



HAL
open science

L'État et le développement industriel en Inde : de la petite industrie aux zones économiques spéciales

Lorraine Kennedy

► **To cite this version:**

Lorraine Kennedy. L'État et le développement industriel en Inde : de la petite industrie aux zones économiques spéciales. *Critique Internationale*, 2014, 63 (2), pp.77 à 93. halshs-04693065

HAL Id: halshs-04693065

<https://shs.hal.science/halshs-04693065v1>

Submitted on 2 Oct 2024

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.

Kennedy, Loraine (2014). L'État et le développement industriel en Inde : de la petite industrie aux zones économiques spéciales. *Critique Internationale*, 63(avril-juin), 77-93.

Pré-publication

L'État et le développement industriel en Inde : de la promotion de la petite industrie aux zones économiques spéciales

par Loraine Kennedy

À partir des années 1980, l'économie politique de l'Inde a subi d'importantes transformations : le processus de réformes lancé à cette époque visait en effet à déréglementer les activités industrielles et à réaliser une ouverture progressive aux échanges internationaux. Ce sont en particulier les réformes de 1991, adoptées sur fond de crise des paiements et dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel, qui ont le plus ébranlé le modèle dirigiste et protectionniste mis en place au lendemain de l'indépendance en 1947. Si les aspects macroéconomiques des réformes indiennes sont relativement bien connus, les politiques sectorielles le sont moins. À cet égard, il est important de souligner la présence continue de l'État. Nous nous intéresserons donc aux politiques de développement industriel et à leur évolution dans le contexte général d'une réorientation de la politique économique.

Les réformes structurelles des années 1990, comme celles des années 1980, qualifiées de « *pro-business* » plutôt que de « *pro-market* »¹, ont contribué à déclencher une phase de développement économique très dynamique, avec des taux de croissance supérieurs à 8 % entre 2003 et 2010. Les raisons profondes de ce « décollage » sont très débattues en Inde, les uns mettant l'accent sur les acquis institutionnels construits sur la longue durée², les autres insistant sur l'effet « thérapie de choc » des réformes structurelles de ces années-là³. Un constat cependant bien partagé est celui de la performance décevante du secteur industriel, et de la manufacture en particulier. Durant la période qui a suivi les réformes, la part de celle-ci dans le PIB a stagné aux environs de 15 %, résultat médiocre si on le compare à ceux de la Chine et de la plupart des

¹. Atul Kohli, « Politics of Economic Liberalization in India », *World Development*, 17 (3), 1989, p. 305-328.

². Par exemple, Arvind Subramanian, *India's Turn. Understanding the Economic Transformation*, New Delhi, Oxford University Press, 2008.

³. Par exemple, Montek Singh Ahluwalia, « Understanding India's Reform Trajectory », *India Review*, 3 (4), 2004, p. 269-277, et Arvind Panagariya, *India: The Emerging Giant*, New York, Oxford University Press, 2008.

voisins asiatiques⁴. La faiblesse de l'activité manufacturière est en partie responsable du taux très insatisfaisant de création d'emplois. Taxées de « *jobless growth* », les tendances actuelles inquiètent sérieusement les pouvoirs publics pour lesquels l'absorption d'une main-d'œuvre peu qualifiée et largement rurale représente un enjeu politique majeur.

Nous nous proposons de discuter des changements récents advenus dans la politique de développement industriel, à partir d'une analyse diachronique et de quelques exemples précis. Pour cela, nous examinerons les logiques qui sous-tendent les orientations politiques ainsi que les concepts mobilisés (petite industrie, cluster, zone franche), afin d'évaluer l'évolution de l'engagement des pouvoirs publics dans l'industrialisation du pays. La politique actuelle de zone franche, par exemple, exprime la volonté continue de l'État de soutenir le développement industriel tout en opérant un changement significatif à la fois dans sa logique économique et dans les modalités d'accompagnement qu'elle propose.

De l'indépendance aux années 1980 : industrialisation et *self-reliance*

Au lendemain de l'indépendance, le leadership politique indien a exprimé sa volonté de mettre en place une économie mixte dans laquelle l'État tiendrait les leviers de commande à la fois pour définir la stratégie économique et pour réaliser les investissements nécessaires en coordination avec le capital privé. L'industrialisation était la pièce maîtresse de la stratégie de modernisation prônée par Nehru. Dans le modèle qui a émergé, concrétisé surtout dans le 2^e plan quinquennal (1956-1961), l'État investissait directement dans les secteurs prioritaires (énergie, sidérurgie, biens d'équipement, mines, télécommunications...), créant ainsi des entreprises publiques intensives en capital. Suivant une stratégie classique de substitution aux importations, des barrières ont été érigées pour protéger la production nationale de la concurrence internationale, tandis que des efforts particuliers étaient consentis pour augmenter les capacités de production dans des industries comme la chimie, l'engrais et le ciment.

L'agriculture, le commerce et la production des biens manufacturiers de base (textiles, alimentation) étaient considérés comme relevant plutôt du secteur privé. L'État exerçait toutefois un droit de regard sur les investissements manufacturiers privés en décourageant par exemple la production des produits de luxe, afin d'éviter le « gaspillage » des capitaux rares de la nation. La

⁴. Toutefois, la part de l'industrie dans son ensemble, qui comprend les exploitations minières, la manufacture, l'électricité et la construction, est restée stable, à environ 28 % du PIB durant cette même période.

mise en place d'un appareil de planification et d'une gestion centralisée des investissements industriels privés – au moyen d'un système complexe d'autorisations et de licences – devait permettre aux planificateurs de mieux diriger le capital privé vers les secteurs prioritaires, d'éviter la formation d'oligopoles, de maintenir un équilibre entre petites et grandes unités de production et d'assurer une répartition des activités industrielles sur l'ensemble du territoire. La période coloniale ayant généré de fortes inégalités interrégionales, la planification trouvait sa légitimité, du moins en partie, dans la volonté affichée d'assurer une distribution spatiale plus juste des activités économiques. Ainsi, outre les contrôles opérés par l'État central, certains États fédérés ont créé sur plusieurs décennies des parcs industriels qui étaient autant d'outils d'aménagement du territoire visant à désenclaver les régions restées à l'écart du développement. Jusque dans les années 1980, le soutien à la petite industrie (*small-scale industry*) a été l'un des piliers de la politique indienne, laquelle combinait de façon originale pragmatisme et idéologie⁵. Articulée dès les années 1950 à une stratégie d'industrialisation fondée sur la modernisation de l'appareil productif et sur la substitution aux importations, l'approche consistait à opérer une certaine complémentarité entre la « grande » et la « petite » industrie. L'épargne du pays a été canalisée en priorité vers la grande industrie moderne en vue de produire des biens d'équipement et d'entraîner le développement industriel. Le secteur de la petite industrie, lui, devait rester ce qu'il était déjà, c'est-à-dire très faible en capital et intensif en travail, son rôle étant de fournir à bas prix les biens de consommation courants indispensables à la population. En offrant du travail à la main-d'œuvre sous-employée des campagnes, ce secteur devait endiguer l'exode rural et contribuer au développement territorial équilibré que les dirigeants issus du mouvement nationaliste appelaient de leurs vœux.

Avant d'examiner le contenu de la politique le concernant, il est utile de rappeler le poids important de ce secteur dans le tissu productif indien. À la fin des années 2000, la valeur créée dans le secteur manufacturier était encore due pour environ 45 % aux petites entreprises, et ces dernières contribuaient à hauteur de 40 % aux exportations du pays⁶. Il est remarquable que ces deux paramètres soient restés à peu près constants sur plusieurs décennies ; les réformes économiques des années 1990 n'ont donc pas modifié en profondeur cet aspect de la structure industrielle. La contribution de la petite industrie est également très importante en termes d'emplois, puisqu'elle représente environ 60 % du total des emplois industriels. En 2005, elle employait en termes absolus 28 millions de personnes, ce qui la plaçait au second rang des

⁵. Hélène Guetat-Bernard, Lorraine Kennedy, « La petite industrie rurale indienne et l'enjeu du développement », *Annales de géographie*, 115 (647), 2006, p. 92-112.

⁶. Rapport annuel du Ministry of Micro, Small and Medium Enterprises (<http://msme.gov.in/MSME-Annual-Report-2011-12-English.pdf>) (consulté le 9 février 2012).

employeurs du pays après l'agriculture. En prenant en compte les « micro-entreprises » (et notamment l'auto-emploi), ce résultat atteignait 73 millions en 2010, alors que le secteur informatique, pourtant très en vue, ne concernait environ que 2,7 millions de personnes en 2012⁷. La politique publique de soutien à la petite industrie a été fondée sur trois principes : la protection, la promotion et l'organisation des coopératives de production. La protection face à la concurrence des grandes firmes nationales a constitué jusqu'à récemment un élément majeur de cette politique. La production d'un grand nombre de produits – des chaussures aux allumettes en passant par le chewing-gum – a été « réservée » exclusivement aux petites entreprises. Cette liste, qui est passée de 47 produits en 1967 à 873 en 1984, son maximum, a engendré *de facto* une division du travail entre les deux grandes catégories du monde industriel, qui devait être maintenue et contrôlée par l'administration. Parallèlement, il a fallu définir ce qu'était la catégorie « petite industrie » pour pouvoir désigner les bénéficiaires de la politique de protection. Depuis 1960, le critère retenu est le montant de l'investissement initial de l'entreprise en capital fixe et en équipements. Ce montant est régulièrement revu à la hausse⁸ ; en 1997, son seuil est passé de 6 millions de roupies à 30 millions⁹. Cette décision a eu comme conséquence un infléchissement significatif en faveur de la modernisation, mais celui-ci a bénéficié surtout aux fournisseurs et aux sous-traitants des grandes entreprises publiques et privées, qui ne représentaient qu'une proportion infime du secteur des petites entreprises. En effet, selon un recensement du gouvernement, 98 % des entreprises avaient en 1992 un investissement initial de moins d'un million de roupies, par rapport à un plafond qui était alors de 3 millions¹⁰. En matière de promotion, plusieurs mesures ont été mises en place : des subventions directes (avances pour le fonds de roulement, tarifs préférentiels pour l'électricité, aides financières), des incitations fiscales et des aides pour importer des intrants ou des machines. Par rapport au régime de contrôle imposé aux grandes entreprises, les petites unités jouissaient de la liberté de produire ce qu'elles voulaient, d'augmenter leur capacité de production sans autorisation préalable et de s'implanter là où elles le souhaitaient. Selon leur taille, elles pouvaient aussi être exemptées d'appliquer la législation sur le travail (salaire minimal, charges sociales, sécurité de l'emploi, etc.)¹¹.

⁷. Rapport annuel du Department of Electronics and Information Technology (http://deity.gov.in/sites/upload_files/dit/files/downloads/annualreports/AnnualReport_2011-12/AnnualReportE_2011-12_8412.pdf) (consulté le 10 février 2012).

⁸. M. H. Bala Subrahmanya, « Shifts in India's Small Industry Policy », *Small Enterprise Development*, 9 (1), 1998, p. 35-45.

⁹. Ce plafond a été ramené à 10 millions en 1999.

¹⁰. Cité par M. H. Bala Subrahmanya, « Shifts in India's Small Industry Policy », art. cité, p. 42.

¹¹. En principe, une entreprise ayant au moins 10 ouvriers est obligée de se déclarer aux autorités. Dans

Enfin, avec la création des sociétés coopératives, l'objectif de l'État était de libérer les petits producteurs de la mainmise des intermédiaires privés qui leur faisaient crédit et à qui ils étaient obligés, en échange, de remettre leur production. Cette tentative a connu un certain succès, variable selon les régions et les secteurs, mais, même dans le meilleur des cas, les coopératives sont restées dépendantes du gouvernement pour fonctionner et pour commercialiser leur production. Il n'empêche que cette politique a été une tentative d'institutionnalisation des relations entre les petits producteurs regroupés géographiquement en clusters et de mutualisation des équipements et des services, afin de les rendre plus autonomes et plus performants.

Le bilan de cette politique poursuivie pendant plus de trente ans est nuancé¹². Certes, l'Inde a réussi à maintenir un tissu dense de petites industries par ailleurs relativement bien réparties sur l'ensemble du territoire. Du point de vue institutionnel, un certain nombre de coopératives et d'infrastructures ont été mises en place en milieu rural et dans de petites villes. Cependant, la faible productivité du secteur, qui limite sa capacité à créer de la valeur et à offrir des emplois valorisés, constitue sans aucun doute un manque à gagner. Cet échec est attribuable en partie à l'absence de cohérence de la politique en matière d'amélioration technique. La crainte du « chômage technologique » a maintenu le secteur sur la « voie basse », où la compétitivité se joue uniquement sur le prix et non sur la qualité¹³. Les mauvaises conditions de travail sont demeurées la norme : salaires bas, emplois précaires et occurrence fréquente du travail des enfants¹⁴.

Sur le plan de l'économie industrielle, cette politique a agi comme un frein au développement des économies d'échelle dans de nombreuses filières, comme celle du textile, où l'Inde bénéficie pourtant d'avantages comparés. Dans les années 1990, alors que l'Inde s'ouvrait aux échanges, cette structure industrielle à base de petites unités de production est apparue comme un obstacle majeur à la compétitivité du pays sur les marchés mondiaux, vis-à-vis de la Chine en particulier¹⁵. Devenue incompatible avec la libéralisation, cette politique a donc été progressivement abandonnée à partir de la fin de la décennie. En témoignent notamment la réduction des barrières douanières et le démantèlement, petit à petit, de la politique de

les faits, les petites entreprises ne sont pas tenues à cette obligation et échappent ainsi à toute réglementation.

¹². L. Kennedy, « Protégée ou condamnée ? Les politiques publiques à l'égard de la petite industrie », *Revue Tiers Monde*, 42 (165), 2001, p. 105-128.

¹³. Keshab Das, *Indian Industrial Clusters*, Burlington, Ashgate, 2005.

¹⁴. S. P. Kashyap, « Growth of Small-Size Enterprises in India: Its Nature and Content », *World Development*, 16 (6), 1988, p. 667-681.

¹⁵. M. S. Ahluwalia, « Economic Reforms in India since 1991: Has Gradualism Worked? », *The Journal of Economic Perspectives*, 16 (3), 2002, p. 67-88.

« réservation » qui a exposé l'industrie indienne à la concurrence internationale. En 2006, 180 produits ont été « dé-réservés », en 2007, 212, et en 2008, 93. En 2012, il ne restait plus que 20 produits « réservés » aux petites entreprises¹⁶.

Les années 1990 : l'opportunité des clusters

C'est dans les années 1990, et sur fond de libéralisation économique, que l'idée d'une politique plus sélective à l'égard des petites industries a gagné du terrain. Les décideurs politiques se sont saisis notamment du concept de clusters porté sur la scène internationale par des personnalités telles que Michael Porter et d'autant plus irrésistible qu'il existait objectivement beaucoup de clusters « spontanés » en Inde. Selon un recensement réalisé en 2006 par le gouvernement, on en comptait environ 2 500 composés de micro-entreprises d'artisans, tandis que plus de 46 % des unités de micro-entreprises répertoriées se situaient dans ce type de groupements.

La plupart d'entre eux étaient de type « marshallien », terme qui désigne les concentrations spatiales d'entreprises spécialisées dans une filière décrites par Alfred Marshall en Europe à la fin du XIX^e siècle¹⁷, et différentes de l'idéal type élaboré plus récemment dans le contexte italien¹⁸. Les deux types de districts industriels, marshallien et italien, se caractérisent par leur ancrage territorial et par leur « atmosphère industrielle », mais tandis que les externalités positives identifiées par Marshall étaient principalement le fruit d'une coopération « passive », engendrée par la proximité des entreprises et par la circulation de la main-d'œuvre et des connaissances, les districts italiens ont eu le génie de mutualiser les services, de coordonner les campagnes de commercialisation, de partager les risques liés à l'innovation et, ce faisant, d'accéder aux externalités supérieures, assimilées à la production *high road*¹⁹. La distinction entre modèle « marshallien » et modèle « italien » permet de dissocier la morphologie (concentration sectorielle et géographique d'entreprises) du fonctionnement interne des districts. Il existe en Inde de nombreux obstacles à la coopération « active », ou coordination délibérée entre les entreprises, et donc à l'opportunité de transposer le modèle normatif du « cluster

¹⁶. Rapport annuel du Ministry of Micro, Small and Medium Enterprises (http://msme.gov.in/msme_ars.htm) (consulté le 9 février 2012).

¹⁷. Alfred Marshall, *Principles of Economics*, Londres, Macmillan, 1920 (1890).

¹⁸. Sebastiano Brusco, « The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration », *Cambridge Journal of Economics*, 6 (2), 1982, p. 167-184.

¹⁹. Hubert Schmitz, « Collective Efficiency: Growth Path for Small Scale Industry », *Journal of Development Studies*, 31 (4), 1995, p. 529-566.

performant » inspiré du cas italien²⁰. Un des problèmes structurels est l'absence de complémentarité entre les entreprises due au fait qu'elles produisent souvent des biens génériques. C'est le cas en particulier des manufactures à base de transformations simples, où les processus de production ne se prêtent pas à une segmentation en différentes étapes, et où la très forte concurrence mine les possibilités de coopération. Dans d'autres cas, l'hétérogénéité interne des clusters sur les plans de la technologie, de la capacité et de l'organisation productives, et des marchés finaux empêche les entreprises de définir des perspectives communes et agit donc comme un obstacle à la coopération²¹.

En général, les possibilités d'intégrer verticalement les opérations et de gravir ainsi la chaîne de valeur restent limitées pour la vaste majorité des clusters indiens qui ne sont guère innovants. Leur positionnement subordonné au sein des réseaux de production globalisés ne leur permet pas de s'affranchir d'une production qui repose surtout sur le coût bas de la main-d'œuvre. Toutefois, les études menées sur des clusters de textiles/confection et de cuir/chaussures ont montré que certains obstacles pouvaient être surmontés grâce à une volonté collective des acteurs privés, et avec l'appui éventuel des acteurs publics, par exemple pour développer des stratégies commerciales communes²². En revanche, les obstacles qui relèvent d'institutions sociales paraissent plus résistants au changement. La prédominance de régimes de production informels, où règne la précarité, agit contre la mise en place d'une éthique de coopération²³, en particulier lorsque les clusters produisent pour les segments les plus bas du marché et que leur compétitivité repose sur le facteur prix.

Néanmoins, il existe des clusters performants en Inde, et c'est vers ceux-là que s'est orientée progressivement une première politique de soutien dans les années 1990. Le rôle de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), du Bureau international du travail et de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dans la diffusion en Inde du modèle international du cluster a été sans doute déterminant. En réalisant des études sur certains cas indiens et en les confrontant aux exemples européens, notamment italiens, ils ont proposé une boîte à outils compatible avec

²⁰. K. Das, L. Kennedy, « Les clusters industriels : réponse à la libéralisation économique en Inde ? », dans Yves-André Fauré, Loraine Kennedy, Pascal Labazée (dir.), *Productions locales et marché mondial dans les pays émergents. Brésil, Inde, Mexique*, Paris, IRD-Karthala, 2005, p. 129-155.

²¹. Poul Ove Pedersen, Ami Sverrisson, Miene Pieter van Dijk, (eds), *Flexible Specialization. The Dynamics of Small-Scale Industries in the South*, Londres, Intermediate Technology Publications, 1994.

²². K. Das, L. Kennedy, « Les clusters industriels : réponse à la libéralisation économique en Inde ? », cité.

²³. L. Kennedy, « Cooperating for Survival: Tannery Pollution and Joint Action in the Palar Valley (India) », *World Development*, 27 (9), 1999, p. 1673-1691.

« l'air du temps », y compris en Inde, c'est-à-dire un modèle reposant davantage sur le dynamisme du secteur privé et sur les interventions publiques indirectes²⁴. Cependant, du fait de la nature ancienne des regroupements d'entreprises et de leurs faiblesses endémiques, surtout en ce qui concerne les manufactures dites traditionnelles, il semble que les mesures de promotion de clusters performants ne puissent être facilement transposées en Inde. En effet, il s'agit moins d'un *nouveau* vecteur de croissance ou de développement, comme cela a pu être le cas dans les économies de transition en Europe centrale²⁵, que d'un potentiel latent à activer en vue de faire monter en grade les clusters existants. De même, dans les pays industrialisés, l'approche est souvent plus stratégique et vise à asseoir ou à développer des capacités dans des secteurs de pointe ou ayant un fort potentiel de croissance sur des marchés internationaux comme les pôles de compétitivité en France.

Au niveau du gouvernement central, le développement des clusters est placé sous la tutelle du ministère des Petites et Moyennes Industries, ce qui n'est pas sans conséquence sur la manière dont les décideurs appliquent la notion et la définissent en relation avec la politique globale de soutien à ce secteur. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une simple substitution de politique, le fait de placer sous la même tutelle la promotion nouvelle des clusters et l'ancienne politique de soutien aux petites industries amène l'administration centrale à opérer des arbitrages entre les entreprises selon leurs caractéristiques (regroupées en cluster ou pas, intégrées dans des chaînes internationalisées de production ou pas, etc.) et selon leur performance économique. Au demeurant, le *modus operandi* en matière d'intervention demeure inchangé puisque l'accent continue d'être mis sur le « diagnostic » de clusters et sur le « traitement » sous forme d'interventions ciblées²⁶.

Les années 2000-2010 : les zones économiques spéciales

Votée en 2005, la loi sur les zones économiques spéciales (*Special Economic Zone*, ci-après zones spéciales) exprime la volonté du gouvernement indien d'adopter une nouvelle approche en

²⁴. Ainsi, la mission de la Foundation for MSME Clusters, établie en 2005 par l'ONUDI, est de promouvoir le développement local « inclusif » sur la base de clusters (http://www.msme.foundation.org/Clusert_Initiative_india.aspx) (consulté le 30 décembre 2012).

²⁵. OCDE, « Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe », Paris, OECD - Local Economic and Employment Development (LEED) Programme, 2005.

²⁶. Ainsi, 412 clusters ont été sélectionnés par le ministère pour bénéficier d'interventions : 50 pour des « interventions dures », 152 pour des « interventions douces » et 210 pour des études diagnostiques (<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=46260>) (consulté le 9 février 2013).

matière de développement industriel axée sur l'augmentation des capacités exportatrices du pays. Contrairement aux initiatives en faveur des clusters qui s'appuient sur l'existant, cette loi vise essentiellement la création de *nouvelles* capacités, à partir notamment des capitaux étrangers (IDE). Certes, le concept de zone franche n'est pas nouveau puisque l'Inde a été le premier pays d'Asie à l'expérimenter dès 1965 avec les *export processing zones*. Apparemment toutefois, l'expérience n'a pas été convaincante : l'Inde ne comptait que huit grandes zones à la fin des années 1990 et l'importance de celles-ci en termes de création de valeur et de contribution aux exportations est restée très limitée²⁷.

C'est donc sous une forme nouvelle que la politique des zones est ressuscitée en Inde en 2000. Le contexte international s'y prête, qui fait de ce type de structures un outil stratégique courant²⁸. L'économie nationale, quant à elle, s'est progressivement ouverte à la concurrence étrangère à partir du début des années 1990. Pourtant, alors que les investisseurs étrangers sont autorisés à tenir une majorité des parts, voire une participation de 100 % dans la plupart des secteurs industriels, y compris les secteurs prioritaires comme l'énergie et les infrastructures, les IDE, qui ont par ailleurs fortement augmenté, se sont déplacés, depuis le milieu des années 1990, des activités manufacturières vers les services²⁹.

La nouvelle politique annoncée en 2000 s'inspire explicitement de l'exemple chinois. La justification mise en avant est simple : accélérer les investissements nationaux et étrangers afin de stimuler les exportations et l'emploi. Les facteurs d'attractivité supposés des zones spéciales sont des infrastructures de qualité, un régime fiscal favorable (zone franche, exemption de l'impôt sur les profits pour les promoteurs et pour les entreprises s'y implantant) et la possibilité de bénéficier des effets positifs d'agglomération.

En 2005, le gouvernement décide de transformer en loi la politique des zones spéciales pour faire de son contenu un principe stable et ainsi rassurer les investisseurs quant à l'engagement du gouvernement dans la durée. En réalité, la finalité de cette politique demeure quelque peu ambiguë. Elle peut se concevoir comme le lancement d'une nouvelle génération de réformes dont le but serait de faciliter la participation effective des grandes firmes indiennes dans les

²⁷. Jérémie Grasset, Frédéric Landy, « Les zones franches de l'Inde, entre ouverture à l'international et spéculation immobilière », *Annales de géographie*, 116 (658), 2007, p. 608-627 ; Aradhna Aggarwal, *Social and Economic Impact of SEZs in India*, New Delhi, Oxford University Press, 2012.

²⁸. Jonathan Bach, « Modernity and the Urban Imagination in Economic Zones », *Theory, Culture & Society*, 28 (5), 2011, p. 98-122.

²⁹. Les IDE sont passés de moins d'1 % du PIB à la fin des années 1980 à 6 % en 2004. Chandana Chakraborty, Peter Nunnenkamp, « Economic Reforms, FDI, and Economic Growth in India », *World Development*, 36 (7), 2008, p. 1192-1212.

marchés mondiaux et d'améliorer les infrastructures physiques sur lesquelles elles s'appuient³⁰. Or, si le discours qui fonde la stratégie des zones spéciales exprime la volonté des dirigeants politiques d'approfondir la libéralisation de l'économie et de favoriser son intégration dans les échanges internationaux, la politique mise en œuvre révèle l'incapacité du gouvernement à mener des réformes difficiles, comme celles touchant aux lois du travail et aux procédures d'investissement, qui relèvent largement des compétences des États fédérés. Faute de soutien politique pour faire avancer les réformes sur l'ensemble du territoire, New Delhi déploie un outil qui, selon le principe de l'enclave, permet de délimiter un espace et de définir pour celui-ci un cadre réglementaire et juridique distinct de celui qui gouverne le territoire hors zone, l'*hinterland*, dont l'espace ainsi créé se trouve coupé³¹.

Les modalités de la politique des zones spéciales

En l'occurrence, la loi de 2005 cherche à définir un cadre complet, qui couvre les divers abattements fiscaux et toutes les réglementations qui encadrent les activités au sein de la zone, ainsi que sa structure de gouvernance³². Les règles promulguées pour la mise en application de cette politique distinguent, entre autres, les zones spécialisées dans un seul secteur d'activité et celles qui réunissent plusieurs secteurs (*multi-product*). Pour ces dernières, la loi définit une taille minimale de 1 000 ha³³. Pour une zone spécialisée dans un seul secteur, ou consacrée exclusivement aux services, la taille minimale est de 100 ha. En revanche, pour une zone consacrée aux technologies de l'information ou aux biotechnologies, elle n'est que de 10 ha. Ces règles, qui permettent des zones de taille modeste, voire très petites, marquent un contraste net avec l'approche chinoise qui privilégie de vastes zones équivalentes à l'aire d'une région ou d'une grande ville. Ainsi la loi indienne présente-t-elle un certain nombre de particularités qui la distinguent à la fois des politiques nationales suivies jusque-là et des politiques de zones spéciales mises en œuvre dans d'autres pays. Nous en relèverons trois.

Tout d'abord, l'idée de mobiliser des capitaux et des compétences du secteur privé pour développer des infrastructures de qualité et attirer des entreprises. Certes, les agences publiques peuvent prendre l'initiative de proposer une zone spéciale ou de se constituer partenaire dans une *joint venture* avec une entreprise privée, mais, à ce jour, 80 % environ des projets sont privés. Le

³⁰. C'est la thèse défendue par Rob Jenkins, « The Politics of India's Special Economic Zones », dans Stuart Corbridge *et al.*, (eds), *India's Great Transformation*, New York, Routledge, 2011, p. 49-65.

³¹. Pour une étude des diverses réponses des États à cette politique, voir Rob Jenkins, Loraine Kennedy et Partha Mukhopadhyay, (eds), *Power, Policy, and Protest: The Politics of India's Special Economic Zones*, New Delhi, Oxford University Press, 2014.

³². La loi et les règles sont disponibles sur le site officiel <http://sezindia.nic.in/>.

³³. La taille maximale pour l'ensemble des zones est de 5 000 ha.

promoteur demeure propriétaire de la zone ; la loi ne permet pas la vente des parcelles, seulement leur location.

Ensuite, l'absence totale de contrôle sur l'implantation géographique des zones. Compte tenu du fait que les investissements ont tendance à se concentrer là où les infrastructures sont les meilleures, il n'est pas surprenant que les projets de zones visent principalement les très grandes villes situées dans les régions les plus industrialisées. Cette disposition se démarque fortement des politiques industrielles antérieures, soucieuses d'une répartition équilibrée des capacités productives.

Enfin, le fait de concevoir la zone spéciale non seulement comme un espace de production, mais aussi, dans bien des cas, comme une ville nouvelle, une enclave autosuffisante, équipée de logements, de commerces et d'infrastructures sociales³⁴. Cette conception plutôt insolite est de nature à rendre l'outil plus attractif pour les promoteurs immobiliers, qui peuvent espérer récupérer plus facilement le coût de leur investissement par des opérations résidentielles et commerciales. En Inde, le secteur immobilier est en plein boom, dopé par la forte croissance économique qui a profité avant tout aux classes moyennes et aisées urbaines. Il est significatif que la loi ait fixé, dans sa version originale, à seulement 25 % la superficie devant être consacrée à l'activité de production *stricto sensu* dans les zones de production mixte, le reste pouvant servir à d'autres types d'installations (résidentielles ou commerciales). Très critiqué, ce plafond est passé en 2007 à 35 %, puis à 50 %.

La performance des zones spéciales

Dès son entrée en vigueur, la loi de 2005 rencontre un accueil enthousiaste de la part des investisseurs. En novembre 2011, 582 projets ont l'approbation formelle de l'instance centrale, et sur ce total 380 zones sont « notifiées », ce qui veut dire que les développeurs ont pris possession de l'ensemble du terrain (la loi exige la contiguïté du terrain) et obtenu les autorisations requises des gouvernements provinciaux et locaux. Compte tenu de la période plutôt longue de gestation des projets, seules 143 zones sont aujourd'hui en état de fonctionnement, et parmi elles 19 sont d'anciennes *export processing zones* converties en zones spéciales après le passage de la loi de 2005. À cause de la crise de 2008, le rythme des nouvelles propositions a fortement ralenti et plusieurs promoteurs ont obtenu l'annulation de leurs projets. Cela n'empêche pas le

³⁴. S. Narayan Menon, Soumya Kanti Mitra, « Special Economic Zones. The Rationale », New Delhi, CPR Occasional Paper Series, no. 16, Centre for Policy Research, 2009 (http://www.academia.edu/4811345/SPECIAL_ECONOMIC_ZONES_Promise_Performance_and_Pending_Issues_CPR_OCCASIONAL_PAPER_SERIES_CENTRE_FOR_POLICY_RESEARCH) (consulté le 12 février 2014).

gouvernement de se déclarer toujours satisfait de la performance des exportations, en croissance rapide (tableau 1).

Tableau 1. Exportations en provenance des SEZ

Année (avril-mars)	Taux de croissance (d'année en année)
2006-2007	52%
2007-2008	93%
2008-2009	50%
2009-2010	121%
2010-2011	43%

Source : Department of Commerce SEZ Division, « Discussion Paper to Facilitate Stakeholder Consultation on Potential Reform of the SEZ Policy and Operating Framework », (non daté) (http://www.sezindia.nic.in/writereaddata/updates/sez_review.pdf) (consulté le 4 juillet 2013)

En termes de distribution sectorielle, ce sont les zones spécialisées dans les technologies d'information qui reçoivent de loin le plus grand nombre de projets. En 2011, 80 des 143 zones en état de fonctionnement sont de cette catégorie, qui recouvre aussi bien les activités à haute valeur ajoutée (génie logiciel) que celles de basse valeur ajoutée (centres d'appel, services aux entreprises). Les autres secteurs bien représentés sont l'industrie chimie/pharmaceutique, les biotechnologies et l'ingénierie. Toutes ces activités, en forte croissance à l'échelle mondiale, reposent sur des ressources humaines qualifiées. L'absence relative de zones spécialisées en manufacture (17 des 143 zones) est une source d'inquiétude et de perplexité pour le gouvernement. Étant donné que l'un des principaux avantages comparatifs de l'Inde est une main-d'œuvre à coût relativement bas, les architectes de la politique s'attendaient à voir arriver des projets d'investissement de type manufacturier, intensif en travail.

Un tel échec fournit à ceux qui lui sont opposés la preuve que cette politique est mal conçue. Ils estiment, par exemple, que l'autorisation de zones de très petite taille (10 ha) revient à promouvoir une politique d'allègements fiscaux en faveur des promoteurs immobiliers. Cette disposition est d'ailleurs contestée dans un premier temps par le ministère des Finances, qui craint de perdre d'importants revenus fiscaux sans que soient pour autant créées des économies d'échelle, lesquelles sont une des justifications annoncées de la politique.

Il est vrai que les zones spéciales n'ont pas les résultats escomptés en ce qui concerne la création d'emplois : en juin 2011, selon les chiffres officiels, 579 708 nouveaux emplois ont été créés depuis la mise en application de la loi de 2005 (714 412 en comptant les anciennes *export processing zones* converties)³⁵. Ce résultat doit être apprécié à l'aune du nombre de la population active totale qui est estimée à 430 millions de personnes.

En outre, les objectifs de performance que les décideurs politiques se sont fixés en matière d'investissements directs étrangers ne sont pas atteints. En 2011, les IDE représentent moins de 12 % de l'investissement total dans les zones spéciales³⁶.

Force est de constater que les avantages proposés par cette politique ne sont pas suffisants pour contrebalancer les faiblesses structurelles de l'industrie indienne : le manque de qualification de la main-d'œuvre, une productivité basse, des infrastructures inadaptées, en premier lieu en matière de fourniture d'électricité, et des lourdeurs administratives.

Effets d'agglomération et d'entraînement des zones spéciales

Nous l'avons dit, ce sont de préférence les régions les plus développées sur le plan économique qui attirent la plupart des zones spéciales : 75 % des zones formellement approuvées sont ainsi situées dans le Sud et l'Ouest du pays et 92 % de leur superficie totale se trouvent dans cinq États (Andhra Pradesh, Gujarat, Karnataka, Maharashtra et Tamil Nadu)³⁷. À une échelle plus fine, plus de 80 % des zones proposées sont à proximité des grandes villes. Bien qu'elle s'explique facilement par la quantité et la qualité des infrastructures en milieu urbain, cette tendance à la concentration spatiale soulève des questions politiques sensibles. Les risques de spéculation immobilière, notamment, sont d'autant plus préoccupants que les occupations illégales et les droits de propriété ambigus abondent dans les périphéries particulièrement ciblées pour le développement des zones.

De manière générale, la contestation la plus vigoureuse à l'encontre de cette politique concerne les terrains. La plupart des projets de grande taille se heurtent à la résistance des paysans ou d'autres groupes d'ayants droit à la terre. Ce qui alimente surtout la colère et galvanise les mobilisations, c'est l'aide apportée par l'État aux promoteurs des zones, aux dépens des intérêts à la fois particuliers et collectifs des populations rurales. Dans le système fédéral indien, ce sont les États qui sont chargés des questions foncières, et la législation (une loi coloniale datant de

³⁵. Department of Commerce SEZ Division, « Discussion Paper to Facilitate Stakeholder Consultation on Potential Reform of the SEZ Policy and Operating Framework », cité.

³⁶. A. Aggarwal, *Social and Economic Impact of SEZs in India*, *op. cit.*, p. 144.

³⁷. P. Mukhopadhyay, « The Promised Land of SEZs », *Seminar*, 581, janvier 2008, p. 30.

1894)³⁸ leur accorde le droit d'acquérir des terrains par la force, si cette acquisition répond à « l'intérêt général », formulation qui laisse des marges importantes aux pouvoirs discrétionnaires.

En théorie, les zones spéciales ont un potentiel important pour engendrer des effets positifs d'agglomération, à la manière des clusters, et promouvoir le développement économique local. En pratique, ces effets ne peuvent être validés qu'au cas par cas. Ainsi, une étude récente affirme que la zone de Chennai présente bel et bien les avantages d'un cluster, puisque « la concentration des compétences et des bonnes pratiques profite à l'ensemble des unités [de la zone] »³⁹, et que les entreprises entretiennent des liens étroits avec la région métropolitaine, dans la mesure où, sous certaines conditions, des tâches fortement consommatrices de main-d'œuvre ou d'espace sont externalisées⁴⁰. Dans ce cas, des retombées économiques positives peuvent s'étendre aux entreprises à l'extérieur de la zone, de même que lorsqu'un groupe industriel situe stratégiquement ses unités de part et d'autre de la frontière de la zone. Selon une étude menée sur un échantillon des plus grandes zones spéciales, en 2007, 27 % des firmes ont au moins une unité à l'extérieur de la zone, dans l'aire dite de l'économie domestique⁴¹.

Dans la perspective longue des stratégies indiennes de développement industriel, la politique des zones spéciales opère plusieurs types de rupture. Pour la première fois, elle entérine de manière explicite, et à l'échelle du pays, le principe de développement sélectif des territoires. Ce faisant, elle marque un contraste de fond mais aussi de forme avec la politique très générale de soutien à la petite industrie qui avait vocation à couvrir l'ensemble des entreprises et développait des volets de protection, de promotion et de développement institutionnel. Elle entérine également la réorientation stratégique en faveur de la croissance tirée par les exportations, avec une

³⁸ Une nouvelle loi, ratifiée en 2013, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

³⁹ J. Grasset et F. Landy, « Les zones franches de l'Inde, entre ouverture à l'international et spéculation immobilière », art. cité, p. 624.

⁴⁰ Selon les règles, la valeur des biens sous-traités en dehors de la zone ne doit pas excéder la valeur des biens produits par l'entreprise à l'intérieur de la zone. Government of India, *Special Economic Zones Rules*, New Delhi, Ministry of Commerce and Industry, 2006, p. 34.

⁴¹ A. Aggarwal, « Impact of Special Economic Zones on Employment, Poverty and Human Development », Working Paper 194, Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, 2007, p. 45.

spécialisation dans les secteurs porteurs de l'économie mondiale tels que les technologies de l'information et de la communication, les biotechnologies et l'industrie pharmaceutique (tableau 2 en annexe).

L'orientation qui avait commencé à se manifester discrètement il y a une quinzaine d'années par des interventions sélectives en faveur des clusters performants à base de petites entreprises s'est amplifiée avec la politique des zones spéciales qui comporte des modalités de nature à favoriser la création de toutes pièces de clusters innovants, à base d'équipements de première qualité. L'exemption de droits de douane sur les machines et les entrants importés vise précisément à encourager une production de pointe. Reste à savoir si les mesures destinées à aider les milliers de clusters existants à monter en puissance seront maintenues, afin d'éviter la cristallisation d'un système industriel à deux vitesses : les zones spéciales à la pointe des marchés mondiaux et les autres clusters qui produisent à basse qualité et à bas prix pour le marché indien.

La politique actuelle diverge également des politiques antérieures par ses implications spatiales. En n'imposant aucune restriction à l'implantation physique des zones, elle encourage la valorisation des actifs présents dans les agglomérations urbaines (capital humain, infrastructures de qualité, connectivité) et favorise l'émergence de clusters métropolitains ou le renforcement de ceux qui existent déjà. Les répercussions en termes d'urbanisation s'annoncent importantes. En 2008, une étude a estimé que d'ici dix ans entre 50 et 70 villes satellites, comptant chacune entre 500 000 et un million d'habitants, auront vu le jour autour des zones spéciales⁴².

La question du creusement des disparités régionales qui s'ensuivra nécessairement est très sensible en Inde où le gouvernement national est perçu comme le garant d'une certaine justice spatiale au sein du système fédéral. En promouvant une politique génératrice de déséquilibres, basée explicitement sur le principe de concentration des actifs, l'État se place du côté des plus forts et s'expose à des critiques facilement exploitables par les formations d'opposition, voire par les membres minoritaires de la coalition au pouvoir. Cela est d'autant plus critique que l'Inde est entrée de façon durable dans l'ère des coalitions, où de petites formations, notamment des partis régionaux, peuvent exercer beaucoup d'influence à l'échelle nationale. Parce qu'elle repose principalement sur le capital privé, la stratégie des zones spéciales pourrait sembler, à première vue, circonscrire significativement le champ d'intervention de l'État. Or il n'en est rien. L'implication de l'État dans cette stratégie est indéniable et il est fréquent que les agences

⁴². National Institute of Urban Affairs, « Special Economic Zones and their Implications on Urban Management and Regional Planning in India », *Urban Finance, Quarterly Newsletter of the NIUA*, 11 (2), 2008, p. 6.

publiques relevant des États fédérés viennent en aide aux investisseurs en leur procurant un terrain ou en reliant les zones aux infrastructures en réseaux (électricité, eau, voirie).

Comme d'autres États en pleine restructuration néolibérale, l'État indien se réinvente en redéfinissant ses relations avec le secteur privé. Parallèlement, la montée en puissance de groupes privés influents, de plus en plus capables de capter des biens publics, explique en partie le virage pris en faveur de la politique des zones économiques spéciales. Dans ce domaine, les entreprises immobilières, en particulier, deviennent des partenaires privilégiés de l'État. Un tel parti pris n'échappe pas aux individus et aux groupes qui, dans la plupart des régions du pays, sont de plus en plus nombreux à dénoncer cette politique, les premiers étant les paysans dont les terres ont été réquisitionnées pour créer une zone. Dans un régime démocratique comme celui de l'Inde, il est probable que la poursuite acharnée de cette politique aura des répercussions d'autant plus graves qu'elle a souvent participé à des agendas cachés, notamment des gains illicites provenant de projets immobiliers au bénéfice des partis politiques au pouvoir, et contribué à légitimer la défection des classes moyennes de la vie des collectivités locales par leur cantonnement dans des enclaves bien aménagées de la périphérie urbaine⁴³.

Loraine Kennedy est socio-économiste, directrice de recherche CNRS au Centre d'études de l'Inde et de l'Asie du Sud (CNRS-EHESS) à Paris. Ses travaux portent actuellement sur les processus de restructuration économique en Inde et sur les stratégies de re-territorialisation déployées par l'État dans un contexte global de libéralisation économique. Elle a publié récemment « Comparing State-Level Policy Responses to Economic Reforms in India. A Subnational Political Economy Perspective », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs* (avec Kim Robin et Diego Zamuner, 13, 1^{er} semestre, printemps 2013, <http://regulation.revues.org/10247>) ; *The Politics of Economic Restructuring in India. Economic Governance and State Spatial Rescaling* (Londres, Routledge, 2014) et *Power, Policy, and Protest: The Politics of India's Special Economic Zones* (co-édité avec Rob Jenkins et Partha Mukhopadhyay, New Delhi, Oxford University Press, 2014).

kennedy@ehess.fr

⁴³. L'auteure remercie les évaluateurs anonymes de *Critique internationale* ainsi que les responsables du dossier pour leurs commentaires et suggestions.

Annexe

Tableau 2. La distribution sectorielle des zones économiques spéciales, septembre 2013

Sectors	Acceptations formelles	Acceptations de principe	ZES labellisées
Agro	6	2	5
Multi-produit lié à une activité aéroportuaire	4	0	0
Industrie automobile	3	1	1
Aviation/Aérospatial / Cuivre	2	1	1
Métaux et minéraux	2	0	2
Bio-tech	32	0	21
Produits et matériels de la construction	1	2	1
Equipements électroniques	3	0	3
Ingénierie	21	2	17
Industrie alimentaire	5	0	4
Textile/Cuir	7	0	5
Zones de libre-échange et de stockage (FTWZ)	14	5	7
Pierres précieuses et joaillerie	13	3	6
Industries transformatrices de granite	2	0	1
Artisanat	5	0	3
IT/ITES/Composants électroniques/Semiconducteurs	353	1	235
Transformation des métaux	9	2	5
Ingénierie métallurgique	1	0	0
Multi-Produits	25	16	16
Multi-Services/Services	16	3	9
Energies non conventionnelles	6	0	4
Pétrochimie & pétrole	4	1	2
Produits pharmaceutiques et chimiques	23	3	20
Transformation du plastique	0	2	0
Multi-produit lié à une activité portuaire	8	0	2
Electricité et énergies alternatives	3	2	3
Industries manufacturières stratégiques	0	1	0
Textile/Habillement/Laine	18	2	12
Edition et impression sur papier	2	0	1
TOTAL	588	49	386

Source: site officiel du gouvernement indien, <http://sezindia.nic.in/index.asp>, consulté le 27 avril 2013

Source : site web du Ministry of Commerce and Industry, <http://sezindia.nic.in/asez-sez-granted-under2005.asp>, consulté le 30 septembre 2013.