Revue de la régulation

13 (1er semestre / Spring 2013)
Économie politique de l'Asie (1)

François Bafoil

Capitalisme politique et développement dépendant en Asie du Sud-Est

Le cas des États « très en retard » de développement, Laos et Cambodge

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
François Bafoil, « Capitalisme politique et développement dépendant en Asie du Sud-Est », *Revue de la régulation* [En ligne], 13 | 1er semestre / Spring 2013, mis en ligne le 31 mai 2013, consulté le 16 juillet 2014. URL : http://regulation.revues.org/10103

Éditeur : Association Recherche & Régulation
http://regulation.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur :
http://regulation.revues.org/10103
Document généré automatiquement le 16 juillet 2014.
© Tous droits réservés

François Bafoil

Capitalisme politique et développement dépendant en Asie du Sud-Est

Le cas des États « très en retard » de développement, Laos et Cambodge

1 Pour définir les formes du capitalisme qui voient le jour dans la plus grande partie du Sud-Est asiatique non communiste, les définitions abondent. Au « capitalisme des copains » (« *croynism capitalism* ») qui renvoie à la distribution des ressources publiques à la famille et au cercle des affidés du Boss (Pye, 1985 ; Studwell, 2008) ; Yoshihara ajoute le concept de « capitalisme résiduel » (« *ersatz capitalism* ») pour en retenir seulement l'aspect du profit extorqué massivement par une minorité d'individus étroitement connectés les uns aux autres (Yoshihara, 1988). Akira Suheiro parle de « capitalisme bureaucratique » pour désigner la coalition en Thaïlande des élites politiques, administratives et militaires qui dirigent les firmes en coopération avec les investisseurs étrangers et notamment, les groupes chinois (Suheiro, 1996). Dans le même ordre d'idée, Jayasurija use du terme de « capitalisme de nomenklatura » pour « éclairer l'étroite liaison entre les élites politiques et les cartels domestiques protégés » qui trouve son prolongement dans la notion de « mercantilisme inséré » dans les milieux locaux (« *embedded mercantilism* »), (Jayasurija, 2003, p. 348). Au-delà de leur variété et de leur généralité, tous ces termes relèvent d'un type d'économie politique qui entend expliquer la formation et la consolidation des agencements nationaux particuliers à partir de trois dimensions étroitement connectées entre elles : la trajectoire historique nationale ; l'association entre acteurs politiques, économiques, militaires, domestiques et étrangers ; les formes particulières d'organisation régionale supra nationales.

2 Ce sont ces trois dimensions qui tiennent à la longue durée des assemblages domestiques et supra nationaux qui permettent d'appréhender de manière globale le capitalisme asiatique. Globale, mais sans doute trop abstraite, car de notables distinctions séparent les différents groupes de pays de la zone asiatique. Le modèle en est le Japon défini comme l'initiateur du chemin de la croissance (Fujita, Kuroiva, Kugomagai [ed.], 2011). Il est suivi par un premier groupe de pays – les NEIs[1] – invités à suivre la voie pour se développer et dont on attend des pays du deuxième groupe – l'ASEAN 4 : Philippines, Thaïlande, Indonésie et Malaisie – qu'ils reprennent les mêmes composantes pour assurer leur rattrapage. Dans cette voie, les observateurs ont mis en valeur l'importance des institutions publiques, la bureaucratie rationnellement conduite, les formes particulières des associations politiques et économiques avec les acteurs domestiques et les acteurs étrangers ; certains d'entre eux vont même à évoquer la dimension subjective des valeurs ancrées dans les traditions religieuses – celles du confucianisme. D'autres observateurs ont évoqué des rythmes d'implantation extérieure, scandés par des séquences de production, de spécialisation et d'exportation[2].

3 Dans tous les cas, la dimension des institutions est centrale, et avec elle celle de l'État, les relations entre acteurs publics et privés et finalement l'inscription dans les chaînes de valeurs régionales (Andriesse, Van Helvoirt, 2008). La question est de savoir si la dernière vague de pays du Sud-Est asiatique est en mesure de reprendre ces mêmes composantes du développement, en construisant des institutions efficaces, une planification à la base de l'allocation des ressources publiques, un système fiscal décentralisé et une régulation acceptée par les partenaires. Il en va ici du Cambodge, du Laos, du Myanmar et du Vietnam (communément nommés CLMV). Dans ce travail, nous nous limitons aux deux premiers pays, Laos et Cambodge.

4 Plus précisément, ces considérations soulèvent deux questions qui constituent la trame de ce travail. La première a trait à la possible reproduction de ce type de développement par des pays qui partagent peu de traits communs avec les pays fondateurs de l'ASEAN, à commencer par les développements historiques récents, le type d'associations avec les partenaires étrangers, les niveaux de départ de développement ou encore les formes d'adhésion à l'ensemble supra national régional[3]. La seconde question renvoie à la nature politique du capitalisme mis en

œuvre dans ce type de développement et dont les conditions pour une transition réussie au capitalisme de marché pourtant accompli majoritairement par les précédents pays pris comme modèle, semblent faire défaut. Ce sont ces deux aspects que nous traitons dans ce travail. La première interrogation est d'ordre empirique. La seconde, théorique. Commençons par elle.

5 Le concept de « capitalisme politique » a été largement exploré par Max Weber. Il en élabore le type en l'assignant principalement aux périodes marquées par une faible institutionnalisation et par la domination de quelques individus sur l'ensemble de la société[4]. Ce type de domination trouve son expression primitive dans la forme patrimoniale de l'exercice du pouvoir, dont le « sultanisme » est l'incarnation la plus brutale[5] et la construction d'un État prébendier, la réalisation la plus systématisée[6]. La maîtrise des ressources – qu'il s'agisse de la terre, des statuts ou du capital – et le contrôle du monopole d'accès par un seul individu ou ses proches définissent une économie politique close, où la règle légale est réduite à un individu et à son clan. Dans la foulée de l'approche weberienne, plusieurs travaux mettent l'accent sur le caractère de très faible institutionnalisation qui caractérise à la fois un système légal peu développé, une forme de domination autoritaire, un marché limité à des prébendes, une société close (Jayasurija, 1999 ; North, Wallis, Weingast, 2011).

6 Ces rapides indications théoriques nous permettent de cerner la question empirique qui est la nôtre. Elle concerne la capacité de développement de la part de pays définis comme étant « très en retard de développement ». Par pays « très en retard du développement » il faut entendre la combinaison d'États dominés par des groupes politiques autoritaires dictatoriaux, qui sont clients de grands patrons de la zone[7], quant à eux massivement présents dans un nombre restreint de secteurs économiques. Pour assurer leur rattrapage – autre terme pour désigner la voie vers le développement – ces États « très en retard » mettent en œuvre des stratégies de dérégulation profondes. Les zones économiques spéciales représentent l'une d'entre elles, parmi d'autres stratégies. Pour parvenir à leurs fins, la dimension de l'appartenance régionale à l'ASEAN[8], est essentielle : elle permet non seulement de jouir de la protection d'une organisation qui garantit l'impunité aux États, en raison de son absence de contrainte mais aussi de bénéficier des aides et des investissements. Celles-ci sont l'œuvre des « donateurs » internationaux soucieux de la sécurité dans cette région asiatique très conflictuelle, ainsi que de la Banque asiatique de Développement, par l'intermédiaire d'infrastructures de transports dont elle a maillé toute la zone. C'est le long de ces « corridors économiques » que les zones économiques spéciales bourgeonnent, usant également des ressources qu'offrent les milieux urbains à proximité et l'accès aux canaux de transport (Ishida, 2005).

7 La notion de pays « très en retard de développement » renvoie ainsi à trois traits : l'archaïsme des relations politiques, économiques ou encore sociales ; la distance qui les sépare des pays fondateurs de l'ASEAN ; le bassin de ressources que peuvent représenter l'ASEAN et sa sous-zone, la région du Grand Mékong, (The Greater Mekong Subregion, GMS). Leur examen nous permet, par comparaison, de saisir la distance qui les sépare des autres États dits « développementalistes » qui se caractérisent par la présence d'institutions et avec elles, d'agences publiques et de règles prédictibles (Beeson, 2007 ; Haggard, 1995 ; Rigg, 2003). À l'inverse, et c'est l'objet de notre démonstration, ce dont rendent compte nos cas c'est du processus de dés-institutionnalisation qui repose sur le principe de la règle personnelle. Elle parcourt les organisations, du sommet de l'État aux zones économiques locales.

8 La première partie de ce travail porte sur la comparaison des deux « petits » pays – Cambodge et Laos. Son intérêt est grand pour mettre en lumière les composantes macro-politiques et macro-économiques de la dépendance qui leur est propre (1.). L'examen des zones économiques spéciales approfondit ce constat au niveau local, en insistant sur les mesures de défiscalisation et sur l'organisation interne et externe des zones (2.). Ce sont autant de données qui nous permettent de distinguer le capitalisme politique et d'en montrer les différences par rapport à certaines autres configurations de l'ASEAN (3.).

1. Économies politiques des États « très en retard » de développement. Une comparaison Cambodge et Laos

9 Quelles que soient les différences qui séparent les deux pays en matière de trajectoire historique – le génocide Khmer est à cet égard unique – ou de conduite de la réforme économique – très ouverte dans le cas du Cambodge, mesurée pour le Laos[9] –, ce qui justifie la comparaison entre ces deux pays tient principalement au fait que tous deux ont en partage une économie politique faite d'un système autoritaire peu institutionnalisé, d'une économie peu diversifiée et largement dépendante des donateurs extérieurs.

1. 1. Autoritarisme politique et économies politiques prébendières

10 Les deux pays sont dominés par un parti qui monopolise le pouvoir. Il est de type communiste au Laos depuis 1975, de type autoritaire au Cambodge, où le parti de Hun Sen dispose de près de 75 % des sièges au sein d'un parlement dit de « démocratie libérale »[10]. En réalité, les deux pays ont en commun la domination d'un État-parti sur la société et sur l'ensemble des institutions notamment judiciaires, une société civile réduite au silence, un système de prébendes qui confère aux affidés du chef l'essentiel des profits et des taxes. Cela passe par une exploitation forcenée des ressources naturelles, parmi lesquelles la forêt, le sol, l'eau[11]. Tous deux partagent (avec le Vietnam) le fait d'avoir engagé des réformes économiques pour accélérer la croissance et réduire la pauvreté[12], mais sans rien lâcher sur le versant autoritaire de la domination politique.

1. 1. 1. Le régime laotien

11 Du régime politique laotien, retenons qu'il s'agit de l'un des derniers régimes – avec le Vietnam, auquel il demeure très lié – de facture de type soviétique : extrêmement centralisé, il opère sous la houlette d'un bureau politique omnipotent, composé pour la plupart de gérontes, et pour 4 de ses 11 membres, issus de l'armée (Pholsena, 2011, p. 174). Tous sont fermement attachés à la culture du secret en matière de prise de décision (Stuart-Fox, 2007, p. 161). Leur domination s'exerce à la fois sur les organisations sociales de type corporatiste et sur une société civile étroitement contrôlée[13] ; sur les très nombreuses ethnies dont l'intégration dans les instances du parti constitue l'une des voies de la stabilité[14], et sur des régions déconcentrées sans guère d'autonomie, sinon celles que s'arrogent les élites locales puissamment liées au centre[15]. À l'exception importante de l'intégration des minorités (et qui constitue une différence notable avec le cas Cambodgien), peu de changement ont eu lieu dans la forme de la domination politique. Plusieurs observateurs insistent sur l'importance des réseaux familiaux au sein des élites du parti, de la bureaucratie et de l'armée – les enfants s'épousant principalement entre eux (Stuart-Fox, 2005). Ce sont ces familles qui dominent les infrastructures de transport, les ressources hydro-électriques et les ressources naturelles, exploitées sous couvert de concessions, en partage avec les partenaires voisins, qu'il s'agisse d'abord de la Chine au nord, de la Thaïlande au sud (et à l'ouest), et du Vietnam à l'ouest. La corruption demeure massive[16].

1. 1. 2. Le régime Cambodgien

12 L'économie politique du Cambodge peut être qualifiée de « prébendière » en raison de la mise en coupe réglée de l'ensemble de la population sous l'autorité de patrons, qui disposent de réseaux de protection étroitement connectés aux élites politiques dominées par la figure de Hun Sen (Hibou, 2004). Les principales agences de gestion des biens publics (les *Autorités*) sont placées sous la responsabilité directe de ce dernier et n'ont de compte à rendre qu'à lui. Il en va notamment de l'Autorité Apsara qui siphonne l'intégralité des revenus des temples d'Angkor, de l'Autorité de l'énergie, celle des pierres ou des bois précieux. S'y ajoute un régime de concession qui permet l'appropriation privée de la forêt et de la terre par les affidés du chef[17]. De ce régime très autoritaire retenons le fait qu'il est doté du plus grand ensemble gouvernemental au monde dont découle une dépendance profonde entre ses membres. En 2003, on comptait un Premier ministre, 7 vice-premiers, 15 Senior Ministers, 28 ministres, 135 secrétaires d'État, 146 sous secrétaires d'État[18]. L'économie politique repose sur une

relation de patronage multiforme, entretenue par un vaste système de remise de fonds que vient alimenter par ailleurs les donations extérieures, comme on le verra plus bas. Du haut de l'échelle avec les paiements directs à Hun Sen en échange d'une remise de titres ou de médailles (selon le montant délivré), jusqu'au bas de l'échelle au niveau des relations avec le chef de village et du policier local, chacun paie son supérieur et en fin de compte, tous les chefs se paient sur les paysans asservis.

1. 2. Retards économiques

13 Les destructions massives générées par les guerres, nationales et civiles ont considérablement retardé le processus de croissance. Ajoutées aux pertes liées à l'imposition du communisme dans les deux pays en 1975, ce sont 90 % de la population éduquées qu'ont perdu les deux pays, forcées dès lors de recomposer leurs élites à partir de rien[19]. Sous la férule du Vietnam[20], les nouveaux États communistes ont développé en un temps extrêmement court des politiques industrielles et agricoles sans disposer aucunement des bases matérielles ou institutionnelles adéquates. C'est pourquoi très rapidement, les politiques de collectivisation ont été abandonnées, sans que cela ouvre sur un régime clair de la propriété. Il faut attendre 1989 au Laos pour disposer d'un texte légal sur la propriété privée. Encore convient-il de préciser que l'ensemble des hautes terres appartiennent à l'État et que, sous couvert de lutte contre la culture sur brûlis et de protection de l'environnement, plusieurs milliers de villageois sont forcés de migrer vers les basses terres, où ils sont, selon certaines sources, davantage paupérisés (Stuart-Fox, 2007). Quant au Cambodge, la situation de la terre est très complexe. À compter de 1989, la privatisation a été autorisée, mais sans système légal établi et la propriété privée est assimilable à un droit d'usufruit. En 2003, à peine 23 % (22,8 %) des terres disposaient de titres de propriété selon le *Cambodian Socio-Economic Survey* (So, 2011 , p. 30 ; Bruce St John, 2006a). Le reste dépend des rapports de force, c'est-à-dire des liens de patronage. Selon Sobunthoeun quatre types d'insécurité frappent la terre : le manque d'unité du système légal sur l'ensemble du territoire (la privatisation n'est pas généralisée) ; des « transactions forcées » à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché. Le manque de neutralité du système légal ; la généralisation de la domination des relations de patronage.

14 Le premier aspect de la dépendance des économies « très en retard » de développement met ainsi en évidence le poids de l'histoire, marquée par les occupations étrangères, les guerres civiles et les destructions. Elles ont entravé le développement, notamment éducatif[21] et plus largement la diversification des structures économiques, dominées dans chaque cas par l'agriculture. Celle-ci regroupe 80 % de la main d'œuvre laotienne et 75 % de la main d'œuvre cambodgienne, mais pour une part dans le PIB qui s'élève respectivement à 30,8 % et 36 % (ADB, 2012)[22]. Le second aspect de la dépendance fait référence aux liens noués avec les donateurs extérieurs, dont l'importance explique en partie le système des salaires.

1. 3. La dépendance financière

1. 3. 1. L'aide étrangère

15 De 1968 à 1973, Le Laos a reçu 74 millions de $, soit l'aide la plus élevée à cette époque. Après 1975, le pays passe sous une autre dépendance, celle de l'URSS, qui s'interrompt brutalement en 1991. Ce sont alors les donateurs occidentaux, la Banque mondiale (BM) et la Banque asiatique du Développement (BAD) qui s'imposent. Leur aide cumulée atteint jusqu'à 80 % du budget public, soit l'équivalent de ce qui fournissait l'URSS (Ear, 2011, p. 30 ; Bruce St John, 2006b). Aujourd'hui, les Chinois sont en passe – comme au Cambodge[23] – d'obtenir la première place des donateurs étrangers et cela d'autant plus facilement qu'ils n'assortissent l'octroi de leurs dons d'aucune préconisation morale contraignante. Quant au Cambodge, il est le plus largement doté par les donateurs extérieurs, qu'il s'agisse des organisations (BM et BAD) ou des pays étrangers, (Japon, Chine, Nouvelle-Zélande, Australie, UE), (voir tableau 1). C'est ce qui explique que le Cambodge a l'une des fiscalités publiques les moins développées du monde : 8,2 % des ressources publiques proviennent de l'impôt (15 % la Thaïlande, 12 % les Philippines et l'Indonésie) mais l'un des systèmes informels les plus étendus[24].

Tableau 1. Assistance accordée en 2000 à quatre États en situation de post-crises

	Contribution en USD / **(par tête)**	Contribution comme % du PIB	Contribution **comme** % du budget de l'État
Angola	21.0	2.8	n/a
Cambodge	30.3	12.0	63.8
Ethiopie	16.1	17.3	49.7
Guatemala	19.2	1.1	7.4

Dosch, 2007, p. 150

1. 3. 2. Les politiques salariales

16 Cet afflux de fonds étrangers participe directement non seulement de l'enrichissement des cliques au pouvoir mais de la structuration du système d'exploitation des ressources qui se répercute du haut en bas de l'échelle. Le système de prébendes qui repose sur la distribution des concessions – forestières, minières ou de zones, mais aussi touristiques et culturelles – ne peut en effet tenir que parce que le régime de patronage et de clientélisme est reproduit par tous les responsables qui s'approprient la règle à leurs fins personnelles, jusqu'aux fonctionnaires locaux qui, eux, rançonnent les paysans en toute impunité. Nombreux sont les travaux qui ont montré qu'en raison de la fixation très basse des salaires des fonctionnaires, chacun est incité à trouver les moyens de sa survie, jusqu'au fonctionnaire local qui extorque le paysan ou le pêcheur (Gottesman, 2004). Les faibles salaires des fonctionnaires trouvent leur justification dans le système de protection accordé par le patron à ses clients qui sont ainsi autorisés à trouver eux-mêmes leurs propres ressources, tandis que le non-paiement des taxes à l'État est censé justifier le détournement par les élites supérieures des fonds extérieurs[25]. L'autre facteur qui explique cette faiblesse des salaires est celui de la compétition régionale. Elle est désormais très élevée non seulement parce que les pays voisins (Thaïlande ou pays maritimes de l'ASEAN) sont beaucoup plus avancés qu'eux mais parce que ces pays riverains du Mékong disposent des mêmes avantages comparatifs (Beeson, 2007). Les structures économiques comme on l'a dit sont peu différenciées et largement similaires entre elles ; la main d'œuvre est relativement abondante ; les coûts du travail partout bas et les qualifications peu élevées. Ce faisceau de conditions permet de comprendre l'urgente nécessité pour les élites des deux petits pays d'attirer à n'importe quel prix les investisseurs, c'est-à-dire en leur offrant des conditions extrêmement favorables d'implantation dans les zones spéciales.

17 La première de ces conditions concerne les minima salariaux, fixés à un niveau très bas. En, 2012, le salaire minimum lao était de 43 $ mensuels, celui du Cambodge de 62 $. En comparaison, il était de 104 $ à Hanoi, 234 $ à Shenzen, 230 $ à Bangkok, et 302 $ à Singapour 302 $. C'est dire la pression très forte qui s'exerce sur les salaires dans les provinces déjà avancées du sud-est de la Chine (tableau 2). Elles ne peuvent faire face à la concurrence qu'en rehaussant les qualifications. Or c'est une politique que ne peuvent suivre les deux petits pays du Mékong. Quant au temps de travail, il est légalement en moyenne de 8 heures dans la région du Mékong mais le niveau très bas des salaires force à travailler souvent 10 heures par jour, et ce, légalement sur 6 jours par semaine. Les temps de repos annuels n'excèdent nulle part 2 semaines. Au Vietnam et au Laos, toujours communistes, ils sont de 12 jours.

Tableau 2. Salaires moyens dans la région du Grand Mékong. Temps de travail et de repos en 2008

Pays	Salaire minimum US $ / mois	Horaires journaliers	Maximum de jours travaillés par semaine	Repos minimum légal (jours)
Cambodge	61	8	6	14
Chine	182, 5	8	6	13
Laos	63.7	8	6	- (**pas de données)**
Thaïlande	279.5	8	6	1
Vietnam	49.9	8	6	limite de 12

Source Bafoil, 2011, rapport cité, Compilation de l'auteur

2. Dynamiques de dérégulation dans la région du Mékong

18 De ce qui précède concernant d'un côté les formes autoritaires de domination politique et de l'autre la faiblesse des ressources économiques domestiques, on peut maintenant comprendre les comportements mis en œuvre à l'égard des investisseurs, majoritairement étrangers. Ces derniers qu'ils soient thaïlandais, malais, singapouriens et principalement chinois souhaitent investir dans les marchés où les coûts du travail sont très bas, la main d'œuvre abondante et docile, les relations sociales réduites à peu de choses, les contraintes publiques les moins pesantes qui soient. Pour cette raison et compte tenu de la compétition intra régionale, les autorités du Laos et du Cambodge ne peuvent pas jouer sur le levier des qualifications ou de l'innovation, comme leurs prédécesseurs asiatiques l'ont pratiqué dans le passé. Pour attirer les investisseurs étrangers perçus comme les uniques moteurs du développement, il ne leur reste, à leurs yeux, qu'à lancer des politiques de défiscalisation et de dérégulation du droit social qui sont sans équivalent dans la région asiatique (tableau 3). D'où cette notion de « capitalisme politique » fondée sur la combinaison des attentes respectives qui s'accordent sur les dynamiques de « moins-disant social » et de dé-institutionnalisation. L'examen des zones économiques spéciales le montre[26].

Tableau 3. Mesures d'incitations dans les zones économiques spéciales de la région du Mékong

Pays	Exemption de charges	Impôts sur l'entreprise		Taxes à l'importation et autres taxes	Autres	Cession du sol
Cambodge	Jusqu'à 9 ans	Standard: 20 %		Exemption de l'impôt sur l'importation des équipements, matériaux de construction, composants de matériaux et de production	Exemption de l'impôt sur les importations de machine, d'équipement pour la construction des infrastructures de service public	Jusqu'à 99 ans
Chine	2 ans d'exemption et réduction pour 3 ans	Standard : 25 % Taux préférentiel de 15 %		Exemption des taxes sur les importations et les exportations outre-mer	Support financier accordé pour le transport. Réduction de 20 % à 35 % des droits	dépend des autorisations
Laos	Z1	jusqu'à 10 ans	Standard : 20 % (hors de la zone : 8 %-10 %	Exemption des taxes sur les importations et les équipements, véhicules directement pour la production, matériaux de construction	Droits de douane sur les firmes, équipement et matériaux de construction ; exemption de l'impôt	Jusqu'à 50 ans
	Z2	jusqu'à 8 ans				
	Z3	Jusqu'à 4 ans				
Myanmar	Manufacture : 5 ans Hautes tech : 8 ans	Standard : 15 %. 50 % pour les 5 ans suivants		Commerce libre en matière d'exportation ; Libre commerce sur les importations		Jusqu'à 60 ans

Thaïlande	Z1	3 ans	Standard : 30%	50 % de réduction sur les machine ; 1 an d'exemption sur les matériaux de construction		Propriété ou location
	Z2	7 ans		Exemption sur les machines ; 1 an d'exemption sur les matériaux de construction		
	Z3	8 ans	50 % de reduction d'impôt sur le salaire, et 5 ans supplémentaires	Exemption sur les machines, 5 sur les matériaux de construction	Double déduction sur les coûts d'utilité publique	
Vietnam	Jusqu'à 4 ans	Standard : 25 % taux réduits à 10 % sur 15 ans		Matériaux de construction, machinerie, et équipement dans certains secteurs		Jusqu'à 50 ans

Source : François Bafoil, compilation de l'auteur

2. 1. Économie politique de l'administration des zones économiques spéciales

19 Considérons en premier lieu l'organisation des zones. Au Laos, la structure des zones repose sur quatre niveaux de responsabilité. Le premier niveau est celui de l'autorité du Comité national lao pour les Zones économiques spéciales, composé de 19 membres, (ministres et vice-ministres). Il est présidé par le Premier ministre qui supervise et approuve la création des zones, nomme et rémunère les directeurs des zones. Le deuxième niveau est celui du Secrétariat national du Comité national directement sous sa responsabilité. La troisième ligne est représentée par les ministres et les autorités provinciales concernées, et le dernier niveau est celui des conseils de management des zones, qui dépendent directement des autorités supérieures.

20 C'est à peu de choses près le même schéma qui vaut pour le Cambodge. Hun Sen, le chef de l'État, dirige, entre autres fonctions, le Conseil du développement économique et social, dont l'avatar est le conseil des zones où se retrouvent les ministres concernés qui négocient directement la cession des terrains avec les investisseurs. La décision de créer une zone dépend de ce conseil, qui ne met en place un guichet unique qu'à la condition que l'investisseur privé ait d'abord équipé la zone en question. Le second groupe est constitué par les autorités régionales et locales. Plusieurs d'entre elles sont liées à la parentèle de Hun Sen. Une fois le contrat établi par le Conseil des zones, elles sont laissées libres de se financer comme bon leur semble dans leur périmètre. C'est ce qui explique les variations dans les durées d'attribution des avantages fiscaux accordées aux investisseurs. Une fois établies au niveau central, elles peuvent faire l'objet d'aménagement local en derniers recours.

2. 1. 1. Facilités fiscales

21 Pour attirer les investissements étrangers, les pouvoirs publics abaissent délibérément les taxes et autres impôts pesant sur l'entreprise ou encore cherchent à faciliter les acquisitions de terres en rehaussant les baux emphytéotiques à des hauteurs rarement atteintes ailleurs. Ainsi le Cambodge autorise-t-il les développeurs des zones à acquérir des terrains sur des durées qui

peuvent s'étendre jusqu'à 99 ans, même si le texte du code civil adopté en 2011 stipule une durée maximum de 50 ans, durée portée à 70 ans par le ministère de l'Environnement[27]. À cela s'ajoutent des exemptions de paiement de l'impôt sur les profits sur 5 ans au minimum ou encore de l'impôt sur les salaires pour des durées similaires. En ce sens, la politique pratiquée à l'égard des zones proroge en l'infléchissant celle des concessions qui a permis de définir l'État cambodgien comme un état prédateur ou « clientéliste partisan » (Hibou, 2004). Le bénéfice escompté des zones, tient à l'affichage « modernisateur » d'un État « développeur » qui entend attirer les investisseurs pour mieux faire émerger ses propres producteurs locaux.

2. 1. 2. La dérégulation dans les zones

22 À ces facilités fiscales viennent s'ajouter les aides en matière d'organisation sur la zone spéciale. Cette dernière est cédée à un développeur privé selon un contrat établi à l'échelon ministériel, pour une durée de plusieurs décennies, à charge pour lui d'équiper intégralement la zone en eau et électricité qui sont les ressources rares dans les deux pays[28]. Il lui incombe également d'aménager à proximité de la zone un port de container (*dry port*). Quant aux pouvoirs publics, leur obligation est d'équiper la zone d'un guichet unique (*One Stop Service*) dont l'objectif est de faciliter les transactions commerciales. Ce guichet unique est un bureau situé dans la zone où l'investisseur peut rencontrer en un seul lieu les principaux responsables administratifs qui supervisent les documents pour l'exportation et accordent les visas : le ministère du Commerce ; celui en charge de la santé et des contrôles sanitaires et phytosanitaires ; les douanes ; le ministère du Travail. Les gains de temps et d'énergie pour un investisseur sont donc supposés être très importants. Cela posé, la coordination s'avère très difficile à mettre en jeu entre ces individus que rien ne prédispose à coopérer, bien au contraire. Pas seulement parce qu'au niveau central les fonctionnaires ne coopèrent pas entre eux, en raison notamment des prébendes attachées à chaque secteur ministériel. Mais surtout parce qu'au niveau local des frontières, les revenus tirés par chaque bureau sont considérables[29]. C'est d'ailleurs souvent la seule source de revenu des fonctionnaires locaux. De surcroît, ces derniers sont d'autant moins incités à coopérer que la gouvernance entre acteurs privés est inexistante dans la zone. Il n'existe aucun forum où les expériences des investisseurs pourraient être échangées.

Tableau 4. Trois zones : Sevan-Seno, Savannakhet, Laos ; Manhattan, Bavet Cambodge ; Phnom Penh, Cambodge

	Savannakhet (Laos)	Bavet (Cambodge)	Phnom Penh (Cambodge)
Début	2003	2005	2008
Taille (Has)	949	180	360
Location	Frontière (Thaïlande)	Frontière (Vietnam)	15 km de la capitale, 8 km de l'aéroport
Investisseurs	site C, 34	15	36
Firmes en fonction	site C 1	9	13
Nationalité du développeur	malaisien, japonais	taiwanais	japonais / cambodgien
Emplois créés (2010)	Y compris le casino 2000	4648	4792 (en 2012, 10 000)
Emplois visés	100 000	15 000	100 000
Investissements en 2011 ($)	-	15 millions	138 millions
Industries	mines, services résidentiels, secteur manufacturier	Vélos, chaussures de sports, sacs, habillement, vêtements	Vêtements, chaussures, alimentaire, équipement électrique

Source : F. Bafoil, entretiens, art. cités, 2011, 2012

23 Mais il n'est pas seulement question de facilités administratives. Il s'agit également de la gestion des ressources humaines, placées sous l'autorité du ministère du Travail. Son représentant dans la zone a en charge non seulement le recrutement local de la main d'œuvre pour approvisionner les firmes, mais aussi l'examen de la validité des certificats de travail et enfin l'organisation sociale. En cas de conflit du travail, c'est à lui qu'il revient d'assurer la médiation entre les parties. C'est sur le non-paiement fréquent des heures supplémentaires que se concentre l'essentiel des conflits qui sont réglés en face-à-face, compte tenu de l'absence

de négociations sociales[30]. Les conditions de travail ne font l'objet d'aucun examen, et pas davantage, les conditions de vie – tels les dortoirs sur le terrain de la zone dans lesquels s'entassent des centaines d'ouvriers en rotation constante sur les lits, pour un loyer d'environ 10 $ le mois pour 6 individus. Les dortoirs à disposition dans l'entreprise, eux, sont gratuits. En réalité, dans ces zones, les syndicats ne sont pas autorisés. Pas plus que ne sont respectées les limites de l'âge légal du travail. Dans les ateliers, en dépit d'affiches qui proclament fièrement l'engagement social des firmes ou encore que le travail est un droit à partir de 16 ans, très nombreux sont les garçons ou les filles qui n'ont pas atteint cet âge.

2. 2. La dé-institutionnalisation

24 Le phénomène de dé-institutionnalisation est le pendant externe de la dérégulation à l'intérieur des zones. Il correspond aux situations environnantes, faites de moindre développement en raison de la défaillance des services publics, qu'il s'agisse de ceux directement liés au fonctionnement des entreprises, ou des services de police. Il en résulte un état de violence chronique.

2. 2. 1. L'absence de services publics

25 L'absence de services publics est d'abord sensible au niveau des bureaux régionaux du travail susceptibles d'assurer le recrutement de la main d'œuvre. En réalité, cette tâche est entièrement à la charge de l'investisseur et quand ces bureaux existent, les employeurs n'y ont pas recours[31]. Le recrutement de la main d'œuvre s'opère par le biais soit de la presse locale, soit de l'envoi de représentants du développeur dans les villages. On note par ailleurs l'absence de connexion entre les infrastructures réalisées au sein des zones et celles de la région, témoin d'un manque d'intermédiation publique. Dans la zone de Phnom Penh, l'approvisionnement en eau et en électricité installé sur la zone ne s'étend nullement aux quartiers environnants et rien n'oblige le développeur de la zone à le faire. À Bavet à la frontière vietnamienne, le responsable de la zone importe l'électricité du Vietnam car l'alimentation est plus sûre, mais les connexions ne s'étendent pas aux habitations alentour de la zone[32].

2. 2. 2. Économie de casino et violence dans les zones

26 Le second aspect de ce phénomène de dé-institutionnalisation renvoie aux activités du jeu et du trafic qui se développent dans le pourtour des zones, aux frontières, dans des casinos et qui sont à l'origine d'une grande violence.

27 Toutes les zones au Cambodge et au Laos abritent ces bâtiments de taille démesurée, inspirés de ceux de Las Vegas. Elles sont le théâtre en toute légalité d'activités quant à elles, strictement interdites de l'autre côté de la frontière, en Chine, au Vietnam ou en Thaïlande[33]. Partout, ces casinos alimentent une économie transfrontalière de trafic pour mieux assoir les contrats légaux et autres échanges illicites. Swe et Chambers parlent à cet égard de « *Casinofication of the frontier* » (Swe & Chambers, 2011, p. 39). Que trouve-t-on dans ces casinos ? Des échoppes et des magasins pour la plupart vides mais qui sont ainsi le paravent d'une activité intense du trafic des armes, des animaux sauvages, de la drogue et de la prostitution, cette dernière pour le coup largement visible. Là, dans ces lieux, nombre de femmes sont contraintes de travailler pour des clients qui traversent en grand nombre quotidiennement la frontière les séparant de leur pays où les casinos de ce type sont interdits. Certains de ces bâtiments sont fermés, objets de règlements de compte entre les différents trafiquants[34].

28 Ainsi à Bavet, au Cambodge à la frontière, pas moins d'une quinzaine de casinos ont émergé en quelques années, en cheville étroite avec la zone économique spéciale. Cette zone nommée Manhattan est développée par un investisseur chinois de Taiwan, manager d'une très grande entreprise – Manhattan International Corporation – lié à Hun Sen[35]. Le même tableau d'une « économie de casinos » sévit à Savannakhet à la frontière lao-thaïlandaise où un immense casino emploie 1500 personnes. Chaque mois, 50 000 citoyens thaïlandais s'y rendent, en passant la frontière située à seulement 3 km. Ce casino a été construit bien avant que la zone Sevan-Seno n'ait accueilli la première firme et en 2012, il continue d'être la seule preuve tangible de l'existence de la zone.

29 La violence est un trait notable de cette économie du trafic. La ville de « Golden Boten » qui a surgi, dans la zone du « triangle d'or », à la frontière sino-laotienne, dans la province de Luang Namtha a fait l'objet de plusieurs analyses (Stuart-Fox, 2009 ; Nyiri, 2012 ; Swe & Chambers, 2011, p. 85 ; Tan, 2011)[36]. Là un baron de la drogue chinois, Ling Mingxian, ancien garde rouge reconverti en homme de main pour businessmen puis en truand notoire disposant de casinos en Birmanie, a investi dans la construction d'hôtels de luxe et de casinos pour une valeur de 130 millions de $ en 2011. Sa concession de 1650 has s'étend sur 30 ans. Le gouvernement lao possède 20 % des parts dans l'affaire. En 2008, ce même gouvernement lao a autorisé – contre obtention de 20 % des parts – la création d'une ville où sont venus s'implanter plusieurs milliers de Chinois sur une concession accordée pour 99 ans. Ouverte en 2007, cette zone dispose quatre ans plus tard de plusieurs bâtiments dortoirs, d'une école primaire, et hors la zone, de terrains aménagés pour les populations déplacées.

30 Concluons sur la violence dans les zones en mentionnant ce qui s'est passé le 20 janvier 2013 à Bavet (*Cambodian Daily*, 21 janvier 2013). Ce jour-là, des ouvrières de la zone ont manifesté dans la ville pour réclamer des augmentations de salaires. La manifestation s'est soldée par des coups de feu qui ont été tirés par le gouverneur de la ville, photographié en train de viser les ouvrières dont 3 sont tombées grièvement blessées. Entendu près d'un mois plus tard par le juge d'instruction, il a été remis en liberté. Jugée en appel, l'affaire a été classée en mars 2013, après que le policier qui avait témoigné contre le gouverneur se soit rétracté.

3. Les formes du capitalisme politique

31 Forts de ce qui précède, essayons maintenant d'approfondir la notion de capitalisme politique. Le caractérisent d'un côté un type particulier d'économie politique et de l'autre des activités typiques du « laissez-faire ». Pour ces raisons, la comparaison avec d'autres cas de zones économiques spéciales en Asie est peu fondée. La question du rattrapage économique sur les mêmes bases que les prédécesseurs asiatiques s'en trouve reposée.

3. 1. Les économies politiques des pays « très en retard »

32 Le capitalisme politique qui se déploie dans les pays que nous avons isolés dans ce travail prend sens d'abord par le type de domination autoritaire, voire dictatoriale qui se trouve adossée à un parti unique dont les élites supérieures constituent un réseau largement ancré dans les territoires. Ces élites ne peuvent pas être assimilées aux « grandes familles » analysées à de nombreuses reprises dans la littérature portant sur la Thaïlande ou sur les pays maritimes de l'ASEAN (Tipton, 2009). Dans nos deux pays, ces « familles » sont historiquement « neuves ». Elles découlent directement de la structure de la sphère politique, qu'il s'agisse de la parentèle de Hun Sen ou des élites supérieures du parti communiste laotien, qui se sont partagées les postes au centre comme en région. D'où le régime de règle personnelle, et le très faible trait de prédictibilité de la règle légale qui en résulte. On a noté la personnalisation qui marque l'allocation des zones et la cession des baux. Tels sont les ingrédients de la « bureaucratie patrimoniale » que Weber a analysée dans les termes de la confusion de l'ordre légal propre aux contrats formalisés établis au sein d'organisations bureaucratiques, et des relations personnelles propres aux échanges individuels. La dépendance personnelle à l'égard des chefs domine dans les organisations ; non le service impersonnel d'une règle légale, indicatrice de l'État de droit.

33 Dans un tel système, la concentration des ressources dans les mains du clan repose sur le pompage des ressources à tous les échelons. Or pour perdurer, pareil fonctionnement typiquement prébendier doit garantir une certaine redistribution des gains aux affidés du clan. Elle seule est en mesure d'assurer la légitimité du pouvoir central, ainsi que l'a montré l'approche en termes « États faibles » qui convient à nos cas (Beeson, 2007). Elle se traduit par la licence qui est laissée aux subordonnés pour s'assurer leurs propres revenus et les effets en cascade en matière d'exploitation par le moindre titulaire de postes publics. C'est aussi ce qui explique la faiblesse des salaires versés aux fonctionnaires puisque, pourvu que les revenus des chefs soient assurés, chacun est en droit de se débrouiller pour son propre compte. Telle

est l'origine de la relation de patronage. Elle s'adosse à une violence d'autant plus grande qu'aucun cadre légal, sur cet aspect des revenus individuels, ne vient la réfréner.

34 Dans ces conditions la corruption est généralisée. Résultant de la domination de l'autorité politique sur le champ économique, elle se trouve puissamment alimentée par les dotations internationales qui constituent un afflux pérenne de ressources. Sur ce point, les donateurs occidentaux ont échoué à exercer une quelconque conditionnalité sur les régimes autoritaires, à la différence des partenaires chinois.

3. 2. Illibéralisme et laissez-faire

35 Au-delà des raisons avancées en matière de compétition pour attirer les investisseurs étrangers, la faiblesse des salaires est par ailleurs l'indice de la liberté laissée aux individus par un régime autoritaire qui se trouve d'autant plus justifié, à ses yeux, dans ses prétentions au libéralisme (Sullivan, 2011). En effet, si le détournement à grande échelle des ressources par les autorités centrales s'appuie, pour partie, sur la liberté accordée aux subordonnés de subvenir par eux-mêmes à leurs besoins, cette même liberté accordée à la base est l'argument commode dont se servent ces autorités pour afficher leur ouverture aux échanges de tous ordres. Or, plutôt que de libéralisme, mieux vaut parler de « bastions de l'i-liberalism » à l'instar de Gainsborough pour lequel ces termes cherchent à rendre compte de l'absence de règle de droit dans cette dynamique de libéralisation tous azimuts des cadres économiques (Gainsborough, 2012)[37]. Ils permettent de comprendre qu'en lieu et place de la « règle de droit » (*rule of law*), se trouve en réalité « la règle par la loi » (*rule by law*). Son objectif n'est nullement de garantir les droits des citoyens mais de rendre possible les activités économiques des investisseurs, et notamment leurs retours sur investissements (Berefold, 1999).

36 Pour ces différentes raisons, une liaison étroite noue ce type régime autoritaire i-libéral à des politiques locales où le laissez-faire l'emporte. Une fois l'accord signé centralement entre les autorités à la solde de Hun Sen ou du Bureau politique, et les développeurs, on ne trouve ni implication supplémentaire des autorités publiques dans l'environnement des zones, ni singularité de ces dernières. Les composantes des zones sont partout identiques : les « *one stop service* » sont la simple reproduction des administrations centrales à l'échelon de la zone, à la différence près que leurs représentants sont localisés dans un bâtiment unique ; les cadres fiscaux font état des mêmes avantages, n'était la durée des baux ; les conditions salariales sont fixées en haut lieu, et ne donnent lieu à aucun aménagement local, hormis les heures supplémentaires. En matière d'organisation du travail, partout les tâches se limitent à des processus d'assemblage et les efforts en matière de formation et d'élévation des qualifications sont inexistants. Au final, la dérégulation sociale s'adosse d'un côté à l'interdiction de syndicats dans la zone ; de l'autre, à ces casinos qui sont en quelque sorte le pôle extérieur qui se veut attractif à l'égard des étrangers ; enfin, à l'extrême violence qui se développe dans l'environnement des zones.

37 En d'autres termes, ces zones disposent d'un statut d'extra-territorialité à deux titres : parce que les employeurs ne font l'objet d'aucun contrôle pourvu que les salaires de base soient versés (et ils ne le sont pas toujours) et parce que les exactions en tout genre ne font guère l'objet de poursuite. De surcroît, la croissance des activités dont témoigne l'augmentation constante des investissements (du moins dans les trois zones du Cambodge, pas au Laos) n'ouvre sur aucun développement dans l'environnement des zones. On l'a dit, les institutions publiques sont absentes. Les infrastructures ne donnent pas lieu à des connexions élargies. Pour toutes ces raisons on peut reprendre le terme de « *post national sovereignty* » qu'emploie Pal Nyiri pour expliquer que la souveraineté sur les zones est désormais privatisée par les corporations en cheville avec les élites des deux bords, domestiques et étrangères (Nyiri, 2012, p. 540).

Conclusion. L'écart par rapport aux voies antérieures de développement

38 C'est sur ce point de l'absence des institutions que nos cas se différencient largement de leur modèle, notamment chinois. Si elles ont adopté initialement le modèle mis en œuvre sur la côte est chinoise, toutefois elles n'en suivent pas les principales étapes, du

moins actuellement[38]. Avec la création des premières zones à la fin des années 1970 et durant toute la décennie suivante, l'objectif des autorités chinoises était de circonscrire des zones limitées de croissance, sur la base du contournement des bastions ouvriers traditionnels via l'expérimentation de stratégies de dérégulation salariale. Ensuite, en raison du succès inattendu, les autorités ont adossé le développement des zones à une dynamique d'institutionnalisation puissante (Naughton, 2009, p. 402-410). Des bureaux du travail et de la gestion de la main d'œuvre sont apparus, suivis par une kyrielle d'agences de promotion, d'exportation, de construction, d'installation hydroélectrique. Puis des villes se sont construites, et avec elles les services publics. Pour les deux pays étudiés ici (mais aussi pour le Vietnam et le Myanmar) tous ces ingrédients qui ont participé du succès des zones chinoises font défaut aujourd'hui : la durée, la proximité des investisseurs, la communauté de langue, un État fort, décidé à accompagner les partenariats publics et privés, sans parler de la taille des pays. Il serait aisé de poursuivre la comparaison avec la Thaïlande pour mettre en évidence également le fait que nos deux pays sont incapables actuellement de poursuivre une telle trajectoire. Faute de disposer d'une agence comparable au Bureau thaï des Investissements (BOI) et d'une bureaucratie efficace (Rigg, 1966 ; Raquiza, 2011 ; Intarakumnerd and Lecler, 2010) apte à planifier le développement territorial, les expériences cambodgienne et laotienne reposent bien plus sur les seuls avantages de la défiscalisation et de la libéralisation à l'extrême des cadres économiques.

Bibliographie

ADB (2007), "Special Economic Zones and Competitiveness", PRM Policy Note Series Review Committee, Manila.

ADB (2012), *Asean 2030*. Report, ADB Manila.

Andriesse E. and Van Helvoirt B. (2008), "Institutional frameworks and economic activity: a comparative analysis of regional economies in Thailand, Malaysia and the Philippines". *Asia Pacific Viewpoint* 49: 254-269.

Bafoil F. (2012), *Capitalismes émergents, économies politiques comparées en Europe centrale et en Asie du Sud-est*, Presses de Sciences Po.

Bafoil F., Diaz N., Guerin S., Morris A., Sen S. (2011), "Depending Growth, SEZ in the Greater Mekong Subregion", MPA, Sciences Po, 102 p., www.sciencespo.fr/coesionet

Bafoil F., Lin R. (2010), "Relooking at the Role of Transport Infrastructure in Trade, Regional Growth and Governance: Comparing Greater Mekong Subregion (GMS) and Central Eastern Europe (CEE)", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, http://hup.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/262/262

Beeson M. (2007), *Regionalism and Globalization in East Asia. Politics, security and economic development*. Palgrave.

Berefold M. (1999), "Vietnam: the Transition from Central Planning", *in* G. Rodan, K. Hewison, R. Robison (ed.), *The political economy of South – East Asia, conflicts, Crisis and Change*, Oxford: Oxford University Press, p. 206-232.

Bruce St John R. (2006a), *Cambodge, Laos and Vietnam, Revolution, Reform and Regionalism in Southeast Asia*. Routledge, 3rd chapter.

Bruce St John R. (2006b), "The Political Economy of Laos: Poor State or Poor Policy", *Asian Affairs*, vol. XXXVII, n° II, p. 176-191.

Campbell I. C. (2009) (ed.), *The Mekong. Biophysical Environment of an International River Basin*, Academic.

Case W. (2011), "Laos in 2010: Political Stasis, Rabid Development, and Regional Counter-weighting", *Asian Survey*. Jan.-Feb., vol. 51, Issue 1, p. 203.

Chandler D. (1983), *The History of Cambodia*, Boulder: Westview Press.

Dosch J. (2007), *The Changing Dynamics of Southeast Asia Politics*, Lynne Rienner Publishers, 3rd chapter, "Security and the challenges of terrorism", p. 71-115.

Ear S. (2011), "Growth in the Rice and Garment sectors", *in* Caroline Hughes and Kheang Un (ed.), *Cambodia's Economic Transformation*. Copenhagen: Nias Press, p. 70-93.

Fujita M., Kuroiva I., Kugomagai S. (ed.) (2011), *The Economics of East Asian Integration. A Comprehensive Introduction to Regional Issues*. World Bank, IDE – JETRO.

Gainsborough M. (2012), "Elites vs. Reform in Laos, Cambodia, and Vietnam", *Journal of Democracy*, April, vol. 23, Issue: Number 2, p. 34-46.

Gottesman E. (2004), *Cambodia, after the Khmer Rouge. Inside the politics of Nation Building*. Silkworm Books.

Grant E. (2002), *A Short History of Laos. The Land in – Between*. Silkworm Books.

Haggard S. (1995), "Business, Politics and Policy in Northeast and Southeast Asia", Andrew MacIntyre, (ed.), *Business and government in industrializing Asia*, Allen and Unwin, Chap. 10, p. 268-301.

Hemery H., Brocheux P. (1997), *Indochine, la colonisation ambiguë, 1858-1954*, La Découverte, (coll. Textes à l'Appui).

Hibou B. (2004), « Cambodge : quel modèle concessionnaire », *in* FASOPO, *Le royaume concessionnaire Libéralisation économique et violence politique au Cambodge*, 77 p., www.fasopo.org.

Intarakumnerd P., Lecler Y. (2010) (ed.), *Sustainability of Thailand's Competitiveness. The Policy Challenges*, IRASEC – ISEAS Bangkok.

Ishida M. (2005), "Effectiveness and Challenges of the three Economic Corridors of the Greater Mekong Sub-region", Institute of Developing Economies, Discussion Paper No. 35, http://www.ide-jetro.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/035.pdf

Ivarson S. (2008), *Creating Laos. The Making of a Lao Space between Indochina and Siam, 1860-1945*. Copenhagen: Nias Press.

Jayasurija K. (1999), *Law, Capitalism and Power in Asia*. Routledge.

Jayasurija K. (2003), "Embedded Mercantilism and Open Regionalism: the Crisis of Regional Political Project", *Third World Quarterly*. April, p. 339-355.

Jones L. (2010), "ASEAN'S unchanged Melody? The theory and practice of 'non interference' in Southeast Asia", *The Pacific Review*. 23: 4, p. 485.

Kojima K. (2001), "The 'fleeing geese' model of Asian economic development: origin, theoretical extensions, and regional policy implications", *Journal of Asia Economics*. 11; p. 375-401.

Lebel L., Dore J., Rajesh D., Yang Saing K. (2008) (ed.), *Democratizing Water Governance in the Mekong Region*. User Mekong Press, Silworm Books.

Naughton B. (2009), *The Chinese Economy. Transition and Growth*. The MIT Press.

North D.-C., Wallis J.-J. et Weingast B. R. (2011), *Violence des ordres sociaux*, Paris, Gallimard, (coll. Bibliothèque des sciences humaines).

Nyiri P. (2012), "Enclaves of Improvement: Sovereignty and Developmentalism in the Special Zones of the China – Lao Borderlands", *Comparatives Studies in Society and History*, vol. 53, n° 3.

Osborne M. (2010), *Southeast Asia. An Introductory History*, Allen & Unwin, Tenth Edition.

Pholsena V. (2006), *Post-War Laos. The Politics of Culture, History and Identity*, Silkworm Books.

Pholsena V. (2011), *Le Laos, un pays en mutation*, Éditions Belin, La Documentation française.

Pye L. W. (1985), *Asian Power and Politics. The cultural dimension of authority*, Harvard University Press.

Raquiza A. (2011), *State Structure, Policy Formation and Economic Development in Southeast Asia. The Political Economy of Thailand and the Philippines*, Routledge.

Rigg F.-W. (1966), *Thailand; The Modernization of The bureaucratic Polity*, East-West Center Press.

Rigg J. (2003), *Southeast Asia. The human landscape of modernization and development*, 2nd edition, Routledge.

Rigg J. (2005), *Living with Transition in Laos. Market Integration in Southeast Asia*, Routledge.

Slocomb M. (2010), "The Privatisation of Cambodia's Rubber Industry", *in* Caroline Hugues and Kheang Un (ed.), *Cambodia's Economic Transformation*. Copenhagen: Nias Press, p. 94-109.

So B. (2011), "The Politics and Practice of Land Registration at the Grassroots" *in* Caroline Hughes, and Kheang Un (ed.), *Cambodia's Economic Transformation*. Copenhagen: Nias Press p. 136-160.

Sok H. (2005), "The political economy of Development in Cambodia: how to untie the Gordian Knot of Poverty?", eicambodia : *EIC Economic Review*, Phnom Penh: Economic Institute of Cambodia, October-December 2005.

Stuart-Fox M. (1997), *A History of Laos*, Cambridge University Press, p. 207.

Stuart-Fox M. (2005), "Politics and Reform in the Lao People's Democratic Republic", Murdoch University, Working Paper No. 126, November.

Stuart-Fox M. (2007), "Laos, Politics in a Single – Party State", *Southeast Asian Affairs*, n° 1, Institute of Southeast Asian Studies, p. 159-180.

Stuart-Fox M. (2009), "Laos: The Chinese Connection", *Southeast Asian Affairs*, n° 1, Institute of Southeast Asian Studies, p. 141-169.

Stuart-Fox M. (2010), "Historical and cultural constraints on development in the Mekong River", *Globalization and Development in the Mekong Economies*, Suiwah Leung, Ben Bingham, Matt Davies (ed.), Edward Elgar, p. 169-189.

Studwell J. (2008), *Asian Godfathers. Money and Power in Hong Kong and Southeast Asia*, Profile Books, Paperbook.

Suehiro A. (1996), *Capital Accumulation in Thailand, 1855-1985*, Silkworm Book.

Sullivan M. (2011), "China's Aid to Cambodia", *in* Caroline Hugues and Kheang Un (ed.), *Cambodia's Economic Transformation*. Copenhagen: Nias Press.

Swe T. & Chambers P. (2011), *Cashing in Across the Golden Triangle. Thailand's Northern Border Trade with China, Laos and Myanmar*, Chiang Mai: Mekong Press.

Tan D. (2011), « Du communisme au néo libéralisme : le rôle des réseaux chinois dans la transformation de l'État au Laos », thèse de doctorat en sciences politiques, IEP Paris, 586 pages + annexes.

Thayer C. A. (2009), "Cambodia: The Cambodian People's Pazty Consolidates Power", *Southeast Asian Affairs*, p. 85-101.

Tipton F. B. (2009), "Southeast Asian Capitalism: History, institutions, states, and firms", *Asia Pacific Journal of Management*, 26: 401-434.

Weber M. (1989), *Confucianisme et Taoïsm*e, trad. française J. F. Grossein, C. Colliot Thélène, Gallimard.

Weber M. (1995), *Économie et Société*, traduction E. de Dampierre, t. 1, Gallimard (Pocket).

Yoshihara K. (1988), *The Rise of Ersatz Capitalism in South East Asia*, Oxford University Press.

Notes

1 Nouveaux États industrialisés : Corée du Sud, Taiwan et Hong Kong suivis par Singapour.

2 C'est ce qu'a voulu montrer l'approche des « *flying geese* », (Kojima, 2001).

3 Les écarts de croissance sont considérables avec les États maritimes du Sud-Est, membres fondateurs de l'ASEAN. En 2010, pour un PIB par habitant de 32400 $ à Singapour, de 6500 en Malaisie et de 3400 $ en Thaïlande, celui du Cambodge est de 540 $ et celui du Laos de 580 $, http://web.worldbank.org et *Asian Development Outlook*, 2011. Chiffre ajusté sur la base du taux de change indiqué par le FMI.

4 Dans *Économie et Société*, chapitre 2, notamment aux § 30 et § 31 Weber (1995) expose et discute les différentes formes de capitalisme qu'il distingue selon le type de rationalité et selon les agencements institutionnels qui sous-tendent les échanges. Le capitalisme politique se subdivise en capitalisme prédateur (propre à un état de guerre), capitalisme de la colonie et capitalisme exercé par les autorités politiques. Weber oppose ces différentes formes aux deux autres formes que sont le capitalisme commercial et le capitalisme de marché, (Bafoil, 2012, 1re partie).

5 Le pouvoir est exercé par le Sultan « en vertu d'un droit personnel absolu », (Weber, 1995, p. 308-309).

6 Le concept d'État prébendier renvoie chez Weber à la règle de distribution des ressources et des rentes aux groupes des serviteurs du chef qui œuvrent dans son état-major, et par extension à l'appropriation des ressources nationales par le groupe des affidés qui s'arrogent la totalité des postes dirigeants des sphères politique, économique, militaire et judiciaire. Weber (1995) en élabore notamment le type au chapitre 9 de *Économie et société*, quand il traite des types de la domination bureaucratique.

7 Les « grands patrons » font référence à la Chine et aux USA, quoique cette notion de « patrons » du Cambodge comme du Laos renvoie historiquement – au-delà des occupants coloniaux français – aux Thaïs et aux Vietnamiens, plus loin aux Chinois. Sur le Cambodge, voir Chandler, (1983). Sur le Laos, Grant, (2002). Sur les « patrons » chinois au Laos, Stuart-Fox, (2009).

8 Le Vietnam en 1995, le Laos et le Myanmar en 1997, le Cambodge en 1999.

9 Sur cet aspect des réformes économiques, les deux pays diffèrent en raison de la large ouverture aux investisseurs étrangers propre au Cambodge et celle très mesurée mise en place au Laos, sur le modèle

du Doi Moi à compter de 1988, avec la réforme du système bancaire en 1988, puis de l'entreprise, suivie de celles des investissements directs, (Bruce St John, 2006a, 3e chapitre).

10 Aux dernières élections nationales de juillet 2008, le parti de Hun Sen l'a emporté sur les 4 autres partis d'opposition, en obtenant avec 58 % des voix 73 % des sièges (90 sièges), en dépit des dénonciations de corruption, fraude, intimidation et même meurtres, relayés par les quelques 584 observateurs internationaux et plusieurs milliers d'observateurs nationaux, (Thayer, 2009).

11 Avec notamment les conflits autours des barrages hydrauliques construits sur le Mékong et ses affluents, (Lebel *et al.*, 2008).

12 Les taux de croissance sur la décennie 2000 ont été au Laos de 7,1 % et au Cambodge de 9 % tandis que dans la même période la pauvreté a été réduite de plus de la moitié. The World Bank Group 2011, "Open Data", http://data.worldbank.org/. Sur la pauvreté au Laos, voir Rigg, (2005).

13 Les premières ONG ont été autorisées seulement en 2008, (Case, 2011).

14 Martin Stuart-Fox rappelle qu'à compter de 1996 trois nouveaux membres du Politburo proviennent des minorités ainsi que la plupart des nouveaux députés au comité central, Stuart-Fox, (1997), p. 207. Voir également Pholsena, (2006).

15 Les premiers conseils locaux sont censés émerger en 2015. Cf. Case, (2011), p. 203.

16 Transparency International dans son classement de 2010 a placé le Laos à la 154e place sur 178 États, cf. Case, (2011). Selon Stuart-Fox, « désormais, la corruption pénètre tous les aspects de la société, et à tout le moins toutes les interactions avec les officiels, qu'ils soient du gouvernement, de la bureaucratie, de la police et même les enseignants », (Stuart-Fox, 2009, p. 141).

17 En date de mars 2012, 3.936.481 hectares ont été accordés en concessions minières ou économiques, soit 22 % des 17.650.913 hectares de terres disponibles. 1.900.311 hectares ont été accordés à des sociétés d'exploitation de minerai précieux (or, fer, cuivre, bauxite). 2.036.170 hectares ont été accordés à des sociétés agro-industrielles (caoutchouc, sucre, manioc), soit 53 % des terres arables qui en comptent 3.607.847. S'y ajoutent 346.000 hectares accordés dans des zones protégées, soit 10 % des zones protégées (*Cambodian Daily*, 11 et 12 Mars 2012.

18 Sok, (2009) ; Ear, (2011).

19 Stuart-Fox, (2010). À l'issue de la dictature khmer rouge en 1979, il ne restait plus que 5 juges vivants sur les 590 avant 1975.

20 Sur la domination des élites bureaucratiques vietnamiennes dans les deux pays, voir Hemery et Brocheux, (1997) *;* Osborne, (2010). Pour le Cambodge, Chandler, (1983), *The History of Cambodia*, Boulder. Pour le Laos, Ivarson, (2008).

21 Dans les deux cas les niveaux de scolarisation sont très bas. 21,3 % des enfants Cambodgiens et 6,7 % de leurs homologues laotiens ne sont pas scolarisés (pour 1,1 % au Vietnam). 27,3 % et 37,3 % des enfants cambodgiens et laotiens ont achevé l'école élémentaire seulement (pour 8,3 % au Vietnam). Ces chiffres pour le collège sont respectivement de 27,8 % ; 20,3 % (Vietnam : 37,2 %). Voir The World Bank Group 2011, "Open Data", http://data.worldbank.org/.

22 Les deux pays exploitent des mines – d'or et de bauxite pour le Laos ; de cuivre pour le Cambodge. L'industrie y est faible, mise à part le secteur cambodgien de l'habillement qui emploie près de 400 000 salariés et dont les entreprises appartiennent à 90 % aux investisseurs chinois. On doit y ajouter l'industrie du caoutchouc qui employait en 2010 21 000 salariés dans des conditions primitives, (Slocomb, 2010). Quant au secteur hydro-électrique, il est en forte croissance au Laos – de 14 barrages en activité en 2011, les autorités veulent passer à 55 en 2015, et en développement au Cambodge (Campbell, 2009, chapitres 16-17, p. 389-417). Enfin pour les deux pays, la part du commerce intrarégional (hors les deux provinces chinoises) est très faible, de l'ordre de 2 % chacun et si le commerce des pays de cette région a cru de 17,4 % en 1992 à 22,6 % en 2006, c'est principalement en raison du poids du commerce de la Thaïlande et du Vietnam, (Bafoil, Lin, 2010).

23 Selon le *Cambodian Daily* en date du 19 novembre 2012, la Chine a accordé depuis 2002, 2,1 milliards $ d'aide et de prêt pour le développement de l'agriculture ainsi que pour la construction de 2 000 km de routes et de ponts.

24 Cela posé, en 2010, la part des aides au budget s'est abaissée à 49,5 % en raison des revenus tirés de l'exploitation offshore du pétrole et du gaz, (*ASEAN 2030 Report*).

25 Comme l'écrit Gottesmann pour le Cambodge, « depuis 1979 les cadres de l'État et leurs familles ont été autorisés, de manière non officielle à arrondir leur salaires par le biais d'activités privées dans le business », (Gottesman, 2004, p. 291).

26 Ce travail se fonde sur plusieurs missions dans les pays mentionnés qui se sont déroulées en 2010, 2011, 2012. Les zones laotienne de Savannakhet, et cambodgiennes de Phnom Penh, Bavet et Sihanoukville ont fait l'objet d'études approfondies et ont donné lieu à deux rapports consultables sur le site http://www.sciencespo.fr/coesionet/, (Bafoil, 2010, 2011).

27 Dans les cas examinés à Bavet et à Sihanoukville, ils s'étendent sur 99 ans, preuve que l'application de la règle est laissée à la discrétion du négociateur central.

28 Comme indiqué dans le tableau 4, la majorité de ces développeurs sont étrangers et sont connus pour être spécialisés dans cette activité de développement de zones en Asie, notamment à Taiwan.

29 C'est d'ailleurs pour empêcher que ne se constituent des situations « rentières » que les dirigeants centraux procèdent à des mutations très fréquentes des fonctionnaires régionaux, annulant ainsi régulièrement les bénéfices des formations qui sont assurées à ces derniers, notamment par la banque.

30 Dans toutes les entreprises rencontrées, tous les postes managériaux sont occupés par des non Cambodgiens ou par des non Laotiens qui ne parlent pas la langue du pays. Les cadres supérieurs sont tous étrangers, de la nationalité de l'investisseur. Dans la zone de Phnom Penh, leur salaire est d'environ 1000 $.

31 Selon le représentant du patronat de l'industrie de l'habillement rencontré en 2012, l'Agence nationale de l'emploi n'est d'aucun secours, aucune occasion de coopérer ne venant de ses rangs. Les entreprises privées de recrutement ne sont pas davantage considérées, en raison de leur petite taille. Prenant acte de cette incapacité publique, l'interlocuteur considère que c'est aux firmes de se débrouiller. La fédération qu'il dirige, elle, a pour but de défendre les intérêts du secteur auprès du gouvernement.

32 Les investissements locaux en électricité au Cambodge, hors des grandes villes, sont réalisés par les étrangers (massivement Chinois et Thaïs) et ne sont qu'exceptionnellement connectés au réseau national défaillant. Si les 6 grandes villes dépendent de l'Autorité (publique) de l'Électricité du Cambodge qui couvre ainsi environ 15 % de la population, les autres régions et villages sont couverts par un régime de concessions accordées à des sociétés privées (pour la plupart chinoises).

33 Les casinos similaires à ceux du Laos ou du Cambodge sont strictement interdits dans les pays voisins, et en principe, les Cambodgiens eux-mêmes n'ont pas le droit d'y jouer. Cela posé, le *Cambodian Daily* en date du 8 février 2013 précise que 25 000 individus y ont en moyenne joué 150.000 $ chacun.

34 Nyiri mentionne le cas de tortures qui y sont opérées contre des Chinois incapables de rembourser leurs dettes, (Nyiri, 2012, p. 538).

35 Dans le journal *Cambodge Soir*, en date du 12 août 2005, dans un article intitulé « Le Cambodge s'offre des paradis industriels », on peut lire « la loi régissant le fonctionnement des zones économiques spéciales n'a pas encore été promulguée par le gouvernement. Mais le Premier ministre ne s'en soucie guère : il s'est dit "heureux" d'accoucher de cette ZES "hors des liens du mariage, comme une sage-femme", c'est-à-dire, croit-on comprendre, sans être passé devant le notaire ».

36 Dans un article paru le 17 avril 2007 dans le quotidien *Libération*, la journaliste Pascale Nivelle parle à propos de Boten de « Lao Vegas » http://www.liberation.fr/grand-angle/010199641-laos-vegas. Également, Tan, (2011).

37 À cet égard, on peut étendre au Cambodge ce que Rigg dit du Laos en parlant de « la vision d'une économie de la modernisation, mais pas du progrès du développement », (Rigg, 2005, p. 24).

38 De la même façon, les zones chinoises comme l'écrit Naughton ont adopté le modèle taiwanais des années 1960, mais elles s'en sont très vite démarquées, notamment en matière de gestion temporelle de ces politiques, (Naughton, 2009, p. 407 ; ADB, 2007).

Pour citer cet article

Référence électronique

François Bafoil, « Capitalisme politique et développement dépendant en Asie du Sud-Est », *Revue de la régulation* [En ligne], 13 | 1er semestre / Spring 2013, mis en ligne le 31 mai 2013, consulté le 16 juillet 2014. URL : http://regulation.revues.org/10103

À propos de l'auteur

François Bafoil
Directeur de recherche au CNRS, CERI – Sciences Po, Francois.bafoil@sciences-po.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Les États « très en retard » de développement se caractérisent par de nombreuses dépendances : la forme autoritaire de la domination politique sous l'autorité des clans ; des politiques de concessions aux affidés ; une faible diversification de leur structure économique ; la place des fonds étrangers, et une vaste corruption. C'est le cas du Cambodge et du Laos où les dépendances sont relayées au niveau local par la mise en œuvre des zones économiques spéciales. Ces dernières se multiplient sur la base de politiques de défiscalisation et de dérégulation du travail. Faute d'institutions publiques compétentes, faible est la diffusion de la croissance dans l'environnement des zones. Ce sont autant d'éléments qui permettent de construire la catégorie de capitalisme politique.

Political Capitalism of the Laggards of Developing States in Southeast Asia. Laotian and Cambodian Special Economic Zones in a comparative perspective

Many features characterize the laggards of developing States: a specific form of political authority based on clan domination; concessions policies; poor diversification of the economic structures; the importance of the foreign funds and a widespread corruption. The 'Special Economic Zones' in Cambodia and Laos mirror such constraints at the local level. Drawing on very advantageous fiscal measures for foreign investors and deregulated social rules, they become more and more numerous. Due to a lack of efficient public institutions, the dissemination of growth is weak around these zones and economic and social development is missing. These different components are at the basis of the concept of political capitalism.

Capitalismo político y desarrollo dependiente en Asia del Su-Este. El caso de los Estados « muy económicamente retrasados » de desarrollo, Laos y Cambodge

Los estados económicamente muy retrasados en su desarrollo se caracterizan por numerosas dependencias : la forma autoritaria de la dominación política bajo la autoridad de clanes ; políticas de concesiones a los ciudadanos afines ; una débil diversificación de su estructura productiva ; el lugar prominente de las inversiones extranjeras y una vasta corrupción. Es el caso de Cambodge y de Laos donde la dependencias se reproducen a nivel local por la puesta en práctica de zonas económicas especiales. Estas últimas de multiplican sobre la base de políticas de reducciones impositivas y de desregulación del trabajo. Ante la inexistencia de instituciones públicas competentes, es débil la difusión del crecimiento en las zonas de influencia de esas zonas. Estos elementos son los que permiten construir la categoría de capitalismo político.

Entrées d'index

Mots-clés : dépendances, capitalisme politique, État « très en retard », zones économiques spéciales, dérégulation
Keywords : dependency, political capitalism, 'very late' developing state, special economic zones, deregulation
Palabras claves : dependencias, capitalismo político, estados económicamente muy atrasados, zonas económicas especiales, desregulación
Codes JEL : O57 - Comparative Studies of Countries, R58 - Regional Development Policy