



HAL
open science

Nouvelles spatialités étatiques et économiques dans l'Inde fédérale

Lorraine Kennedy

► **To cite this version:**

Lorraine Kennedy. Nouvelles spatialités étatiques et économiques dans l'Inde fédérale. *Hérodote - Revue de géographie et de géopolitique*, 2019, 173, pp.155-171. 10.3917/her.173.0155. halshs-02319931

HAL Id: halshs-02319931

<https://shs.hal.science/halshs-02319931v1>

Submitted on 28 Aug 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Référence complète de la version publiée : Kennedy, L. (2019). Nouvelles spatialités étatiques et économiques dans l'Inde fédérale. *Herodote*, 173(2), 155-171. Numéro spécial « Géopolitique de l'Inde » (resp. J.-L. Racine).

<https://www.cairn.info/revue-herodote-2019-2-page-155.htm>

Nouvelles spatialités étatiques et économiques dans l'Inde fédérale

Lorraine Kennedy, CEIAS, CNRS-EHESS

Introduction

Cet article défend l'idée selon laquelle la restructuration de l'État indien dans le sillage des réformes économiques—la libéralisation et l'ouverture aux échanges—a entraîné une redéfinition profonde dans la relation de l'État à son territoire. De plus en plus explicitement, les politiques de développement économique s'appuient sur les espaces les plus compétitifs, ceux qui sont considérés comme les plus susceptibles de générer une accumulation de capital. L'inégal dynamisme des régions et leur inégale attractivité vis-à-vis des investissements étrangers ou nationaux sont entérinés comme le prix à payer pour une croissance soutenue et ceci malgré les risques politiques évidents encourus.

Dans le même temps, nous assistons à une redéfinition de la gouvernance fédérale, entre l'Union, le pouvoir central, et les unités constituantes, les États, qui est la réflexion à la fois de cette restructuration étatique et de la maturation de la démocratie indienne. En modifiant le rôle de l'État dans l'économie, plus précisément en démantelant la planification et le système de contrôle sur les investissements et les échanges, les réformes des années 1990 ont laissé une marge de manœuvre plus importante que dans le passé aux États régionaux pour définir et pour conduire leurs politiques publiques. Cette évolution se produit à un moment où les arènes politiques infranationales deviennent de toute manière plus autonomes par rapport au pouvoir central du fait de leur enracinement territorial progressif, manifesté entre autres par la formation dans beaucoup d'États de partis politiques régionaux, appuyés souvent sur un socle ethnolinguistique. De plus, l'émergence à partir de la fin des années 1990 des gouvernements de coalition à New Delhi a donné aux formations régionales l'occasion de peser dans les affaires nationales et, dans certains cas, de monnayer leur soutien au bénéfice de leurs États.

Pour autant, le gouvernement central à New Delhi ne s'efface pas ; il continue à proposer des politiques à l'échelle du territoire national, y compris dans les domaines assignés par la Constitution aux États. Du reste, on assiste actuellement à une réaffirmation du gouvernement central, conforté par sa forte majorité parlementaire. Le gouvernement dirigé par le BJP depuis 2014 s'est montré particulièrement désireux d'affirmer un pouvoir central fort, et ceci malgré les assurances du candidat Narendra Modi, qui avait servi longtemps au Gujarat dans le poste de Ministre-en-chef, le titre donné au chef du gouvernement dans chacun des vingt-neuf États. Comme cela l'indique, la relation fédérale n'est jamais complètement fixe et se module selon les forces en présence, la correspondance des couleurs politiques des gouvernements en place au Centre et dans les États, le jeu des coalitions, ou encore l'idéologie du parti au pouvoir à New Delhi.

Les développements des dernières décennies opèrent un changement d'échelle, et ceci de plusieurs points de vue. J'emploie ici le terme de réétalonnage spatial ou de réétalonnage étatique (*state spatial rescaling*) pour désigner ce changement d'échelle et cette

réorganisation des juridictions territoriales [Brenner et al., 2003], que l'on observe tant dans les actions de l'État central que dans celles des États régionaux. Il s'agit d'un concept clé de l'analyse, même s'il convient de rester vigilant par rapport à un corpus élaboré surtout dans le contexte des économies industrielles avancées [Kennedy, 2014]. Un des avantages du concept est de faire apparaître l'importance des stratégies des élites politiques nationales et infranationales dans le façonnement des évolutions en cours, au delà des seules forces du marché déclenchées par la libéralisation économique.

La synthèse proposée dans cet article est organisée en trois parties. Une première entreprend de décrire les processus de restructuration étatique à partir d'un exemple concret de politiques conduites par le gouvernement central. L'analyse permet d'illustrer comment New Delhi cherche à réorganiser le territoire en vue d'intensifier son engagement avec l'économie mondiale. Dans la deuxième partie la focale se déplace vers les échelles infranationales et porte sur le changement d'échelle opéré par les gouvernements des États dans leurs propres territoires, notamment au travers des politiques s'appuyant sur des espaces métropolitains. À partir d'exemples récents, la troisième partie discute des tensions dans la gouvernance fédérale à un moment où le gouvernement de Narendra Modi essaie d'imposer sa vision pour le développement national. Ces points de frictions sont à comprendre dans un contexte de géo-économie politique renouvelée et de l'autonomisation croissante mais relative des États vis-à-vis de New Delhi.

La main dirigeante de New Delhi

Depuis la crise financière aigue de 1990-91, lorsque l'aggravation sévère de la balance des paiements a débouché sur un recours au FMI, l'Inde a été l'objet d'un programme de libéralisation économique lancé par le parti du Congrès, qui n'a jamais été sérieusement remis en question quand le Bharatiya Janata Party (BJP), l'opposition nationaliste hindoue, a accédé au pouvoir, en 1998-2004 comme depuis 2014. La volonté des gouvernements successifs d'intensifier l'engagement à l'international par les échanges commerciaux et les investissements étrangers directs ont donné lieu à des mesures graduées de libéralisation et de déréglementation. Cet infléchissement est allé de pair avec la mise en place de politiques spatiales visant à rendre le territoire plus attractif aux investisseurs privés. Nous nous intéresserons ici à cette catégorie de politiques dites du côté de l'offre (*supply-side policies*), qui traduit une orientation favorable au milieu des affaires et aux entreprises exportatrices en premier lieu. Elles prennent la forme, par exemple, de parcs industriels, de zones franches, voire de corridors routiers de grande échelle, comme le « corridor industriel » reliant Delhi et Mumbai (Delhi-Mumbai Industrial Corridor ou DMIC) qui s'étend sur environ 1500 kilomètres. Dans un cas de figure typique, ce sont des agences publiques, de plus en plus souvent en partenariat avec des opérateurs privés, qui sont chargées de développer ces infrastructures industrielles.

Ces politiques ont en commun de concentrer des investissements dans l'espace, renouant en cela avec la logique des pôles de croissance. Elles suivent une tendance globale et figurent désormais dans les prescriptions des organismes internationaux de développement [Banque mondiale 2009]. Ces concentrations spatiales de capacité productive sont censées engendrer des bénéfices économiques et enclencher des activités en aval. Ainsi la politique industrielle nationale (*National Manufacturing Policy*) de 2011, présentée par le gouvernement congressiste de Manmohan Singh, dont l'objectif était d'augmenter en l'espace d'une décennie la part des activités manufacturières de 15 % environ du PIB à 25 % et de créer 100

millions d'emplois,¹ a prévu comme instrument la promotion de l'agglomération sous forme d'une quinzaine de 'grappes' (*clusters*), situées notamment le long du DMIC. Le gouvernement BJP de Narendra Modi a repris ces objectifs dans son programme phare « *Make in India* ».

Si cet ensemble de politiques se justifie au nom de la création des emplois et de l'amélioration des conditions pour les entreprises nationales, il produit également de belles opportunités pour les élites politiques de partager des rentes de la croissance. C'est le cas en particulier lorsqu'elles s'appuient sur la gestion et la transformation des ressources foncières, source importante de rentes [Sud 2014; Shatkin 2016]. Dans bien des cas, ce sont les réserves foncières publiques, les ressources communes donc, qui sont mises au service de ces politiques ; dans d'autres cas, beaucoup plus contestés, l'État invoque ses pouvoirs d'expropriation, incarnés dans le droit de préemption, pour libérer des terrains [Jenkins et al., 2014]. Un détour par la politique des zones franches permet d'illustrer la manière dont ces politiques se déploient, leurs implications spatiales, et les tensions qu'elles engendrent dans les relations fédérales.

La politique nationale des zones franches, votée en loi en 2005 sous le Congrès, s'inspire explicitement des zones économiques spéciales chinoises. Or, à part le nom, *Special Economic Zone*, que l'Inde a repris à son compte, cette politique n'a que peu de choses en commun avec le modèle chinois. En Chine, l'État central a désigné dans les régions côtières un nombre restreint de zones, chacune sur des aires étendues, et y ont canalisé des investissements publics importants en vue de les équiper pour servir de plateformes d'exportation. En Inde, ce sont des investisseurs privés qui sont appelés à développer et gérer les zones et à proposer aux entreprises de s'y installer. Pour les inciter à venir, la loi offre aux promoteurs des exonérations de taxes sur les profits ainsi que sur les entrants utilisés dans la construction de la zone. De même, les entreprises individuelles s'implantant dans ces zones sont éligibles pour bénéficier d'exonérations fiscales généreuses.²

Quant à la taille des zones, la loi indienne définit différentes catégories de SEZ, chacune correspondant à des superficies minimales différentes. S'il existe une catégorie dite « multi-produits » qui exige un terrain d'au moins 1000 hectares, la très grande majorité des zones en Inde sont petites, ressemblant davantage à un parc d'entreprises. En effet, pour des zones consacrées à certains types d'activités, la superficie minimale exigée par la loi n'est que de dix hectares. C'est le cas notamment pour les technologies de l'information et les services informatiques (TIC), la taille de pierres précieuses et la fabrication de bijoux, et les biotechnologies. Grâce à ces dispositifs, les promoteurs immobiliers ont pu développer à grand profit des petites zones dans les régions métropolitaines, surfant ainsi sur la vague du succès des secteurs des nouvelles technologies, de même que sur la forte demande de la part des classes aisées urbaines pour des résidences de standing. En effet, la loi permet aux promoteurs de développer sur une partie de la zone des activités non-productives, de type logement, loisirs ou commerces. C'est ainsi que la politique a été décriée comme un 'cadeau' fait aux promoteurs immobiliers ; de même, les détracteurs ont critiqué l'octroi d'avantages fiscaux à des secteurs déjà en forte croissance et tournés vers l'exportation. Le secteur TIC,

¹ Cette politique visait la création des zones manufacturières (National Investment and Manufacturing Zones), cf. [https://meity.gov.in/writereaddata/files/National%20Manufacturing%20Policy%20\(2011\)%20\(167%20KB\).pdf](https://meity.gov.in/writereaddata/files/National%20Manufacturing%20Policy%20(2011)%20(167%20KB).pdf) consulté le 28 février 2019.

² Il s'agit de 100 % d'exemption sur les revenus pour les cinq premières années, 50 % pour les cinq années suivantes, et 50 % sur les bénéfices à l'exportation réinvestis pour cinq ans de plus, ainsi que des exonérations fiscales sur tous les entrants requis pour la production. Le texte de la loi et les règles sont disponibles sur le site officiel du gouvernement indien : <http://sezindia.nic.in/index.php> consulté le 20 février 2019.

avec ses ingénieurs informatiques, avance une image très éloignée de celle des emplois manufacturiers peu qualifiés promis, et censés offrir des emplois en nombre.

La répartition géographique des zones sur le territoire national est loin d'être uniforme (voir la carte 1). Plus de 80 % des zones qui exportent effectivement sont localisées dans seulement sept États, sur 29 au total, lesquels sont par ailleurs les plus développés sur les plans social et économique. Cinq de ceux-ci sont situés dans le Sud de l'Inde : Andhra Pradesh (19 zones), Karnataka (31), Kerala (19), Tamil Nadu (40) et Telangana (29). Les deux autres, Gujarat (20) et Maharashtra (30), sont situés dans l'Ouest du pays.

Carte. 1 : DISTRIBUTION DES ZONES ECONOMIQUES SPECIALES (SEZ) PAR ÉTAT ET TERRITOIRE DE L'UNION



En termes d'activité, deux-tiers des zones notifiées, celles qui ont reçu toutes les autorisations requises, sont spécialisées dans le domaine du génie logiciel et des services informatiques.³

³ Pour les zones opérationnelles, ce chiffre est d'environ 60 % (136 sur 231 zones). Voir le site officiel : : <http://sezindia.nic.in/index.php> consulté le 20 février 2019.

en juridictions ad hoc, chapeautés chacune par un commissaire appartenant au cadre des hauts fonctionnaires de l'*Indian Administrative Service*. De ce point de vue, la politique SEZ se présente comme un exemple emblématique d'une stratégie de rééquilibrage dans la mesure où elle s'appuie sur des espaces sélectionnés susceptibles d'accroître les échanges entre l'économie nationale et les marchés globaux [Kennedy, 2015]. Elle contribue à façonner de nouvelles économies géographiques centrées dans les agglomérations urbaines.

Le cadre réglementaire de la loi SEZ est censé assurer son application uniforme sur le territoire national, réduisant ainsi l'incertitude pour les investisseurs. Néanmoins, il ne parvient pas à contourner complètement les administrations régionales et locales, qui développent leurs propres stratégies en réponse aux forces sociales en présence. C'est au niveau infranational, où les capitaux touchent le sol, que les questions fondamentales de foncier, de connexion aux réseaux, de réglementation du travail se décident. Des études empiriques sur la mise en œuvre de la politique SEZ indiquent à quel point les États ont des pratiques divergentes selon les contextes socio-politiques qui leur sont propres, y compris face aux contestations parfois violentes à l'égard des projets de SEZ [Jenkins et al., 2014]. Les protestations populaires au Bengale occidental et à Goa, par exemple, ont fait tomber les gouvernements de ces États [Bedi et Tillin, 2015].

Ceci posé, l'analyse peut porter sur les processus de restructuration étatique et spatiale observés au niveau des États.

Nouvelles spatialités étatiques infranationales

Les réformes des années 1990 ont présenté des opportunités pour les États en termes d'accroissement de leur espace politique, notamment la possibilité de définir des politiques industrielles sans se soumettre aux contraintes du système des licences⁵. En même temps, elles leur ont imposé des contraintes, en termes d'une pression accrue pour mieux subvenir à leurs propres besoins en augmentant leurs revenus et en maîtrisant leurs dépenses. Sans surprise, ce nouvel environnement a mené à une concurrence entre les États pour attirer les investisseurs, chacun cherchant à proposer une meilleure offre que son voisin. Dès le début des années 2000 on observe l'aggravation des inégalités entre États en termes de performance économique [Ahluwalia, 2000]. Si le gouvernement central est parvenu à mettre fin aux pratiques les plus néfastes en matière d'avantages fiscaux, il n'en demeure pas moins que les États continuent de se faire concurrence sur la base de différents critères. Tout comme celles des promoteurs SEZ, les stratégies pilotées par les gouvernements régionaux misent sur des espaces urbains pour faire levier de croissance. Ces espaces présentent de nombreux avantages en termes de qualité et de quantité des infrastructures et de viviers de main d'œuvre formée. C'est ce qui explique que la croissance économique en Inde soit devenue de plus en plus localisée dans les villes, une tendance qui devrait se poursuivre.⁶ Or, pas tous les États ne peuvent faire valoir des régions métropolitaines, ni des profils socio-économiques favorables ; aussi leurs capacités respectives à attirer des investisseurs varient-elles sensiblement.

Une étude comparative portant sur la décennie suivant les réformes a mis en évidence d'importantes différences dans les volumes et les sources d'investissement des différentes régions métropolitaines [Shaw et Satish, 2007]. Mesurant l'investissement cumulé entre 1995 et 2004, l'étude a montré que Chennai, la capitale du Tamil Nadu dans le Sud de l'Inde, avait l'investissement total le plus élevé de cette période, suivie par Mumbai, les autres grandes

⁵ Il s'agit d'un système complexe d'autorisations et de contrôles, connu sous le nom de *License Raj* (le gouvernement des licences) mis en place dans les premières décennies après l'Indépendance pour assurer une planification des capacités industrielles et de leur implantation géographique.

⁶ Dans un rapport paru en 2010, la société de conseil en gestion McKinsey a estimé qu'en 2030 70 % des nouveaux emplois seront créés dans les zones urbaines. Cf. *India's Urban Awakening*.

villes étant loin derrière. Pour Mumbai, la moitié des investissements provenaient de sources publiques : le gouvernement central (23 %) et le gouvernement d'État (27 %), le reste provenant essentiellement d'entreprises indiennes du secteur privé (48 %). Il est intéressant de noter que les investissements étrangers représentaient moins de 2 % du total. En revanche, 70 % du total des investissements à Chennai a été réalisé par le secteur privé, principalement de sources étrangères (46 % du total). La seule autre métropole affichant un pourcentage tout aussi élevé d'investissements directs étrangers sur la période est Bengaluru (45% du total), également située dans le Sud de l'Inde.

En contrastant les trajectoires de Bengaluru et Kolkata, l'étude a classé Bengaluru comme ville « passerelle », attractive pour les investisseurs, alors que Kolkata, avec une population deux fois plus importante et un héritage industriel vieillissant voire en crise, était considérée comme une ville contrainte à jouer au rattrapage [Shaw et Satish, 2007]. Étant donné que ce sont les activités de la nouvelle économie qui ont principalement stimulé la croissance de l'emploi et des revenus dans les villes indiennes, la spécialisation précoce de Bengaluru dans les TIC, dès les années 1980, lui a donné un avantage évident. Depuis lors, d'autres régions métropolitaines ont émergé comme centres TIC de premier plan, notamment Delhi, comme nous l'avons vu sur la carte (*supra*), et également Chennai, Hyderabad et Pune. Dans ce contexte, il est intéressant de noter les initiatives prises par certains États régionaux pour construire une base de spécialisation dans le domaine des TIC afin qu'elle puisse servir de moteur de croissance pour l'économie régionale. C'est le cas notamment des États méridionaux de l'Andhra Pradesh et du Tamil Nadu.

Dans les années 1990, alors que son économie était encore largement dépendante de l'agriculture, l'État d'Andhra Pradesh a inauguré un programme de restructuration économique et territoriale axé sur les activités de la nouvelle économie et sur sa capitale, Hyderabad.⁷ Cette « vision »⁸ ambitieuse, conduite par N. Chandrababu Naidu, à la tête du parti régional Telugu Desam, était présentée comme l'opportunité pour l'État de s'affranchir des entraves imposées par New Delhi. Nonobstant sa rhétorique, faisant appel à la fierté du peuple télougou, le gouvernement avait un plan très concret, fondé sur la disponibilité des infrastructures et des parcelles constructibles, pour positionner la ville d'Hyderabad dans le secteur des TIC, en compétition directe avec le voisin Bengaluru au Karnataka.

Le programme a démarré avec un parc informatique, HITEC City, situé dans la périphérie ouest de la ville, et s'est étendu quelques années plus tard pour englober une aire de 52 km² baptisé *Cyberabad Development Area* (CDA). Cette aire a fait l'objet d'un cadre fiscal et réglementaire propre, pour simplifier les démarches des investisseurs, ainsi que d'un plan directeur pour assurer un aménagement selon les normes internationales d'un quartier d'affaires [Kennedy et Ramachandraiah 2006]. Vingt ans plus tard, cet espace périphérique est complètement transformé, dans son aspect visuel et matériel et dans l'utilisation fonctionnelle des terres. Il abrite désormais de nombreux parcs d'entreprises, des SEZ, un district financier où les enseignes des plus grandes multinationales de l'informatique et des services financiers (banque, conseil en gestion, assurance, ...) sont visibles. Le nouveau paysage urbain est également parsemé de nombreuses résidences et de centres commerciaux. Si l'on peut déplorer bien des aspects de cette évolution, surtout sur le plan de l'inclusion

⁷ L'Andhra Pradesh a été bifurqué en 2014 pour former les États actuels du Telangana et de l'Andhra Pradesh. Hyderabad, situé dans le Telangana, sert de capitale pour les deux États pour une période de dix ans en attendant l'achèvement d'une nouvelle capitale de l'Andhra Pradesh à Amaravati, à 40 km de Vijayawada.

⁸ « Vision 2020 » a été conçu par le cabinet McKinsey, en s'inspirant du modèle qu'il avait réalisé pour la ville de Kuala Lumpur en Malaisie.

sociale et du respect de l'environnement, il est indéniable que cette stratégie a abouti à restructurer l'économie urbaine, et de là l'économie régionale toute entière.⁹

A bien des égards, la stratégie incarnée dans le CDA est un cas d'école pour le rééquilibrage spatial, passant ici par la construction d'un territoire en prise directe avec l'économie mondiale. De telles initiatives, axées sur l'agglomération des activités, comptent parmi les plus significatives à la disposition des États infranationaux. En plus des incitations classiques, le gouvernement d'Andhra Pradesh a attiré des entreprises en proposant des rabais importants sur le coût des terrains. Mobilisant ses importantes réserves foncières, il a transféré des milliers d'hectares, touchant au passage des bénéfices liés au changement de l'utilisation des sols. C'est ainsi que dans le canton (*mandal*) de Serilingampally, le cœur de « Cyberabad », les autorités déclarent ne plus disposer de terrains gouvernementaux libres.¹⁰ S'il est difficile de chiffrer la valeur des terrains mis au service de cette stratégie, il n'y a pas de doute que cet apport de la part des autorités publiques d'un bien public commun a très largement contribué au résultat final, ce qui soulève des interrogations tant politiques que déontologiques.

L'exemple du corridor informatique de Chennai, « IT Corridor », a des traits communs avec celui de Cyberabad, dans la mesure où il est le résultat d'une stratégie du gouvernement régional du Tamil Nadu, dont Chennai est la capitale, pour construire une spécialisation en informatique essentiellement à partir de zéro.¹¹ Le corridor est situé dans la périphérie sud de la région métropolitaine, la quatrième plus peuplée de l'Inde, et s'étend sur 20 kilomètres. En plus de la voie rapide à péage, le mégaprojet combine des investissements publics importants, notamment trois parcs d'entreprises promus par des agences publiques, avec un ensemble de mesures visant à attirer des investisseurs privés, à la fois des promoteurs immobiliers et des entreprises spécialisées en ingénierie et services informatiques. Les promoteurs ont répondu en investissant massivement dans la région, tant dans des propriétés commerciales que résidentielles haut de gamme, transformant radicalement le paysage et la composition sociale de cette zone périphérique [Marius-Gnanou, 2010 ; Rouanet, 2016]. Il est significatif qu'une partie de cette zone ait été annexée en 2011 par la municipalité de Chennai, couronnant le processus de réorganisation territoriale par une intégration formelle dans la ville.

Cet exemple illustre la capacité transformative des politiques spatiales ; il souligne également leurs conséquences sociales non moins remarquables. S'il a contribué à créer un grand nombre d'emplois dans le secteur TIC — jusqu'à 300 000 selon certaines estimations —, on connaît moins bien ses autres conséquences, ni le bilan coûts/bénéfices. Une des rares études à poser cette question pointe la délocalisation des PME de la zone face à l'augmentation des prix des terrains, entraînant une perte des emplois locaux pour les ouvriers peu qualifiés [Vijayabaskar et Suresh Babu ; 2016].

La stratégie déployée dans ces deux cas repose sur la concentration des investissements au sein d'espaces sélectionnés, notamment sous forme de grands projets d'infrastructure (parcs informatiques, voies routières, équipements techniques,...). Si cette approche jouit de l'approbation des organismes internationaux de développement, une des raisons du poids qu'elle a acquis en Inde tient à la possibilité qu'elle offre aux élites politiques et à leurs partenaires du secteur privé de récolter des gains très lucratifs, principalement par le développement immobilier dans les espaces périphériques non construits, connus sous le nom

⁹ Le secteur tertiaire contribue à la hauteur de 65 % du PIB de l'État de Telangana. On estime que l'économie de l'agglomération d'Hyderabad contribue à plus de 60% du PIB de l'État.

¹⁰ Informations recueillies par l'auteure en février 2019 auprès du Mandal Revenue Officer, Serilingampally, Greater Hyderabad.

¹¹ Ce mégaprojet a fait l'objet de recherches dans le cadre du projet européen « Chance2Sustain ». Plusieurs rapports sont disponibles sur le site <http://www.chance2sustain.eu/7.0.html>. Voir notamment « Engaging with Sustainability Issues in Metropolitan Chennai », <http://chance2sustain.eu/66.0.html>

‘greenfield’ [Kennedy et Sood, 2016]. En prenant appui sur leur autorité constitutionnelle à l’égard de la gestion des terres et, dans certains cas, sur leurs réserves foncières, des gouvernements des États négocient ainsi d’une manière qui profite, tant à eux-mêmes qu’à leurs partenaires privés. Il en résulte une forme spéculative de développement urbain, où les dirigeants se concentrent davantage sur la monétisation des terres que sur la provision des services urbains ou sur la création d’emplois [Shatkin 2016].

En fin de compte, la question de savoir si les mégaprojets d’infrastructure servent principalement à promouvoir la croissance économique ou à produire des rentes dépend de la nature des coalitions gouvernementales en place, qui varient selon les différentes régions du pays. La plupart des études qui se penchent sur cette question soulignent la prédilection pour les arrangements politiques qui favorisent un comportement de maximisation des rentes, une situation facilitée par l’absence d’un processus institutionnalisé de développement, [Heller et al., 2016]. De plus, il existe de nombreuses indications montrant que les liens entre milieu politiques et promoteurs immobiliers, d’une part, et entre promoteurs immobiliers et organisations criminelles, d’autre part, se sont intensifiés ces dernières années [Vaishnav, 2017].

Un système fédéral en négociation constante

La tension entre le pouvoir central à New Delhi et les gouvernements des États n’est nullement récente et a toujours reflété des rapports de force mouvants, selon les alignements politiques, les personnalités des leaders et la nature et l’intensité des mobilisations politiques. Les réformes des années 1990 ont contribué à calibrer les relations fédérales en démantelant les mécanismes de gestion centralisée de l’économie, donnant lieu à un certain rééquilibrage en faveur des États. Pour autant, l’État central continue à s’arroger un rôle important, y compris dans les secteurs sous la juridiction formelle des États. Cette tendance s’est exacerbée depuis l’arrivée au pouvoir du parti BJP en 2014, attisant par conséquent des tensions fédérales. Nous examinerons quelques exemples de ces tentatives de recentrement, même s’il est trop tôt sans doute pour connaître leurs implications à moyen terme.

Le premier exemple est celui de la réforme de la taxe sur les biens et les services (*Goods and Services Tax* ou GST), une manière de TVA votée en 2016 sous la forme du 101^e amendement constitutionnel. La GST introduit une modification fondamentale dans les relations fiscales entre les États et l’Union dans la mesure où elle prévoit un partage des pouvoirs de taxation alors que la Constitution avait séparé de manière nette ces pouvoirs. Pour les critiques de cette réforme, une telle « souveraineté partagée » reviendrait à léser les États en enlevant de leur seule juridiction un poste majeur (la taxe sur les ventes), ainsi que d’autres taxes indirectes. Concrètement, en instaurant des taux uniformes sur le territoire national, les États n’ont plus la main pour ajuster le taux de l’impôt en réponse aux contingences ou pour financer une nouvelle initiative phare.

La structure de gouvernance mise en place dans le cadre de cette réforme, le Conseil GST, ne fait qu’aggraver les critiques en donnant au gouvernement central des pouvoirs disproportionnés. En effet, le vote du gouvernement central y compte pour un tiers du total des voix, alors que l’ensemble des voix des États ne compte que pour les deux tiers.¹² Or, chaque décision prise par le Conseil doit être appuyée par au moins 75 % des voix pondérées des membres présents. Cela veut dire en substance que sans le soutien de New Delhi aucune résolution ne peut être adoptée ; le gouvernement central jouit donc de facto d’un droit de veto. Le gouvernement BJP a défendu la structure du Conseil comme favorable à une plus

¹² Le Conseil GST est composé des représentants des 29 États, en plus de Delhi et de Puducherry, les deux territoires de l’Union dotés d’assemblées législatives élues.

grande coopération, car si New Delhi veut entériner une décision, il a besoin d'obtenir le soutien d'au moins 19 États, et si les États veulent mettre un veto sur les propositions du Centre, ils doivent également agir en coordination. Néanmoins, compte tenu des situations très différentes des États, selon qu'ils sont plutôt producteurs de biens et de services ou acheteurs, on peut imaginer que cette structure donne lieu à l'avenir à des contestations dûes à un sentiment d'injustice.¹³

Enfin, dernier aspect controversé du Conseil GST : il donne la même voix à chaque État, quel que soit son poids démographique ou sa contribution aux revenus fiscaux. Ce dispositif permet de mettre en avant une égalité théorique et formelle, mais qui semble quelque peu éloignée de la réalité géo-économique et politique des dernières décennies, caractérisée par une divergence dans les trajectoires des États.

Le deuxième exemple significatif touche à la manière dont les ressources financières sont partagées entre les États et au rôle d'arbitre joué par le gouvernement central. Peu après son arrivée au pouvoir en 2014 le gouvernement Modi a décidé de dissoudre la Commission du Plan (*Planning Commission*), établie par Nehru en 1950, et de la remplacer avec le NITI Aayog (*National Institution for Transforming India*) Une des justifications était de mettre fin à des transferts financiers jugés discrétionnaires ; en effet la Commission du Plan était présidée par le Premier Ministre et avait tendance à refléter les priorités du gouvernement central. L'idée de Modi était de laisser à la seule Commission des finances, un organisme statutaire considéré comme plus indépendant, la charge d'arbitrer la répartition des revenus entre le Centre et les États et entre les différents États. Chaque Commission, nommée pour cinq ans, élabore sa formule pour la répartition des revenus entre États en prenant en considération un certain nombre de critères objectifs comme le revenu per capita, la population et la superficie des États. Or, dans le cahier des charges de la 15^e Commission des finances, nommée par le gouvernement BJP et dont les recommandations entreront en vigueur à partir d'avril 2020, il a été décidé de s'appuyer sur les données de population du recensement de 2011 et non pas celles de 1971, qui avaient servi de base pour les Commissions précédentes. Défendu par le gouvernement Modi comme nécessaire pour répondre aux besoins actuels, ce choix est perçu par ses détracteurs comme motivé par des calculs politiques partisans, rompant avec la neutralité de la Commission. Cette décision est contestée en particulier par les États du Sud qui risquent de subir une baisse relative de leurs allocations. Trois États (Kerala, Karnataka, Andhra Pradesh) et le territoire de Puducherry (Pondichéry) se sont réunis en avril 2018 pour protester contre une mesure qui consiste, à leurs yeux, à punir les États entrés dans la transition démographique en ayant sur le long terme mené une politique efficace de limitation des naissances et à récompenser ceux qui ne l'ont pas fait.¹⁴ Rejoints un mois plus tard par trois autres États, le Bengale occidental, le Pendjab et Delhi, ils ont tenté, sans succès, de faire réviser les termes de référence, en écrivant au Président de la République, en théorie personnalité neutre, mais en fait issu du BJP.

À part ce point, des critiques beaucoup plus larges sont formulées contre le gouvernement de Modi pour ce qui est perçu comme une politisation des transferts fiscaux, en particulier la tentative d'imposer de force son agenda politique en conditionnant les transferts envers les États sur leur adhésion au dit agenda. On peut lire dans les termes de référence, par exemple, que la Commission des finances est autorisée à prendre en considération les « réalisations

¹³ Voir, par exemple, Suhrith Parthasarathy, « Taxing times for the States », *The Hindu*, 25 juillet 2017.

¹⁴ Voir « ToR of 15th Finance Commission against progressive states: FMs of Kerala, Karnataka & Andhra », *The Economic Times*, 10 avril 2018. Disponible en ligne : <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/tor-of-15th-finance-commission-against-progressive-states/articleshow/63699708.cms> consulté le 20 février 2019.

dans la mise en œuvre des programmes phares du Gouvernement de l'Inde ». ¹⁵ De manière générale, on déplore la généralisation des critères de performance dans la décision sur la répartition des ressources, qui exprimerait la volonté de New Delhi de dominer et de discipliner les États, sous prétexte qu'ils ne sont pas assez responsables. Cette accusation de laxisme ne serait pas confirmée dans les faits. ¹⁶ Si de précédentes Commissions avaient introduit des incitations en vue d'encourager des pratiques, elles étaient restreintes à trois domaines : la responsabilité fiscale, le contrôle des naissances et la déconcentration des fonds vers les collectivités locales.

Ces exemples très récents illustrent les tensions qui peuvent traverser les relations fédérales et décrivent en particulier la manière dont New Delhi a essayé ces dernières années de renforcer son contrôle sur les États.

Conclusion

L'objectif de cet article était de faire un point de synthèse sur la manière dont les réformes économiques appliquées en Inde depuis presque trois décennies redéfinissent la dimension spatiale de l'action étatique et modifient de ce fait les géographies économiques et la géopolitique interne de la gouvernance fédérale. Si les tensions entre le pouvoir central à New Delhi et les États ne sont pas du tout récentes, cette relation doit composer désormais deux paramètres majeurs : d'une part, une économie politique nationale redessinée par une croissance économique importante (prévision affichée de 7,3% pour l'année financière 2018-2019 selon le FMI) mais fortement inégale selon les régions et, d'autre part, une fragmentation du système politique à toutes échelles, accélérée par une compétition électorale toujours plus intensive.

Si l'une des évolutions marquantes est la plus grande autonomie des arènes politiques infranationales par rapport au pouvoir central du fait de leur enracinement territorial progressif, New Delhi ne s'efface pas pour autant. L'exemple de la politique des zones économiques spéciales (SEZ) a montré sa volonté de conduire des initiatives ambitieuses pour faire émerger de nouvelles capacités productives tout en s'appuyant sur des instruments de gouvernance visant à recentrer le contrôle au gouvernement central. Exemple emblématique de réétalonnage spatial, la politique SEZ, qui vise à intensifier des échanges avec l'économie mondiale, ne s'applique qu'à des espaces sélectifs. Dans les faits, elle a surtout profité aux régions les plus industrialisées du pays.

De manière générale, beaucoup des stratégies de croissance que l'on peut observer en Inde aujourd'hui, tant nationales que celles déployées par les États, reposent sur le principe d'une concentration des investissements dans l'espace sous forme d'infrastructures. Elles visent surtout les grandes villes, comme l'ont montré les exemples d'Hyderabad et de Chennai, perçues comme des passerelles avec l'économie mondiale. Ce type d'interventions, qui traduit un nouveau rapport au territoire, entérine le principe du développement territorial inégal, et ceci à toutes les échelles spatiales.

Les épisodes récents examinés ici dans la relation entre New Delhi et les États rappellent à quel point les relations fédérales évoluent dans le temps et font l'objet de négociations constantes. Les tentatives du gouvernement Modi d'imposer sa volonté de différentes façons, ont provoqué des contestations dans certains cas, comme nous l'avons vu, mais les États ne

¹⁵ Dans l'original : « Achievements in implementation of flagship schemes of Government of India ». Voir sous le point 4. (iii) les termes de référence. Disponible en ligne : <https://fincomindia.nic.in/ShowPDFContent.aspx>

¹⁶ Cf. Dipti Jain, « Why 15th Finance Commission should provide states greater resources, autonomy », *Livemint*, 8 juin 2018, Disponible: <https://www.livemint.com/Politics/pVE6WL91vTqjppQO2ITBKuK/Why-15th-Finance-Commission-should-provide-states-greater-re.html> consulté le 20 février 2019.

semblent pas aujourd'hui dans une position de force. Pour cela, il faudrait qu'ils se coordonnent davantage en formant, par exemple, des coalitions, une démarche d'autant plus difficile que leurs destinées socio-économiques et politiques ne sont pas convergentes. C'est évidemment l'un des enjeux pour les prochaines années, compte tenu de la victoire du BJP dans les élections générales d'avril-mai 2019.

Bibliographie

- Ahluwalia, M. S. (2000), « Economic Performance of States in Post-Reforms Period », *Economic and Political Weekly*, 6 mai, 1637-1648.
- Banque Mondiale (2009), *Repenser la géographie économique, Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.
- Bedi H. P. & Tillin L. (2015), « Inter-state Competition, Land Conflicts and Resistance in India », *Oxford Development Studies*, 43 (2), 194-211.
- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M., & MacLeod, G. (dir.) (2003), *State/Space : A Reader*, Malden, MA. & Oxford, Blackwell Publishers.
- Heller, P., Mukhopadhyay, P., & Walton, M. (2016), *Cabal City: Regime Theory and Indian Urbanization*, Working Paper No. 2016-32, The Watson Institute for International and Public Affairs, Providence (Rhode Island, USA), Brown University.
- Jenkins, R., Kennedy, L., & Mukhopadhyay, P. (dir.) (2014), *Power, Policy, and Protest: The Politics of India's Special Economic Zones*, New Delhi, Oxford University Press.
- Jenkins, R., Kennedy, L., Mukhopadhyay, P., & Pradhan, K. C. (2015), « Special Economic Zones in India: Interrogating the Nexus of Land, Development and Urbanisation », *Environment and Urbanization ASIA*, 6 (1), 1-17.
- Kennedy, L. (2014), *The Politics of Economic Restructuring in India. Economic Governance and State Spatial Rescaling*. Abingdon & New York, Routledge.
- Kennedy, L. (2015), « Stratégies spatiales de l'État en Inde. Le réétalonnage de l'État au travers de la politique des zones franches », *EchoGéo* [En ligne], 32 | 2015. Disponible en ligne : <http://echogeo.revues.org/14257>
- Kennedy, L., & Ramachandraiah, C. (2006), « Logiques spatiales d'une stratégie régionale « high-tech ». L'exemple de HITEC City à Hyderabad (Inde) », *Flux*, 2006/1-2 (n° 63-64). Dossier : « Innovations et territoires », 54-70.
- Kennedy, L., & Sood, A. (dir.) (2016), « Greenfield Development as Tabula Rasa - Rescaling, Speculation and Governance on India's Urban Frontier », *Economic and Political Weekly*, Review of Urban Affairs, 51(17), 41-109.
- Marius-Gnanou, K. (2010), « Nouvelles activités économiques et dynamiques métropolitaines: le cas de la périphérie Sud de Chennai », *Annales de géographie*, 671-672, 28-51.
- Ong, A. (2006), *Neoliberalism as exception : mutations in citizenship and sovereignty*, Durham [Caroline du Nord, USA], Duke University Press.
- Rouanet, H. (2016), *Quand les grands promoteurs immobiliers fabriquent la ville en Inde. Regards croisés sur Bangalore et Chennai*, thèse de doctorat, Université Paris Est.
- Shatkin, G. (2016), « The real-estate turn in policy and planning: land monetization and the political economy of peri-urbanization in Asia », *Cities*, 53, 141-149.

- Shaw A. et Satish M. K. (2007), « Metropolitan restructuring in post-liberalized India: separating the global and the local », *Cities*, vol. 24, n° 2, p. 148-163.
- Sud, N. (2014), « Governing India's Land », *World Development*, 60 (0), 43-56.
- Vaishnav, M. (2017), *When crime pays : money and muscle in Indian politics*, New Haven & London, Yale University Press.
- Vijayabaskar, M., & Suresh Babu, M. (2016), « The Politics of Urban Mega-projects in India. Income Employment Linkages in Chennai's IT Corridor », *Economic and Political Weekly*, 51(17), 85-92.