FMI, 1986), des fluctuations qui s'expliquent davantage par celles du cycle des affaires³. Mais, au-delà de ces variations personne n'envisage un retour aux rythmes des années 60 et seul un essor très vif des échanges Sud-Sud (Lewis, 1980), le « grand trou des échanges mondiaux » (Singh, 1985) pourrait contrebalancer les conséquences d'un ralentissement des échanges Nord-Sud.

En outre, les nouveaux candidats à l'exportation ne bénéficieront plus des facilités financières faites aux NPI au cours des années 70. Depuis 1980

1. D'après Cline (1985) il y a un « seuil de tolérance » proche de 15 % du taux de pénétration des importations en provenance du Tiers Monde (rapport des importations à la consommation apparente).

2. Japan's trade success wont be matched, *Asia Wall Street Journal*, 13 février 1985.

3. Trade soars despite protectionise talk, *Asia Wall Street Journal*, 9 septembre 1986.

les taux d'intérêt réels sont devenus positifs et aucun pays ne pourra faire autant appel aux marchés financiers que par le passé.

Cette problématique très générale rend-elle compte des contraintes s'exerçant sur les pays du Sud-Est asiatique ?

Ainsi la réévaluation du yen a considérablement brouillé les cartes dans la région. La monnaie japonaise s'est appréciée de 50 % par rapport au dollar ; cela représente un véritable *new deal* qui dans le Sud-Est asiatique permet à chacun d'accroître ses exportations vers le Japon et aux NPI de concurrencer les produits japonais sur les marchés tiers. Ainsi les exportations thaïlandaises vers le Japon ont-elles augmenté de 28 % en 1986 et de 34 % en 1987, limitant la progression du déficit commercial. Plus généralement on constate que les pays qui profitent le plus de ce mouvement sont ceux qui exportent le plus de produits manufacturés : moins de trois mois après la décision du groupe des 5 qui a lancé la hausse du yen, les entreprises japonaises venaient s'enquérir des conditions réservées aux investisseurs en Thaïlande et dans l'ensemble des pays de la région. Mais la vague d'investissements annoncée ne s'est pas encore concrétisée, on assiste à des extensions de filiales existantes mais pas à leur multiplication.

Un plan ambitieux proposé par le MITI⁴ pour accompagner la délocalisation des industries les plus affectées par la montée du yen ne fait pas l'unanimité de l'administration japonaise, tandis que des grandes firmes japonaises estiment que la délocalisation est une réponse obsolète à ce nouveau défi.

La réévaluation du yen permet d'espérer un accroissement du commerce « Sud-Nord » dans la région. Par contre le commerce Sud-Sud est en panne. Les échanges intra-asiatiques représentaient une part importante des échanges Sud-Sud au cours des années 70 (IFRI, 1980). Mais ils ont peu progressé depuis. Le ralentissement économique des pays de l'ASEAN a ralenti les efforts de diversification des NPI et le commerce intra-ASEAN stagne. Ces échanges consistaient en grande partie en exportation vers Singapour et concernaient peu les produits manufacturés (Chaponnière, 1985). On a pu croire un moment que la récession mondiale accélérerait la création d'un marché commun entre les pays de l'ASEAN, mais cet objectif a été reporté à l'an 2000⁵. La Thaïlande a dans ce contexte une position particulière, ses échanges sont déjà très diversifiés et à terme ce pays peut jouer un rôle de relais vis-à-vis de la Birmanie et les pays de l'ex-Indochine si la situation géopolitique se stabilise.

Le nouveau gouvernement thaï du général Chatichai a annoncé que la zone de guerre devrait se transformer en zone de prospérité commerciale.

4. Japan considers radical asian aid plan, *Asia Wall Street Journal*, 5 septembre 1986.

5. Asean divided, *The economist*, 25 octobre 1986.

Les hommes d'affaires thaïs entendent ne pas laisser les nouvelles opportunités — tant dans le domaine de la pêche que pour les ventes de produits manufacturés — à leurs voisins d'Asie du Sud-Est, de Taiwan et du Japon.

2 / Le ralentissement de la croissance des échanges mondiaux s'accompagne de deux autres transformations porteuses de défis nouveaux pour les pays (Drucker, 1986).

a — Ainsi le découplage de plus en plus affirmé entre l'économie des matières premières et celle de l'industrie. La chute des prix des produits de base a peu d'incidence sur la production industrielle, car le secteur primaire joue un rôle de plus en plus marginal; et inversement, une reprise rapide de la croissance industrielle n'appelle pas pour autant une reprise des cours : les secteurs les plus dynamiques n'en consomment pratiquement pas (électronique) et les secteurs lourds en consomment moins. Contrairement aux analyses privilégiées il y a dix ans (Club de Rome, Global Report) on estime que la baisse des cours des produits de base n'est pas accidentelle, mais qu'elle s'inscrit dans un trend de longue durée.

Le Sud-Est asiatique qui dispose d'une palette très variée de ressources primaires n'est plus épargné. Parmi les produits les plus touchés : l'étain depuis la débâcle de la bourse des métaux en 1984, le caoutchouc à propos duquel aucun accord n'a été réalisé en 1986 et depuis le début de l'année 86 le pétrole et le gaz (Chaponnière, 1986). Le sucre, le riz apparaissent comme des produits aux cours volatiles, dépendant de la sécheresse chez les pays producteurs et de la politique agricole des Etats-Unis.

Cette évolution a deux séries de conséquences :

- la détérioration des termes de l'échange infléchit les politiques industrielles. Jusqu'à présent la construction d'une industrie des biens intermédiaires coexistait dans les priorités avec la promotion des exportations. L'Etat investissait dans l'industrie lourde et incitait les entrepreneurs privés à profiter des bas coûts de la main-d'œuvre pour investir dans des industries *labor intensive* et exportatrices. A présent il délègue au secteur privé le développement de l'industrie des biens intermédiaires, en Thaïlande comme dans la plupart des pays de l'ASEAN;
- un effet dépressif sur le marché intérieur dans des pays où la majorité de la population réside dans les zones rurales. La chute des cours met en difficultés les petits planteurs de caoutchouc, les salariés des plantations de palmiers à huile et de canne à sucre et les riziculteurs thaïlandais. Ainsi en Thaïlande la crise financière qui en a résulté a affecté la progression de l'équipement des ménages ruraux et des exploitations agricoles; la baisse des revenus agricoles de 1984 à 1987

était une des principales causes du marasme de l'industrie. En Corée l'essor de l'industrie a permis de protéger l'agriculture et d'élargir ainsi les débouchés des produits industriels, en Thaïlande, le succès de l'agriculture a financé le déficit commercial de l'industrie et sa crise, provoquée par la chute des prix, a réduit les débouchés.

b – Le second découplage concerne l'emploi et l'industrie. La croissance industrielle crée de moins en moins d'emplois, ce constat fondé sur l'expérience récente des pays industrialisés tend à se vérifier dans les NPI d'Asie comme en témoigne les évolutions. Cette évolution a deux séries de conséquences préjudiciables aux pays de l'ASEAN et à la Thaïlande.

L'automation croissante de plusieurs secteurs d'activité remet en cause l'avantage comparatif des bas salaires. Des usines textiles américaines sont aujourd'hui à même de concurrencer les importations en provenance de Thaïlande. Dans plusieurs secteurs le coût du capital devient une variable plus importante que le coût du travail. Divers travaux (Hoffman, Kaplinski, 1985) concluent sur l'impact différencié qu'auront ces nouvelles technologies : les NPI qui ont les moyens technologiques de moderniser leur industrie sont en meilleure position que les pays moins industrialisés de l'ASEAN. Certes il existera toujours des secteurs où l'automation ne se justifie pas et où les bas salaires continueront de représenter un avantage comparatif, mais il s'agit de productions moins « industrialisantes » que le textile ou l'électronique.

D'autre part la promotion des exportations poursuivies par les NPI avait permis de mener une politique extrêmement dynamique de l'emploi, mais il est peu probable que le renouvellement de cette expérience ait les mêmes conséquences internes. C'est cet espoir qui amène la Thaïlande, comme d'autres pays de l'ASEAN à promouvoir des industries exportatrices et labor intensives. En Thaïlande le VI^e Plan envisage la création de 800 000 emplois industriels alors que les effectifs actuels sont de l'ordre de 1,2 million⁶. L'emploi est le principal défi auquel est confrontée la Thaïlande; l'industrie manufacturière n'a créé qu'un emploi sur dix depuis 1971 et l'économie thaïlandaise devrait absorber 600 000 personnes chaque année; le chômage des diplômés devient préoccupant. Ce problème n'est pas spécifique à la Thaïlande, il concerne l'ensemble des pays de l'ASEAN (hors Singapour), il est extrêmement préoccupant en Indonésie. Mais la promotion des industries *labor intensive* aura-t-elle les mêmes effets dans la Thaïlande des années 80 que dans la Corée des années 60? Dans de nombreux secteurs, les entreprises ne choisissent pas des techno-

6. The best laid plans Far Eastern, *Economic Review*, 9 octobre 1986.

logies « adaptées » aux objectifs des gouvernements mais acquièrent des équipements permettant d'être compétitives sur les marchés mondiaux. Les choix technologiques offrant une grande élasticité-emploi sont plus limités que par le passé.

3 / Comme le souligne Singh (1985), du fait de l'ensemble des contraintes externes qui pèsent sur leur avenir industriel, les pays intermédiaires devront compter bien plus que par le passé sur la croissance de leur demande intérieure et moins sur les mécanismes du marché mondial. Le pessimisme au sujet des termes de l'échange a justifié en son temps les stratégies d'import substitution, et après la période euphorique des années 70, la « catastrophe » des matières premières (Singer, 1985) s'est produite. Ce pessimisme à l'exportation est de nouveau à l'ordre du jour; Adelman (1985) a suggéré une stratégie de développement (Agricultural demand led industrialisation, ADLI) qui semble adaptée à des pays qui, à l'instar de la Thaïlande, n'ont pas une agriculture très intensive : construire un marché de masse en s'attachant à améliorer la productivité de l'agriculture et en permettant aux cultivateurs de profiter des fruits de la croissance. Il ne s'agit pas d'un retour à des stratégies d'import substitution dans la mesure où l'ADLI n'exige pas de protection. L'amélioration de l'agriculture minifundiaire doit avoir des effets extrêmement entraînants tant au point de vue des achats à l'industrie que du point de vue de l'élargissement du marché interne qu'elle permet; cela suppose que plus d'efforts soient accomplis pour développer les cultures irriguées et améliorer les infrastructures rurales.

Cette stratégie sous-tend les orientations annoncées par des pays du Sud-Est asiatique. Ainsi le gouvernement des Philippines a-t-il décidé de concentrer ses efforts sur le secteur agricole pour atteindre l'autosuffisance alimentaire et élargir le pouvoir d'achat des deux tiers de la population. L'industrie n'aura plus la même priorité et le nouveau Plan prévoit une baisse des protections tarifaires. C'est une stratégie similaire qui est proposée par le V^e Plan malaisien qui déclare qu'au vu des perspectives de l'économie internationale un essor rapide des activités domestiques peut seul améliorer la croissance.

La mise en œuvre de ce type de stratégie, sans doute la mieux adaptée aux nouvelles contraintes, n'est pas susceptible de promouvoir une croissance rapide de la production et des emplois dans des pays où le sous-emploi est un mal chronique. Mais dans l'agriculture comme dans l'industrie les « tard venus » devront affronter des difficultés supplémentaires. L'intensification agricole n'est pas nécessairement synonyme de multiplication des emplois. Plusieurs enquêtes réalisées dans des régions rizicoles montrent que les agriculteurs (Jayasuriya, 1986) adoptent rapidement des méthodes

culturelles économisant le travail et importent des équipements adaptés aux agricultures asiatiques et mis au point dans des pays qui comme le Japon, la Corée et Taiwan ont réalisé en leur temps une intensification agricole créatrice d'emplois (Oshima, 1983). Dans une étude réalisée à propos de la Thaïlande on concluait (Bot, 1982) que les perspectives d'une plus grande absorption du travail dans l'agriculture sont peu encourageantes.

Le modèle « NICs » n'est sans doute pas reproductible, ni de façon interne, ni de façon externe par la Thaïlande ou les pays de l'ASEAN (hors Singapour).

Les conditions externes qui ont favorisé l'émergence rapide des pays de la Bande des Quatre dans les années 60 ne sont pas près de se renouveler; ces pays ont su alors « saisir leur chance » en mettant en œuvre une stratégie industrielle adaptée. Les conditions internes qui ont présidé à ce choix sont elles aussi très différentes. Il faut tout d'abord tenir compte des longues périodes de maturation qui caractérisent tant la Corée que Taiwan; un historien (Reynolds, 1980) a rappelé que l'émergence de ces deux pays depuis 1962 avait été préparée par leur période de croissance sous l'occupation japonaise. Mais, est aussi en cause la capacité de l'Etat d'entreprendre les réformes qui ont permis de profiter des opportunités externes.

La position renforcée du monde des affaires sur la scène politique depuis 1986 consacre certes le dynamisme des entrepreneurs. Pourtant elle laisse posée la question des choix pour le long terme; le Secrétaire général au Plan a déclaré que la Thaïlande devrait construire son propre modèle de Nouveau Pays Industriel — cela suppose certainement de promouvoir une meilleure cohérence sectorielle pour limiter les effets d'une économie duale en émergence, mais aussi d'intégrer dans le « modèle » une population rurale majoritaire, tout en s'adaptant à un contexte mouvant au niveau des pays d'Asie du Sud-Est, comme à celui de l'économie mondiale à laquelle la Thaïlande est pleinement intégrée.

BIBLIOGRAPHIE

- Adelman I. (1984), Beyond Export led growth, *World development*, vol. 12, n° 9, septembre, p. 937.
- Balassa B. (1982), *Development strategies in semi industrialized countries*, John Hopkins University Press.
- Bot-Gooneratne (1982), *Labour absorption in rice cultivation in Thailand ARTEP*, Bangkok ILO.
- Chaponnière J.-R. (1984), Thaïlande, le dynamisme d'une économie agricole, *Industries et Travaux d'outre-mer*, n° 366.
- Chaponnière J.-R. (1985), La lente intégration de l'Asie Pacifique, *Industries et Travaux d'outre-mer*, juin.

- Chaponnière J.-R. (1986), L'impact de la nouvelle donne pétrolière sur le Sud-Est asiatique, *Asies*, n° 2.
- Cline W. (1982), Can the East Asian Model of development be generalised?, *World Development*, vol. 10, n° 2, février, p. 81.
- Cline W. (1985), A reply, *World Development*, vol. 13, n° 4, avril, p. 547.
- Drucker P. (1986), The changed world economy, *Foreign Affairs*, vol. 64, n° 4, printemps, p. 768.
- Etrillard G., Sureau F. (1983), *A l'est du monde*, Fayard.
- FMI (1986), *World economic outlook*, avril.
- Hoffman K. (1985), Clothing, chips and competitive advantages the impact of microelectronics on trade and production in the garment industry, *World Development*, vol. 13, n° 3, mars, p. 371.
- IFRI (1980), *Ramsès*.
- Jayasuriya S. K. et Shand R. T. (1986), Technical change and labor absorption in Asian agriculture : some emerging trends, *World Development*, vol. 14, n° 3, mars, p. 415.
- Lewis A. (1980), The slowing down of the engine of growth, *American Economic Review*, septembre.
- Myrdal (1969), *The Asian drama*.
- Morawetz D. (1980), *Why the emperor's clothes are not made in Colombia?* A world bank research publication J. Hopkins Press, OCDE (1982). La deuxième vague des pays exportateurs l'Observateur de l'OCDE.
- Ominami C. (1986), *Le Tiers Monde dans la crise*, Ed. La Découverte.
- Oshima (1983), The transition to an industrial economy in Monsoon Asia, *Asian Development Bank Economic Staff Paper*, n° 20, octobre.
- Ranis G. (1985), Can the East Asian Model of Development be Generalised? a comment, *World Development*, vol. 13, n° 4, avril, p. 543.
- Reynolds L. E., Economic development in historical perspective, *American Economic Review*, n° 2, 1980.
- Salama (1980), Recherche d'une gestion libre de la force de travail et division internationale du travail, *Critiques de l'économie politique*, nouvelle série, n° 13, Maspero.
- Sautter (1980), *Trois cas de relations Nord-Sud*, CEPIL.
- Shinhoara M. (1983), More Nics in time Far Eastern, *Economic Review*, 28, avril, p. 66.
- Simon (1986), L'agriculture thaïlandaise : comment garder le cap sur l'exportation, *Economie et Humanisme*, n° 294, 1987.
- Singer H. (1985a), L'industrialisation : où en sommes-nous, où allons-nous?, ONUDI *Industries et développement*, n° 12, p. 89.
- Singer (1985), *Success stories of the 1970's : some correlations*.
- Singh A. (1985), La révolution industrielle interrompue du Tiers Monde : perspectives et politiques de reprise, ONUDI, *Industrie et développement*, n° 12, p. 49.
- Turner (1982), The newly industrializing countries, George Allen & Unwin, *World Development*, vol. 12, n° 9, septembre, p. 951.