

Dynamiques spatiales de l'industrialisation

◆ **C h i n e** ◆

◆ **I n d e** ◆

◆ **T h a ï l a n d e** ◆

*Sous la direction de
Lorraine Kennedy, Doryane Kermel-Torrès, Philippe Schar*

Les auteurs

Philippe Cadène : Professeur de géographie, Université Paris VII Denis Diderot, membre du laboratoire SEDET.

Basudeb Chaudhuri : Maître de conférence en économie, Université de Caen, membre de l'UPRESA GEMMA (ex-CREME).

Lorraine Kennedy : Socio-économiste, chargée de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), membre de l'UMR REGARDS.

Doryane Kermel-Torrès : Géographe à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD ex-ORSTOM), membre de l'UMR REGARDS.

Mary-Françoise Renard : Professeur d'économie, Université d'Auvergne, membre de l'UMR CERDI-IDREC.

Philippe Schar : Géographe, chargé de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), membre de l'UMR REGARDS.

Les laboratoires

CERDI-IDREC : UMR CNRS - Université d'Auvergne, « Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International - Institut de Recherche sur l'Économie de la Chine », Clermont-Ferrand.

GEMMA : UPRESA - « Groupe d'Économie Mathématique et Micro-économie Appliquée », Caen.

REGARDS : UMR CNRS - IRD - « Recherches en Économie, Géographie et Anthropologie sur les Recompositions et le Développement des Suds », Pessac.

SEDET – laboratoire de l'Université Paris VII Denis Diderot associé au C.N.R.S., « Sociétés en Développement dans l'Espace et dans le Temps », Paris.

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Les frontières qui figurent sur les cartes que nous publions n'impliquent pas reconnaissance officielle par l'UNESCO ou par les Nations Unies.

Publié en 2002 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP

© UNESCO 2001
Printed in France
(SHS-2001/WS/16)

Avant-propos

L'étude présentée ici exprime la convergence d'approches scientifiques de plusieurs chercheurs, géographes et économistes, ayant abordé des thèmes relatifs aux processus d'industrialisation, à l'économie régionale, aux politiques économiques de réforme ou encore aux dynamiques sociales et spatiales dans le cadre de divers programmes de recherche, individuels ou collectifs, conduits en Asie. Cet ouvrage reflète ainsi les travaux actuels des participants, traduit la mise en perspective de leurs expériences et s'appuie sur la confrontation de résultats récents.

La présentation du cas thaïlandais par D. Kermel-Torrès et Ph. Schar repose sur les analyses faites lors d'un programme de recherche CNRS-IRD qu'ils ont animé en collaboration avec quatre universités thaïlandaises¹ sur les recompositions sociales et spatiales liées aux processus d'industrialisation dans les grandes régions périphériques par une comparaison entre le Nord, le Nord-Est et le Sud. L'accent est mis sur les formes de la transition agriculture/industrie, l'impact des politiques de déconcentration industrielle, la mobilité sectorielle et géographique de la main-d'œuvre et les dynamiques entrepreneuriales.

Les contributions sur la Chine se situent dans le prolongement d'une collaboration étroite entre B. Chaudhuri et M.-F. Renard sur les mécanismes des réformes économiques. Ces travaux concernent plus précisément le rôle de la décentralisation dans le processus de transition d'une part et l'évolution des spécialisations régionales et de la localisation des firmes, d'autre part.

Les analyses du cas indien par Ph. Cadène et L. Kennedy ont été menées dans le cadre de programmes du Centre d'Études de l'Inde et de l'Asie du Sud (CNRS-EHESS) et de l'Institut Français de Pondichéry, portant sur la dynamique spatiale des activités économiques en Inde, à travers l'étude de l'intégration territoriale, et sur l'industrialisation décentralisée et le développement urbain.

Les trois éditeurs scientifiques sont rattachés à l'UMR REGARDS, un laboratoire interdisciplinaire qui est centré sur l'analyse de l'action publique et des interactions entre l'État et la société civile aux niveaux macro et micro. Ils participent à l'axe de recherche portant sur les processus d'industrialisation, leurs conséquences sociales et spatiales comme celles des politiques et de l'environnement qui les concernent.

Les auteurs souhaitent aussi mentionner le projet « Décentralisation industrielle et développement urbain », qui a reçu en 1995 le soutien du programme MOST (*Management of Social Transformations / Gestion des transformations sociales*) de l'UNESCO². Ceci marquait le début du soutien du programme MOST aux questions d'industrialisation et d'équilibre spatial, dont le présent ouvrage est une expression. Ce projet, sous la direction scientifique de M.-L. Reiniche (École Pratique des Hautes Études, Paris) et A. Kundu (Centre for the Study of Regional

1. L'Université de Chulalongkorn (Bangkok), l'Université de Chiang Mai, l'Université de Khon Kaen et l'Université Prince de Songkhla. Les principaux résultats de ce programme ont été présentés lors d'un séminaire international qui s'est tenu à Khon Kaen en décembre 1998.

2. Les institutions participant à ce projet étaient : Institut Français de Pondichéry, Centre for the Study of Regional Development (Jawaharlal Nehru University, New Delhi), Sardar Patel Institute of Economic and Social Research (Ahmedabad), Madras Institute for Development Studies, et Department of Planning and Demography (University of Amsterdam).

Development, Jawaharlal Nehru University, New Delhi) avait pour objectif une analyse comparée des processus économiques et socio-culturels qui ont favorisé la croissance industrielle dans les villes de taille moyenne, et de l'impact de cette décentralisation industrielle sur le développement urbain³.

Enfin, les auteurs voudraient remercier le programme MOST de l'UNESCO et tout particulièrement M. Germán Solinís, le coordinateur adjoint, qui manifeste depuis le départ un vif intérêt scientifique pour cette étude et sans qui elle n'aurait pu être réalisée. Un contrat entre l'UNESCO et le CNRS a fourni les moyens nécessaires pour la rédaction de cet ouvrage. L'aide de plusieurs personnes a été très utile, qu'elles soient ici remerciées : Pierrette Wyss qui a assuré la gestion du projet, Anahit Santana qui a relu le manuscrit, Béatrice Constanty qui a réalisé les cartes de la Chine et Aimée Lafitte qui a conçu la couverture de l'ouvrage. Les auteurs remercient pour finir leurs organismes de tutelle pour leurs contributions respectives ; ils sont cependant seuls responsables des analyses faites ici.

3. Cf. Bénéï et Kennedy (éds) (1997).

Sommaire

Liste des auteurs et des laboratoires
Avant-propos

Présentation de l'ouvrage *L. Kennedy* **7**

Questions de méthode **7**

Le choix des pays **8**

Le plan de l'ouvrage **11**

Chapitre 1 : **L'enjeu spatial dans le développement économique** **13**

1. Inégalités régionales et politiques industrielles : **13**
éléments de réflexion *D. Kermel-Torrès*

2. Les politiques spatiales d'industrialisation et leurs outils **18**
D. Kermel-Torrès

3. Les voies de la croissance *Ph. Schar* **23**

4. Trajectoires historiques et évolution du rôle de l'État dans le
développement *Collectif* **25**

4.1. Héritages historiques et construction nationale **26**

4.2. La redéfinition du rôle de l'État **30**

Chapitre 2 : **Les politiques industrielles et leurs implications spatiales** **35**

1. La dimension spatiale de l'industrialisation en Chine **36**
B. Chaudhuri, M.-F. Renard

1.1. Le rôle historique de la dimension régionale **36**

1.2. Industrialisation et ouverture économique **38**

1.3. Les Zones Économiques Spéciales **41**

1.4. La spécialisation régionale **44**

2. L'approche volontariste de l'industrialisation en Inde **44**
L. Kennedy

2.1. La construction d'une industrie nationale **44**

2.2. La libéralisation progressive de l'économie **49**

3. Les phases de l'industrialisation thaïlandaise **52**
D. Kermel-Torrès, Ph. Schar

3.1. Pouvoir militaire, État bureaucratique et substitution
des importations **52**

3.2. L'orientation progressive vers une industrialisation tirée
par les exportations **54**

3.3. L'intégration de l'espace dans les politiques
industrielles **56**

Chapitre 3 : La réponse des entreprises	61
1. La dynamique spatiale des grandes entreprises en Inde	61
<i>Ph. Cadène</i>	
2. Les acteurs de l'industrialisation en Chine	71
<i>B. Chaudhuri, M.-F. Renard</i>	
2.1. Le rôle particulier des gouvernements locaux	71
2.2. La diversité de statuts des entreprises et l'insaisissable question des droits de propriété	76
3. La Thaïlande : la traduction spatiale de la déconcentration industrielle et les réponses des entrepreneurs	80
<i>D. Kermel-Torrès, Ph. Schar</i>	
3.1. Les effets des politiques sur la répartition spatiale	81
3.2. Caractéristiques de l'industrialisation du Nord-Est et du Sud	84
3.3. La constitution des entreprises industrielles	86
3.4. Les réponses des entrepreneurs aux incitations du BOI	90
 Conclusion : Quelles perspectives pour le déploiement spatial de l'industrialisation conduite et induite par les politiques publiques ?	 93
<i>L. Kennedy, D. Kermel-Torrès, Ph. Schar</i>	
1. L'évolution comparée des politiques industrielles : rééquilibrage ou appui sur les différences spatiales	93
2. Les dilemmes des politiques spatiales d'industrialisation	95
3. L'État face à des enjeux renouvelés	97
 Bibliographie	 101
 Liste des tableaux, figures, cartes et encadrés	 109

Présentation de l'ouvrage

L. Kennedy

L'industrialisation et ses dimensions spatiales, ainsi que les effets directs et indirects des politiques publiques sur la localisation des activités industrielles, sont au cœur de cet ouvrage. L'analyse porte à la fois sur les déterminants et sur la dimension spatiale de l'action publique. Les politiques industrielles en particulier vont retenir notre attention dans la mesure où l'industrialisation est perçue comme un moteur par excellence de la croissance économique. De ce fait, elle peut servir d'outil aux pouvoirs publics pour poursuivre divers objectifs, macroéconomiques ou de développement régional. En entraînant des conséquences sur la distribution géographique des industries et sur leur degré de concentration spatiale, ces politiques contribuent à déterminer les trajectoires futures de croissance et de développement, en association avec d'autres logiques d'origine endogène ou exogène.

Cette étude est abordée à partir de l'exemple de trois exemples asiatiques : la Chine continentale, l'Inde et la Thaïlande. Les expériences nationales à la fois en matière de développement industriel et d'aménagement du territoire dans le domaine de l'industrie sont analysées dans une perspective diachronique et comparative. En étudiant la traduction spatiale des stratégies de développement industriel de ces trois pays à partir des années 1950, nous cherchons à dégager les rapprochements ainsi que les divergences. Il s'agit d'examiner la manière dont l'État se représente l'espace et se propose de le gérer. Cherche-t-il par exemple à réduire les disparités régionales au moyen d'une politique de rééquilibrage des activités industrielles sur son territoire ou conçoit-il plutôt d'utiliser les différences entre les régions, leurs avantages comparatifs respectifs, afin de favoriser un objectif global de croissance ? Quoi qu'il en soit, l'action publique ne constitue pas le seul déterminant de la localisation industrielle : les choix des entreprises, plus ou moins modulés par les mesures publiques, contribuent également aux dynamiques spatiales et seront compris dans l'analyse.

Questions de méthode

L'intérêt de ce travail est de proposer une grille de lecture permettant la comparaison internationale. Au-delà des différences entre ces pays (taille, système politique, performance économique, etc.), notre objectif est de dégager à partir de l'analyse des processus à l'œuvre des constantes et des variantes et d'en discuter les causes. L'expérience du développement depuis cinquante ans a transformé la géographie économique de ces pays, malgré les héritages ou le poids de l'histoire. Il s'agit donc de confronter ces exemples en intégrant la dimension historique afin d'analyser les différentes étapes des stratégies et leurs implications spatiales. À l'heure actuelle, les trois pays ont en commun une politique d'ouverture interna-

tionale, ce qui nous incite à nous interroger sur les conséquences possibles de ce choix et l'importance accordée par les dirigeants aux différenciations spatiales de leur territoire.

L'existence dans un même espace d'inégalités économiques et d'inégalités sociales fait que leur réduction est souvent présentée comme un but en soi. Or, nous précisons d'emblée que cette étude n'a pas un objectif normatif : les inégalités régionales ne sont pas abordées comme étant *a priori* néfastes. Comme nous le verrons plus loin, il existe des arguments théoriques en faveur de la concentration, que ce soit dans le cadre des pôles de croissance, de la recherche des avantages comparatifs ou des économies d'échelle. Ce qui nous intéresse ici est plutôt la position de chacun des États sur les questions de déséquilibres régionaux et de concentrations industrielles.

La problématique développée est au carrefour de plusieurs sciences sociales, ce qui conduit à opérer des ajustements constants de perspective dans les méthodes d'analyse. En combinant des approches économique et géographique en particulier, cette étude se situe dans la logique des travaux récents de l'analyse économique spatiale. Notre étude s'inscrit également dans le prolongement des travaux sur le rôle des États dans le développement économique en Asie et sur les politiques publiques qui l'ont accompagné, l'accent étant mis ici non pas sur la performance économique des États mais sur une comparaison de la traduction spatiale des processus de développement.

Le choix des pays

Les trois pays étudiés ici sont situés en Asie, une des régions les plus dynamiques de la planète. Or l'Asie n'est pas un espace homogène, comme en témoigne notre choix de pays, et les exploits des « quatre dragons » n'ont pas touché l'ensemble de la région, loin de là. Cela étant, les expériences de réussite et les modèles qu'elles ont engendrés constituent des références fortes pour les décideurs politiques des pays voisins qui aspirent à rejoindre à leur tour le peloton de tête.

Chacun des pays que nous examinons appartient à une sous-région différente (la Chine à l'Asie de l'Est, l'Inde à l'Asie du Sud et la Thaïlande à l'Asie du Sud-Est) et à des sphères culturelles distinctes. Ils se différencient par d'autres critères aussi : le système politique, la taille du pays, le niveau de développement socio-économique, ou encore l'insertion internationale. Or, au-delà de ces différences qu'il ne s'agit pas de négliger, il existe des convergences significatives comme le montre le tableau 1, tantôt entre les trois pays, tantôt entre deux d'entre eux. Les rapprochements les plus remarquables concernent la part de la population active dans l'industrie et le taux de croissance des exportations du secteur secondaire. Nous verrons par la suite qu'il existe également des convergences en matière de stratégies de développement industriel et de politiques spatiales, même si la trajectoire de chaque pays reste singulière. Dans les paragraphes suivants, les trois pays sont présentés de façon schématique afin d'éclairer quelques-unes de leurs particularités.

Tableau 1 ◆ Quelques indicateurs comparés des trois pays

	Inde	Chine *	Thaïlande
Population en millions (mi-95)	929	1 200	58
Superficie en milliers de km ²	2 973	9 326	513
% population active dans l'industrie (1980)	13	14	10
% population active dans l'industrie (1990)	16	15	14
P.N.B. par habitant			
◆ en \$ (1980)	240	290	670
◆ croissance annuelle moyenne 1960-80	1,4	...	4,7
◆ en \$ (1995)	340	620	2 740
◆ croissance annuelle moyenne 1985-95	3,2	8,3	8,4
Taux de croissance annuel moyen :			
◆ du P.I.B. 1960-70	3,4	5,2	8,4
◆ du P.I.B. 1970-80	3,6	5,8	7,2
◆ du P.I.B. 1980-90	5,8	10,2	7,6
◆ du P.I.B. 1990-95	4,6	12,8	8,4
Taux de croissance annuel moyen :			
◆ de l'industrie 1960-70	5,4	11,2	11,9
◆ de l'industrie 1970-80	4,5	8,7	10
◆ de l'industrie 1980-90	7,1	11,1	9,9
◆ de l'industrie 1990-95	5,1	18,1	10,8
◆ des exportations de biens et de services 1980-90	5,9	11,5	14
◆ des exportations de biens et de services 1990-95	12,5	15,6	14,2
% des produits manufacturiers dans les exportations totales :			
◆ 1980	59	48	28
◆ 1995	75	81	73
% de la population urbaine dans la plus grande ville :			
◆ 1980	6	6	59
◆ 1995	6	4	50

Sources : Rapport sur le développement dans le monde, Banque mondiale, diverses années
 World Development Indicators, World Bank, 1997

* Hors Taïwan et Hong Kong

 Rapprochement significatif

 Gradient

La croissance et l'ampleur des réformes qu'a connu l'économie de la **Chine** depuis la fin des années 1970 constituent un fait majeur dans l'histoire récente du continent asiatique. Sa transition vers une économie de marché s'effectue au moyen d'une ouverture progressive au commerce extérieur et à l'investissement international. Cette évolution s'est traduite par un accroissement des poids respectifs des secteurs industriel et tertiaire dans le PIB. Le passage à une économie plus concurrentielle se manifeste notamment par l'abandon progressif des prix administrés, par la recherche d'une meilleure productivité et, plus récemment, par la réforme

des entreprises d'État. Les autorités centrales se sont toujours appuyées sur les différents gouvernements régionaux et locaux pour mettre en place leur politique. La décentralisation a été particulièrement importante depuis le début des réformes puisque ces gouvernements ont eu un rôle crucial dans l'adaptation d'un grand nombre d'entreprises à la logique de marché. L'évolution de la politique industrielle chinoise a eu de fortes implications spatiales alors que ce pays connaît depuis toujours de grandes disparités, se traduisant sur la répartition des revenus. Si l'on se situe sur une période assez longue, on peut observer une alternance de politiques de décentralisation et de recentralisation, soit pour des raisons politiques soit pour des raisons économiques. Dans un premier temps, les investissements publics et les incitations à l'investissement privé ont d'abord été faits dans un souci de rééquilibrage et d'autosuffisance des régions, puis dans un deuxième temps en privilégiant les régions du « Troisième Front » (régions de l'Ouest), et enfin en privilégiant les régions côtières dans une optique de diffusion spatiale de la croissance.

Le cas de l'Inde paraît incontournable dans une étude sur les dynamiques spatiales de l'industrialisation en Asie, tant son expérience est riche. Même si sa performance économique ne peut se comparer avec celle d'autres pays asiatiques, elle est néanmoins devenue une grande puissance industrielle à l'échelle de la planète. Colonie britannique jusqu'en 1947, l'Inde indépendante a réalisé ces développements dans le cadre d'une démocratie parlementaire et au moyen d'une économie mixte où l'État occupe une place majeure dans un contexte général d'économie de marché. Dès les années 1950, l'Inde se distingue parmi les pays récemment indépendants par sa recherche d'une troisième voie, à la fois sur le plan politique en tant que chef de file du Mouvement des Non-Alignés, et sur le plan économique dans sa quête d'un compromis entre socialisme et capitalisme. Une croissance économique planifiée était perçue par ses dirigeants comme un moyen d'améliorer le niveau de vie de la population et de diminuer les inégalités sociales et spatiales, aggravées pendant la période coloniale. Même si les développements postérieurs à 1950 ont renforcé le poids des métropoles (Calcutta, Bombay et Madras) hérités de la période coloniale, une forte volonté politique a contribué à répartir les activités industrielles en faveur de villes secondaires, souvent les capitales politiques des États fédérés de l'Union indienne. En revanche, la libéralisation progressive de l'économie à partir du milieu des années 1980, qui se caractérise par une ouverture aux échanges, s'accompagne d'un intérêt moins marqué pour le rééquilibrage territorial des activités industrielles.

Le choix de la Thaïlande tient non seulement à la rapidité des processus de développement de l'activité industrielle depuis la fin des années 1950, mais aussi au degré et à la diversité de son insertion actuelle dans le système mondial. Lors du lancement du premier plan de développement économique en 1961, la Thaïlande présentait toutes les caractéristiques d'une économie agricole avec plus de 80% de la population active employée dans le secteur primaire, l'agriculture contribuant à près de 40% du PIB. De nos jours, le secteur manufacturier participe à près de 30% à la constitution du PIB et il est devenu depuis 1985 le premier secteur d'exportation (plus de 75% de la valeur totale des exportations depuis 1990). Cette croissance très rapide de l'industrialisation thaïlandaise se situe dans le cadre d'un partenariat original entre les secteurs public et privé qui se décline en termes de définition des objectifs de développement et d'inflexion des politiques publiques. Ce cas, souvent érigé

en modèle, permet de s'interroger sur l'évolution des relations public/privé et sur la prise en considération, variable dans le temps, de l'espace dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques industrielles. Les performances remarquables de l'économie nationale au cours des dernières décennies se sont en effet accompagnées d'un accroissement des déséquilibres sociaux et spatiaux que les politiques d'appui à la déconcentration industrielle et à l'industrialisation régionale, progressivement mises en place à partir des années 1970, tentent de corriger. La forte hétérogénéité des configurations sociales et spatiales a ainsi conduit l'État thaïlandais à élaborer et à mettre en œuvre des politiques de rééquilibrage du territoire. Les inégalités de développement entre les régions ont suscité des schémas directeurs qui, tout en répertoriant contraintes et handicaps, n'en affirment pas moins atouts et potentialités des spécificités régionales. Autant d'avantages comparatifs internes sur lesquels s'appuie l'État pour tenter de réduire le fossé entre les pôles de concentration et les aires de déprise tout en poursuivant ses objectifs de croissance.

Le plan de l'ouvrage

La première partie pose le cadre conceptuel et fournit un certain nombre de clés pour la suite du texte. Une première réflexion sur les inégalités régionales et le développement est l'occasion de présenter des concepts fondamentaux qui forment la base de notre réflexion. Les enjeux du point de vue des États sont également évoqués, notamment l'arbitrage difficile entre l'efficacité économique, mesurée par la croissance, et la redistribution spatiale de la croissance et de ses fruits. Différents types de politiques et divers outils de l'action publique sont ensuite analysés, ainsi que leurs fondements théoriques. Une première confrontation des trois pays porte sur les trajectoires historiques et l'évolution du rôle de l'État dans le développement.

Dans la deuxième partie sont examinées pour chaque pays les principales étapes des politiques de développement économique qui correspondent à des stratégies d'industrialisation précises, en vue d'évaluer leurs conséquences spatiales. La gestion de l'espace par les États varie selon les pays et selon les périodes. Dans certains cas, le rééquilibrage territorial de l'industrialisation fait l'objet d'une attention explicite de la part des pouvoirs publics et il est intégré dans la stratégie globale. Dans d'autres cas, et parfois simultanément, la stratégie de croissance consiste à concentrer ou laisser se concentrer les activités industrielles en vue de développer les avantages comparatifs.

La troisième partie traite des réponses suscitées par les politiques d'industrialisation et de gestion de l'espace. L'analyse privilégie les acteurs, notamment les entreprises, et examine dans chaque cas la traduction dans l'espace des dynamiques industrielles. D'après la grille de lecture retenue ici, les paysages industriels sont le résultat de la rencontre de logiques du marché, de démarches privées et de l'action publique.

Enfin, la conclusion dresse un bilan de la comparaison de ces trois pays par rapport aux principaux thèmes de la réflexion. À partir de la question de la compétitivité économique, enjeu toujours renouvelé dans une économie de plus en plus mondialisée, les perspectives de chacun des pays sont discutées en tenant compte des implications spatiales qui les sous-tendent.

l'enjeu spatial dans le développement économique

Avant d'aborder les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics pour favoriser le développement de l'activité industrielle et d'analyser leurs traductions spatiales, il semble nécessaire de présenter brièvement quelques concepts sur les inégalités régionales et la façon dont les États intègrent ces différenciations spatiales dans leurs stratégies de développement, l'action publique pouvant à la fois chercher à les réduire et à les utiliser pour favoriser la croissance nationale. Il semble également utile d'introduire rapidement les modèles généraux de croissance suivis par ces trois pays depuis les années 1950. Quelles que soient les voies de développement choisies par les États et la nature de ces derniers, ces modèles restent en effet des référents théoriques qui ont encadré les expériences nationales au cours des dernières décennies : ils influent sur la conception de l'action publique, aussi bien en termes d'orientation des politiques industrielles que d'intégration différenciée de l'espace dans les réflexions sur le développement économique et social de la nation.

I ◆ Inégalités régionales et politiques industrielles : éléments de réflexion

D. Kermel-Torrès

Nul ne peut contester que les fruits du développement économique se répartissent de façon inégale dans l'espace mondial et sur les territoires nationaux. Le modèle centre-périphérie originellement utilisé pour exprimer les déséquilibres de développement entre les pays, et en particulier entre pays développés et pays en voie de développement, a été progressivement appliqué pour caractériser les configurations spatiales du développement économique à l'intérieur des frontières nationales⁴. S'observent des disparités économiques d'une région à l'autre quel que soit le degré de l'échelle spatiale de sa définition, à l'image même de ce que la géographie qualifie « d'emboîtement d'échelles » (les quartiers d'une ville, les agglomérations, les régions d'un pays, les nations du monde). Des liens unissent les différents sous-ensembles territoriaux (flux d'hommes, de biens, de connaissances, rapports de domination...), rarement équivalents en qualité et en quantité et de cette dissymétrie fréquente naît une différenciation de l'espace résumée par « l'opposition centre-périphérie⁵. Ces inégalités ne correspondent toutefois pas à une opposition absolue mais doivent se comprendre comme des notions relatives,

4. Voir en particulier Reynaud (1981).

5. Centre et périphérie n'ont pas de signification géométrique, le centre se trouvant rarement au milieu de l'espace national.

l'écart qui les sépare étant très variable »⁶. Processus dynamique, la constitution en centre et en périphérie est mouvante tant dans le temps, dans sa nature que dans l'espace, même national : différents centres et différentes périphéries traduisent la grande variété des situations réelles, leur mutation éventuelle conduisant à des combinaisons variables des phénomènes de domination et d'intégration, si ce n'est à l'extrême, à des inversions du sens des flux et des rapports. Dans à peu près tous les pays, il existe des régions « centrales » ou des centres plus peuplés qui ont souvent été les premiers foyers d'industrialisation comme d'urbanisation et qui valorisent tout ou partie des ressources disponibles, dont celles des périphéries. Une fois que le pouvoir d'attraction du centre est ancré dans la géographie économique d'un pays, le renversement de tendance est difficile, mais pas impossible, l'histoire du monde offrant des exemples de contreponds par des périphéries à des centres auparavant dominants ; ou de l'émergence de nouveaux centres, en particulier sous les effets de la déconcentration industrielle, généralement la clé du développement⁷ ; ou de la ré-émergence d'anciens centres, pour un temps pénalisés par les orientations des politiques vers le rééquilibrage du territoire national⁸.

Comment peut-on juger de l'existence d'inégalités ou de disparités régionales ? Le concept de « disparités » peut recouvrir « un nombre quasi infini d'indicateurs de bien-être ou de performance économique » dont le choix dépend du contexte de l'analyse : taux de scolarisation, revenu per capita, taux de mortalité infantile⁹,... Le domaine du développement régional toutefois met en scène deux types majeurs d'inégalités : les inégalités dans le niveau de bien-être ou dans le niveau du revenu réel de familles ou d'individus, et les inégalités dans la répartition spatiale des activités économiques et des populations. Ce sont les inégalités dans la répartition des activités industrielles qui retiendront notre attention, tout en reconnaissant l'indéniable interrelation entre les deux types d'inégalités spatiales. C'est souvent au nom d'inégalités de bien-être et de revenus estimées intolérables par les autorités publiques que les politiques interviennent dans la répartition spatiale des activités économiques par des mesures visant à réduire les disparités interrégionales. Si l'égalisation de la répartition spatiale des activités économiques, quel que soit leur secteur, est un objectif revendiqué par certaines des politiques, sa réalisation apparaît tout à fait utopique et relever du domaine purement idéologique (la tentative chinoise le démontre). En la matière, la réduction des disparités spatiales peut s'opérer par la déconcentration. Une excessive concentration spatiale, aboutissant à une périphérie délaissée et à un centre hypertrophié ou congestionné, entraîne tendance à la désertification chez la première et déséconomies d'échelles et externalités négatives chez le second : là, les inconvénients de la concentration l'emportent sur les avantages. Le désir de déconcentration spatiale par les politiques peut se justifier autant par l'objectif de rééquilibrer le territoire au bénéfice des périphéries que par celui d'alléger la tension sur la gestion urbaine (comme l'illustre l'exemple thaïlandais). Dans ce texte et par souci de clarté, nous réserverons le terme de « déconcentration » au phénomène spatial de relocalisation et de dispersion du processus industriel et celui de « décentralisation » au mouvement de transferts de pouvoirs politico-administratifs à des unités fines du territoire national. Notons ici, avant de le mettre en perspective, que déconcentration industrielle et décentralisation politique et administrative sont de plus en plus intimement liées dans la problématique du développement et dans ses stratégies.

6. Reynaud (1995, p.584).

7. Ou « pôles de développement », « pôles de croissance », « *core area* », selon différentes terminologies pour désigner un centre, ayant les mêmes particularités.

8. Des travaux récents notamment ceux de Krugman (1991) dans le cadre de la nouvelle économie géographique se sont intéressés aux relations entre l'ouverture internationale et la localisation des firmes. Une référence y est faite dans l'application au cas chinois (cf. Brun et Renard, 1999).

9. Polèse (1994).

La vigueur de cette interrelation et les questionnements qu'elle offre justifient à nos yeux la délimitation que nous avons adoptée pour la région. Ce concept n'existe pas dans l'absolu mais il se construit en fonction de la problématique et des bases qui sont privilégiées (naturalistes, historiques, fonctionnelles,...)¹⁰. Tout en reconnaissant que la région est un système spatial ouvert (économique, social, culturel...) et hétérogène (traits géographiques, culturels et autres), la région est ici définie comme une partie de l'espace national qui a une cohésion politico-administrative. Espaces de gestion et de décision, sans que l'on puisse attribuer le qualificatif de « régionalisation » aux cas analysés à l'exception peut-être de la Chine, les régions relèvent directement ou indirectement d'un gouvernement supérieur. L'autonomie dont elles disposent et qui leur est attribuée par ce dernier diffère entre les pays et elle sera discutée ultérieurement : les provinces de la Thaïlande et de la Chine n'ont ni la même taille ni des compétences identiques, les États de l'Inde évoluent dans le cadre d'une fédération (cf. planches 1 : Chine, Inde, Thaïlande). Ce sont là des « marquages régionaux » qui se caractérisent par l'éventualité de cohésions plus fortes aux échelles sous-régionales ou locales et d'inégalités ou de disparités à ces mêmes plans scalaires. L'analyse de ces derniers facteurs et des mesures publiques afférentes portera néanmoins sur le niveau de la région, telle qu'elle vient d'être définie. Il est toutefois indéniable que si provinces comme États fédérés sont vigilants à asseoir leur position au sein de la nation, ils sont appelés à faire des choix qui ont d'indéniables répercussions sur les espaces qui composent leur juridiction¹¹.

Les disparités régionales vont-elles s'accroître avec le temps, et si tel est le cas, faut-il les contrer par des mesures publiques ? Sans rentrer dans les débats théoriques et les affrontements idéologiques qui caractérisent cette question, rappelons que d'après la thèse de Williamson¹², les disparités augmentent rapidement durant les premières étapes du développement (réponse aux marchés des capitaux et de la consommation, capacité à innover et à entreprendre, infrastructures...) et elles diminuent, sitôt passé un certain niveau de développement. Le dualisme de l'espace évoluerait vers l'intégration de l'espace et de l'économie, avec des effets positifs sur l'égalisation des revenus. Cette évolution postulée n'est ni infaillible ni linéaire dans le temps, les processus de croissance subissant des à-coups, des ralentissements voire des reculs brutaux (comme ceux que connaissent depuis juillet 1997 les pays d'Asie du Sud-Est après une rapide et forte croissance pendant plus d'une décennie) ; d'où la légitimité des pouvoirs politiques à intervenir pour conforter ou accélérer l'atténuation des disparités régionales. Ils sont toutefois placés devant un dilemme qui peut être formulé en ces termes : « dans une économie de marché, la création des inégalités est une contradiction nécessaire du développement économique ; mais celui-ci est une condition nécessaire de l'atténuation des inégalités »¹³. Dans une économie planifiée avec un régime politique totalitaire, l'allocation dirigée des ressources entre le centre et la périphérie entraîne progressivement un abaissement de la performance économique globale de la nation qui obère les ressources et la capacité de l'État de redistribuer une richesse qui se fait rare. Car, et quel que soit le système économique adopté, l'État central ou les collectivités régionales ne peuvent redistribuer que ce qu'ils ont.

Plus qu'une contradiction entre les objectifs de l'intervention publique (efficacité économique et équité spatiale et sociale), les politiques se trouvent par conséquent face à un choix : toute action redistribri-

10. Nonn (1995).

11. La Chine compte 31 provinces, la Thaïlande 76 et l'Inde 29 États fédérés. Chacune de ces régions est également subdivisée en unités politico-administratives plus fines.

12. Williamson (1965).

13. Polèse (1994, p 180).

butrice suppose que l'économie nationale enregistre une croissance qui générera, au moins dans un premier temps, des inégalités spatiales. Les politiques sont par conséquent poussées à privilégier les régions centrales et à promouvoir les pôles urbains et industriels qui sont les mieux placés pour asseoir le plus vite possible la croissance économique nationale. Cette phase ne précède pas forcément la phase qui consiste à rééquilibrer l'espace national, comme le montrent les exemples indien et chinois. L'expérience de pays dits socialistes, comme celle de la Chine, montre que les planificateurs, sitôt passé le temps d'une idéologie fervente, ont dû abandonner la philosophie de l'égalité des territoires intérieurs pour promouvoir des territoires côtiers mieux à même de tirer parti des opportunités de croissance offertes par le marché mondial.

Toute intervention publique doit faire face au difficile arbitrage entre les objectifs d'efficacité et ceux d'équité, tels l'affirmation ou le renforcement des avantages comparatifs du pays sur le marché mondial afin de soutenir la croissance et la réduction des inégalités intérieures. La confrontation de l'histoire des politiques industrielles des trois exemples asiatiques analysés, quelles que soient les caractéristiques de leur régime politique et de leur modèle économique, le montre bien : même si les phases sont inversées, les politiques spatiales d'industrialisation sont amenées, à un moment ou à un autre, à plus ou moins dissocier efficacité et équité.

Analyser les implications spatiales de l'industrialisation par le biais des disparités régionales amène par conséquent à s'interroger sur la gestion par les pouvoirs publics de l'espace et de ses irrégularités dans la croissance. Deux postulats, qui constituent le cadre conceptuel et analytique de notre réflexion, sont posés. La gestion de l'espace par les politiques publiques industrielles peut s'envisager soit en termes de réduction de l'ampleur des disparités régionales soit en terme d'utilisation des différences entre les régions, sachant que dans la réalité ils ne sont pas antinomiques, un État pouvant mettre en œuvre une politique d'atténuation des disparités ici et construire dans le même temps la croissance là, dans l'objectif d'établir rapidement les bases d'une croissance globale.

La Chine et l'Inde actuelles illustrent bien ce propos : alors que l'une comme l'autre ont maintenu trois décennies durant des politiques d'équité inter-régionale, au nom du principe d'autosuffisance par ailleurs différemment défini, elles ont opté depuis plus d'une décennie pour le renforcement des avantages comparatifs des zones côtières pour l'une et des grands foyers urbains pour l'autre, tout en maintenant ou en renforçant des mesures d'aide, sorte de compensation, aux régions pauvres. Il peut également y avoir succession dans le temps par le biais de phases. Notons ici schématiquement une divergence dans les étapes entre la Thaïlande, d'une part et la Chine et l'Inde, d'autre part. La première s'est assurée d'une croissance industrielle forte avant d'envisager toute politique de rééquilibrage territorial ; les deux secondes ont dans un premier temps justifié politiquement l'égalité des territoires avant d'adopter des incitations sectoriellement et spatialement différentes pour accroître leur performance industrielle globale. Le contexte historique et les choix fondamentaux en matière de stratégie de développement apparaissent effectivement comme des éléments forts expliquant l'opposition à la même époque des perspectives de la première phase entre les pays. À la fin des années 1940, l'État thaïlandais se préoccupe de fournir les bases d'un développement industriel national. La Chine et l'Inde abordent en même

temps un changement important de société qu'il convient d'affirmer en démarquant les nouvelles lignes de force de la politique sociale et économique de celles que les régimes précédents ont suivies. La réduction des inégalités intérieures est chez la première un but explicite de la sécurité militaire nationale et chez la seconde un moyen d'intégrer des groupes ethniques différents au sein d'une toute jeune démocratie.

Les régions au même titre que les espaces nationaux ont une histoire. Certaines caractéristiques de celle-ci sont largement explicatives de ce qui peut être observé *hic et nunc*. La prise en compte de la diachronie, sur une périodicité de temps même courte, permet de dégager les points d'inflexion dans les évolutions des régimes politiques et administratifs et des systèmes de politiques comme de mieux apprécier, dans le cadre d'une comparaison, les facteurs spécifiques d'explication d'un phénomène de nature identique. De similaires voies de croissance, par exemple, ont été suivies par les trois pays mais elles ont été justifiées et adaptées par des idéologies économique et politique différentes qui ne tiennent pas uniquement aux héritages mais aussi au rôle que l'État estime être le sien et à celui des groupes sociaux. Fondés sur des légitimités différentes, les États ne vont pas se donner les mêmes rôles et ne vont pas occuper des positions identiques dans les processus de transformations sociales et économiques. Dans les trois pays concernés, nous ne pouvons avancer que « l'État », acteur incontournable à défaut d'être le seul intervenant, correspond à une définition unique et homogène. Par ailleurs, la réalité des inégalités ou des politiques est une chose, la représentation que s'en font ou qu'en donnent les différents acteurs en est une autre. Il convient donc de mettre en perspective terme à terme, d'une part des « lectures » faites par les décideurs politiques ou institutionnels (par exemple discours intentionnels sur l'objectif affiché ou réel de réduire les disparités, appréciation des mesures adoptées et de leurs effets), des « perceptions » des acteurs de base (l'interprétation des mesures de politiques industrielles par les entrepreneurs ainsi que leur motivation) et des appréciations appuyées sur une recherche.

Les analyses nationales qui suivent dégagent la complexité des raisons qui, ici et là, ont justifié une inflexion voire une réorientation des politiques industrielles et de leur perspective spatiale. En la matière, comme dans d'autres secteurs, force est de relever que l'action publique fait preuve de pragmatisme pour réorienter ses politiques et en justifier le bien-fondé. L'ouverture sur le monde, et en particulier sur son système économique et ses règles concurrentielles, a changé le niveau spatial de références. Les différentes parties d'un territoire participent à la performance nationale et soutenir le développement de certaines régions, au préjudice de l'équité de l'espace et des groupes humains qui l'animent, consiste pour les gouvernements à œuvrer pour le renforcement de l'insertion nationale dans le « système monde »¹⁴ et à en escompter des avantages ; dont on attend qu'ils se diffusent, à plus ou moins longue échéance, sur l'ensemble du territoire national. L'analyse dynamique de la relation entre espace et industrialisation, corrélée aux voies choisies de la croissance et aux fondamentaux de la stratégie de développement, démontre que les représentations qu'ont les politiques des espaces et des populations ne sont pas figées dans le temps mais largement évolutives : les caractéristiques supposées de leurs « atouts » et de leurs « handicaps », les rôles qui peuvent être les leurs font des espaces régionaux des objets incontournables et dynamiques de l'action publique.

14. Tel que défini par Brunet et Dollfus (1990).

2 ♦ Les politiques spatiales d'industrialisation et leurs outils

D. Kermel-Torrès

Considérer que l'intervention publique visant à favoriser l'investissement industriel correspond à un double objectif sera notre grille d'analyse. D'une part, il s'agit de stimuler la croissance économique de certaines régions, par le biais de l'industrialisation, en maintenant ou en renforçant leurs avantages dans le cadre d'une compétitivité mondiale. D'autre part, l'industrialisation reste perçue par les politiques comme un outil de réduction des inégalités sociales, en terme d'emploi et de revenus de familles ou d'individus, et des disparités dans la répartition spatiale des activités économiques des populations.

Dans ce domaine, les interventions publiques peuvent être considérées sous deux angles en fonction de leurs objectifs et de leurs maîtres d'œuvre. Les politiques régionales proprement dites traduisent l'objectif de l'État central d'influer sur la répartition spatiale des activités économiques par des actions et des mesures spatialement différenciées, en agissant sur les décisions de localisation des entreprises et/ou en orientant l'industrialisation par des investissements dans les infrastructures publiques, par des transferts de différents ordres. Les politiques de développement régional viennent, elles, en aide à des régions particulières pour en promouvoir le développement. Ces deux catégories de politiques peuvent dans la réalité se recouper, entrer en conflit mais en tout état de cause leur simultanéité ou leur succession dans le temps trahissent les objectifs des politiques, souvent en nuanciant les buts clairement affichés. Leurs différences seront ici accentuées, non seulement dans un but méthodologique mais aussi pour apprécier les fondamentaux et les objectifs de la politique globale. Alors que les premières sont des actions redistributives relevant de la compétence nationale, et donc des gouvernements centraux, les secondes peuvent aussi bien relever du palier national que des autorités locales et tendent aujourd'hui à se reporter vers les paliers inférieurs de gouvernement¹⁵, si bien qu'on parle aussi de politiques de développement local.

Même dans les structures politiques et administratives fédérales (l'Inde) ou très décentralisées (la Chine) qui accordent aux gouvernements régionaux (respectivement l'État fédéré et la province) des pouvoirs de décision plus ou moins forts et une autonomie plus ou moins reconnue, les politiques régionales relèvent nécessairement de la compétence des gouvernements centraux : seul l'État central a compétence à traiter des affaires économiques et politiques au niveau national et a la légitimité d'intervenir sur les territoires intérieurs. Il est effectivement tout autant inconcevable que l'État du Maharashtra (Inde) ou la province de Guangdong (Chine) que celle de Khon Kaen (Thaïlande) mènent des politiques dans un territoire qui serait sous la juridiction d'un autre gouvernement régional (cf. planches 1 : Chine, Inde, Thaïlande). Il est toutefois évident que cette règle valable pour l'ensemble spatial national ne joue pas au sein des circonscriptions régionales où là, gouvernements des provinces et des États fédérés pratiquent également une politique redistributive qui s'ajoute à la politique régionale du gouvernement central ou qui s'en démarque. Au sein d'une même région, la multiplicité des intervenants publics est en mesure de créer des redondances, des contradictions et, dans les systèmes politico-administratifs démocratiques où à l'image de l'Inde les gouvernants régionaux sont élus, des frictions de nature politique avec le gouvernement central.

15. « Paliers inférieurs » au sens où leur position et leur rapport de négociation sont relatifs et se déterminent par rapport à l'autorité centrale du pays.

Les politiques régionales traduisent l'objectif de l'État central de mettre en place des politiques redistributives dans un objectif d'équité interrégionale ; dans un deuxième temps, nous verrons toutefois que les mesures ou outils qui s'y réfèrent peuvent être employés dans un objectif manifestement opposé d'utilisation et de renforcement des avantages comparatifs de certaines régions et par conséquent conforter voire augmenter les disparités interrégionales.

Pour les politiques, la première étape consiste à désigner dans l'espace national les territoires admissibles à une aide spéciale. Plusieurs critères peuvent être utilisés par l'État central. L'écart par rapport à une norme nationale (généralement la moyenne) peut concerner des indicateurs portant sur le taux de chômage, celui du développement économique, ou encore des indicateurs mixtes qui, en associant en Inde le revenu *per capita* au pourcentage de la population en dessous du seuil de pauvreté, délimitent entre les États et jusqu'au maillage fin des districts, les espaces régionaux défavorisés et les districts « en retard ». À l'inverse, la méthode thaïlandaise utilise une échelle de distance du pôle urbain et industriel qu'il faut décongestionner : la zonation actuelle est modulée dans l'espace géographique en trois groupes pour lesquels l'intensité des incitations varie en fonction de la distance de la région de Bangkok. La traduction spatiale de ces démarches est par conséquent différente. Elle démontre, au-delà de la méthode d'identification, la représentation que peuvent avoir les pouvoirs publics des raisons pour lesquelles à un moment donné des espaces sont défavorisés. Schématiquement, l'importance des aides est accordée actuellement en Thaïlande selon un gradient géographique à partir de la métropole alors qu'en Inde elle est dirigée sur des « poches », plus ou moins entourées par des espaces perçus par les politiques comme plus développés. La conviction d'une désarticulation de l'économie entre la Chine maritime et la Chine intérieure, de par une concentration du secteur économique moderne dans les villes côtières, a conduit le pouvoir maoïste à organiser le développement en fonction de deux espaces majeurs et de certaines de leurs « poches » : la façade maritime, relativement délaissée par les faveurs gouvernementales, le Centre et l'Ouest, objets de toutes les attentions de rattrapage.

Au-delà des objectifs fondamentaux de toute stratégie spatiale et de ses effets, les références de l'identification des espaces vers lesquels diriger en priorité les aides publiques sont sujettes à évolution. La Thaïlande, par exemple, au début des années 1970 raisonnait aussi en termes de « poches » à développer avant de passer à une zonation hiérarchisée par rapport au pôle bangkokien (cf. Thaïlande – planche 2). Nous pouvons néanmoins noter que celle-ci est loin d'écarter tout appel à une croissance supérieure dans certaines niches de son territoire : le cas de zones industrielles qui bénéficient d'un taux de subventions nettement supérieur à la zone à laquelle elles appartiennent est à ce sujet éclairant. La référence à la notion de distance d'un pôle particulièrement attractif et congestionné est révélatrice de la représentation qu'ont les pouvoirs publics des régions défavorisées. Si, toujours dans le cas de la Thaïlande, la richesse nationale, qu'elle soit mesurée par le produit provincial brut *per capita* ou par l'apport des provinces dans la production industrielle nationale, est indiscutablement concentrée à Bangkok et dans sa périphérie immédiate, les zones 2 et 3 recouvrent des situations provinciales contrastées alors que les incitations sont les mêmes pour toutes les provinces à l'intérieur d'une même zone (cf. Thaïlande – planche 3). Parallèlement,

force est de remarquer que l'objectif de déconcentrer le pôle bangkokien au profit des régions périphériques ne s'est jamais concrétisé par des mesures autoritaires y interdisant toute nouvelle installation industrielle, à l'image de certaines expériences du Sud-Est asiatique. Le cas coréen en particulier montre que cette méthode de déconcentration ne peut se faire que sur la base de la coopération entre les entrepreneurs et l'État au sens où elle satisfait les intérêts des premiers¹⁶.

En voulant agir sur les décisions de localisation des entrepreneurs, l'État cherche à modifier certains facteurs de l'environnement économique qui sont pris en compte par les acteurs privés lors de leur choix d'installation. Les outils publics employés sont, en théorie, de nature à compenser favorablement les désavantages supposés des régions périphériques et tenant en particulier à la distance, la faiblesse des infrastructures, la formation de la main-d'œuvre, la modestie des ressources fiscales des gouvernements régionaux. Nous limiterons notre analyse à des traits génériques communs aux politiques régionales des trois pays, à travers deux outils (les primes à la localisation et les investissements dans les infrastructures publiques) avant d'envisager quelques-uns des moyens spécifiques à ces trois expériences nationales.

Les primes de localisation constituent le procédé le plus direct d'inciter les entreprises privées à se localiser ou à prendre de l'expansion dans les régions désignées comme devant bénéficier d'un rattrapage industriel. Elles consistent en subventions directes aux entreprises, en allègements fiscaux sur l'importation d'équipements ou d'intrants et sur l'imposition des sociétés, ou encore en mesures de réduction du coût du capital et de rabais sur certains coûts (tarifs d'électricité, d'énergie,...). Quelle que soit leur diversité, ces outils relèvent de subventions dans la mesure où l'entreprise qui s'installe dans ces régions bénéficie d'un transfert d'argent public aux dépens des autres régions. Ils offrent par ailleurs une grande souplesse aux intervenants publics dans la mesure où ils leur permettent d'orienter l'industrialisation des régions périphériques tant en ce qui concerne le secteur d'activité, la taille des entreprises, l'ouverture au capital étranger que l'orientation de la production, en termes de marché ou d'emploi. Les analyses nationales le montrent bien : outre les exigences tenant à la localisation et aux secteurs fermés à l'investissement étranger dans les trois zones thaïlandaises comme dans les zones économiques spéciales chinoises et les zones indiennes de libre échange, les entreprises sont tenues de respecter certaines conditions dont les termes communs de référence se rapportent au nombre d'emplois créés, à l'importance de la production exportée, au transfert de technologies.

Pragmatiques, les politiques changent leurs critères pour accorder les incitations en les adaptant aux circonstances, en particulier celles qui sont dictées par les problèmes nationaux à résoudre et par les conditions mondiales d'insertion. Ainsi, en Thaïlande, l'accent a été mis dans un premier temps sur le nombre d'emplois à créer (époque de la peur du sous-emploi des ruraux et de leur « invasion » de la capitale), par la suite assoupli par le taux d'exportation (de par la nécessité de se maintenir sur les marchés mondiaux) lui-même progressivement réduit au fur et à mesure que l'industrialisation des régions périphériques se développait. La crise de 1997 a conduit ensuite l'organe chargé des incitations industrielles à assouplir les critères d'obtention dans les zones déjà fortement industrialisées de façon à préserver autant que faire se pouvait les conditions attractives de la Thaïlande sur le marché mondial des capitaux avant de mettre

16. Park et Markusen (1995).

l'accent, une fois le plus gros de la tourmente passée, sur les modalités tenant au transfert réel de technologies. Preuve également de pragmatisme est l'établissement graduel des zones économiques chinoises pour répondre à la nécessité d'attirer les capitaux étrangers et de réaliser des exportations tout en cantonnant l'ouverture dans des espaces contrôlés.

Les investissements dans les infrastructures publiques constituent un levier non négligeable pour compenser en partie les handicaps dont souffrent les régions défavorisées. Cette question amène à considérer l'emboîtement des disparités spatiales créées par cet outil en fonction de considérations politiques et économiques. En effet, les décisions d'investissement se prennent souvent en faveur des premières villes touchées par la croissance pour atteindre dans un deuxième temps certaines villes de ce que l'on peut appeler une première auréole, toujours à proximité du centre, puis en dernier lieu les métropoles régionales de la périphérie. Il s'agit là du concept des pôles de croissance régionaux qui a largement influencé les stratégies publiques¹⁷. L'idée est qu'un processus autonome de développement (ou de croissance) peut être déclenché par la présence d'une ville, de par les économies d'agglomération qu'elle suscite. Des investissements publics bien ciblés et concentrés sur quelques centres urbains et sur des secteurs aux effets multiplicateurs seraient de nature à provoquer un processus autonome de croissance qui entraînerait les régions environnantes. Aux limites de ce modèle à provoquer seul sans l'intervention d'autres facteurs un processus autonome de croissance, s'ajoute sa propension à reproduire à différentes échelles les inégalités constatées au niveau national. En premier lieu, les États centraux, vigilants à ne pas compromettre la croissance au nom de l'équité sociale et spatiale, vont diriger leurs investissements là où ils sont assurés d'un retour. Les pressions en faveur des centres ou des grandes métropoles régionales sont d'autant plus fortes que les ressources publiques sont limitées. En Thaïlande, par exemple, l'insuffisance des ressources publiques à investir dans les infrastructures nécessaires aux pôles de croissance s'est traduite par une sélection des centres urbains prioritaires pour une industrialisation plus limitée que celle qui était initialement prévue. Les États ont cherché, à des moments variables, à déléguer ou à établir des partenariats pour répondre à des besoins en infrastructures nettement au-delà de leurs ressources. Ainsi, l'État indien a fait appel au début des années 1970 aux investisseurs privés nationaux et étrangers pour pallier la faiblesse de ses équipements dans les secteurs de l'énergie et des communications ; en Thaïlande, le secteur privé épaula l'État pour installer des zones industrielles. Ces démarches se concrétisent non seulement par l'ouverture de secteurs longtemps réservés aux autorités publiques mais aussi par l'octroi d'avantages permettant aux investisseurs privés d'améliorer le rendement de leurs investissements. Sur le plan spatial, c'est évidemment là où leur rentabilité est la plus assurée et la plus rapide que sont développées ces infrastructures et que s'installent des concentrations industrielles conduites par les États. Elles ne sont plus uniformément publiques au sens réel du terme sur le territoire national, mais elles sont cautionnées par l'État central.

Parallèlement à ces outils génériques, que l'on retrouve dans certains pays en voie de développement comme dans les pays développés, les politiques des trois cas analysés font appel à des mesures spécifiques. S'arrêter sur certains d'entre eux permet de mettre en exergue l'étroite relation entre le type de moyens spécifiques et l'idéologie de la politique

17. Perroux (1955).

économique. Les États de l'Inde et de la Chine, par le rôle actif qu'ils ont joué et qu'ils jouent encore en tant que producteurs industriels influent directement sur la localisation de l'activité industrielle. L'installation d'entreprises publiques a longtemps joué une fonction sociale (création d'emplois) et économique (rôle catalyseur sur des activités d'amont et d'aval et établissement de relations de partenariat avec d'autres entreprises). Les réformes qui progressent en Chine par étapes sectorielles et régionales ont déjà des effets fortement perturbateurs dans certaines régions. Compte tenu de leurs caractéristiques politiques, en particulier du rôle que l'État estime être le sien, il n'est pas étonnant que ces deux même pays aient largement recouru aux prix administrés de certains produits et matières premières ainsi que de services. Dans le but explicite d'équité spatiale, l'Inde a ainsi pratiqué une politique de prix uniformes pour les transports et l'acier par exemple, afin de ne pas défavoriser les entreprises éloignées des lieux de production. Cette mesure a été facilitée par le monopole de l'État dans de nombreux domaines, tels que le charbon, le pétrole. La modulation du salaire minimum en Thaïlande, qui est largement respectée en période de croissance établie et de déficit de la main-d'œuvre industrielle, est une mesure clairement favorable à l'industrialisation des régions périphériques (cf. Thaïlande – planche 2). Le salaire est même modulé au sein de la zone 3 qui correspond aux régions périphériques, alors que les primes de localisation sont homogènes au sein de cette zone¹⁸. En voulant contrôler tous les facteurs de production et dans le cadre d'une politique de rééquilibrage spatial, l'État chinois a planifié les migrations dans les années 1950 : en particulier, la taille des villes a été limitée en interdisant leur accès à la population rurale et en déplaçant une partie de la population urbaine dans les campagnes. Depuis les premières réformes, le gouvernement central a développé une coopération avec les régions pour régulariser les mobilités des travailleurs. L'attractivité des zones côtières se renforçant, la séparation de la Chine en deux espaces de densité et de peuplement est plus que jamais une caractéristique démographique que doivent impérativement prendre en compte les politiques de développement (cf. Chine – planche 2).

Les politiques de développement régional, rappelons-le, viennent en aide à des régions particulières pour en promouvoir le développement, en mettant en valeur les ressources régionales ou locales. Elles peuvent être initiées aussi bien par les États centraux que par les gouvernements régionaux ou d'autres collectivités territoriales. Plus que d'autres, ces politiques sont théoriquement susceptibles de faire appel à la concertation et à la coordination de plusieurs « paliers » d'autorités. En effet, la complexité des échelles spatiales d'identification et de mise en œuvre des actions publiques s'accroît avec l'intervention (réelle ou supposée) d'acteurs institutionnels dans le cadre de la décentralisation des compétences politiques et administratives qui se traduit par une modification profonde des règles du jeu. « Au monopole ou quasi-monopole de l'État se sont substituées des formes complexes de partenariat, comme plus généralement une responsabilisation plus grande de multiples acteurs »¹⁹. L'identification et l'autonomie des « paliers inférieurs » de gouvernement diffèrent selon les pays soumis à l'analyse. Les États fédérés indiens et les provinces chinoises paraissent jouir dans le domaine du développement spatial de l'industrialisation, en particulier des zones industrielles, d'une plus grande liberté que les provinces thaïlandaises, les deux premiers pouvant établir leurs propres politiques de développement industriel ou sur-

18. Les trois zones établies par le Labour and Social Welfare Ministry ne correspondent pas aux trois zones d'incitations à la localisation. Par rapport aux zones de salaires, les régions périphériques sont dans la 3^e zone sauf Phuket (1^e zone), Nakhon Ratchasima, Panghna, Ranong et Chang Mai (2^e zone). Par rapport à la 1^e zone, le salaire de la 2^e zone est de 90 %, celui de la 3^e zone de 80%.

19. de Gaudemar (1995).

enchérir sur les appuis fournis par le gouvernement central. Très caractéristiques des politiques de développement régional, sont les mesures d'aide aux petites et moyennes entreprises : elles tiennent essentiellement à la réduction du coût du capital, à l'information, à la formation, à l'appui à l'entrepreneuriat régional pour l'identification de productions et de marchés. Toutefois, l'analyse comparée et diachronique des trois pays montre bien que les outils précédemment identifiés et généralement rattachés à un objectif d'équité interrégionale et quel que soit leur effet réel sur les disparités, sont en réalité utilisés aussi dans le but de créer et de renforcer les avantages comparatifs de certaines régions.

Les politiques de développement régional ou local ne viennent effectivement pas en aide uniquement aux régions les plus en retard ou les plus défavorisées. En Thaïlande, le complexe pétrolier et chimique de l'Eastern Seaboard a été lourdement aménagé et appuyé par l'État central, en faisant appel à d'importants investissements dans les infrastructures et aux primes de localisation. Des exemples analogues se retrouvent en Inde comme en Chine, où il importe de renforcer des avantages nécessaires à la compétitivité nationale et souvent hérités de la période coloniale. Nous sommes là dans un cas patent de « favoritisme » spatial qui conduit à des déséquilibres entre les régions. Le risque d'inégalités s'accroît avec l'autonomie des gouvernements régionaux, en matière de décisions politiques et de ressources fiscales. Celle-ci est évidemment accordée et souvent accompagnée par des appuis supplémentaires de gouvernements centraux qui, misant sur des espaces porteurs, sont soucieux d'inscrire le plus vite possible le pays en bonne place sur le marché mondial, qu'il s'agisse des productions ou des investissements. Les politiques se trouvent face à un nouveau dilemme entre l'autonomie des collectivités régionales ou même locales entraînée par la décentralisation des compétences politiques et administratives, et l'égalité de tous les territoires au sein de l'espace-nation.

3 ◆ Les voies de la croissance

Ph. Schar

Il n'existe pas un modèle de développement simple qui puisse expliquer la croissance économique de l'Asie depuis la seconde moitié du 20^e siècle. Les stratégies de développement suivies ont été multiples, elles se sont échelonnées dans le temps et ont pris place dans des contextes mondiaux très différents. Cependant, et malgré l'importance des critères de différenciation qui existent entre l'Inde, la Chine et la Thaïlande (taille, culture, niveau de l'occupation coloniale et héritages industriels, nature des régimes politiques, ...), ces trois pays ont schématiquement suivi des évolutions similaires passant d'une stratégie de croissance par substitution des importations à une réorientation progressive vers un modèle d'industrialisation tirée par les exportations, bien que les virages de la politique industrielle se situent à des périodes différentes et que les degrés d'ouverture au commerce international restent aujourd'hui fortement variables. En outre, les façons de concrétiser ces deux modèles de développement industriel ont été largement influencées par les idéologies politiques nationales et leurs inflexions.

À la fin de la deuxième guerre mondiale, l'économie de ces pays, comme dans la plupart des pays en voie de développement, reste très tributaire des performances du secteur primaire : les surplus agricoles et les matières premières représentent l'essentiel des produits d'exportation et la

majorité des biens manufacturiers sont importés. L'industrialisation est perçue par chacun des États comme le moyen d'établir les bases solides du développement national en réduisant le déséquilibre des termes de l'échange et la dépendance vis-à-vis des pays développés. Cette « première phase » d'industrialisation par substitution des importations reflète le modèle de développement économique dominant de l'époque. Les industries de substitution peuvent se créer et rester compétitives par rapport aux importations du fait de la mise en place par les pouvoirs publics d'un ensemble de mesures protectionnistes (barrières tarifaires, contrôle strict des produits d'importation, ...) devant permettre à la fois le développement d'activités industrielles naissantes et la sauvegarde d'activités existantes jugées fragiles face à la concurrence internationale. En Inde et en Chine, l'État privilégie les créations d'entreprises publiques dans les secteurs de l'industrie lourde. Ce type d'industrialisation, qualifiée d'industrialisante par les effets moteurs qu'elle est supposée avoir sur les secteurs d'aval, a pour objectif de favoriser la production de biens intermédiaires et d'équipements permettant une plus grande autonomie nationale dans le développement des industries de substitution des importations. En Thaïlande, la démarche suivie est inverse. L'effort de l'État se concentre sur les infrastructures pouvant faciliter l'investissement industriel privé national et international : dans un premier temps, les entreprises créées sont des entreprises faiblement consommatrices de capitaux et de techniques dont les productions remplacent l'importation de biens de consommation non durables. Ce type d'industrialisation évolue par la suite vers la création d'unités produisant quelques biens intermédiaires et d'équipement en réponse à une demande élargie, provenant notamment du secteur industriel.

Durant cette phase, le développement du secteur agricole joue un rôle très important. Au-delà de sa capacité à nourrir des populations urbaines et industrielles en augmentation rapide, l'agriculture participe directement à la croissance industrielle. L'augmentation des productions du fait du développement de l'irrigation, de l'extension de la frontière agricole ou de l'intensification des techniques culturales et de l'usage de la terre permet de dégager des surplus mobilisables pour financer le développement industriel. Ce financement se fait sous forme directe par le réinvestissement dans l'industrie des surplus financiers liés à l'activité agricole (grands propriétaires terriens, négociants, ...), ou de manière plus indirecte par l'augmentation des ressources budgétaires des États qui autorise le réinvestissement dans les entreprises publiques ou les infrastructures (taxes et impôts sur les propriétés, taxes sur les exportations agricoles. Les exportations de produits agricoles permettent également de constituer des réserves de devises indispensables pour importer les équipements dont a besoin l'industrie. Le développement du secteur agricole assure aussi un débouché souvent non négligeable pour les productions industrielles nationales. La dernière forme de contribution qu'il est nécessaire de mentionner rapidement ici concerne la force de travail. Les zones rurales en général et le secteur agricole en particulier représentent d'importants réservoirs de main-d'œuvre qui peuvent alimenter, par le biais de migrations saisonnières, de longue durée ou définitives, le développement de l'activité industrielle. La fixation par l'État d'un prix artificiellement bas des produits alimentaires permet d'abaisser le coût du travail dans les usines et c'est sur l'avantage comparatif de ces bas salaires que peut se faire le passage à une industrialisation tournée vers l'exportation.

Si la stratégie de substitution des importations permet à de nombreux pays d'asseoir leur base industrielle, elle bute plus ou moins rapidement sur l'obstacle que constitue la taille du marché intérieur. La réponse est alors une ouverture progressive au commerce international par une phase de transition où cohabitent mesures incitatives au développement des industries exportatrices et mesures protectionnistes pour certains secteurs estimés vitaux pour l'économie nationale. Cette ouverture se fait durant les années 1970 pour la Thaïlande où l'étroitesse du marché intérieur apparaît rapidement comme un frein à la croissance, un peu plus tard pour la Chine et au cours de la décennie suivante pour l'Inde et la Chine. La réorientation vers une stratégie d'industrialisation tirée par les exportations trouve ses fondements dans le bas coût de la main-d'œuvre. Dans ces économies peu développées, celle-ci est considérée comme abondante et facilement mobilisable. La priorité est donc donnée aux secteurs et aux techniques intensifs en travail et les exportations peuvent s'accroître à partir d'un avantage comparatif construit sur les coûts.

L'ouverture à l'économie mondiale et l'appel aux capitaux étrangers doivent normalement permettre d'augmenter le taux d'accumulation par le recours à l'épargne extérieure, d'étendre l'accès aux marchés mondiaux grâce à la présence de firmes multinationales puis de réaliser des transferts technologiques au bénéfice des entreprises nationales. Cette phase de développement basée sur une industrialisation intensive en travail et tournée vers l'exportation atteint ses limites dès que le coût du travail augmente par rapport à celui des pays concurrents sur les marchés mondiaux. Ce stade est donc supposé transitoire. Il doit conduire « naturellement » à un stade plus évolué où se développent des secteurs et des techniques plus modernes et plus intensifs en capital permettant des gains de productivité et une augmentation de la valeur ajoutée des productions manufacturières. Encore faut-il pour cela que la main-d'œuvre ait une qualification satisfaisante et une capacité d'adaptation rapide aux changements pour permettre ces évolutions. Ceci suppose un important effort d'investissement de la part de l'État et des entreprises dans la formation et l'éducation durant les phases précédentes du développement. Dans ce cas, il est envisageable de construire un avantage comparatif dynamique fondé sur la capacité d'apprendre et de s'adapter, permettant de changer rapidement de secteur de spécialisation, de remonter les filières technologiques et de répondre aux nouvelles demandes sur les marchés mondiaux en suivant ainsi l'exemple donné par les quatre dragons asiatiques (la République de Corée, Taiwan, Singapour et Hong Kong). La réorientation de la politique industrielle des trois pays qui nous intéressent ici coïncide avec une libéralisation progressive du marché des capitaux, bénéficie de l'apport d'investissements étrangers et profite largement des stratégies de relocalisations industrielles suivies par les pays d'Asie orientale, notamment le Japon et la République de Corée.

4 ◆ Trajectoires historiques et évolution du rôle de l'État dans le développement

Collectif

L'importance des disparités économiques régionales dans chacun des trois pays présentés dans cette étude montre clairement qu'elles ne sont pas directement liées à la taille des États, au modèle de développement suivi au cours des dernières décennies, ou encore à un type de régime politique particulier. Si les trois pays ont hérité de configurations spatia-

les qu'il est bon de présenter rapidement ici, celles-ci évoluent dans le temps en fonction des niveaux de développement atteints et de la façon variable dont les pouvoirs politiques intègrent la dimension spatiale dans l'orientation des processus de croissance. Les inégalités spatiales du développement national résultent en partie de conditions institutionnelles et politiques comme du rôle que s'attribue l'État dans la dynamique de croissance nationale.

4.1. Héritages historiques et construction nationale

La Thaïlande présente la particularité, rare en Asie, de n'avoir jamais été colonisée. La construction nationale et la consolidation de l'administration ont donc pu se faire de manière progressive dès la deuxième moitié du 19^e siècle, sous le règne des monarques absolus (1851-1932). Cette période est marquée par une rapide modernisation du royaume du Siam qui répond à la nécessité de faire face à trois enjeux majeurs : consolider le pouvoir politique interne, développer l'autorité administrative de l'État et la puissance économique du pays, préserver l'indépendance nationale par rapport aux nations coloniales²⁰. L'indépendance est assurée avec la signature du traité de Bowring en 1855 qui établit les bases des relations commerciales entre le Siam et la Grande Bretagne et ouvre la voie à des traités similaires passés avec d'autres nations occidentales. Après une longue période de fermeture virtuelle, le Siam s'ouvre alors au commerce international et s'insère rapidement dans l'économie mondiale par le biais de ses exportations de riz, de teck, d'étain et de caoutchouc. La production rizicole, moteur de la croissance, se développe dans la plaine centrale ; la modernisation du pays attire de nombreux immigrants chinois qui dominent rapidement le monde des affaires en devenant les intermédiaires indispensables entre les producteurs locaux et les sociétés étrangères. C'est de l'alliance de ces négociants chinois avec les plus hautes sphères de l'aristocratie thaï, dans la recherche d'un profit réciproque, qu'émerge une classe d'affaires s'appuyant sur un capitalisme essentiellement marchand²¹. L'État se tient à l'écart du développement industriel, faible il est vrai à cette époque, et laisse le secteur privé progresser par lui-même. L'essentiel de l'investissement public est destiné à l'extension et à l'amélioration des voies de communication afin de faciliter l'acheminement des produits d'exportation vers Bangkok et l'accès des armées aux zones périphériques. Bangkok connaît une croissance rapide avec l'expansion de l'activité économique (maisons de commerce, transformation des produits, activités portuaires), le développement des infrastructures et la centralisation administrative ; ces différents éléments conduisant à une hypertrophie de la capitale dès le 19^e siècle²².

La chute de la monarchie absolue après le coup d'État de 1932 fait suite à une série de crises financières et aux problèmes économiques liés à la dépression mondiale. La prise de pouvoir par le Parti du Peuple traduit l'opposition des bureaucrates et des militaires à un système périmé dominé par l'aristocratie, les négociants occidentaux et les hommes d'affaires chinois. Une politique nationaliste est mise en place pour transférer entre les mains des Thaï ou des Sino-Thaï l'industrie et les services contrôlés par les étrangers. L'État s'octroie également un rôle essentiel dans la croissance économique du pays. Contrairement à la période précédente, il s'implique directement dans les processus de développement et devient le premier investisseur industriel en créant de nouvelles entrepri-

20. Muscat (1994).

21. Sur la formation de la classe capitaliste thaïlandaise voir notamment Hewinson (1989) et Akira (1989).

22. Bruneau (1977).

ses et en rachetant des entreprises étrangères, démarches auxquelles s'ajoutera une vague de nationalisation d'entreprises occidentales durant la seconde guerre mondiale où la Thaïlande s'allie au Japon. Cette période de dirigisme étatique se poursuit jusqu'en 1957. L'objectif de l'État n'est pas de créer un secteur industriel public concurrentiel du secteur privé mais d'assurer à l'industrie nationale des capacités propres de développement à un moment où l'investissement privé fait défaut. Il s'agit également pour les dirigeants du Parti du Peuple de créer pour eux-mêmes une base économique solide qu'ils ne possèdent pas à l'inverse de l'ancienne classe dirigeante. Elle se traduit donc par une alliance renforcée entre les hauts fonctionnaires et les capitalistes Sino-Thaï. Leurs convergences d'intérêts débouchent sur une accumulation rapide du capital, notamment bancaire, qui s'avérera crucial pour le développement de l'industrie dans les années 1960. Le développement industriel se concentre à Bangkok, se développe vers Thonburi sur l'autre rive du fleuve et renforce ainsi la primauté urbaine de la capitale²³.

En Inde, comme dans de très nombreux pays colonisés, l'aspect le plus remarquable de l'économie durant l'occupation britannique est le dynamisme de son commerce extérieur, basé sur le développement d'une agriculture de type commercial. À partir de 1850, les principaux investissements, y compris ceux liés à l'expansion des superficies cultivables, se font en faveur des cultures destinées à l'exportation (coton, indigo, opium, thé, jute)²⁴. On assiste alors à une première intégration économique du territoire, processus accéléré par le développement des infrastructures (ports, routes et surtout chemin de fer). La construction d'un réseau ferroviaire qui démarra dans les années 1860 et relia très rapidement les principales villes entre elles, constitue une pièce maîtresse dans l'économie de comptoirs qui s'affirme durant cette période autour de quelques grandes villes portuaires : Calcutta, Bombay et Madras²⁵. Si les grandes firmes britanniques sont les premières bénéficiaires d'une agriculture d'exportation, certains groupes indiens, issus principalement de communautés marchandes, ont su s'imposer comme des intermédiaires incontournables. L'accumulation qui en résulte forme la base d'un capitalisme commercial et financier indien, dont une partie s'orientera par la suite vers une industrie moderne.

La position industrielle de l'Inde s'érode pendant la période coloniale. Au 18^e siècle encore, elle occupait une place de premier rang par l'importance et la diversité des productions de son artisanat manufacturier, notamment des textiles, dont une partie était exportée. À partir de la seconde moitié du 19^e siècle, une certaine industrialisation s'amorce mais elle n'arrive pas vraiment à décoller pour de nombreuses raisons, dont une faible demande interne. L'application par l'administration anglaise d'un système complexe de taxes inégalitaires pénalise lourdement les productions nationales et, en l'absence de protections jusqu'aux années 1920, les tentatives d'industrialisation par des capitaux indigènes, notamment dans le secteur textile, se heurtent à la concurrence des produits britanniques²⁶. En même temps les intérêts britanniques en Inde, concentrés sur le secteur exportateur, avaient tendance à négliger les investissements industriels à l'exception des activités de transformation comme celle du jute. Ce n'est qu'au moment de la première guerre mondiale que l'on assiste à un développement industriel plus soutenu, alimenté par des capitaux indiens, et davantage tourné vers le marché intérieur dont la sidérurgie, le ciment et le sucre.

Le mouvement d'indépendance national, l'Indian National

23. Dixon (1999).

24. Entre 1860 et 1914, les produits agricoles représentent plus de 70% des exportations et dans la première moitié du 20^e siècle, l'agriculture emploie encore plus des trois-quarts de la population active, dont un tiers d'ouvriers agricoles sans terre.

25. Durand-Dastès et Mutin (dir.) (1995, pp. 252 et sq.).

26. L'Inde reçoit à cette époque 45% des exportations britanniques de cotonnades (Markovits (éd.), 1994), p. 523.

Congress (le Congrès), prend son essor pendant les premières décennies du siècle. Ses dirigeants, issus pour une large part de l'élite, s'indignent de l'état déplorable de l'économie, de l'exploitation des richesses du pays à des fins impériales et du manque à gagner pour l'Inde, lié à la nature des échanges internationaux. Dès 1938, le Congrès crée un comité de planification qui préconise une transformation conduite des institutions sociales et économiques existantes en vue de réduire les inégalités sociales d'une part et de mettre le pays sur une voie de croissance saine d'autre part. Le choix de la planification fut l'objet d'un assez large consensus parmi les acteurs économiques du pays, comme en témoigne la rédaction en 1944 par un groupe d'industriels de Bombay d'un plan dont les grandes lignes paraissent proches de celles reprises plus tard par le jeune État indien.

À l'Indépendance en 1947, les dirigeants indiens optent pour une démocratie parlementaire et un système fédéral. Ils élaborent un « socialisme à l'indienne », une troisième voie entre capitalisme et socialisme purs. Ce modèle singulier de développement, conduit sous la direction de Jawaharlal Nehru, s'appuie sur un État central fort. Les objectifs majeurs alors affichés portent au même rang croissance économique, justice sociale et autosuffisance nationale (*self-reliance*). Pour les réaliser, le jeune État entend mobiliser les atouts existants, dont le système administratif qui, en dépit de son association avec le pouvoir colonial, est maintenu en place en tant que force unificatrice. En effet, la partition des Indes britanniques pour former l'Inde et le Pakistan (traumatisme qui marqua durablement la population) et la nécessité d'incorporer dans un seul régime plus de 500 États princiers obligent les dirigeants à mettre en place des dispositifs pour assurer l'unité nationale. La cohabitation de nombreux groupes culturels et linguistiques différents présente des difficultés politiques certaines. Le choix d'un système fédéral, le seul susceptible de donner expression au pluralisme, oblige l'État central à arbitrer entre les unités (États) fédérées qui présentent des profils socio-économiques fort hétérogènes. Aussi l'Inde hérite-t-elle de disparités régionales importantes, entre les États et au sein de chaque État, ce que le nouveau pouvoir central s'engage à corriger grâce à la planification.

Dans l'approche volontariste qui est adoptée, la croissance industrielle occupe une place majeure. Les premières politiques industrielles définies au cours des années 1950 donnent à l'État indien de puissants moyens pour infléchir la croissance industrielle. Certaines activités relèvent de la juridiction exclusive du secteur public, exception faite des installations privées existantes ; d'autres sont partagées entre les secteurs public et privé. Dans les domaines laissés au secteur privé, un assez grand nombre est réservé aux petites entreprises, traduisant en partie la philosophie de Gandhi qui préconisait une économie décentralisée dans les villages. La petite industrie est ainsi favorisée car peu intensive en capital et créatrice d'emplois dans le milieu rural comme dans les villes secondaires. Quelle que soit leur taille, les entreprises privées doivent se plier à de nombreuses réglementations, tout échange avec l'étranger par exemple exigeant une autorisation préalable. Ceci étant, certaines entreprises et surtout les plus grandes ont su tirer bénéfice d'un tel régime qui favorisait des rentes et des positions de monopoles d'une part et qui assurait la protection du marché intérieur de la concurrence internationale d'autre part.

L'histoire de la Chine est marquée par le pouvoir impérial qui a en

général fait preuve d'une grande autorité dont on pourrait penser qu'elle est au cœur d'un système qui perdure encore aujourd'hui mais qui connaît un grand nombre de remises en question. Les différentes dynasties ou du moins leurs fondateurs ont souvent eu comme préoccupation l'unification de l'empire et chaque fois que le pouvoir dynastique s'est affaibli, on a observé un émiettement provincial : le pays subit à la fois les assauts militaires des pays voisins et la rébellion de militaires provinciaux²⁷. La famille Mandchou qui est restée au pouvoir de 1644 à 1912 a connu le même épuisement dynastique que ses prédécesseurs à une époque où une partie du reste du monde connaissait un fort développement technologique.

La fin du règne Mandchou et l'instauration de la République en février 1912 par l'avènement au pouvoir de Yuan Shi-Kai, sont accompagnées de fortes dissidences régionales (un gouvernement provisoire avait même été créé à Nankin avec Sun Yat-sen comme président mais celui-ci dut se réfugier au Japon en 1913 à la suite de conflits avec Yuan). Après un bref retour au pouvoir de Sun Yat-sen, et de nombreux conflits avec les Russes, le pouvoir en Chine du sud appartient à Tchang Kai-chek. Il l'étend à la Chine du nord et est élu Président de la République en octobre 1928. La Chine vit alors dans une période de troubles extrêmes avec des guerres civiles sur son territoire et la perte de certaines de ses provinces comme la Haute Mongolie ou la Mandchourie.

Une fois au pouvoir, le Kuomintang s'est attaché à renforcer le pouvoir central, à instaurer une forte hiérarchie administrative et à réorganiser les gouvernements locaux en leur donnant plus de pouvoir. De 1930 à 1940, de nombreuses réformes ont été entreprises dans un contexte de grande pauvreté et de famines paysannes. La « reconstruction rurale » a instauré des programmes d'éducation et d'amélioration sanitaire mais la situation était telle que le coût des réformes et les difficultés à les mettre en place ont conduit à un échec, alors même que le gouvernement devait faire face aux menaces japonaises. Cette situation a permis à Mao Zedong d'organiser le Parti Communiste sur une base locale. Après la Longue Marche (1934-1935), une guerre à l'extérieur avec le Japon et une guerre interne entre forces nationalistes et parti communiste, la République Populaire de Chine est proclamée le 1^{er} octobre 1949. Le gouvernement communiste dirigé par Mao Zedong s'installe en Chine continentale alors que Tchang Kai-chek établit son gouvernement à Taiwan.

Alors qu'au 17^e siècle l'Empire chinois a un niveau de développement comparable à celui de l'Europe, il apparaît très en retard un peu plus d'un siècle plus tard. Outre les problèmes politiques récurrents, deux phénomènes économiques vont se conjuguer au cours du 18^e siècle pour pénaliser durablement le développement économique de la Chine : la baisse de la productivité agricole et la faiblesse des coûts du travail vont conduire à un développement de l'artisanat au détriment du machinisme. En effet, étant donné l'importance de la main-d'œuvre, les progrès techniques qui permettaient de l'économiser au profit d'un capital plus développé ne semblaient pas utiles pour la Chine. Les invasions britannique et française du 19^e siècle, qui se sont notamment traduites par l'établissement de concessions dans les régions côtières, ont entraîné un développement du commerce international et de l'activité de nombreux ports. Elles ont néanmoins mis la Chine dans une situation de dépendance vis-à-vis des puissances européennes. La forte urbanisation de cette époque a été largement dictée par cette présence étrangère et la croissance du com-

27. Grousset (1994).

merce international a permis aux provinces côtières de bénéficier d'importantes sources de revenus supplémentaires.

Lors de l'arrivée au pouvoir de Mao, l'industrie est présentée comme un point essentiel de la reconstruction économique de la Chine²⁸. Elle est très peu développée et très concentrée en Mandchourie. Elle est le fait soit de grandes entreprises qui étaient contrôlées par le parti nationaliste, soit d'un grand nombre de très petites entreprises privées. Toutes sont nationalisées par le nouveau pouvoir qui opte pour le modèle soviétique. La Chine connaît alors une assez forte croissance (6% par an) qui concerne surtout l'industrie, celle-ci bénéficiant d'un fort soutien de l'État. En revanche, la croissance agricole demeure assez faible. « Trois raisons ont rendu possible cette croissance rapide : le retour à la paix civile et une relative stabilité sociale, la riche dotation de la Chine en ressources naturelles, la rapide mobilisation des ressources rendue possible par la planification de type soviétique »²⁹. Malgré un taux d'investissement élevé, la croissance se ralentit et les faiblesses du système se manifestent rapidement. Les fortes inégalités sectorielles sont explicables par une industrialisation qui concerne essentiellement l'industrie lourde (charbon et acier). Cette politique est peu créatrice d'emplois, ce qui empêche une diminution de la population agricole alors même que les surplus agricoles servent, par l'intermédiaire de la politique des prix et des monopoles d'État, à financer l'accumulation dans l'industrie. La consommation est bien sûr fortement pénalisée, en raison des faibles niveaux de revenus et de l'inexistence d'une véritable industrie de biens de consommation.

La croissance chinoise des années Mao ne présente pas vraiment un aspect qualitatif. Les caractéristiques qui viennent d'être soulignées se reflètent dans l'organisation spatiale de la politique industrielle. En effet, l'organisation des entreprises à la manière soviétique est difficilement conciliable avec la tradition chinoise d'autonomie régionale. Au cours de cette période vont d'ailleurs alterner des mouvements de centralisation et de décentralisation. Aussi bien le Grand Bond en avant (1958) que la Révolution Culturelle (1966) ont eu comme objectif un certain souci de décentralisation, en faisant passer un grand nombre d'entreprises du contrôle de l'État central à celui des gouvernements régionaux. Cette décentralisation va cependant à l'encontre d'une coordination nationale des activités et renforce la tendance au protectionnisme régional. Le gouvernement tente alors, comme en 1960, une recentralisation en fermant ou en faisant fusionner des entreprises d'État. Comme nous le verrons, les investissements très importants visant au rééquilibrage entre les régions se sont avérés à la fois coûteux et inefficaces. Cette situation de pauvreté, de pénurie et de manque d'efficacité devient insoutenable et va conduire le gouvernement chinois, deux ans après la mort de Mao Zedong, à vanter les mérites d'une économie de marché sans envisager toutefois de réformer le système politique.

4.2. La redéfinition du rôle de l'État

La prise du pouvoir par le général Sarit Thanarat en 1958 marque une rupture franche dans la conception du développement en Thaïlande et dans le rôle que s'attribue l'État dans l'industrialisation du pays. Les difficultés économiques de la fin des années 1950 et le mécontentement des milieux d'affaires vis-à-vis d'investissements industriels publics perçus comme un frein à leur propre capacité d'expansion conduisent le nouveau

28. Gipouloux (1993).

29. Gipouloux (1993, p. 25).

régime à réorienter sa politique de développement et d'industrialisation dont les grands principes ne seront pas modifiés.

Le principe du développement repose sur la confiance de l'État en la capacité du secteur privé à générer une croissance soutenue dans le cadre d'une approche libérale de l'économie, l'industrialisation étant perçue par les politiques et les technocrates comme un des éléments entrant dans la formulation de cette stratégie globale de croissance. L'État n'est jamais isolé des influences extérieures lors de la formulation des orientations des politiques de développement. De fait, il apparaît très perméable aux pressions de groupes d'intérêts variés. Les différentes grandes orientations de la politique industrielle depuis les années 1960 traduisent le rôle relatif des secteurs public et privé dans le processus de développement national, les contraintes et opportunités du contexte régional et mondial, les évolutions de la pensée économique dominante et le poids des institutions internationales.

Si les politiques industrielles et les formes de l'appui apporté par l'État au secteur privé ont été variables au cours des dernières décennies, elles restent cohérentes, s'inscrivent dans la durée et sont régies par trois grands principes de base édifiés au début des années 1960: une invitation aux investissements privés nationaux et étrangers, une action qui n'entraîne pas la croissance ou les intérêts du secteur privé et une gestion de la croissance qui limite les conflits. La continuité de ces principes est renforcée par des politiques macroéconomiques qui ont toujours été jugées prudentes et pragmatiques grâce à la large indépendance dont a longtemps joui la Banque de Thaïlande vis-à-vis du pouvoir politique.

Si les disparités sociales et spatiales sont anciennes en Thaïlande, la prise en compte de la localisation de l'activité économique par les politiques publiques se fera également à travers le filtre des principes évoqués ci-dessus. Les configurations spatiales du développement économique et social résultent donc tant de l'organisation sociale et des modes de production successifs que de considérations d'ordre politique et des phénomènes de représentation. À partir de la fin des années 1950, l'industrialisation de la Thaïlande emprunte deux modèles de croissance qui, articulés aux modes de déploiement de l'agriculture, détermineront deux perceptions successives de l'espace dans les processus de développement, et donc deux phases dans les configurations spatiales des activités et des populations.

C'est au milieu des années 1980, sous l'impulsion de Rajiv Gandhi, que sont prises en Inde les premières mesures pour libéraliser l'économie en l'ouvrant davantage aux échanges et aux investissements privés, nationaux et internationaux. Le ralentissement de la croissance depuis le milieu des années 1960 et la quasi-stagnation du secteur industriel en partie due à une diminution de l'investissement public, avaient ébranlé les fondations du modèle adopté à l'Indépendance. S'appuyant sur la timide ouverture amorcée dans les années 1970 qui n'avait guère provoqué de rupture, cette nouvelle initiative se propose de propulser l'Inde dans la modernité et de la préparer pour le 21^e siècle. Elle est soutenue par le milieu des affaires et par les classes moyennes qui aspirent à accéder à une consommation plus variée et plus sophistiquée pour laquelle elles ont les moyens. En dépit de sa nature progressive et de sa remise en cause par le gouvernement Janata élu au pouvoir en 1989, cette réorientation se solde par un taux de croissance plus soutenu pour la décennie 1980 (5,5% en moyenne).

La vraie rupture politique n'a lieu qu'en 1991 dans un contexte de crise financière grave (déficit budgétaire et de la balance des paiements) qui oblige l'Inde à recourir au FMI. Les réformes adoptées alors, qui visent la stabilisation macroéconomique, sont très étendues et touchent à la fois la gestion interne et le rapport avec l'économie mondiale. Critiquées par une partie de l'opinion publique comme étant une atteinte à la souveraineté nationale par les bailleurs de fonds internationaux, ces réformes apparaissent *a posteriori* comme la suite logique de celles entamées pendant la décennie précédente, lesquelles ont ouvert une brèche. Elles répondent à la fois aux aspirations matérielles d'une partie de la population, dont les groupes sociaux récemment enrichis, et aux convictions idéologiques, notamment celles d'un cercle de hauts fonctionnaires influents qui ont assisté à la vague de libéralisation à travers le monde et qui ont saisi l'occasion ouverte par la crise financière pour mettre l'Inde sur une voie plus libérale. Quoi qu'il en soit des origines, le principe d'une redéfinition de l'économie, entamé avec ces réformes profondes mais progressives, semble désormais entériné, ayant survécu à plusieurs gouvernements.

Dans le contexte actuel, l'État cède de plus en plus de domaines (télécommunications, énergie, infrastructures de base, industries lourdes) au secteur privé, y compris aux opérateurs étrangers, et il entreprend de difficiles réformes dans les secteurs bancaire et financier. La privatisation des entreprises publiques va cependant au ralenti compte tenu de la résistance des employés, parmi les seuls en Inde à être fortement syndicalisés. Les entreprises privées, qui continuent à bénéficier pour les biens de consommation d'une certaine protection, jouissent d'une marge de manœuvre plus grande en termes de choix de production, d'accès aux importations, de partenariats avec des firmes étrangères, etc.. La décentralisation économique a favorisé en parallèle une décentralisation politique et de nombreux États ont vu dans les réformes l'occasion d'augmenter leur autonomie vis-à-vis de New Delhi. Ils ont été amenés à prendre plus en main leur développement économique et dans la foulée se sont mis en concurrence pour attirer les investissements privés.

L'annonce des réformes économiques en Chine dont l'objectif était de réorienter la stratégie de développement³⁰, a signifié dès 1979 une transformation profonde du rôle de l'État. Contrairement à ce que l'on a pu observer à Taiwan et à Hong Kong, la Chine continentale a connu un ralentissement de sa croissance dans les années 1970. De plus, le très ambitieux Plan de 10 ans, qui devait couvrir la période 1976-1985, s'est vite révélé irréalisable, ce qui a conduit les dirigeants à s'écarter d'un système économique centralement planifié. La rupture s'est faite officiellement lors du troisième Plénum du 11^e Comité central du parti communiste. L'augmentation du niveau de vie qui devait résulter des réformes pouvait alors en partie compenser la perte de crédibilité du gouvernement communiste³¹. À cela s'ajoute une amélioration des relations internationales qui pouvait permettre de satisfaire les besoins en technologie étrangère.

Le passage d'une économie centralement planifiée à une économie de marché implique nécessairement une modification du rôle de l'État. À la différence des pays de l'ancienne Union Soviétique, le changement politique n'a pas accompagné en Chine le changement économique. La place de l'État central reste importante même s'il se retire progressivement de la sphère économique. L'évolution de son rôle vers celui

30. Naughton (1995).

31. Chai (1997).

d'un État moderne et régulateur n'a été que partiellement mise en chantier³².

Le programme de réformes n'est pas au départ un projet général mais plutôt le déclenchement d'un processus de changement progressif³³. Il concerne d'abord les secteurs dans lesquels la résistance au changement est la plus faible pour être ensuite étendu aux secteurs dans lesquels les mesures à prendre sont plus complexes et moins populaires. On a ainsi d'abord procédé à des réformes dans les zones rurales afin que leur succès permette de prendre des mesures dans les zones urbaines. La stratégie adoptée a été décrite par l'expression « deux pas en avant, un pas en arrière »³⁴. Cela signifie que le rythme des réformes était accru si elles donnaient de bons résultats et ralenti en cas de difficultés.

S'agissant plus précisément de l'industrie, l'État s'est fortement désengagé en abandonnant peu à peu la planification centrale, mais il reste très présent par l'intermédiaire des entreprises d'État et des gouvernements locaux. L'évolution du rôle de l'État en matière industrielle peut s'analyser sous trois aspects : sa politique d'incitations aux investissements, la réforme des entreprises et les pouvoirs reconnus aux gouvernements régionaux et locaux. Ces différents points seront développés par la suite mais nous pouvons déjà faire quelques remarques sur les changements observés quant à l'intervention de l'État. Les décisions de production ne sont plus fixées par le plan et les prix sont progressivement libéralisés. Il subsiste pendant quelque temps un double système de prix, administré et de marché, mais ces derniers tendent à devenir la règle. D'une façon générale, la nouvelle orientation économique a reposé sur des changements dans l'affectation des ressources qui ne devaient plus aller de façon prioritaire à l'investissement et à l'industrie lourde, mais de plus en plus vers la consommation, l'industrie légère et l'agriculture. Ces choix se traduisent clairement au début des réformes par une baisse de l'investissement de l'État. La part de l'investissement fixe dans le PIB est passée de 18,6% en 1978 à 14% en 1981 et à 16-17% de 1982 à 1984³⁵.

Un autre domaine dans lequel des changements sont intervenus concerne l'organisation industrielle. À la veille des réformes, les entreprises chinoises étaient organisées de façon très hiérarchisée et subissaient de multiples contrôles. Les entreprises d'État étaient placées sous trois types d'autorités : centrales pour les plus grandes d'entre elles, locales pour les petites, et mixtes, c'est-à-dire à la fois centrale et locales pour les entreprises de taille intermédiaire. Les premières se trouvaient surtout dans l'industrie lourde alors que les secondes étaient essentiellement dans l'industrie légère. Afin de diminuer l'emprise de l'État et de faciliter le développement des mécanismes du marché, des mesures de simplification ont été prises au début des années 1980 pour diminuer l'importance de la hiérarchie et pour faciliter la création d'associations de branches industrielles et stimuler les relations inter-industrielles. Finalement, seules quelques entreprises considérées comme stratégiques continuent d'être gérées au niveau central. Les autres le sont au niveau local. Mais ces changements ont connu de fortes résistances qui ont limité la baisse attendue des dépenses de l'État. Outre le rôle classique de régulateur qui le conduit par exemple à ralentir le rythme des réformes en période de forte inflation, l'État chinois conserve un rôle non négligeable dans la gestion des entreprises industrielles. Celui-ci s'atténue lentement sous l'influence de la réforme des entreprises d'État dont beaucoup vont changer de statut et par la montée en puissance du secteur privé, national ou étranger.

32. Chevrier (1996).

33. Chai (1997).

34. Srinivasan (1990).

35. Naughton (1995).

les politiques industrielles et leurs implications spatiales

Perçue comme moteur de la croissance, l'industrialisation constitue pour les trois pays une pièce majeure de la politique économique. Or les politiques industrielles entraînent des implications spatiales, plus ou moins explicitées et attendues, qui peuvent se caractériser schématiquement selon qu'elles favorisent la concentration ou au contraire la dispersion des activités. Comme nous le verrons par la suite, la politique spatiale varie dans chaque pays selon la période observée. Alors que l'Inde affiche une volonté de rééquilibrage des ressources industrielles sur son territoire dès le début des années 1950, la Thaïlande ne va s'y attaquer que dans les années 1980 lorsque la concentration des activités à Bangkok et dans sa périphérie immédiate commence à représenter un désavantage comparatif. Cependant, en Chine, la concentration des investissements productifs dans quelques régions fait partie de la stratégie de croissance rapide adoptée depuis 1978, qui repose sur l'exploitation des avantages comparatifs. Dans le chapitre qui suit, nous confrontons les politiques industrielles des trois pays et mettons en lumière leur expression spatiale.

Pour aborder les politiques industrielles, il est utile de distinguer différentes « phases » en fonction des principales stratégies d'industrialisation qui ont été adoptées. Naturellement elles correspondent à des périodes qui ne sont pas les mêmes pour les trois pays et qui se chevauchent. La première période correspond grosso modo à une stratégie de substitution des importations et commence dans les années 1950. Il s'agit pour les trois pays, alors très agricoles, de construire une industrie nationale. La deuxième période se rapporte à l'adoption tôt ou tard et à des degrés très variables par les trois pays d'une stratégie de croissance par les exportations.

Le choix des années 1950 comme point de départ se justifie pour les trois exemples : pour l'Inde et la Chine, c'est une période charnière qui marque la fin d'une présence coloniale et le début de projets nationaux d'envergure. En Thaïlande, l'année 1958 marque une rupture politique suivie d'une modification sensible de la conception du rôle de l'État dans l'économie.

I ◆ La dimension spatiale de l'industrialisation en Chine

B. Chaudhuri, M.-F. Renard

1.1. Le rôle historique de la dimension régionale

La taille de la Chine et les enjeux stratégiques qui ont été à l'origine de nombreux conflits expliquent l'intérêt constamment porté au cours des siècles à la problématique de la région. Lors de l'instauration du régime communiste en 1949, la majeure partie de l'industrie était concentrée dans les régions côtières, notamment Shanghai, Jiangsu et Liaoning (cf. Chine – planche 1) et essentiellement dans certains centres urbains à l'intérieur de celles-ci. Le reste du pays était majoritairement agricole.

La stratégie du gouvernement de Mao a alors consisté à instaurer une politique de développement régional équilibré et à inciter à la construction d'une relative autonomie régionale. Cette détermination apparaît dès le premier plan quinquennal couvrant la période 1953-1957. Presque les deux tiers des projets réalisés en majeure partie avec l'aide soviétique étaient localisés dans les régions de l'intérieur³⁶. Aucun des projets bénéficiant d'un financement soviétique n'a vu le jour dans les régions côtières. Les entreprises ayant généralement été établies près des sources de matières premières ou de villes, on considère que la politique industrielle mise en place dans le cadre de ce premier plan était assez cohérente.

La politique menée par Mao a été inspirée à la fois par l'expérience soviétique et par un souci de sécurité militaire. Les déséquilibres existants étaient effectivement considérés comme inefficaces au plan économique et dangereux au plan militaire. D'une part, les ressources naturelles des régions intérieures étaient mal exploitées et leur utilisation par des industries éloignées coûteuse, situation liée à un système de transport peu développé. D'autre part, localiser l'industrie dans les régions côtières et notamment près des ports, l'aurait fragilisée face à une éventuelle attaque militaire.

La période qui suit est celle du « Grand Bond en avant » dont l'objectif en matière de croissance industrielle était centré sur l'industrie lourde et notamment l'acier et l'aluminium. Cependant, la préoccupation dominante étant celle de la sécurité militaire, c'est dans le secteur de l'armement que se font les principaux investissements. La politique suivie alors a été qualifiée de « troisième front », chaque front correspondant à un groupe de régions : côtières, centrales et occidentales.

La politique du « troisième front » a consisté en de forts investissements dans les régions de l'ouest, réalisés en deux périodes³⁷. La première, de 1964 à 1966, a concerné le Sichuan, Hubei et Gansu. Au cours de la seconde, de 1969 à 1972, les investissements ont été localisés dans les régions suivantes : Sichuan, Hubei, Shaanxi, Henan et Guizhou. Bien que ces investissements aient été faits dans les secteurs de l'industrie lourde mais aussi dans le domaine de la recherche-développement, leurs objectifs concernaient plus la sécurité militaire que la croissance économique. Ces politiques ont bien sûr conduit à un manque de spécialisations régionales et de recherche d'économies d'échelles, chaque région étant incitée à avoir la plus large gamme de productions.

Cette politique a connu un premier assouplissement au début des années 1970 avec la reprise des relations de la Chine avec les États-Unis. Le programme du « troisième front » est sensiblement ralenti et l'ouverture se manifeste par un développement des importations en provenance

36. Yang (1997).

37. Naughton (1995).

des pays occidentaux, notamment de biens d'équipement. Ce nouveau programme s'est traduit par des déséquilibres régionaux puisque ces importations ont été attribuées à des investissements dont la moitié était localisée dans les régions côtières.

Le deuxième changement est intervenu en 1978 lorsque les réformes introduisant des éléments d'économie de marché ont été adoptées. Un des éléments fondamentaux de la stratégie en matière de politique régionale est l'exploitation de l'avantage comparatif. L'idée est que les régions renforcent leurs capacités productives dans les secteurs utilisant des facteurs de production qu'elles possèdent en plus grande quantité et/ou à moindre coût. Ainsi, les régions côtières les plus riches devaient produire des biens et des services à plus fort contenu technologique et à niveaux de salaires plus élevés que des régions plus pauvres qui devaient, elles, se spécialiser dans des productions à bas coût de main-d'œuvre. Ceci va à l'encontre des politiques visant à rendre chaque région relativement autonome, puisque au contraire dans ce cas il y a plutôt une complémentarité interrégionale³⁸. On peut ainsi éviter des gaspillages résultant d'un éparpillement géographique des productions et exploiter des économies d'échelle grâce à la constitution d'un vaste marché intérieur. L'application de cette stratégie d'exploitation de l'avantage comparatif nécessite l'instauration de prix de marchés reflétant l'offre et la demande ainsi que les raretés relatives des biens et des facteurs de production³⁹.

Les sixième (1981-1985) et septième (1986-1990) plans quinquennaux stipulent l'importance d'un développement prioritaire des régions côtières qui sont déjà les plus industrialisées. Elles devaient développer les industries de biens de consommation à forte valeur ajoutée, améliorer le contenu technologique des industries traditionnelles et transférer les activités fortement consommatrices en énergie ou polluantes dans les régions moins industrialisées. Les régions centrales devaient produire de l'énergie, des matières premières et des produits agricoles. Quant aux régions de l'ouest, elles devaient se concentrer sur l'agriculture, la forêt, les transports, certaines matières premières et des industries de transformation. L'objectif est bien une complémentarité des productions régionales, plutôt qu'une autosuffisance. On cherche ainsi à tirer parti de la concentration dans l'espace des activités productives.

Cette nouvelle politique s'est traduite par une stratégie d'attraction des investissements étrangers (la première loi sur les entreprises en participation étrangère a été promulguée en 1979). Quatre Zones Économiques Spéciales ont été créées, toutes situées dans les régions côtières : Shenzhen, Zhuhai et Shantou dans la région de Guandong et Xiamen dans celle de Fujian. Elles offraient des incitations particulières aux investissements étrangers. Ces premières mesures ont été appliquées à 14 villes côtières, devenues villes ouvertes aux investissements étrangers, puis à un certain nombre de zones de développement. Même si des Zones Économiques Spéciales ont par la suite été créées dans d'autres régions, les régions côtières bénéficient très nettement d'un traitement préférentiel.

Actuellement, les autorités souhaitent à nouveau rééquilibrer les investissements entre les régions et suppriment certains des privilèges juridiques et fiscaux des régions côtières en matière d'investissement international. Il n'en demeure pas moins que les disparités interrégionales d'industrialisation restent profondes et risquent de s'accroître par un processus cumulatif.

38. Yang (1997).

39. Lin, Cai et Li (1996).

1.2. Industrialisation et ouverture économique

La Chine connaît néanmoins une croissance remarquable, souvent autour de 10% par an (les débats sur ce chiffre sont nombreux et même si les taux doivent parfois être revus à la baisse, ils n'en demeurent pas moins parmi les plus élevés du monde). Cette croissance est due aux réformes mises en place et elle est le fait d'un développement industriel fort, d'une part, et de l'amélioration de la productivité agricole, d'autre part. Il faut noter que ces gains en termes de production et d'exportation ont été réalisés sans véritable privatisation, même si les activités privées ont été autorisées en juillet 1981. Le gouvernement n'a jamais élaboré une définition claire des droits de propriété, ni une véritable législation sur les faillites (cf. chapitre 3).

Un élément clé de la stratégie industrielle chinoise est l'ouverture économique, concernant aussi bien le commerce extérieur que les investissements étrangers. Ainsi, la Chine est passée d'objectifs quantitatifs définis par le plan à des objectifs de qualité et de variété des produits afin de satisfaire les consommateurs⁴⁰. Cependant l'ambition de devenir une économie compétitive sur le plan international n'a pas reposé sur une stratégie toujours clairement définie, mais plutôt sur une attitude assez pragmatique consistant à résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient. Dans le milieu des années 1990, le désir d'aller vers une économie de marché a été plus ouvertement affiché par les autorités.

L'évolution vers l'économie de marché s'est donc faite de façon graduelle, en commençant par le marché des biens pour toucher ensuite celui des facteurs de production. Petit à petit une contrainte budgétaire dure a été imposée aux firmes, mais elle a surtout concerné les firmes privées ou collectives, les entreprises d'État continuant à recevoir des subventions de l'État central. Les entreprises collectives doivent quant à elles fermer en cas de déficit et l'on observe de nombreuses faillites, ce qui contribue à la hausse régulière du chômage.

Les différents types d'entreprises en Chine

▷ **Les entreprises d'État :**

Avant les réformes, ces entreprises créées par l'État central en tant que producteur principal de l'économie socialiste étaient les agents de la bureaucratie économique. Leurs dirigeants avaient très peu d'autorité sur les décisions importantes concernant l'entreprise, notamment sur la politique de salaires, de prix, d'innovation, d'investissement ou de commercialisation. Les réformes ont permis de changer partiellement cette situation, notamment en matière d'achats de matières premières, de politique de produits, d'incitations, etc.. Elles sont soumises à davantage de concurrence. Par contre, par souci de stabilité sociale et pour éviter un chômage encore plus important que celui que connaît déjà la Chine, il n'y a pas eu de privatisation de ces entreprises, dont la productivité reste moins élevée que celle des entreprises collectives (leur part dans la production est passée de 76% en 1980 à 48% environ en 1992).

▷ **Les entreprises collectives :**

Ces entreprises, contrôlées par les gouvernements et les collectivités locales, sont un des fers de lance des réformes chinoises. Leur flexibilité

40. Rawski (1994).

et leur relative autonomie ont permis à l'État de repousser le problème de la réforme des entreprises d'État. Elles sont sous le contrôle des gestionnaires, des responsables des gouvernements locaux et de la population locale par le biais du Parti communiste. Leur part dans la production a augmenté de 24% en 1980 à environ 38% en 1992. (Jefferson et Rawski, 1994).

▷ **Les autres entreprises :**

Cette catégorie regroupe entreprises privées et familiales, entreprises établies par les Chinois d'outre-mer et autres entreprises étrangères. Malgré la modestie de sa contribution à la production, elle constitue une grande source de dynamisme qui a réhabilité dans un système officiellement communiste la propriété privée et l'initiative individuelle. Les entreprises en participation et les entreprises étrangères : les « joint-ventures » peuvent être formées avec les entreprises d'État, les entreprises collectives ou les entreprises privées. Les investissements directs étrangers ont beaucoup augmenté dans les années récentes et les entreprises étrangères sont souvent implantées dans les Zones Économiques Spéciales, où elles peuvent être sous contrôle étranger à 100% (Ge, 1999).

D'une façon générale, les principales mesures politiques depuis le début des réformes ont consisté en une suppression des obstacles à l'initiative individuelle. Dès le début des années 1980, les entreprises ont été autorisées à garder une partie des profits et ont eu une plus grande liberté pour se procurer des intrants et pour vendre leurs productions en dehors des cadres prévus par le plan. Puis, vers le milieu de la décennie, un nombre de plus en plus grand de firmes a été libéré des objectifs fixés par le plan et a bénéficié de contrats de responsabilité. Cela leur permettait, une fois un certain niveau de production atteint, de disposer du surplus et de le vendre au prix du marché.

Bien qu'elles n'aient été que partielles et qu'elles ne se soient pas accompagnées de changements politiques, ces réformes ont permis le développement d'une concurrence, une baisse de l'intervention de l'État et une baisse de l'influence du plan. Cela s'est traduit, comme nous le verrons dans le Chapitre 3, par un développement du rôle d'entrepreneur des gouvernements locaux et par l'instauration d'une concurrence entre les régions, notamment pour attirer les investissements.

Au moment de la mise en place des réformes, la spécialisation industrielle chinoise était peu visible en raison de l'absence d'une industrie véritablement tournée vers l'exportation. Aucun produit n'occupait une position dominante sur le marché mondial en raison de sa qualité ou de son prix⁴¹. Les autorités chinoises vont faire de l'ouverture internationale le vecteur de la modernisation de leur industrie. Pour cela, il convient de développer les avantages comparatifs et donc d'exploiter les différentiels de prix en développant des produits standardisés de grande consommation. Sont donc privilégiées les industries textiles, électroniques et alimentaires, permettant d'utiliser une main-d'œuvre abondante et bon marché. Les exportations doivent permettre de financer l'importation des technologies nécessaires à la modernisation de l'appareil productif et au développement d'une compétitivité internationale. L'objectif est aussi de

41. Pin (1999).

développer la production de biens de consommation courante dans un pays où la demande potentielle s'accroît.

Un des problèmes de cette politique est qu'elle se traduit souvent par un déficit en devises et un fort recours à l'emprunt extérieur. Pour éviter cet écueil, les régions côtières sont encouragées à exporter des biens à plus forte valeur ajoutée. Ces objectifs ont bien sûr nécessité des réformes importantes qui ont concerné aussi bien le mode de fixation des prix que le développement des sociétés de commerce. En effet, en 1979, le commerce extérieur chinois était fixé par le plan et entièrement sous la responsabilité de 12 sociétés de commerce, à des prix administrés et avec un taux de change nettement surévalué. Dans un premier temps qui correspond à peu près à la période allant de 1978 au milieu des années 1980, l'accroissement des exportations était encore planifié et correspondait presque exclusivement à la nécessité de financer des importations à des fins de modernisation de l'appareil productif. Puis a été mise en place une décentralisation de la planification commerciale. Les sociétés de commerce ont été autorisées à engager des transactions internationales sur des produits spécifiques. Elles se sont alors énormément développées puisqu'on en comptait 5000 en 1990. Certains ministères ont créé leurs propres sociétés, les gouvernements régionaux et locaux ont installé des centaines d'entreprises de ce genre pour aider le commerce de leur région, parfois en convertissant les branches provinciales d'entreprises nationales en compagnies locales. Dans certains cas, essentiellement la province côtière de Guangdong, les grandes entreprises ont créé leur propre société de commerce.

Cette évolution s'est accompagnée d'une érosion certaine, bien qu'assez lente, du pouvoir central. La composante obligatoire du plan, placée sous la responsabilité des autorités centrales, est devenue minoritaire au profit de la composante indicative qui concerne les sociétés de commerce locales. Cette évolution manifeste une rupture très nette avec l'organisation antérieure⁴². Ces sociétés ont joué un rôle très important dans l'instauration d'une logique de marché en fournissant des services aux entreprises et en étant responsables des gains et des pertes. Les transactions aussi bien à l'importation qu'à l'exportation se font aux prix internationaux. C'est sans doute à ce niveau que le changement est le plus manifeste puisque jusqu'alors les producteurs n'avaient aucune information sur la compétitivité de leurs produits, pas plus sur les prix que sur les caractéristiques et l'adaptation à la demande mondiale. L'État est intervenu pour compenser les pertes et pour encourager l'exportation de biens finaux à partir de l'assemblage de composants importés. Une concurrence a ainsi été créée entre exportateurs et les conditions de la libéralisation ont été instaurées en imposant un alignement sur les prix mondiaux. En 1978, 100% des exportations étaient prévues par le plan, il n'y en avait plus que 15% en 1992 et l'on considère qu'à partir de 1995 environ, il n'y avait plus de planification des exportations⁴³. Cela n'empêche cependant pas que l'ouverture soit soumise à de nombreux contrôles sous forme de droits de douanes ou de licences d'importations.

Une politique commerciale agressive se met donc en place dès 1978 et va se poursuivre avec ce que l'on a considéré dès 1985 comme l'adoption du modèle asiatique : promotion d'exportations à fort contenu de travail et faible coût de production, et dévaluation⁴⁴. Une stratégie de libéralisation économique et d'ouverture a permis à la Chine de résoudre en partie le problème du poids d'une industrie lourde et d'un équipement

42. Lardy (1992).

43. Harrods (1995).

44. Pin (1999). Entre 1978 et 1995, la monnaie chinoise aurait perdu plus de 80% de sa valeur. Depuis 1995, le taux de change effectif réel s'est apprécié.

obsolète, en exploitant les avantages comparatifs en matière de coûts de main-d'œuvre et l'introduction du financement par la diaspora, tout en maintenant un contrôle assez étroit sur les choix en matière d'investissement international.

1.3. Les Zones Économiques Spéciales

La stratégie de passage d'une économie autarcique (ou commerçant presque exclusivement avec l'URSS) à une économie dont la croissance est tirée par les exportations ne peut se comprendre sans connaître le rôle joué par les Zones Économiques Spéciales et les investissements directs étrangers. Une zone économique spéciale peut se définir comme un espace géographique à l'intérieur d'un pays et dans lequel un certain nombre d'activités sont encouragées par des mesures de politique économique qui ne s'appliquent pas au reste du pays⁴⁵. La création de tels espaces traduit la volonté d'un gouvernement de mener une politique délibérément discriminante du point de vue spatial. Elle reflète aussi un élément original de la méthode chinoise consistant à expérimenter certaines mesures dans un espace limité avant de les étendre à l'ensemble du pays en cas de réussite. En effet, ces zones ont servi de laboratoire, notamment en matière de gestion de la main-d'œuvre, car les autorités souhaitaient moderniser l'industrie chinoise aussi bien au niveau technique qu'organisationnel. Les entreprises situées dans ces zones bénéficient du statut d'entreprises privées et elles peuvent rapatrier leurs profits à l'étranger. Les importations de biens d'équipement ne subissent pas de droits de douanes de même que les biens qui y sont produits ne sont pas taxés à l'exportation.

La diaspora chinoise

Bien que ce terme soit discutable parce qu'il n'y a pas eu d'exil collectif des Chinois (Gentelle, 1999), l'existence d'une diaspora chinoise est souvent considérée comme un facteur déterminant de l'importance des investissements étrangers en Chine. L'émigration chinoise est très ancienne mais si l'on se limite au 20^e siècle, elle a connu deux vagues importantes : en 1949, lors de la constitution de la République populaire et en 1978, avec l'ouverture.

Source : Tendances de l'Économie Chinoise, n° 12, 2000.

La notion de Chinois d'outre-mer fait l'objet de plusieurs définitions. En 1994 le nombre de Chinois d'outre-mer au sens strict s'élève à 30 millions. Si l'on ajoute ceux de Taiwan (21 millions), ceux de Hong Kong (6 millions) et de Macao (0,4 millions), ils sont un peu plus de 57 millions, contre 45 millions en 1980 et 15 en 1948.

Ils sont en très grande majorité originaires du sud-est de la Chine, essentiellement du Guangdong et du Fujian. Ils se sont répartis dans de nombreux pays, mais 90% d'entre eux sont concentrés dans 10 pays, essentiellement en Asie, du fait de la proximité géographique et culturelle. L'intérêt porté à ces migrants tient surtout à leur réussite économique. Les richesses créées par les populations d'origine chinoise en Asie représenteraient 450 milliards \$US, soit seulement 20% de moins que le PIB chinois pour une population 20 fois moins importante.

45. Ge (1999).

La communauté d'origine chinoise (en millions)	Part dans la population locale	Poids économique
Singapour* (2m)	77%	81%
Malaisie** (5m)	29%	69%
Thaïlande* (6m)	10%	81%
Indonésie** (7m)	3,5%	73%
Philippines* (0,8m)	2%	55%

Le poids économique est mesuré par :

* la proportion des sociétés cotées sur le marché boursier et qui sont contrôlées par la population d'origine chinoise ; ** la proportion du capital des sociétés cotées détenues par cette même population.

Sources : *Overseas Chinese Business Networks in Asia, 1999* et *Tendances de l'Économie Chinoise, n° 9, 1999*.

Cette puissance économique se manifeste par l'importance des flux financiers à destination de la Chine. On estime en effet que 80% des investissements directs étrangers en Chine sont réalisés par les Chinois d'outre-mer. Bien que ces chiffres surestiment sans doute la réalité dans la mesure où ils intègrent les flux qui transitent par Hong Kong et qui ne sont que pour partie destinés à la Chine, il n'en demeure pas moins que les émigrés chinois ont joué un rôle crucial dans l'ouverture et dans la croissance de la Chine du sud-est.

En 1979, la loi sur les entreprises en participation autorise les entreprises chinoises à s'associer au capital étranger. Deux catégories sont prévues : les « joint-ventures par actions » qui associent des capitaux privés et dans lesquelles les partenaires partagent les pertes et les profits, et les « joint-ventures coopératives » qui associent capitaux étrangers et coopératives chinoises⁴⁶. Dans ce dernier cas l'entreprise étrangère apporte une partie des capitaux et la technologie, et l'entreprise chinoise fournit les locaux, une partie de l'équipement et la main-d'œuvre. Un deuxième type d'association est relatif aux accords de sous-traitance qui sont soit des accords de compensation, soit des accords de transformation ou d'assemblage. La participation étrangère est limitée à 25%, seuil qui n'est d'ailleurs pas toujours respecté.

Comme nous l'avons déjà remarqué, ces entreprises bénéficient de certaines déréglementations puisqu'elles ont le droit de licencier et d'importer des matières premières même lorsque celles-ci sont disponibles sur le territoire chinois. Elles bénéficient surtout d'avantages fiscaux car le taux d'imposition sur les bénéfices n'est que de 15% alors qu'il est de 33% dans le reste de la Chine continentale (et de 18% à Hong Kong⁴⁷). De plus, les entreprises qui ont des contrats depuis plus de dix ans sont exemptées d'impôts pour les deux premières années excédentaires, et elles ne doivent en payer que 50% de la troisième à la cinquième année. Les entreprises étrangères bénéficient également de très bas coûts de main-d'œuvre qui rendent intéressante du point de vue des investisseurs étrangers la délocalisation de la production, même si les coûts salariaux augmentent assez rapidement.

Dans cette logique d'ouverture, quatre Zones Économiques Spéciales créées en 1979 (Shenzhen, Zhu Hai, Shantou et Xiamen) dans les provinces de Guangdong et Fujian ont permis aux gouvernements de

46. Hochraich (1995).

47. Hochraich (1995, p.168).

ces provinces de bénéficier d'une très grande liberté pour commercer, attirer les investissements étrangers et encourager le tourisme. Elles étaient officiellement inspirées des *Export Commodities Production Bases* de Taiwan et de la République de Corée et elles avaient comme objectif de faciliter la coopération avec les investisseurs étrangers et les Chinois d'outre-mer.

Comme nous venons de le voir, les avantages fiscaux sont très attractifs et les résultats ont été assez spectaculaires puisque par exemple, la zone de Shenzhen a connu sur la période 1980-1995, un taux de croissance de plus de 35% en termes réels, se traduisant par une croissance de : 7% dans l'agriculture, 49% dans l'industrie (essentiellement légère) et 30% dans les services⁴⁸. Malgré les réticences de certains dirigeants communistes, cette première expérience a été prolongée avec l'ouverture en mai 1984 de 14 Zones de Développement Économique, statut dont ont bénéficié 14 villes côtières. De plus, Hainan devient une province, ainsi que Chongqing en 1995. L'objectif est bien sûr d'attirer les investissements, pour lequel on emploie divers moyens dont un allongement de la durée des contrats, des allègements fiscaux et un assouplissement du contrôle des changes. Ces investissements qui ont fortement participé à la croissance chinoise⁴⁹ restent toutefois très contrôlés par les autorités qui écartent les investissements directs étrangers à compétitivité ou à exportations insuffisantes, de façon à limiter les investissements ne fournissant pas de technologies avancées, ou qui voudraient s'orienter vers d'autres secteurs que l'industrie.

La forte croissance des exportations atteste de la réussite de la politique d'ouverture même si elles sont très concentrées sur certains secteurs : le textile représente au moins 40% des exportations et les activités de sous-traitance et d'assemblage jouent un rôle majeur dans l'évolution de ces exportations. Elles sont également très concentrées spatialement puisque la majeure partie provient des Zones Économiques Spéciales et des régions côtières. Les régions côtières du sud ont très largement profité de cette politique de la porte ouverte, notamment parce que la diaspora chinoise, largement originaire de ces provinces, leur a destiné en priorité ses investissements. Sur la période 1977-1997, les provinces côtières ont attiré un peu plus de 70% de l'investissement direct étranger, dont 30% dans la seule région de Guangdong⁵⁰. De 1979 à 1993, le sud-est regroupant les provinces de Guangdong, Hainan et Fudjian, est passé d'une production représentant 7% du PIB à une production représentant plus de 13% du PIB⁵¹. Ces régions jouent un rôle moteur dans la transformation économique de la Chine, notamment à partir des synergies établies avec les chinois d'outre-mer.

Comme nous venons de le voir, cette industrialisation et cette croissance fondées sur l'ouverture se sont manifestées de façon très différenciée dans l'espace chinois. Afin de mieux répartir les activités dans l'espace national et de ne pas aggraver les disparités spatiales, le gouvernement central a récemment décidé de diminuer progressivement les avantages accordés aux zones économiques spéciales. Ainsi, au début 1999, les avantages fiscaux ont été supprimés dans les Zones Économiques Spéciales créées avant 1993, ils le seront dans les autres zones dans les cinq années à venir, à l'exception de Shenzhen, Zuhai, Hainan, Shantou et Xiamen⁵². Cette décision exprime également la volonté du gouvernement de soutenir l'émergence de nouveaux pôles économiques, particulièrement la métropole de Shanghai.

48. Ge (1999).

49. Démurger (1998).

50. Depuis 1992, la Chine est le second pays d'accueil après les États-Unis des capitaux étrangers. Ils concernent surtout l'industrie (65% du total en 1995). Cf. Linge (1997, p.16-17). On doit toutefois noter un ralentissement des investissements étrangers qui s'est confirmé en 1999.

51. Linge (1997, p.72).

52. Tendances de l'économie chinoise (1999, p.4).

1.4. La spécialisation régionale

Les fortes différenciations spatiales que l'on observe tiennent en partie à la politique d'ouverture et de soutien à certaines zones mais aussi, comme nous l'avons vu, à l'histoire ou à la répartition des matières premières. Des calculs de concentration spatiale⁵³ montrent d'ailleurs que les secteurs industriels ont dans la majeure partie des cas tendance à se concentrer dans quelques régions où ils représentent une production dominante ; par exemple, 40% de la valeur ajoutée dans l'industrie du tabac provient de la région de Yunnan. De ce fait, cette région est très spécialisée puisque 60% de sa valeur ajoutée industrielle est générée par ce secteur (cf. Chine – planche 3, carte 2).

Cette approche en termes de spécialisation telle qu'elle est présentée sur la carte illustre la plus ou moins grande dépendance des provinces chinoises. En effet, la spécialisation industrielle représente la plus ou moins grande diversification de la production entre les différents secteurs. Ainsi, les provinces de l'ouest, faiblement peuplées et faiblement industrialisées sont très spécialisées par rapport à la moyenne nationale et leur richesse est donc très dépendante de quelques secteurs. Dans d'autres cas, comme le Heilongjiang, la production industrielle est importante, mais très spécialisée (dans ce cas, il s'agit surtout de la coupe et du transport du bois, du pétrole et du gaz naturel). Les régions centrales apparaissent comme étant les plus diversifiées et elles correspondent au schéma de développement préconisé avant les réformes, à savoir une forte diversification de la production permettant une assez grande autonomie et maintenue grâce au protectionnisme. Quant aux régions côtières du sud-est, elles présentent une spécialisation moyenne. On peut penser que leur plus grande ouverture internationale, notamment par le biais des investissements étrangers, les a conduit à développer leur compétitivité en cherchant à réaliser des économies d'échelle et à se concentrer sur les secteurs à plus forte valeur ajoutée. Elles ne sont ainsi pas trop dépendantes de quelques secteurs tout en évitant une dispersion de leur activité industrielle sur des secteurs dans lesquels elles ne peuvent être concurrentielles. On peut penser que l'évolution vers une plus grande ouverture et le développement des règles du marché dans la sphère économique vont accroître ces tendances.

2 ♦ L'approche volontariste de l'industrialisation en Inde

L. Kennedy

2.1. La construction d'une industrie nationale

Au lendemain de son indépendance en 1947, l'Inde s'engage dans une voie planifiée de développement. La croissance économique est le moyen par lequel elle compte atteindre ses objectifs, dont la réduction des inégalités sociales et spatiales qui accablent la nation. Comme nous l'avons vu plus haut, l'Inde hérite d'une économie de comptoirs et la base industrielle, assez faible, est concentrée autour de quelques métropoles portuaires. Sur le plan social, la grande majorité de la population, qui dépend de l'agriculture, vit dans la pauvreté.

Le choix de la planification fait l'objet d'un assez large consensus parmi les acteurs économiques du pays, et la forte légitimité des premiers dirigeants leur donne une marge de manœuvre importante pour dévelop-

53. Cf. Brun et Renard (1999). Les spécialisations sont calculées à partir d'un indicateur de type Isard pour chacune des régions sur la période 1988-1994. Cet indicateur mesure la différence entre le poids d'un secteur dans la valeur ajoutée régionale et son poids dans la valeur ajoutée nationale. Il est habituellement utilisé pour apprécier la spécialisation régionale : plus il est élevé, plus la région est spécialisée.

per des politiques économiques. Comme ailleurs, la planification représente un effort pour déterminer les quantités et les types de production dans l'économie ; elle doit décider de l'allocation des richesses de la nation entre différents secteurs de l'économie, donc du niveau de l'investissement public et privé, des prix, etc.. Bien que l'État entende jouer un rôle majeur dans l'économie, la propriété reste privée et l'économie mixte qui se met en place commence avec une répartition assez souple entre les deux secteurs. Les industriels indiens, organisés le plus souvent en groupes familiaux, et le milieu des affaires sont même associés à l'élaboration des politiques économiques, notamment à travers des associations professionnelles⁵⁴.

La Constitution de 1950 envisage un système politique de type fédéral, où le pouvoir politique est partagé entre deux niveaux : le Centre ou l'Union à New Delhi et les États fédérés. La répartition des compétences, au moyen de trois listes⁵⁵, traduit le choix d'un État central fort car les postes importants lui reviennent ainsi que la plus grande part des prélèvements fiscaux. Les gouvernements des États dépendent donc du Centre pour une grande partie de leur budget, surtout lorsque leurs propres assiettes fiscales sont réduites. Une commission quinquennale des finances est chargée de partager les recettes entre les États selon une formule qui prend en considération, entre autres, les disparités inter-États. La planification est également sous la responsabilité d'une institution centralisée, la Commission du plan, qui commence ses travaux en 1950 en collaboration proche avec les ministères centraux.

La croissance industrielle occupe une place centrale dans le modèle de développement qui est adopté et les premières politiques industrielles, surtout celle de 1956 et le cadre politique et juridique bâti dans les trois premiers plans (1951-1966), donnent à l'État indien de puissants moyens pour orienter ce secteur⁵⁶. Ainsi certaines activités sont réservées au secteur public (armement, énergie nucléaire, sidérurgie, équipements lourds, mines, télécommunications, etc.), à l'exception des installations privées existantes que l'État s'engage à ne pas nationaliser et d'autres qui sont partagées entre les secteurs public et privé (machines-outils, industries chimiques et pharmaceutiques, matériel de transport, etc.).

À partir du Second Plan surtout (1956-1961), les politiques économiques visent l'accélération de la croissance industrielle, l'accent étant mis sur les industries dites « industrialisantes ». Suivant un des principes de la stratégie de substitution des importations, la production naissante va bénéficier d'une protection à l'égard de la concurrence internationale. Il s'agit d'augmenter les capacités du secteur des biens d'équipements et des industries de base (chimie, engrais, ciment, acier, etc.), ce qui requiert des investissements très importants. Afin d'augmenter le taux d'investissement industriel et de s'assurer que les ressources rares ne sont pas « gaspillées » sur des produits de consommation non-essentiels, qu'ils soient le résultat de production nationale ou étrangère, l'État met en place un système complexe d'autorisations et de contrôles. Ce système régit la création des entreprises privées, leur localisation, leur expansion ainsi que leurs échanges avec l'étranger. Les importations sont étroitement surveillées à partir de 1957 au moyen d'une gestion stricte des devises étrangères (système de quotas, obligation de licences) et avec des droits de douane élevés ; mesures qui ne seront assouplies que dans les années 1980-1990.

Dans la régulation qui se met progressivement en place, l'État

54. Milbert (1996).

55. Les listes I et II énumèrent respectivement les domaines de compétence exclusive de l'Union et des États, la liste III, dite « liste conjointe », les domaines de compétence commun.

Cf. Kennedy (1996).

56. Cette partie s'appuie largement sur Kennedy (2002).

commande, mais la stratégie globale repose sur une complémentarité entre le secteur public qui se charge des industries à forte intensité de capital et le secteur privé qui s'occupe davantage des biens de consommation. La production en provenance de la petite industrie en particulier est jugée souhaitable car peu consommatrice en capital. Répartie sur tout le territoire, y compris dans les villages où continue du moins dans certains secteurs comme le textile, la tradition manufacturière artisanale, la petite industrie aide à absorber la main-d'œuvre en milieu rural. Certaines de ces unités produisent principalement pour les marchés externes (jute, coïr, cuir, etc.) et bénéficient de subventions à l'exportation. Cependant de manière générale, la politique économique indienne est très peu orientée vers les exportations et sa part dans le commerce mondial ne cesse de baisser, de 2% en 1950 à 0,5% en 1980.

L'État central joue le rôle d'entrepreneur, dans le secteur des biens d'équipement surtout, et exerce en tant que tel une forte influence sur la distribution territoriale de la production industrielle. Naturellement, certaines installations sont également dictées par les gisements des matières premières (charbon, fer), mais les pouvoirs publics sont également guidés par leur volonté de réaliser un développement économique spatialement plus équilibré, une des justifications mêmes de la planification du développement. Préoccupés par les impératifs de la construction nationale, ils cherchent à établir des centres économiques dans les capitales des nouveaux États (dont Hyderabad et Bangalore). Comme le montre le tableau suivant, la localisation des entreprises publiques a fortement favorisé des États où la pauvreté en terme de revenu par tête est importante, comme le Bihar, le Madhya Pradesh et l'Orissa⁵⁷. Cependant les États « riches », comme le Punjab, le Maharashtra, l'Haryana ou le Gujarat, ne sont pas parmi ceux qui ont le moins bénéficié.

En plus de ses investissements directs sous la forme de l'établissement d'entreprises publiques, l'État dispose de toute une panoplie de mesures indirectes pour influencer la localisation des industries. Les investissements dans les infrastructures constituent sans doute un de ses leviers les plus importants. Des incitations fiscales et le contrôle des prix sont également employés en Inde pour favoriser le développement industriel des régions périphériques. Le prix de l'acier, par exemple, a longtemps été maintenu identique quelle que soit sa destination dans le but de ne pas décourager l'activité industrielle dans les régions éloignées des centres sidérurgiques⁵⁸. La différence des taux d'imposition entre les États selon la taille des entreprises ou les techniques employées ont également influé sur les décisions de localisation.

57. Ces États sont bien dotés en gisements minéraux, expliquant en cela le niveau élevé des investissements publics.

58. Rosen (1988, p. 17).

Tableau 2 ♦ La répartition des entreprises publiques du gouvernement central dans les États indiens, jusqu'en mars 1979^a

I États principaux	II Pourcentage de l'investissement total	III Position de l'État en termes de l'investissement par tête	IV Position de l'État en termes de revenu par tête en 1970
Andhra Pradesh	3,3	13	12
Assam	2,4	7	11
Bihar	18,4	1	15
Gujarat	4,9	4	4
Haryana	1,4	8	3
Karnataka	3,4	10	8
Kerala	2,4	11	9
Madhya Pradesh	11,8	2	10
Maharashtra	6,2	9	2
Orissa	4,5	3	14
Punjab	2,2	5	1
Rajasthan	1,9	14	6
Tamil Nadu	3,9	12	7
Uttar Pradesh	4,2	15	13
Bengale occidental	6,9	6	5
Autres États et Territoires + Non-alloué et al.	22,2	—	—

a. Sont traités seuls les 15 plus grands États en terme de population.

Sources : Kundu, Misra et Meher (1986, tab. 1.4, p. 15) pour colonnes II et III, Nagaraj, Varoudakis et Végansonès (1998, tab. 1, p. 15) pour colonne IV.

Pour canaliser l'investissement privé, nous l'avons vu, le système des autorisations administratives (ou licences) constitue un moyen privilégié, mais dont on peut maintenant mesurer les limites en terme de distribution spatiale. En effet, pour la période 1953-1982 plus de 70% des licences ont été attribuées aux huit États les plus développés⁵⁹, un chiffre qui reflète aussi l'origine des demandes de la part des acteurs privés. D'autres forces vont également à l'encontre des objectifs affichés de développement régional équilibré, notamment la distribution inégale du crédit bancaire. Préoccupées par la solvabilité de leurs prêts, même les institutions financières non-commerciales ont montré une nette préférence pour les régions développées⁶⁰. Quant aux transferts financiers effectués dans le cadre de la planification, ils n'indiquent pas de tendance nette pour la période 1956-1984 : certains États développés comme le Maharashtra et le Bengale occidental ont reçu une aide élevée par habitant tout comme certains États plus défavorisés comme l'Uttar Pradesh, le Bihar et le Madhya Pradesh.

Ainsi le bilan de ces efforts pour équilibrer le développement industriel paraît assez décevant. Si de nouveaux centres industriels ont été créés, comme le complexe sidérurgique à Rourkela en Orissa, ces pôles de croissance n'ont pas toujours eu les effets multiplicateurs et d'entraînement attendus. Parmi les raisons mises en avant pour expliquer la portée limitée de ces installations industrielles figure la faible valorisation des ressources locales, humaines et physiques. Des critiques s'élèvent dès la fin

59. À partir du tableau 1.7 dans Kundu, Misra et Meher (1986) p. 24-25. Les huit États sont : Bengale occidental, Tamil Nadu, Gujarat, Maharashtra, Punjab, Haryana, Karnataka et Kerala.

60. Kundu, Misra et Meher (1986, p. 22). De même, le rapport crédit/dépôts montre que l'épargne des régions moins développées s'écoule à travers les banques vers les régions plus développées.

des années 1960 contre l'absence de critères économiques dans les décisions publiques de localisation industrielle et contre le rôle croissant des motivations politiques dans ces choix.

Or, ce n'est qu'une partie des critiques qui commencent à s'élever à cette époque, qui concernent en fait toute la stratégie du développement. On déplore par exemple que la croissance, gagnée au prix fort, bénéficie seulement à une couche sociale étroite et qu'elle n'entraîne pas d'amélioration sensible du niveau de vie de l'ensemble de la population. Du point de vue social, il semble qu'une croissance plus équilibrée était compromise par le fait que l'État n'avait pas engagé de réformes institutionnelles de fond, notamment des réformes agraires qui auraient pu atténuer la distribution inégale des moyens de production. Dans le même temps, l'agriculture dont dépend la vaste majorité de la population est relativement négligée dans une stratégie de croissance axée sur l'industrialisation. La durabilité de cette orientation est contestée d'autant que le taux de croissance industrielle stagne à partir de 1965 et jusqu'à la fin de la décennie suivante.

Cette première phase a néanmoins atteint partiellement son but : la croissance industrielle a augmenté de moins de 5% par an à la fin des années 1940 à 9% pendant la première moitié des années 1960, la formation brute de capital fixe augmente de plus de 11% par an de 1950 à 1966. La structure de l'économie a également subi des changements importants en faveur d'une importante diversification du secteur industriel⁶¹. Malgré ces indicateurs de succès, la performance reste en deçà des attentes, une situation qui contribue à éroder la position de force du parti du Congrès au pouvoir depuis l'Indépendance. Aux élections de 1967, il perd le contrôle de huit des seize grands États, marquant une nouvelle ère de concurrence politique. L'avènement des gouvernements de coalition, d'abord dans les États et ensuite au Centre, qui traduit la nécessité de trouver des compromis entre les différents groupes d'intérêt, marque la fin d'un pouvoir central relativement autonome et consensuel.

La crise que subit l'Inde au milieu des années 1960 est provoquée par deux moussons successives déficitaires, qui l'oblige à importer des céréales et par deux conflits (avec la Chine et le Pakistan) qui augmentent les dépenses militaires et réduisent l'aide étrangère. Elle contribue à accentuer la pression sur les ressources nationales et à faire ressentir la vulnérabilité du pays à l'égard de l'aide internationale qui finance environ un cinquième des investissements. Cette situation de crise conduit le gouvernement à contrôler plus étroitement l'activité industrielle privée et l'accès aux devises (nationalisation des plus grandes banques en 1969) et elle entraîne de façon générale une réorientation politique, macroéconomique et sectorielle. La flambée de l'inflation qui atteint 50% en 1966-1967 contraint le gouvernement à dévaluer la roupie d'un tiers de sa valeur. Une nouvelle stratégie est adoptée à l'égard de l'agriculture avec notamment des investissements publics plus importants dans l'irrigation qui dépassent dans le Quatrième Plan (1969-1974) ceux destinés à l'industrie, et l'introduction de variétés à haut rendement. Ces dernières permettent une amélioration sensible de la production agricole, mais elles renforcent les disparités géographiques du pays dans la mesure où certaines régions sont plus à même d'en profiter comme le Punjab, l'Haryana, et les deltas de l'Andhra Pradesh et du Tamil Nadu.

61. La part du secteur des biens de consommation dans la valeur ajoutée manufacturière totale était environ 60% dans les années 1950, elle a baissé à 30-35% à la fin des années 1970 ; la part des biens de capital a augmenté de 30 à 50% dans la même période. Cf. Rosen (1988, p. 4).

Pendant la décennie 1970, l'Inde est ébranlée par la conjonction de plusieurs circonstances : en 1971, l'Inde et le Pakistan s'affrontent pour la troisième fois dans la guerre d'Indépendance du Bangladesh ; le parti du Congrès prend, sous la direction d'Indira Gandhi, un virage autoritaire et populiste ; une période d'instabilité sociale s'instaure sous la forme de grèves et d'autres mouvements populaires et traduit un malaise croissant dans la société. Le point culminant est l'état d'urgence déclaré en juin 1975 qui suspend la démocratie pendant presque deux ans.

Sur le plan économique, la dynamique industrielle de la première période s'essouffle, et la stagnation de ce secteur clé entre 1965 et 1975 ne manque pas d'ébranler le modèle en vigueur. Les causes, qui font l'objet de débats encore aujourd'hui⁶², sont à relier sans doute avec la chute de l'investissement public après 1965. L'État bute contre les difficultés de financement des plans, situation aggravée par la baisse de l'aide externe. La performance des entreprises publiques, les premières bénéficiaires des investissements, est insatisfaisante (retards, problèmes de gestion et d'entretien) et compromet leur capacité de créer des ressources et des emplois. Une concurrence entre les secteurs privé et public pour l'accès au capital rare s'affirme et les critiques croissantes dans le milieu des affaires sur les pesanteurs bureaucratiques se font entendre. En même temps, la frustration monte dans les couches modestes de la population, restées à l'écart des gains de la croissance. Certaines régions connaissent même de fortes instabilités avec des mouvements agraires violents d'inspiration maoïste.

C'est dans les années 1970 que l'Inde cherche pour la première fois à développer ses exportations. Jusqu'alors, et c'est une des critiques majeures faites à l'égard de la stratégie indienne de développement, elle a prêté peu d'attention aux échanges. Possédant un marché intérieur important, elle avait préféré le protéger pour ses industries naissantes, et mettre les quelques devises étrangères au service des secteurs prioritaires pour l'importation des équipements. Or la stratégie de substitution des importations semble atteindre ses limites, du moins dans certains secteurs comme celui des biens de consommation durables qui manifeste un excès de capacité. Entre 1950 et 1980 la croissance du PNB n'était que de 3,5% par an en moyenne, par rapport à une croissance démographique de 2,2% : l'économie ne progresse pas suffisamment pour endiguer la pauvreté. La dégradation de la situation financière, la dépendance de l'aide extérieure, des goulots d'étranglement, une production industrielle relativement peu performante, toutes ces raisons favorisent une ouverture timide de l'économie. Elle répond au demeurant à une demande croissante de la part des classes moyennes qui aspirent à une consommation plus variée. Les incitations sont développées en faveur des exportations, les investissements étrangers sont facilités et l'entrée, encore de façon restrictive, de biens de consommation est autorisée. Le rythme est progressif et il n'y a pas encore rupture.

Sur le plan spatial, le gouvernement renouvelle dans le quatrième Plan (1969-1974) son engagement à réduire les disparités régionales. Il identifie les districts sous-développés ou « en retard » (*backward districts*)⁶³ du point de vue socio-économique et entreprend d'y encourager les investissements de la part des entreprises publiques et privées. En 1984, le gouvernement avait ainsi déclaré « sous-développés » 247 des 386 districts du pays, soit plus des deux tiers du territoire national⁶⁴. On peut penser que

62. Voir Nayyar (1994).

63. Les districts sont des unités administratives intermédiaires, entre l'État fédéré et la commune.

64. Des réductions supplémentaires sont proposées pour les investissements dans les 101 districts déclarés « sous-développés », comme une subvention de 10-15% du capital investi et des conditions exceptionnelles pour importer. Voir Rosen (1988, p. 76).

cette multiplication de zones prioritaires réduit l'efficacité de cet exercice d'aménagement du territoire d'autant que ce sont les districts contigus aux régions développées qui attirent le plus d'investissements. Les incitations incluent des termes favorables de crédit, des réductions fiscales et des subventions pour couvrir les coûts de transport plus élevés. Les États fédérés sont associés à la tâche, et ils fondent des institutions spéciales destinées à financer à taux favorables et à long terme des entreprises industrielles. En parallèle, ils développent des parcs industriels et leurs propres mesures incitatives (cf. encadré sur les zones spéciales en fin de chapitre).

Diverses politiques visant le développement des infrastructures et donc des capacités de croissance économique des villes petites et moyennes sont également mises en œuvre pendant cette période. Dans les années 1980, dans le cadre des programmes parrainés par la Banque mondiale, l'accent est mis davantage sur le renforcement des finances municipales afin de les rendre plus autonomes par rapport à leurs administrations de tutelle au niveau des États fédérés. Car même lorsque les fonds publics ne sont pas détournés de leur destination par une administration de plus en plus discréditée par la corruption et le clientélisme, ils se révèlent trop faibles et trop éparpillés dans l'espace pour avoir un effet sensible sur le développement industriel.

Soulignons cependant que l'Inde abrite de nombreuses villes industrielles petites et moyennes situées un peu partout dans le pays. Ce sont des exemples de « développement spontané », dont le succès repose autant sur des facteurs socioculturels et historiques qu'économiques. Une configuration courante parmi les cas de réussite est une spécialisation traditionnelle des entreprises (textiles, cuir, mécanique, vélos, etc.), organisées en districts, qui se mécanisent ou se diversifient, souvent à l'aide d'investissements provenant d'une agriculture productive. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une dynamique entrepreneuriale locale ou régionale, de petites entreprises, souvent familiales, qui s'appuient sur une main-d'œuvre « flexible » et peu qualifiée. La petite industrie assurait en 1980 environ la moitié de la production industrielle et plus d'un tiers des exportations totales. Elle emploie 23,6 millions de personnes par rapport à 4,5 millions pour les grandes et moyennes entreprises industrielles⁶⁵.

La première réorientation importante de la stratégie indienne du développement arrive dans les années 1980, avec un desserrement des contrôles sur le secteur privé et une plus grande ouverture aux échanges. Rajiv Gandhi, qui devient Premier Ministre en 1984, souhaite donner une image moderne à l'Inde et préparer son entrée dans le 21^e siècle. La libéralisation des importations et des investissements privés étrangers vise en premier lieu une amélioration de la compétitivité de l'industrie indienne et le renouvellement de l'appareil productif. Bien qu'elle ne soit que partielle, et remise en cause à la fin de la décennie par le gouvernement suivant, cette réorientation se solde par un taux de croissance plus soutenu pour la deuxième moitié des années 1980. La progression du secteur industriel en particulier s'accélère, tirée par une demande plus soutenue pour les biens de consommation (automobiles, électroménager, télévisions). Cependant cette croissance s'accompagne d'une détérioration des grands équilibres : jusque-là peu endettée, l'Inde voit se creuser son déficit budgétaire ainsi que sa dette extérieure, et l'inflation monte de manière inquiétante pour atteindre 17% pendant l'été 1991.

La vraie rupture politique vient en 1991 lorsqu'une crise financière oblige l'Inde à recourir au FMI et à adopter un programme d'ajuste-

65. Etienne (1998, p. 100).

ment structurel. En plus d'une stabilisation macro-économique, les réformes remettent en cause la relative fermeture du pays vis-à-vis de l'économie mondiale. Sur le plan monétaire, la roupie est dévaluée et les mesures sont prises pour la rendre convertible. La nouvelle politique commerciale définit un régime plus libéral : un des objectifs est d'augmenter le niveau des exportations, et diverses incitations ont été élaborées à cet effet. Les importations sont également libéralisées et les droits de douane diminuent progressivement. Cependant l'interdiction d'importer certains biens de consommation (biens électroniques, textiles, produits alimentaires, etc.) est maintenue afin de protéger la production nationale.

L'attitude envers les investisseurs étrangers a complètement changé : le capital étranger peut représenter jusqu'à 51% pour les entreprises en participation et jusqu'à 100% dans certains secteurs prioritaires, comme l'énergie, où sont offertes en sus d'importantes réductions fiscales. De même, la nouvelle politique industrielle exprime de nombreux changements qui visent à encourager et à faciliter l'investissement industriel, indien ou étranger. Le secteur privé peut intervenir désormais dans la plupart des domaines d'activité autrefois réservés à l'État. Les procédures administratives sont simplifiées et les autorisations pour les investissements sont devenues rapides ou automatiques.

Prises dans leur ensemble, ces réformes marquent un infléchissement en faveur d'une stratégie de croissance par les échanges et par l'ouverture aux investissements étrangers. La part du commerce international dans le PIB a augmenté de 14% en 1992 à plus de 20% en 1998⁶⁶. Bien qu'il soit trop tôt pour en tirer des conclusions définitives, on peut observer que la croissance industrielle est relativement forte (plus de 7,5% pendant trois années successives, 1994-1997) et dépasse les taux des années 1980⁶⁷. Cependant les dernières années ont vu un ralentissement, lié à la fois à l'instabilité politique à partir de 1996 (absence de majorité parlementaire) et à la conjoncture internationale. La croissance des exportations par exemple a sensiblement ralenti après une performance remarquable entre 1991-1996 (16% en moyenne).

Sur le plan spatial, les premiers indices suggèrent que les réformes contribuent à un processus de concentration des activités industrielles. Ce sont les régions les plus développées, par exemple le Maharashtra et le Gujarat, qui attirent le gros des investissements étrangers. À l'intérieur des États, les activités tendent aussi à se concentrer autour de quelques zones, souvent en marge des grandes villes et le long des principaux axes de communication. Dans la régulation actuelle, l'État ne jouit pas du même degré d'influence sur la localisation industrielle que dans la période précédente. Sans que cela soit explicité dans les politiques, force est de constater que l'on ne donne pas au rééquilibrage spatial la même importance qu'avant. Or, il faut sans doute nuancer les observations sur la période actuelle à la lumière du bilan médiocre de la période précédente. Car, en dépit des efforts et de la volonté affichée par les gouvernements successifs de réduire les inégalités régionales, celles-ci n'ont pas cessé de se creuser au fil des années. Alors qu'en 1960 le revenu par tête de l'État le plus riche était presque trois fois plus élevé que celui de l'État le plus pauvre, ce rapport est aujourd'hui de quatre⁶⁸. Dans la période 1960-1994, les États les plus riches sont restés les plus riches, le taux de croissance par habitant des États les plus pauvres est resté en dessous de la moyenne nationale.

Un des effets indirects des réformes économiques, qui ne manquera pas d'avoir des conséquences spatiales, est l'augmentation relative

66. Parikh (1999, p. 3).

67. World Bank (1997, p. 39).

68. Nagaraj, Varoudakis et Végansonés (1998, p. 15).

de la discrétion des États fédérés en matière de développement économique. Jusqu'alors, comme nous l'avons vu plus haut, toutes les décisions d'investissement s'acheminaient par les ministères centraux et le gouvernement central était l'unique arbitre pour les questions de redistribution entre les États. Naturellement les politiques macroéconomiques restent l'affaire de New Delhi, mais les États peuvent désormais définir les conditions d'investissement sur leurs territoires au moyen des réductions fiscales et d'autres primes de localisation. Un des résultats est une montée de la concurrence entre les différents États pour attirer les investisseurs. En effet, face à un abaissement des investissements publics, qui étaient un facteur majeur de croissance dans la période précédant les réformes⁶⁹, les États doivent faire leur possible pour accroître l'investissement privé. Une comparaison des conditions d'investissement affichées par les différents États montre une assez grande similitude, quoique avec quelques accents différents, mais il est notoire que les négociations informelles peuvent conduire à des engagements d'aides supplémentaires. De manière générale, il semble que dans le contexte actuel États fédérés comme État central sont prêts à reléguer au second plan la question du rééquilibrage spatial, même s'ils maintiennent certaines mesures de discrimination positive envers les districts désignés comme étant défavorisés. En pratique, ces incitations sont proposées dans de plus en plus de cas. Ainsi par exemple, le Tamil Nadu, un État relativement industrialisé du sud du pays, a développé ces dernières années de nouveaux parcs industriels à proximité de Chennai, auxquels sont accordées les mêmes subventions et autres mesures favorables qu'aux districts défavorisés. Or en principe les installations industrielles sont exclues dans un périmètre de 50 kilomètres des grandes villes.

3 ◆ Les phases de l'industrialisation thaïlandaise

D. Kermel-Torrès, Ph. Schar

3.1. Pouvoir militaire, État bureaucratique et substitution des importations

Rappelons que l'économie thaïlandaise reste, à la fin des années 1950, très tributaire de son agriculture tant par l'importance de l'emploi dans ce secteur (80% des actifs) que par celle de sa contribution au PNB (40%). Les activités manufacturières, certes faiblement développées à cette époque, sont concentrées entre les mains de l'État qui est devenu le premier investisseur industriel du pays après le renversement de la monarchie absolue en 1932⁷⁰.

Les difficultés économiques de la fin des années 1950, le dysfonctionnement des entreprises publiques et la ferme condamnation par la Banque mondiale de la ligne économique suivie pendant près de trois décennies⁷¹, conduisent le Général Sarit à réorienter radicalement les politiques économiques et industrielles après sa prise du pouvoir en 1958. Cette date marque le début d'une politique active d'appui au secteur privé. Suivant les recommandations de la Banque mondiale, l'État se fixe comme objectif premier de promouvoir le développement du capitalisme national et d'attirer les capitaux étrangers dans le cadre d'une stratégie d'industrialisation basée sur la substitution des importations. Pour ce faire, il se donne un nouveau cadre administratif et légal en créant notamment le *Board of Investment* (BOI) et le *National Economic Development Board* (NEDB) :

69. World Bank (1997).

70. L'État contrôle directement plus de 150 entreprises en 1957 (Ingram, 1971).

71. World Bank (1959).

Bureau de la planification) entre 1959 et 1963. Les deux premiers plans de développement (1961-1972) mettent l'accent sur l'investissement public dans les infrastructures nécessaires pour stimuler la croissance économique et l'investissement privé (énergie, transports, communications). Ils sont le résultat des technocrates du NEDB assistés dans leur tâche par des experts occidentaux, notamment de la Banque mondiale. Les investissements publics sont financés par une taxe sur la production de riz, l'augmentation des taxes sur les exportations et l'aide américaine. Les investissements industriels privés sont encouragés par le biais de concessions fiscales et douanières. Le BOI, chargé de faire appliquer ces mesures, devient le principal outil de la nouvelle politique industrielle.

Cette stratégie s'accompagne d'un ensemble de mesures macroéconomiques visant à créer un environnement stable. L'État s'engage également à ne pas entrer en compétition avec le secteur privé et exclut toute possibilité de nationalisation. Le pouvoir militaire établit la « paix sociale » par élimination de l'opposition politique et syndicale. L'industrialisation de substitution des importations profite largement du rôle de la Thaïlande dans la ligne de front anticommuniste du fait de l'augmentation sensible de la consommation intérieure liée à la présence de l'armée américaine. La croissance annuelle moyenne du secteur manufacturier est de l'ordre de 10% entre 1960 et 1970, celle du Produit National Brut est supérieure à 8%. Les milieux d'affaires qui étaient largement opposés à l'ancienne stratégie de capitalisme d'État perçue comme un frein à leur capacité d'extension soutiennent ces réorientations. Ils n'interviennent pas directement dans les prises de décisions mais sont à même de défendre ou faire promouvoir leurs intérêts par le jeu des relations personnelles privilégiées qu'ils entretiennent avec le pouvoir.

Ce premier régime de croissance industrielle se développe jusqu'au milieu des années 1970. La stratégie d'industrialisation par substitution des importations se traduit par une forte concentration des investissements publics et privés dans l'agglomération de Bangkok et dans une première couronne mordant sur les provinces immédiates. La localisation des implantations industrielles, dont les productions sont destinées à remplacer les importations de produits de consommation courante, suit celles des investissements publics dans les infrastructures, permettant ainsi de répondre à la demande du marché urbain de la capitale, à peu près exclusif à cette époque. L'industrialisation renforce donc une configuration spatiale de type dual : d'un côté Bangkok et le Centre, où se construit l'essentiel du secteur manufacturier, de l'autre, les régions périphériques qui soutiennent et participent largement à l'effort d'industrialisation. Fournissant d'importants contingents de main-d'œuvre à cette industrie géographiquement polarisée, ces régions sont le siège, à la faveur d'un ensemble de facteurs (défrichements, colonisations agricoles, demandes de certains marchés internationaux,...) de l'expansion d'une agriculture tournée vers l'exportation. Inégalement intégrées dans le système agro-industriel, ces nouvelles cultures jouent un rôle non négligeable dans le financement de l'industrialisation par le biais des taxations sur les produits d'exportation. Ce trait confère aux régions périphériques un caractère spécifique: agricoles elles le sont, mais il s'agit d'une agriculture ni marginale ni stagnante dans le processus de croissance qui touche la Thaïlande à cette époque.

Le « laisser-faire » des pouvoirs publics d'un point de vue de la localisation des activités industrielles ne traduit pas forcément un manque

de prise en considération de l'importance des déséquilibres spatiaux mais relève plutôt d'un souci de ne pas compromettre les chances de réussite d'une industrialisation guidée vers l'établissement de secteurs estimés vitaux pour la croissance nationale. On rejoint en cela l'un des principes évoqués précédemment, à savoir une action de l'État qui n'entrave pas la croissance ou les intérêts du secteur privé. Une idéologie de l'aménagement du territoire se met toutefois progressivement en place durant les années 1960 en réponse à cette centralisation excessive. Il s'agit essentiellement d'une politique de développement des infrastructures (réseau routier et irrigation surtout) et de projets de développement rural financés avec l'aide américaine. L'objectif est à la fois de lutter contre une forme de sous-développement des régions périphériques et d'assurer une propagande pro-gouvernementale et anticommuniste alors que les premières rébellions contre le pouvoir central et les activités de guérilla commencent à apparaître dans les régions du Nord, Nord-Est et Sud.

3.2. L'orientation progressive vers une industrialisation tirée par les exportations

Si la stratégie de substitution des importations a permis à la Thaïlande d'asseoir sa base industrielle, elle bute rapidement sur l'étroitesse et la saturation progressive du marché intérieur aggravées au milieu des années 1970 par une baisse de la demande liée au retrait américain du Vietnam. La réponse est alors une ouverture progressive par une phase de transition où cohabitent mesures incitatives au développement des industries exportatrices et mesures protectionnistes pour certains secteurs industriels estimés vitaux pour l'économie nationale. Les premières mesures fiscales et bancaires en faveur d'une industrialisation orientée vers l'exportation sont introduites lors du 3^e plan (1972-1977) sans que ces changements remettent en cause l'industrialisation de substitution des importations : les privilèges précédemment instaurés sont reconduits dans la mesure où il n'entrent pas en conflit avec les nouvelles orientations. Cette tendance sera reconduite lors du 4^e plan (1977-1981) qui incorpore pour la première fois la notion de développement social : le bureau de la planification est renommé NESDB (National Economic and Social Development Board).

Le débat autour des orientations de la politique industrielle a animé toutes les années 1970. Si une stratégie d'industrialisation tirée par les exportations (largement encouragée par la Banque mondiale) commence à trouver un écho favorable auprès de quelques économistes et technocrates du bureau de la planification et du BOI (comme l'attestent les tentatives faites lors des 3^e et 4^e plans) le Ministère des Finances et l'institution militaire y sont fermement hostiles. L'opposition du premier est liée à l'importance des réformes fiscales et tarifaires nécessaires qui mettraient en péril les revenus de l'État. Quant aux militaires, ils soutiennent fermement l'industrialisation de substitution des importations qui leur permet de profiter d'une monnaie surévaluée pour leurs approvisionnements en armements à l'étranger et ce d'autant plus qu'avec le retrait américain du Vietnam, le budget de la Défense dépend seulement du budget national.

Cette période est également marquée par une situation politique et économique instable (turbulences de l'économie mondiale après le premier choc pétrolier, croissance des exportations de matières premières compromise par la fermeture progressive de la frontière agricole et baisse

des prix sur les marchés mondiaux, coup d'État militaire sanglant de 1976, guérillas dans les zones frontalières). Les réponses apportées dans un premier temps par l'État qui consistent à vouloir maintenir un appui fort à la politique d'industrialisation par substitution des importations apparaissent très vite comme des solutions à court terme. Les divergences au sein de la classe bureaucratique et capitaliste, comme la position de l'institution militaire⁷², n'autoriseront toutefois la réorientation ferme de la politique industrielle qu'après la récession du début des années 1980 faisant suite au deuxième choc pétrolier de 1979.

Malgré un environnement politique et économique peu favorable, les industriels produisant pour l'exportation connaissent une certaine réussite durant les années 1970 (la part de la production industrielle passe de 10 à 20% de la valeur totale des exportations). Deux décennies de croissance ont permis non seulement d'élargir la base économique de l'élite capitaliste mais aussi d'accroître sa capacité d'organisation et de revendication en termes de définition des politiques publiques. Sous la pression de ces groupes et celle de la Banque mondiale et du Fond Monétaire International, l'État entreprend un plan d'ajustement structurel au début des années 1980 et appuie résolument une industrialisation orientée vers les exportations. Dans une économie où la main-d'œuvre est jugée abondante, bon marché et facilement mobilisable, la priorité est donnée aux secteurs et techniques intensifs en travail. Cette stratégie profite des politiques de délocalisation industrielle des pays asiatiques, notamment le Japon et la République de Corée. Le rôle du capital étranger ne se limite pas simplement à l'importance des investissements directs mais il permet également le renforcement des groupes thaïlandais sur les marchés mondiaux à travers la constitution d'entreprises en participation.

Croissance industrielle et redéfinition du rôle des élites en Thaïlande

La forte croissance enregistrée depuis le milieu des années 1980 (plus de 10% en moyenne entre 1987 et 1993) s'accompagne d'une redéfinition du rôle de l'élite capitaliste. Au-delà d'un dialogue formalisé entre l'État et le secteur privé concrétisé par la création du Joint Private-Public Sectors Consultative Committee (JPPCC), les années 1980 sont marquées par une multiplication d'associations (Chambres de Commerce provinciales, association sectorielles d'industriels,...), qui soutenues par les politiciens élus à la Chambre, représentent un fort pouvoir de pression. La participation de l'élite capitaliste à la définition des politiques publiques est encore renforcée par sa représentation plus importante au Parlement, au gouvernement et dans la bureaucratie. Ce changement se fait en parallèle avec une évolution du régime politique vers un système semi-démocratique. Le déclin politique des militaires depuis la fin des années 1970 s'accompagne d'un intérêt accru des entrepreneurs pour la Chambre. Ils occupent près de 40 % des sièges tout au long de la décennie et fournissent bon nombre de ministres et membres de cabinets ministériels. Ils représentent également un poids grandissant dans la direction des principaux partis politiques. Le rôle du secteur privé est largement accru après la tentative avortée de reprise du contrôle du pouvoir par les militaires en 1992. De nombreux hommes d'affaires sont nommés au comité exécutif du NESDB, responsable du 7^e plan (1992-1996), ou appelés à participer au gouvernement.

72. Sur l'évolution des relations entre élites bureaucratique, militaire et capitaliste, voir Phongpaichit (1992).

Le fonctionnement du système bureaucratique a rendu possible le concours des milieux d'affaires aux processus de développement sous des termes de références déterminés par l'État. Les orientations actuelles des politiques de développement sont le résultat de consultations, formelles ou non, entre hauts fonctionnaires, élus et représentants de groupes sociaux où le poids des élites bureaucratique et capitaliste est largement dominant. La capacité de réforme de l'État est valorisée par l'apport du secteur privé en termes d'informations et d'expertises, ce qui, en quelque sorte, le légitimise : les technocrates apparaissent alors comme les principaux réformateurs du pays en même temps que les gardiens de l'intérêt national. La création des JPPCC traduit une évolution certaine de la philosophie du développement en Thaïlande. L'État souhaite et recherche la coopération du secteur privé pour trouver des solutions aux problèmes économiques et sociaux de la nation. La part de l'élite capitaliste est croissante dans la prise en charge de l'équipement du pays ; l'État la sollicite pour réduire les inégalités sociales et spatiales, notamment par le biais d'une politique d'appui à la déconcentration industrielle et à l'industrialisation régionale.

L'orientation progressive vers une industrialisation orientée vers les exportations traduit le rôle croissant du secteur privé dans la définition des politiques industrielles. L'opinion des associations d'entrepreneurs (Thai Chamber of Commerce, Association of Thai Industries, Thai Bankers Association,...) est sollicitée pour l'élaboration des 3^e et 4^e plans. Ce type de relations est formalisé en 1981 avec la création du *Joint Private/Public Sectors Consultative Committee* (JPPCC) répondant à la nécessité d'un dialogue institutionnalisé devant les problèmes multidimensionnels posés par la complexité croissante du contexte économique. Le rôle du JPPCC est indéniable dans les réorientations de la politique industrielle au début des années 1980. Il exerce également une influence indirecte importante à travers sa représentation dans le comité exécutif du BOI⁷³.

3.3. L'intégration de l'espace dans les politiques industrielles

Les premières mesures introduites en 1972 en faveur d'une industrialisation orientée vers l'exportation s'accompagnent des premières tentatives d'extension spatiale de l'activité industrielle hors de Bangkok et des provinces limitrophes. Le BOI recommande un appui à certains pôles urbains de croissance régionaux pour y attirer les investissements privés et stimuler une meilleure distribution géographique des industries. Il identifie ainsi quelques districts qu'il hiérarchise en 4 Zones pour la Promotion de l'Investissement qui reçoivent, au même titre que les zones industrielles, les privilèges les plus importants (cf. Thaïlande - planche 2).

La simultanéité de ces mesures avec les premières tentatives de réorientation de la politique industrielle n'est pas fortuite. Une industrialisation tournée vers l'exportation, plus intensive en main-d'œuvre et en matières premières domestiques doit permettre d'incorporer dans une croissance nationale des régions périphériques perçues comme à la traîne, peuplées d'agriculteurs sous-employés ayant des revenus très nettement inférieurs à la moyenne nationale et menacés par la régression relative de

73. Dhiratayakinant (1995).

l'agriculture dans l'économie. Par ailleurs, elle doit également faciliter l'intégration dans l'espace national des régions séduites par la sécession communiste.

Les mesures mises en place pour attirer l'investissement industriel vers les zones spéciales n'eurent cependant pas d'effets notables sur la répartition régionale des usines promues. De 1970 à 1977, plus de 80% d'entre elles étaient destinées à la région du Centre⁷⁴, dont plus de 50% pour Bangkok et la province contiguë maritime de Samut Prakhan. Outre la faiblesse relative des concessions accordées aux zones spéciales, l'attrait de l'agglomération de Bangkok en termes de marché, d'infrastructures, de main-d'œuvre, d'économies d'échelles et d'économies externes reste durant cette période suffisamment fort pour dissuader les industriels d'investir dans les régions périphériques du Nord, Nord-Est et Sud qui restent perçues comme des régions très éloignées et très sensibles d'un point de vue socio-politique.

Le renforcement des privilèges du BOI en 1977 puis en 1983 au bénéfice des Zones spéciales d'investissement, l'appui supérieur que sont censées leur donner les institutions bancaires⁷⁵ ne bouleversent pas la position relative des régions périphériques. Elles atteignent 20% de la promotion à l'échelle du pays, même si le nombre d'usines promues a quadruplé entre 1978 et 1984 démontrant les efforts des pouvoirs publics à doter certaines villes d'infrastructures et attestant d'une plus grande insertion des entrepreneurs régionaux dans le mouvement d'industrialisation. Le renforcement de la position du Centre s'opère par un déploiement spatial qui gagne les provinces limitrophes au pôle Bangkok-Samut Prakhan. Cette ceinture constitue une première auréole qui attire près de 20 % des nouvelles implantations promues alors que la position relative de Bangkok s'infléchit. Celle-ci n'en contribue pas moins pour 57% au produit brut manufacturier national. Les privilèges sont toujours modulés selon la même carte des espaces prioritaires. Les privilèges accordés au pôle bangkokien, plus faibles dans l'absolu, sont assortis de clauses qui en relèvent le niveau en fonction de l'importance des exportations et du nombre d'emplois créés, trahissant une préoccupation grandissante : le passage à une industrialisation tournée vers les exportations et à forte intensité de main-d'œuvre.

La réorientation plus marquée vers une production manufacturière pour l'exportation doit aller de pair, pour les autorités publiques, avec la nécessité de favoriser la déconcentration industrielle et de lutter contre la pauvreté rurale. Ces grandes lignes directrices sont affichées dans le 5^e Plan (1982-1986) et affirmées dans le 6^e (1987-1991). L'action publique se concentre sur deux grands thèmes. Le premier consiste à favoriser la diversification de l'agriculture régionale et l'intensification de certains secteurs agricoles apparaissant compétitifs sur le marché mondial. La réorientation des productions agricoles se pose de plus en plus en termes de renforcement de leur intégration dans un secteur industriel résolument tourné vers l'exportation : elles se caractérisent par une valeur ajoutée industrielle supérieure à celle de la 1^e phase. Le deuxième thème consiste à développer les investissements dans les infrastructures nécessaires à l'industrialisation des régions périphériques; industrialisation qui se voit encouragée par une série de mesures fiscales qui affirment clairement une préoccupation de rééquilibrage spatial.

En 1984, alors que s'affirment les critères d'incitation à l'exportation, les Zones pour la Promotion de l'Investissement sont étendues pour

74. Les statistiques disponibles de 1970 à 1988 ne permettent pas de ventiler les implantations industrielles entre les régions que distinguera par la suite le BOI, i.e. le Centre, l'Est et l'Ouest. Elles sont pour cette période regroupées dans une grande région Centre. Ces statistiques ne permettent pas non plus de faire la distinction entre les entreprises promues et celles ayant effectivement démarré. L'obtention des privilèges du BOI passe par 4 phases successives: soumission du projet industriel, approbation du projet par le BOI, accord de promotion, démarrage de l'établissement industriel.

75. Les deux institutions spécialisées dans le crédit industriel furent sommées en 1975 de consacrer au moins 60% des dépôts faits dans les branches provinciales à des financements locaux pour endiguer le drainage de leurs ressources par le pôle de Bangkok.

intégrer toutes les provinces qui ne font pas partie de la première auréole, située à 50 km de Bangkok. En 1987, la deuxième auréole, 50 km plus loin, en est exclue à son tour. En vain, car parmi les entreprises promues par le BOI, près de 25 % le sont pour la première couronne de 1984 à 1987 et pour la seconde de 1987 à 1990. La croissance de cette dernière est notable, sous l'effet du complexe industriel Eastern Seaboard lancé par l'État. L'avancée du front industriel à partir du pôle bangkokien s'explique autant par des facteurs d'attraction des provinces plus éloignées de Bangkok (infrastructures et privilèges non négligeables obtenus dans les parcs industriels) que par la congestion et les coûts d'opération dans la métropole. En 1989, une nouvelle réorganisation spatiale en 3 zones plante le décor jusqu'en 2000 de la promotion des investissements par l'État. Bénéficiant des exonérations les plus fortes les projets qui s'implantent dans la zone 3 rassemblant en particulier les régions Nord, Nord-Est et du Sud. Leurs attributions, qui avaient augmenté dès les réorganisations de 1987, se sont accélérées à la faveur des mesures de 1991 attribuant encore à la zone 3 des privilèges accrus pour y favoriser la création d'usines et la relocalisation à partir des deux autres zones. Les conditions de localisation dans des zones industrielles reconnues par les pouvoirs publics ou de la proportion des exportations ont été notablement assouplies. Les réductions fiscales et douanières dont peuvent bénéficier les entreprises en Zones 1 et 2 sont plus qu'avant liées à des critères d'exportation et de localisation dans des parcs industriels, de secteurs classés prioritaires, notamment d'activités ouvertes par l'État au secteur privé (télécommunication, recherche et développement technologiques), le critère de la création d'emplois s'est par contre effacé.

En 2000, les ajustements spatiaux ont consisté à créer, à partir de certaines des provinces les plus défavorisées des régions périphériques couvertes par la zone 3, une zone spéciale avec le plus fort taux d'incitations. Compte tenu de la détérioration de la situation fiscale depuis 1997, une efficacité supérieure est attendue des subventions accordées aux nouveaux investisseurs, notamment étrangers, pour répondre aux besoins économiques et sociaux. La remise en cause dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce des critères utilisés jusque-là pour subventionner l'investissement privé militait aussi pour une prise en compte plus explicite des inégalités spatiales de développement. Les effets des mesures sur la répartition spatiale de l'activité industrielle seront analysés rapidement dans le chapitre suivant par l'appréciation de la répartition des projets soutenus par le BOI entre les 3 zones établies jusqu'en 2000.

Le passage en 1984 d'une approche concentrée sur quelques espaces - des districts constituant les zones prioritaires - à une approche plus englobante (les provinces entières de la zone 3) témoigne d'un élément supplémentaire que la politique spatiale d'industrialisation est supposée prendre en compte. L'accentuation de la politique de décentralisation administrative et politique qui accorde plus de pouvoirs aux collectivités locales (provinces et districts) est présentée comme nationale. La politique d'appui au secteur industriel conduite par une agence centrale ne peut donc officiellement pénaliser certaines parties du territoire en les excluant de sa carte d'admissibilité à une aide spéciale. Le BOI considère par conséquent toutes ces provinces et l'ensemble de leur territoire sur un pied d'égalité et laisse le marché sélectionner les localisations par sa proposition des implantations industrielles ou de services, d'où la tendance à la création ou le renforcement d'enclaves industrielles dans les régions périphériques.

L'industrialisation tournée vers les exportations se traduit par une très nette inflexion vers les industries de main-d'œuvre. La volonté d'un redéploiement industriel vers les régions périphériques du pays traduit, au-delà des préoccupations de rééquilibrage spatial, la nécessité d'offrir aux entrepreneurs les moyens de lutter contre l'érosion progressive de leur compétitivité sur les marchés internationaux en leur permettant d'accéder plus facilement à des réservoirs jugés inépuisables de main-d'œuvre rurale bon marché sur lesquels peut s'appuyer la poursuite de la croissance nationale.

Les zones spéciales en Inde

En 1965, l'Inde a établi une zone de libre échange à Kandla, au Gujarat, la première de ce type en Inde et une des premières en Asie. Plus tard, dans les années 1980, sept zones d'exportations sont créées à : Santa Cruz (Maharashtra), Kochi (Kerala), Chennai (Tamil Nadu), Noida (Uttar Pradesh), Falta (Bengale Occidental), Visakhapatnam (Andhra Pradesh) et Surat (Gujarat). Elles ont été créées par le gouvernement central avec le soutien des gouvernements des États et sont gérées par le Ministère du commerce. Elles sont toutes situées à proximité ou dans des grandes villes. L'objectif est de donner aux unités industrielles établies dans ces zones certains avantages pour asseoir leur compétitivité dans les marchés internationaux non seulement en termes de prix mais aussi de qualité. Il est précisé que la production ne doit pas y être polluante.

Parmi les avantages accordés aux entreprises sont : l'autorisation d'importer sans droits de douane des biens d'équipement et des intrants, des allègements fiscaux et des subventions diverses sur les terrains, le coût du capital ou de l'énergie.

Les États peuvent offrir des avantages supplémentaires, par exemple à l'égard des petites et moyennes entreprises, comme des délais supplémentaires pour acquitter les taxes locales. Par ailleurs, certains États ont choisi de promouvoir quelques domaines de spécialisation comme l'informatique et l'électronique. D'autres sont particulièrement actifs dans les domaines de la joaillerie.

Le véritable essor et le développement de ces zones ont commencé dans les années 1990 et aujourd'hui une large partie de la gamme industrielle y est représentée (métaux, chimie, verre, textiles, etc.).

En 2000, le gouvernement indien a décidé de promouvoir de manière plus intensive le concept de zones économiques spéciales, en s'inspirant explicitement du modèle chinois. L'objectif consiste à fournir aux sociétés multinationales une base pour leurs opérations globales exportatrices. Les premières de ces nouvelles zones économiques spéciales sont en construction au Gujarat et au Tamil Nadu.

la réponse des entreprises

L'analyse de toute politique publique ne peut être considérée sans tenter d'en apprécier les effets ; il s'agit en l'occurrence d'analyser les réactions suscitées par les politiques d'industrialisation et leurs mesures d'accompagnement en privilégiant les acteurs concernés par les activités industrielles. La comparaison jusque-là conduite et le choix des pays nous ont permis de mettre en exergue les lignes communes des trois expériences comme de dégager les environnements spécifiques des politiques d'industrialisation. Enjeux communs et façons particulières dont ils se déclinent nous amènent à privilégier ici les originalités de chacune des expériences et à les considérer pour leur apport fertile dans une comparaison.

Nous appuierons l'appréciation des réponses dans leurs rapports avec l'espace sur des acteurs spécifiques de ces trois sociétés et dont les particularités expriment aussi bien leurs forces que leurs contraintes. Marquées à la fois par une histoire manufacturière riche et par un héritage colonial fort, les dynamiques industrielles en Inde sont analysées par l'entremise de ses plus grandes entreprises et de leurs relations avec des ateliers de plus modeste envergure mais vitaux pour l'ensemble du système industriel. Les récents développements de la politique industrielle s'insèrent en Chine dans une configuration économique et sociale qui conduit les réformes à prendre des chemins singuliers au regard des deux autres expériences et qui mettent en avant gouvernements locaux et entreprises de statuts différents dans les stratégies d'un gouvernement central malgré tout vigilant à ne pas aller trop vite et à ne pas lâcher inconsidérément son pouvoir. Le couple formé par le secteur privé et l'État, dont la fidélité a permis à la Thaïlande d'asseoir croissance économique et développement industriel, a accordé une attention extrême aux intérêts et aux réactions des entrepreneurs Sino-Thaï auxquels l'analyse reconnaît ici une place centrale dans les effets des politiques spatiales d'industrialisation.

I ♦ La dynamique spatiale des grandes entreprises en Inde⁷⁶

Ph. Cadène

La plus grande partie de l'analyse suivante repose sur les 2000 plus grandes entreprises présentes en Inde, qui produisent 68% de la valeur ajoutée brute totale de l'industrie. Elle est illustrée à l'aide de cinq cartes, fabriquées à partir de données pour les années 1992 et 1993⁷⁷. En dépit de la rapidité de la croissance de l'économie indienne et de l'importance des changements en matière de politique industrielle, ces chiffres offrent

76. Les cinq cartes de l'Inde présentées dans cette publication ont été réalisées par Ph. Cadène dans le cadre d'un programme CNRS-Institut Français de Pondichéry. Trois d'entre elles sont tirées du volume 8 de la Géographie Universelle Reclus consacré au Monde Indien, cf. Durand-Dastès et Mutin (dir) (1995). Deux autres cartes sont extraites de Cadène et Durand-Dastès (à paraître).

77. Les données proviennent des publications du Centre for Monitoring of the Indian Economy (1992a), (1992b). Cette période a été choisie afin de placer les informations traitées en cohérence avec celles du recensement de la population de 1991, actuellement disponibles.

une image d'actualité. Il existe en effet une certaine inertie des territoires. Ces derniers constituent la part matérielle des systèmes sociaux et offrent à ce titre une forte résistance aux changements. Un bouleversement drastique d'une organisation territoriale nécessite la mise en œuvre d'énergies et d'investissements relevant de situations exceptionnelles auxquelles la réorientation de la politique économique et la croissance rapide de l'économie que l'Inde a connues au cours des quinze dernières années ne peuvent être comparées, en dépit des changements radicaux qu'elles impliquent.

Une très forte polarisation des implantations industrielles en des localités et des régions particulières est la première constatation d'une analyse de la dynamique spatiale des activités économiques en Inde. Ceci apparaît clairement dans les deux premières cartes qui sont discutées ensemble. La première carte (cf. Inde - planche 2, carte 1) présente la répartition des sièges sociaux des 2000 plus grandes entreprises du pays et offre la proportion par localité entre secteur public et secteur privé. La deuxième carte (cf. Inde - planche 2, carte 2) concerne la localisation des lieux de production appartenant à ces 2000 entreprises, ainsi que les types d'industrie dominants dans chaque localité.

L'agglomération du Grand Mumbai (ancien Bombay) s'impose comme la capitale industrielle du pays. La grande agglomération de la côte ouest se détache nettement de l'ensemble des autres localités. Elle réunit plus du quart des sièges sociaux de ces grandes entreprises. Elle est la plus grande localité où sont implantés les lieux de production qui dépendent de ces entreprises. Delhi et Calcutta apparaissent ensuite dans une sorte de compétition pour le second rang. Calcutta est placée légèrement devant Delhi pour le nombre de sièges sociaux. Elle se situe par contre nettement derrière elle en ce qui concerne l'implantation des lieux de production. Les deux villes du Nord supplantent fortement Chennai (ancien Madras), la capitale du Tamil Nadu, pour la présence des sièges sociaux. L'écart entre Calcutta et Chennai est par contre plus faible pour l'implantation des usines. Les trois ports coloniaux développés par les Britanniques restent ainsi parmi les quatre principales villes industrielles de l'Inde indépendante, preuve s'il en était de l'inertie des territoires : le très fort ralentissement des échanges commerciaux avec l'extérieur qui a marqué l'ère Nehru (1947-1964) n'a pas remis en cause le rôle clé tenu par ces villes portuaires dans l'économie du pays.

L'émergence de Delhi n'en reste pas moins un des phénomènes marquant de l'évolution économique à la fin du 20^e siècle et un des changements majeurs à l'œuvre sur le plan de l'organisation du territoire⁷⁸. Certes, le Territoire Fédéral de Delhi⁷⁹ n'est pas en lui-même un centre d'implantation industrielle. Il est avant tout un pôle où s'établissent les sièges sociaux des grandes entreprises, dont plus d'un cinquième relève du secteur public. C'est l'aire métropolitaine de Delhi, débordant largement le Territoire Fédéral et s'alliant depuis au moins une décennie aux villes satellites développées à sa périphérie, qui offre à la capitale de l'Union indienne sa puissance industrielle. En effet, les villes de Gaziabad, Noida, Gurgaon ou Dadri et surtout celle de Faridabad, qui fait à elle seule jeu égal avec une cité comme Hyderabad, réunissent 90% de la totalité des usines de l'aire métropolitaine.

Calcutta vient ensuite, avec un poids industriel non éloigné de celui de l'aire métropolitaine de Delhi. L'ancienne capitale coloniale a pourtant vu le départ des hommes d'affaires britanniques, l'arrivée mas-

78. Cf. Cadène (1998).

79. Officiellement nommé « National Capital Territory of Delhi », ce territoire de 1 483 km² est directement géré par le gouvernement central, comme le sont six autres territoires.

sive d'une population déplacée par la création du Pakistan oriental, l'actuel Bangladesh, ainsi que, pour la même raison, la rupture des liens organiques que son activité industrielle nouait avec les champs de production de matière première. Elle reste néanmoins un des tout premiers centres économiques du pays, une constatation qui relativise les discours misérabilistes si souvent tenus sur la cité de Mère Térésa.

Chennai, elle, reste la plus grande ville industrielle du sud. Elle apparaît cependant comme un peu isolée aux marges d'une grande région industrielle constituée par les nombreuses villes du Deccan. Bangalore prend dans cet espace une place non négligeable, celle d'un grand centre industriel secondaire. Son poids quant au nombre de sièges sociaux est légèrement inférieur à Ahmedabad, l'ancienne cité industrielle du Gujarat, et quelque peu supérieur à Hyderabad, l'ancienne capitale princière située dans l'Andhra Pradesh. Pour le nombre d'unités de production, Bangalore se place en tête de ces dernières villes, avant Hyderabad, Pune au Maharastra, et Ahmedabad. De puissances semblables, les différences entre ces grands centres secondaires sont néanmoins marquées, tout particulièrement quant à la proportion d'entreprises publiques. Celles-ci constituent le tiers des sièges sociaux de Bangalore, près de 20% de ceux d'Hyderabad, alors qu'elles ne représentent pas 10% dans les deux autres agglomération.

Ces huit grandes localités industrielles sont aussi les agglomérations les plus peuplées de l'Inde⁸⁰. Il existe une forte corrélation entre les trois hiérarchies urbaines considérées, selon le nombre d'habitants, selon le nombre de sièges sociaux, selon le nombre de lieux de production, même si quelques inversions de rangs peuvent avoir lieu. Calcutta par exemple, avec une population supérieure d'environ un million à celle de l'aire métropolitaine de Delhi, est certes en troisième position en matière d'industrie, mais les écarts sont relativement faibles et elle reste devant la capitale indienne pour le nombre de sièges sociaux d'entreprises. Il est également important de remarquer que le même type d'industries domine dans sept de ces huit grandes villes industrielles, réunissant industries électriques et électroniques, fabrication de machines-outils et de véhicules de transport. Seule la ville d'Ahmedabad se distingue par une spécialisation ancienne dans l'industrie textile.

D'autres centres secondaires d'importance moindre sont constitués par des villes très diverses. Celles-ci sont nombreuses et relativement homogènes quant à leur poids en nombre de sièges sociaux d'entreprises ou de lieux de production industrielle. Coimbatore, Aurangabad, Nashik, Anleshvar, Ahmadnagar, Hosur, Kanpur, Mysore, Kochi (ancien Cochin), Nagpur, Dahanu, Ludhiana, Dibrugarh appartiennent à cet ensemble de centres, pour ne citer que les plus importants, dans l'ordre décroissant du nombre d'usines⁸¹. Il faut noter la relative dispersion de ces localités sur le territoire, certaines comme Nagpur, au centre du pays, ou Kanpur au cœur de la plaine Indo-Gangétique, ou *a fortiori* Dibrugarh, à l'extrême nord-est du territoire, et qui apparaissent même isolées. Ces centres industriels de taille moyenne ne sont ainsi pas uniquement localisés dans les grandes régions productrices du pays.

La polarisation régionale des activités est pourtant une constatation d'importance. Trois grandes régions industrielles sont mises en évidence par les deux cartes. La principale région est celle au sein de laquelle se situe l'agglomération de Mumbai, qui s'étend sur le littoral du golfe de Cambay et inclut les villes de Puna au sud, de Surat et de Vadodara au

80. Leur population s'élevait en 1991 à 12 571 720 habitants pour « Grand-Mumbai », 10 916 272 pour Calcutta, 8 375 188 pour Delhi, 5 361 468 pour Chennai, 4 280 261 pour Hyderabad, 4 086 548 pour Bangalore, 3 297 655 pour Ahmedabad et 2 485 014 pour Pune.

81. Certaines des villes citées sont des agglomérations urbaines millicennaires en 1991, dont les plus grandes sont Kanpur (2 200 000 hab.), Nagpur (1 661 409 hab.) ou encore Coimbatore, Kochi ou Ludhiana dont le nombre d'habitants excède toujours le million. D'autres ont quelques centaines de milliers d'habitants seulement, à l'exemple de Dahanu, Hosur, Anleshvar.

nord, finissant à Ahmedabad, pouvant être aussi étendue jusqu'à des villes comme Aurangabad à l'est, le long des voies de communication. La seconde région correspond à celle du Deccan, pointe sud de la péninsule, au sein de laquelle se distinguent Chennai et Bangalore. La troisième enfin est celle dominée par la grande agglomération de Delhi qui, bien que située à l'extrême est, apparaît comme le pôle essentiel, s'étendant sur tout le Punjab jusqu'à la frontière pakistanaise.

La région industrielle de Mumbai constitue un véritable axe de développement, dont la place dans l'économie du pays est essentielle. Les centres industriels comprenant sièges sociaux et entreprises de production sont nombreux, denses, bien reliés par des réseaux routiers et ferroviaires, certes largement saturés, mais néanmoins efficaces. Sont présentes de très anciennes villes de production et de commerce, ainsi que des localités urbaines récentes nées du développement industriel. Les archétypes des premières sont Surat et Ahmedabad, déjà citées. Les secondes sont plus nombreuses, comme Dahahu apparue en 1951, ou Khopoli en 1971, toutes deux situées sur le littoral maharate, ou encore, quelques cent à deux cent kilomètres plus au nord, sur le littoral de l'État du Gujarat, la localité d'Halol, classée unité urbaine en 1921 et celle de Vapi apparue au recensement de 1961. Vers l'est de l'agglomération de Mumbai s'étendent quelques gros centres industriels qui semblent marquer le rôle structurant de l'axe de communication menant à Nagpur, plus loin à quelques six cent kilomètres, au centre du pays. Cet axe de développement économique est dominé par les sièges sociaux et les établissements industriels du Grand-Mumbai. Y tiennent ainsi une place importante les industries électriques et électroniques et les usines de fabrication de machines-outils et de véhicules de transport qui sont prépondérantes dans la capitale marathe. Le secteur privé domine largement, bien que des entreprises publiques en nombre faible se trouvent réparties de façon homogène le long de l'axe. Les localités industrielles qui le composent sont diverses. Cet axe comprend l'essentiel des localités dans lesquelles les industries chimiques et pharmaceutiques sont prépondérantes, ainsi que des localités dans lesquelles les activités de construction et l'industrie métallique ou la place de l'industrie textile sont essentielles, comme c'est le cas pour les deux plus anciennes cités industrielles de cette grande région, Ahmedabad et Surat.

La grande région industrielle du Deccan apparaît bien moins structurée que celle définie par l'axe Ahmedabad-Mumbai. La cartographie des sièges sociaux montre, au-delà du cas de Bangalore déjà évoqué, l'importance prise par le secteur public dans l'ensemble de l'État du Kerala, où les partis communistes sont puissants et fréquemment au pouvoir⁸². Le littoral keralite s'oppose sur ce plan avec l'intérieur des terres où, dans l'État du Tamil Nadu, les sièges des grandes entreprises localisés dans les villes moyennes ou petites relèvent rarement du service public. Les centres industriels que regroupe cette région composent par ailleurs un territoire moins densifié que dans le cas de la région de Mumbai. Deux grandes villes émergent nettement de cet ensemble, Bangalore au nord et Chennai, un peu décalé au nord-est, sur le littoral de Coromandel. La troisième ville située en son cœur est Coimbatore, vieux centre industriel dominé par les activités textiles. Celles-ci sont nombreuses au sein de villes moyennes ou petites, à l'exemple d'Erode, gros centre de production et de commerce de 350 000 habitants, situé entre Coimbatore et Salem, ou encore de Tiruchengodu, 63 000 habitants, non loin de là, ou bien plus

82. La part importante du public dans les entreprises industrielles de l'État du Bengale occidental, dont Calcutta est la capitale, s'accompagne aussi d'une forte influence dans la conduite des politiques régionales du Parti communiste fréquemment au pouvoir depuis l'Indépendance.

au sud, dans le Tirunelveli, d'Ambasamudra ou de Shencottah, petites villes de 60 000 et 26 000 habitants. D'importance semblable sont aussi des centres dominés par les activités de construction et les industries métalliques, à l'exemple des villes d'Appakonam (71 500 hab.) ou de Kodaicanal (28 000 hab.). Nombreux enfin sont les tout petits centres industriels dominés par les activités chimiques ou pharmaceutiques. L'alignement des localités industrielles est remarquable, suivant les voies de communication. Cependant, la marginalisation relative de Chennai sur la carte et la faible densité des villes concernées par les implantations d'usines appartenant aux plus grandes entreprises du pays empêchent d'affirmer l'existence de véritables axes de développement industriel organisant le territoire au sud du quasi-continent.

La grande région industrielle du nord-ouest est plus simple à définir, sans qu'il soit pour autant facile de déterminer la place que ce territoire en plein développement occupe aujourd'hui dans l'économie indienne. La domination du centre industriel constitué par l'aire métropolitaine de Delhi est la constatation première, ainsi que le contraste entre cette très grande agglomération, où sont localisés de nombreux sièges d'entreprises publiques, alors que l'ensemble des villes de la région n'en reçoit que très peu. Autre constatation d'importance, la présence de deux sous-ensembles, l'un au sud-est de la zone, autour de Delhi, l'autre au nord-ouest dans lequel se situe Ludhiana, la grande ville industrielle de la plaine agricole du Punjab. Par ailleurs, quelques centres industriels réunissent les localités productives du Punjab et celles de la région de Delhi, qui semblent ainsi s'articuler au niveau de la ville de Chandigarh, dont le statut spécifique au sein de système politico-administratif paraît ainsi symboliser cette situation : Chandigarh est à la fois la capitale administrative de l'État du Punjab et de l'État de l'Haryana, respectivement situés au nord-ouest et au sud-est de cette grande région industrielle.

Au sein de ces deux sous-ensembles, le Punjab se particularise comme un territoire dans lequel dominant nombre de centres de production textile, caractère marquant de la ville de Ludhiana, aussi connue pour ses usines de bicyclettes, et dans lequel les centres réunissant industries électriques et électroniques et usines de machines-outils et de véhicules tiennent aussi une place importante. Au sud-est de la région, ces dernières activités sont par contre dominantes, du fait de la présence de l'aire métropolitaine de Delhi. Quelques centres industriels apportent toutefois une certaine diversité, les uns spécialisés dans l'industrie chimique ou pharmaceutique, les autres dans les activités de construction et les industries métalliques. Entre les deux sous-ensembles, deux petits centres industriels se distinguent, dans lesquels dominant les activités agro-alimentaires. Leur présence permet de rappeler le rôle important de ce secteur industriel, bien que rarement dominant dans les villes, au sein de cet espace communément considéré comme le grenier céréalier du pays. Cette grande région n'était d'ailleurs pas industrielle au moment de l'Indépendance, mais elle l'est progressivement devenue au cours de la seconde moitié du 20^e siècle. Les richesses constituées au Punjab, grâce à la Révolution Verte, et l'établissement du pouvoir politique et administratif à Delhi, capitale de l'Union indienne, en sont certainement deux des facteurs essentiels. Le poids économique de cette région est encore faible par rapport à celui de l'axe Ahmedabad-Mumbai, dont la puissance est ancienne et dont les activités sont diversifiées, structurées autour d'un grand port, et incluent même les puits d'extraction pétrolière off-shore du

golfe de Cambay. Mais cette région à l'intérieur des terres semble pouvoir s'imposer prochainement comme le second espace économique du pays aux dépens des villes industrielles du Deccan⁸³.

L'industrie sur le reste du territoire apparaît comme dispersée. Calcutta et Hyderabad sont de grands centres productifs isolés. Quelques petits regroupements, ou petits axes, dans la plaine Indo-Gangétique ou au cœur du pays, à l'extrême est du Maharashtra, ou encore dans les terres de l'extrême nord-est, ne permettent pas de structurer les territoires. Des espaces presque vides de grandes industries existent, dans l'Himalaya ou dans le désert du Thar au Rajasthan évidemment, mais également au centre du pays dans les États du Madhya Pradesh ou de l'Orissa. Et aussi, les centres industriels sont rares ou de faible importance sur de vastes espaces séparant les trois grandes régions industrielles que possède l'Inde. Certes, les centres présents en ces espaces montrent des alignements qui correspondent à autant de voies de communication, ce qui indique l'existence de liens entre les grandes régions industrielles du pays. La polarisation du territoire économique se présente toutefois comme l'enseignement majeur apporté par la lecture de ces deux premières cartes.

Cependant, le développement économique des dernières années ne contribue pas uniquement à renforcer les polarités existantes, comme le montre la troisième carte (cf. Inde - planche 3, carte 1). Cette carte indique les projets d'investissement industriel qui avaient été planifiés pour la période allant de 1993 à 1997. Les projets ont été notifiés en 1993, date à laquelle tous les investissements industriels d'importance faisaient l'objet d'une procédure d'autorisation gouvernementale. Rien n'indique donc que les investissements inscrits sur la carte ont tous été réalisés, mais les chiffres retenus correspondent néanmoins à des investissements pour lesquels la démarche administrative était déjà allée suffisamment loin pour présumer que l'essentiel des projets soit concrétisé ou du moins que le processus reste en cours. La carte est basée sur la somme des investissements prévus par localité, en se limitant à celles où les projets s'élèvent à plus d'un milliard de roupies. Est également indiqué le type d'industries dominant localement dans les projets considérés.

À l'échelle d'une localité, on observe une certaine polarité dans les types d'investissements qui dominent : les projets concernent très majoritairement les industries chimiques et les industries métallurgiques qui, il est vrai, nécessitent de gros capitaux fixes. Les investissements concernant un troisième type d'industries et parvenant à prendre une position dominante au sein d'un certain nombre de localités relèvent des industries mécaniques et des biens d'équipement. Ils sont de faible volume et apparaissent sur la carte car ils sont les seuls prévus au sein des localités considérées.

L'analyse détaillée des données montre qu'un nombre non négligeable de localités reçoivent de forts investissements alors qu'elles sont loin de se situer parmi les plus grands centres industriels du pays. L'agglomération du Grand-Mumbai elle-même n'est que la dix-neuvième localité bénéficiaire des investissements. Les diverses unités urbaines composant l'aire métropolitaine de Delhi qui sont distinguées sur cette carte n'occupent ensemble que la vingt-huitième place. Le Territoire Fédéral de Delhi lui-même n'est bénéficiaire d'aucun projet. Gurgaon, Faridabad ou Noida n'occupent respectivement que les quarante-deuxième, quatre-vingt-cinquième et cent-vingt-deuxième places. L'agglomération de Calcutta (la cinquante-troisième place) est présente grâce à une ville de sa

83. Les arguments en ce sens sont nombreux : l'importance grandissante du trafic sur l'aéroport de Delhi qui justifie le projet de création d'un aéroport international à Jaipur, capitale du Rajasthan ; la présence dans la périphérie de Delhi et au Punjab d'un grand nombre de lieux de stockage de containers, preuve de la vitalité de la région en matière d'exportations.

périphérie, Asansol, qui est la première pour les investissements projetés. Chennai se situe en troisième position, tandis que Bangalore ou Ahmedabad ne sont qu'au quatre-vingtième et soixante-deuxième rangs.

Les localités qui sont les plus grands bénéficiaires se situent respectivement dans l'Ouest (l'axe Ahmedabad-Mumbai), le Nord-Ouest (autour de Delhi), et à l'Est (autour de Calcutta). Peu de commentaires sont à faire sur la force des investissements prévus dans la grande région d'Ahmedabad-Mumbai. Il n'y a pas lieu d'être étonné que dans une logique capitaliste, cette dernière poursuive et accentue sa prépondérance au sein du territoire indien. Il en est de même pour la région du Punjab et de Delhi dont les investissements projetés tendent à s'étendre à l'est, le long de la plaine Indo-Gangétique. Il est d'ailleurs intéressant de noter la présence de projets dans les États du Rajasthan et du Madhya Pradesh, ce qui peut indiquer le début de la mise en place d'un « pont » qui mettrait en contact, dans l'avenir, les deux grandes régions dominées respectivement par Mumbai et par Delhi.

Bien que les localités concernées ne soient que rarement de grands centres industriels, les investissements de la région de Calcutta montrent que la force de la croissance économique entraîne partout le développement de nouvelles dynamiques territoriales. L'importance des investissements industriels à Visakhapatnam, situé dans l'État de l'Andhra Pradesh, entre Calcutta et Chennai, relève de la même logique. L'émergence de cette ville portuaire marque la multiplication des échanges de l'Inde avec les nouveaux pays industrialisés asiatiques. Les investissements projetés dans des localités situées dans les terres sont aussi là pour rappeler l'importance tenue par cet espace dans le domaine de la production de matières premières industrielles.

La faible présence des localités du Deccan sur la carte et l'effacement de la ville de Bangalore indiquent certainement autant les faiblesses de cette région industrielle que sa spécificité quant aux productions qui sont les siennes. Les vieux centres industriels n'investissent pas et les centres récents relèvent d'autres types d'activités, moins coûteux en capitaux.

En vue d'offrir un supplément de réflexion sur les différenciations au sein de l'espace industriel indien, nous proposons une quatrième carte (cf. Inde - planche 4). Cette carte indique la localisation des sites productifs appartenant aux 2000 plus grandes entreprises, mais elle fait apparaître également les capacités de contrôle que les localités considérées possèdent sur leur propre milieu industriel, valeur calculée en effectuant un rapport entre lieux de production relevant des sièges sociaux localisés dans la ville et lieux de production relevant de sièges sociaux extérieurs. Les enseignements apportés par la carte concernent avant tout la dynamique des grandes agglomérations et précisent le rôle des grandes régions industrielles sur le territoire.

Chennai et Delhi se démarquent par un fort taux de contrôle industriel. Les deux grandes agglomérations de Mumbai et Calcutta affirment également leur puissance. À l'exception de Coimbatore qui fait jeu égal avec Chennai dans sa région, les autres grandes agglomérations du pays ne possèdent qu'un faible niveau d'intensité des capacités de contrôle, comme c'est le cas pour Hyderabad, Ahmedabad ou Bangalore, qui voient nombre de leurs entreprises contrôlées par des sièges sociaux situés à Delhi ou à Mumbai. Au centre du Deccan, Bangalore trouve l'origine de cette faiblesse dans les caractères étatique et stratégique de ses investissements industriels et dans la jeunesse du développement des techno-

logies de pointe sur lesquelles elle a construit sa nouvelle réputation. Dans l'ensemble du pays, beaucoup de centres industriels de petite taille apparaissent totalement contrôlés par l'extérieur.

Concernant les grandes régions industrielles, la puissance de Mumbai s'affirme le long de l'axe qui lie la capitale du Maharashtra à Ahmedabad. Mumbai contrôle en effet une grande part des centres industriels constituant cet axe. Il apparaît même que son pouvoir de contrôle est particulièrement fort sur les localités situées à l'est de l'axe littoral, sur la route menant à Nagpur, comme si ces centres industriels étaient des sentinelles avancées de l'extension future du développement de cette grande région située en position centrale. Delhi tient un rôle non négligeable dans sa région mais ne possède en rien une influence comparable. Certaines villes du Punjab par exemple bénéficient d'une grande autonomie. Au sud, Chennai est très présente dans l'État du Tamil Nadu dont elle est la capitale. Se distinguent ensuite deux petites régions, l'une autour de Coimbatore qui voit cette ville de textile largement autonome au sein d'un ensemble de villes plus petites fortement contrôlées de l'extérieur, l'autre autour de Bangalore où le niveau de dépendance est fort. Calcutta apparaît enfin comme une grosse agglomération industrielle isolée dans un angle du territoire, adossée à la mer et à la frontière du Bangladesh. Elle conserve néanmoins de sa gloire passée une puissance économique trop souvent négligée et règne sur une petite région industrielle située à proximité de richesses minières considérables. Elle contrôle aussi un grand nombre de centres de production, particulièrement dans les grandes agglomérations.

À ce moment, il paraît important d'évoquer la petite industrie et de fournir des informations sur sa répartition territoriale. Elle occupe en effet une place centrale dans le tissu économique du pays, par sa contribution à la production manufacturière (40% du total)⁸³, à l'emploi (plus de 35 millions de personnes) ou encore aux exportations du pays (65%)⁸⁴. Face au manque de données fiables concernant ce secteur, les petites entreprises n'étant pas tenues de s'enregistrer, nous utilisons les informations concernant les prêts bancaires accordés aux petites entreprises industrielles comme indicateur de la présence de ces industries et de leur développement. C'est ce qu'illustre la cinquième carte (Inde - planche 3, carte 2), qui est différente des autres dans la mesure où ce ne sont plus les localités qui sont prises en compte mais les districts, classés en fonction de la valeur globale des aides attribuées.

L'image du territoire indien offert par cette carte confirme l'organisation spatiale dégagée lors de l'analyse des premières cartes, et accentue même certaines des formes mises en avant. La petite industrie est en effet souvent implantée dans les mêmes espaces que la grande, dont elle accompagne le développement.

Les trois grandes régions industrielles se distinguent nettement et apparaissent à la fois plus vastes et plus homogènes. La représentation par district est certainement l'une des causes de ce phénomène, mais il faut aussi y voir l'effet de la multiplication des petites entreprises au cours des quinze à vingt dernières années, et du rôle qu'elles jouent dans l'environnement des plus grandes par l'extension de la sous-traitance, la création de nombreuses activités induites ou encore le développement d'activités liées à l'amélioration des conditions de vie des populations. Des axes de développement apparaissent de nouveau, tout particulièrement ceux d'Ahmedabad à Mumbai et d'Amritsar, à la frontière du Pakistan, à Delhi.

83. Government of India (1999). Il s'agit ici des entreprises dites « modernes », qui sont distinguées en Inde des entreprises traditionnelles à base de techniques manuelles.

84. Les chiffres concernant l'emploi et les exportations sont de SIDBI (1999, p.10).

Le Deccan apparaît également comme une vaste région dans laquelle les petites entreprises sont nombreuses et denses.

Au-delà de ces principales régions industrielles, d'autres espaces sont aussi mis en avant. Souvent, là où quelques localités industrielles étaient présentes, plusieurs districts sont réunis pour constituer une petite région productrice. À l'ouest du pays, le phénomène est d'importance car ces petits espaces se réunissent en de vastes ensembles qui lient entre elles les grandes régions industrielles. La petite industrie semble ainsi combler les vides laissés par les grandes entreprises et assurer les liens entre les territoires les plus fortement développés. À l'est, où les grandes entreprises sont moins présentes, les petites usines sont également plus rares et les districts où elles apparaissent fortes semblent isolés au sein d'un vaste territoire faiblement industrialisé.

L'analyse et les cinq cartes qui précèdent nous permettent d'offrir une représentation de la répartition des activités industrielles sur le territoire indien au début et au milieu des années 1990, au cœur d'une période de croissance économique rapide : la production industrielle se multiplie et la consommation de biens manufacturés est en forte augmentation. Les entreprises sont de plus en plus nombreuses dans les régions et les localités industrielles mises en évidence. Les flux au sein de ces régions et entre les localités sont de plus en plus denses, en même temps que les liens avec les pays étrangers sont de plus en plus étroits. L'industrie n'est toutefois pas seule concernée par la croissance. Les activités de services se développent très vite, accompagnant l'augmentation de la production : services aux entreprises, aux particuliers, mais aussi transports et communications. Le développement de ces deux derniers types d'activités apparaît alors fondamental pour l'analyse géographique ici effectuée. Au début des années 1990, les transports ferroviaires poursuivent une croissance qui a vu le volume de fret doubler au cours des deux précédentes décennies. Cette période est aussi celle où les camions commencent à assurer plus de la moitié des transports terrestres de marchandises à travers le pays, grâce à la multiplication de petites entreprises de quelques camions seulement, s'aventurant dans des opérations de plus en plus éloignées de leurs villes d'origine, sur des routes dont l'état n'est pas toujours à la hauteur du trafic qu'elles doivent supporter. Car en dépit de ce développement rapide, les transports terrestres de marchandises ne parviennent qu'imparfaitement à répondre aux besoins impliqués par la croissance industrielle. Ils apparaissent encore comme le goulot d'étranglement de cette dernière. La situation est identique pour les autres moyens de transport, l'avion et le bateau, qui sont eux aussi engagés dans une dynamique de croissance rapide mais ne parviennent que très mal à répondre à la croissance de la demande. Les télécommunications qui doublent entre 1985 et 1995 souffrent du même mal bien que les années 1990 apportent une véritable révolution avec la mise en place d'un système automatique général efficace qui autorise l'introduction soudaine de la télécopie, dont l'usage se banalise très vite, des réseaux informatiques professionnels, liant par exemple les agences bancaires ou celles des compagnies aériennes, et même d'Internet, dont la croissance du nombre d'utilisateurs a le même caractère explosif que dans les pays développés.

Dans le contexte de croissance économique globale que connaît le pays, notre analyse permet alors de soutenir l'hypothèse d'une transformation du modèle territorial hérité de la période coloniale. Ce modèle

reposait sur un fractionnement du territoire indien en trois vastes espaces structurés par les flux de matières premières et de produits manufacturés qui aboutissaient aux trois grands ports construits par les Britanniques, ou qui en provenaient. Comme nous l'avons vu plus haut, les politiques des différents gouvernements de l'Inde ont visé depuis l'Indépendance une diminution des déséquilibres territoriaux qu'avait créé et laissé cet héritage en favorisant le développement de nouveaux centres économiques. Au cours des trois décennies suivant l'Indépendance, quelques métropoles, quelques grands pôles industriels parvinrent de la sorte à s'imposer. Puis, de nombreux centres secondaires se sont affirmés au cours des années 1980, grâce à une ouverture des marchés à l'échelle nationale et même internationale. Ce double phénomène de rééquilibrage et d'ouverture se poursuit au cours de la décennie 1990.

La polarisation des activités dans les plus grandes métropoles et les différenciations régionales restent cependant fortement marquées. Les quatre plus grandes villes du pays concentrent plus de 60% des sièges sociaux des 2000 plus grandes entreprises. Les huit plus grandes villes en concentrent plus des trois-quarts. De même, les États les plus anciennement développés restent les principaux espaces économiques de l'Inde et constituent le cœur des grandes régions industrielles du pays. Quatre d'entre eux se distinguent : sur leurs territoires se trouve la majorité des plus grandes métropoles et des principaux espaces industriels, groupant plus de 40% des entreprises du pays. Il s'agit du Maharashtra (avec Mumbai) et du Gujarat (avec Ahmedabad) dans lesquels se situe la première région économique du pays, du Tamil Nadu (avec Chennai) qui est aujourd'hui intégré dans un ensemble plus vaste comprenant l'ensemble du Deccan, et enfin du Bengale occidental dont la capitale, Calcutta, bien que puissante et dynamique ne parvient pas à constituer autour d'elle une grande région industrielle.

L'émergence d'une nouvelle grande région industrielle au nord-ouest de l'Inde bouleverse toutefois l'organisation ancienne du territoire. La région de Delhi et les États voisins de l'Haryana, du Punjab et du Rajasthan, connaissent une croissance particulièrement soutenue. Delhi fut l'ancienne capitale de l'empire Moghol et les plaines agricoles du Punjab étaient riches dès avant la période coloniale et ont toujours bénéficié dans ce domaine de forts investissements. Le développement agricole y a aujourd'hui favorisé le développement industriel. Cet espace est devenu capable en quelques décennies de rivaliser avec les autres grandes régions industrielles du pays. Il est peut-être déjà le second espace industriel après l'axe Ahmedabad-Mumbai.

En ce début de siècle la question essentielle est celle de la capacité de ces grandes régions à s'unir au sein d'un vaste ensemble économique à l'échelle du sous-continent, qui pourrait devenir un jour un des plus grands espaces industriels de l'Asie. Les indicateurs d'une pareille tendance sont nombreux et déjà inscrits sur le territoire. La multiplication des centres industriels secondaires, la présence fréquente de villes en développement le long des voies de communication en témoignent. Mais le plus solide argument en faveur de cette hypothèse repose sur une réflexion que seule une approche globale de la croissance économique indienne sur le territoire permet de conduire, et qui sort du cadre du présent travail. La répartition spatiale de l'ensemble des secteurs d'activité dans le pays, ainsi que les tendances du développement en cours, indiquent nettement que la dynamique du territoire indien s'assoit sur un

processus cumulatif par lequel le développement de l'industrie dans une région s'accompagne de celui des services, de l'artisanat et de l'agriculture. Les grandes régions industrielles mises en avant ici sont donc plus riches, plus solides encore que les seules cartes utilisées pour conduire cette réflexion ne l'indiquent. Cependant, les espaces délaissés par le développement industriel sont à l'écart de tout. Certes, les indicateurs montrent que les États les moins industrialisés rattrapent leur retard, mais il s'agit là de valeurs relatives. Il est probable que l'intégration du territoire indien mettra de plus en plus de régions et de localités ensemble, renforcera les relations qui les lient entre elles et avec d'autres à l'extérieur du pays, mais ce processus ne parviendra pas à unifier l'ensemble du pays et surtout à supprimer la totalité des inégalités territoriales.

2 ◆ Les acteurs de l'industrialisation en Chine

B. Chaudhuri, M.-F. Renard

Comme nous l'avons précédemment souligné, le cas chinois se distingue dans la mesure où ce pays a connu une rupture économique très importante à la fin des années 1970. Les acteurs de l'industrialisation dans la période qui a suivi ne sont pas nécessairement très différents de ceux de la période précédente; en revanche, leurs stratégies et leurs moyens sont différents.

La complexité du « système chinois » ne peut être appréhendée qu'en le mettant en perspective avec certains traits caractéristiques de l'économie chinoise, comme le rôle essentiel des gouvernements régionaux et locaux et la question de la définition des droits de propriétés. Ces deux phénomènes de décentralisation et de différenciations des statuts des entreprises peuvent être à l'origine d'une sorte de fragmentation du territoire national ou du moins de fortes disparités.

2.1. *Le rôle particulier des gouvernements locaux*

Les différentes étapes d'une longue tradition chinoise de décentralisation reflètent les changements d'orientation des stratégies économiques et politiques. On observe ainsi des phases de décentralisation et de recentralisation⁸⁵. Deux grandes vagues de décentralisation se sont produites en 1958 et 1970, permettant aux autorités décentralisées de conforter leur pouvoir et l'autonomie de leur région, parfois au prix d'importants gaspillages. Avec Deng Xiaoping la décentralisation est restée importante, avec des objectifs néanmoins différents de ceux de la période précédente. Elle a joué un rôle central dans la mise en place des réformes en accompagnant l'évolution vers une économie de marché. Les gouvernements locaux ont gagné du pouvoir tout en servant les objectifs du gouvernement central⁸⁶.

Il existe en Chine une hiérarchie de juridictions fonctionnant comme autant de gouvernements ayant autorité sur un espace déterminé. Les différents niveaux sont les suivants : provinces, districts, municipalités, comtés, villes, communes, villages. Le succès du développement du secteur non étatique a parfois été expliqué par cette forme organisationnelle que représente la régionalisation⁸⁷. Les principaux acteurs de la décentralisation ont été les gouvernements locaux et les entreprises collectives. L'économie est organisée de façon stratifiée et chaque région peut être considérée comme une entité largement autonome qui contrôle ses

85. Huang (1996).

86. Li (1997).

87. Qian et Xu (1993).

propres entreprises. Financièrement, les gouvernements locaux sont liés aux performances des entreprises collectives qui sont sous leur responsabilité. Cette structure organisationnelle présente, comme on l'a vu, certains inconvénients, par exemple le manque d'exploitation des économies d'échelle et un manque de spécialisation, mais elle présente des avantages en termes d'incitations. Les revenus des gouvernements locaux sont en partie liés à ceux des entreprises collectives, ce qui les conduit à instaurer plus de rigueur budgétaire et leur donne un intérêt direct à dégager des profits. C'est ainsi que les entreprises collectives se sont vues imposer une contrainte budgétaire dure qui a impliqué de nombreuses fermetures. Par exemple en 1989, trois millions d'entreprises collectives ont fait faillite ou ont été rachetées par d'autres⁸⁸. De plus, des expériences peuvent être tentées dans une région sans que leur échec mette en danger l'ensemble du système. Enfin, les relations entre les régions n'ont pas à transiter par le gouvernement central.

Cette organisation, qui est antérieure à la réforme, peut être analysée en termes de permanence et de flexibilité des institutions⁸⁹. En effet, on a utilisé les institutions existantes et les personnes en place, tout en modifiant leurs objectifs. Ainsi, les entreprises collectives sont les héritières des brigades et des communes de l'époque maoïste⁹⁰. D'une façon générale, les pouvoirs que peuvent exercer les gouvernements locaux sont directement issus du système maoïste. Celui-ci était constitué d'un réseau très dense parcourant tous les niveaux de la société. À chacun de ces niveaux existait un appareil organisationnel important qui pouvait transmettre les directives de l'État aux producteurs, par exemple en matière de quotas de production⁹¹. On a ainsi une permanence du cadre institutionnel au sein duquel prennent place les réformes. Celles-ci sont permises par la flexibilité du système. Une première forme de flexibilité résulte de la possibilité d'expérimenter un changement de façon ponctuelle et de l'étendre ou non à d'autres régions.

Un autre élément de flexibilité tient à l'évolution de la réforme fiscale qui permet de donner plus ou moins de pouvoir aux gouvernements locaux. Ainsi la réforme de 1982, en empêchant les gouvernements locaux de transférer leur déficit budgétaire à un niveau supérieur de la hiérarchie, les a obligé à respecter une contrainte budgétaire dure. Cela a été une incitation au développement de l'esprit d'entreprise des bureaucrates locaux et a permis une croissance rapide de l'industrie rurale⁹².

En résumé, cette forme organisationnelle décentralisée présente plusieurs avantages⁹³ :

- ▷ elle est plus flexible et propice aux innovations institutionnelles, un échec ne remettant pas en cause l'ensemble du système ;
- ▷ elle est favorable au développement d'une concurrence interrégionale, ce qui peut créer un environnement favorable au développement de relations de marché et d'exploitation de l'avantage comparatif, en dehors des directives du plan ;
- ▷ elle prédispose à la mobilisation des ressources à la base et à la mise en place de mesures d'incitations.

En effet, si l'héritage des réseaux constitués sous le régime maoïste a fourni certaines des bases institutionnelles de la réforme, l'existence des gouvernements locaux a permis la mise en place d'un processus évolutionniste qui a transformé les institutions pour les rendre plus efficaces. Comme l'ont remarqué de nombreux auteurs, l'absence de réformes politiques a autorisé l'instauration de réformes économiques radicales

88. *Idem.*

89. Dulbecco et Renard (2002).

90. Putterman, (1997).

91. Oi (1995).

92. Park et al. (1996, p. 751).

93. Renard (1996).

puisque cela a évité la disparition brutale d'un cadre institutionnel qui, quelles que soient ses limites, a été un élément de stabilité. Ces réformes politiques demeurent un des grands objectifs des années à venir. La pratique du régime communiste avant les réformes consistait à prélever une part très importante du revenu des entreprises rurales en échange d'une allocation budgétaire. L'objectif des entreprises était alors de maximiser cette allocation et non de générer un processus de croissance .

Deux des changements institutionnels les plus importants ont été la décollectivisation de l'agriculture et la réforme fiscale⁹⁴. Ces changements ont permis aux gouvernements locaux d'être des acteurs essentiels de la réforme. La décollectivisation de l'agriculture a rendu les villages plus dépendants des revenus industriels potentiels et la réforme fiscale a permis aux gouvernements locaux de bénéficier de revenus supplémentaires. Dans ce contexte, le passage à une économie de marché et la responsabilité financière qui en a résulté pour les entreprises ont pu se réaliser en ayant comme pivot les gouvernements locaux. Ils ont parfois été assimilés à des gestionnaires d'entreprise⁹⁵, compte tenu de leur comportement entrepreneurial. D'une façon générale, le succès des entreprises collectives est dû à une combinaison de facteurs historiques et d'événements récents⁹⁶. Les facteurs historiques sont relatifs non seulement aux réseaux, comme nous l'avons souligné, mais aussi à la discipline interne du Parti et à ses liens avec les communautés locales, ainsi qu'au contrôle des autorités locales sur les bénéfices qui permettent des réinvestissements importants. Quant aux facteurs plus récents, il s'agit d'incitations matérielles et salariales et de la possibilité de saisir de nouvelles opportunités découlant de l'instauration de mécanismes de marché. Ces effets favorables doivent être nuancés par un certain nombre de limites au fonctionnement efficace des gouvernements locaux, comme la corruption⁹⁷. De plus, en leur donnant un pouvoir important les réformes en matière fiscale ont également été source de dysfonctionnements⁹⁸. Les gouvernements locaux disposent de ressources budgétaires et extra-budgétaires qui comprennent une partie des profits des entreprises d'État ou des entreprises collectives relevant de leur autorité.

Dans ce domaine, les relations entre gouvernement central et gouvernements locaux ont connu trois étapes⁹⁹. La première concerne la période de pré-réforme au cours de laquelle les gouvernements locaux collectent des ressources et les reversent au gouvernement central qui effectue ensuite une redistribution. Les gouvernements locaux n'ont pas d'objectif propre, ils suivent les directives du plan central. La deuxième étape qui commence à la fin des années 1970 introduit le système de « contrat de revenu » (*caizheng baogan*) qui donne plus d'autonomie et de pouvoir aux gouvernements locaux afin qu'il poursuivent leurs propres objectifs de développement. Plusieurs réformes se succèdent incitant les gouvernements locaux à collecter toujours plus de ressources et leur permettant de garder une part de plus en plus importante de celles-ci. Mais, au cours des années 1980, ces nouvelles mesures fiscales sont différentes selon les provinces. Il en résulte plusieurs types de problèmes¹⁰⁰: ce traitement non uniforme des régions n'est ni efficace ni équitable, l'incertitude associée à ces changements de règles et de modes de négociation génèrent des effets décourageants, et enfin la part que reçoit le gouvernement central est réduite. La troisième étape a débuté en 1994 et a consisté à recentraliser la collecte de certains impôts pour ne laisser aux provinces que la perception des taxes locales.

94. Oi (1995).

95. Walder (1995).

96. Putterman (1997).

97. Prud'homme (1995).

98. Laffond et Selnick-Leygonie (1997).

99. Knight et Shi (1999).

100. Knight et Shi (1999, p. 9).

Il est intéressant de noter qu'alors que la politique fiscale a eu un effet redistributif entre les régions au cours des années 1980, celui-ci est devenu très faible dans les années 1990. Les régions les plus riches ont été favorisées et ont bénéficié d'une sorte de cercle vertueux associant un plus fort taux de croissance à davantage de recettes fiscales et d'investissements publics. La plus grande autonomie accordée aux provinces (dans les années 1980, elles gardaient et dépensaient un tiers des ressources collectées alors que dans les années 1990, elles en ont gardé les deux tiers) a bien sûr eu des conséquences en termes de production.

La relation entre les provinces de l'intérieur et les provinces côtières est importante pour comprendre la localisation industrielle. Avant 1978, les autorités ont poursuivi des politiques de redistribution interrégionale des capacités productives au profit des régions intérieures (pour des raisons de défense et d'équilibre intérieur, comme décrit précédemment). Après 1978, cette politique a été modifiée, avec des privilèges accordés aux régions côtières qui ont bénéficié de transferts du Centre et de l'Ouest, notamment des matières premières et de la main-d'œuvre. Le fondement de cette nouvelle stratégie industrielle est la loi de l'avantage comparatif. Les régions de l'Est devraient constituer un pôle de croissance spécialisé dans les industries de haute technologie et se développer grâce à une stratégie d'exportation.

Depuis longtemps, les industries de base des provinces intérieures, qui fournissaient des matières premières (charbon, gaz, métaux), ont subi un rapport de prix très défavorable par rapport aux provinces côtières et méridionales qui fabriquaient les produits manufacturiers, en raison notamment du maintien de certains prix administrés. Avec les réformes, elles ont souhaité plus d'autonomie dans les modes de fixation des prix et dans le choix des niveaux de production. Les régions intérieures étaient également favorables à la création d'entreprises et d'industries manufacturières à plus forte valeur ajoutée, comme celles des provinces côtières¹⁰¹. Cette demande était dans une certaine mesure justifiée car, sans une évolution de la structure industrielle des provinces intérieures, les inégalités de répartition dans la production risquaient de perdurer. L'exemple de l'Inde montre que des régions volontaristes peuvent sortir d'un sous-développement chronique (les États de l'Andhra Pradesh et de l'Orissa par exemple, où il y eut une modernisation industrielle considérable). L'introduction des prix de marché n'a pas été suffisante pour les provinces intérieures qui souffraient en plus d'une dégradation environnementale considérable due à l'importance des industries extractives (Yunnan, par exemple). Ces régions ont donc décidé de s'orienter vers la création d'entreprises manufacturières afin de satisfaire les demandes régionale et locale. Par exemple, les provinces productrices de laine comme Gansu, Qinghai, Xinjian et la Mongolie Intérieure ont décidé de créer des entreprises rurales de traitement de laine, ce qui les a conduit à refuser de plus en plus d'approvisionner les entreprises des autres régions. Il y a eu ainsi un début de « guerre des matières premières » portant sur le coton, la soie, le tabac par exemple, entre les nouvelles entreprises de ces régions et les entreprises mieux établies des provinces côtières.

Les provinces intérieures ont donc été doublement pénalisées puisque leurs entreprises étaient sous-payées pour les matières premières en raison de la politique de tarification nationale et qu'elles sur-payaient les produits manufacturiers et les biens de consommation venant des provinces côtières. Les entreprises des régions intérieures se sont alors lan-

101. Yang (1997, Ch. 4).

cées dans la production manufacturière à l'image des provinces côtières. Il s'agissait toutefois en général de produits de mauvaise qualité, fabriqués à petite échelle avec une forte consommation énergétique.

Il y a eu une certaine convergence entre les provinces pendant les années 1980¹⁰², mais on a plus observé une tendance à la duplication dans les régions intérieures des spécialisations des régions côtières qu'une véritable utilisation de leur avantage comparatif¹⁰³. Face à la diminution des matières premières venant des provinces intérieures, les entreprises des provinces côtières ont davantage fait appel à l'étranger pour leurs matières premières et les autorités provinciales ont fait plus d'efforts pour créer des modes de coopérations inter-régionales. Des bureaux de coordination économique ont été créés pour investir conjointement dans la production des matières premières. Par exemple, Shanghai a fourni aux provinces intérieures des centaines de milliers de vélos, puis des voitures en échange de charbon et de laine. Guandong a investi dans des mines de charbon à Shanxi, des projets hydroélectriques à Guizhou et dans l'élevage porcin à Sichuan.

Ces exemples montrent la difficulté de dessiner dans le cas chinois la frontière entre les entreprises collectives et les administrations provinciales dans la mobilisation et l'allocation des ressources productives et des finances¹⁰⁴. L'imbrication de leurs relations a fait des entreprises et des autorités locales des acteurs clés du processus de décentralisation. Cela a permis de développer des institutions marchandes tout en maintenant un véritable pouvoir étatique susceptible de mobiliser des ressources.

Cependant, les gouvernements locaux n'avaient pas le monopole de la production locale et les entreprises collectives devaient faire face à la concurrence des produits venant d'autres provinces. Les industries ou les entreprises défaillantes ont été encouragées à changer d'activités ou à effectuer des fusions. L'intervention de l'État central, par le contrôle du crédit, la maîtrise de l'inflation et les incitations fournies aux entreprises et aux provinces pour développer leur avantage comparatif a fait de la Chine un modèle original de réforme graduelle. Les barrières au commerce entre les provinces ont beaucoup diminué dans les années 1990, ce qui donne aux entreprises chinoises des possibilités de s'allier pour profiter d'un vaste marché, même si les effets néfastes des concurrences locales exacerbées sont loin d'avoir disparu.

Une autre question à propos de laquelle la position de l'État central a largement évolué et qui concerne aujourd'hui le domaine de compétence des gouvernements régionaux et locaux est celle de la mobilité de la population.

Le gouvernement central n'a pas réellement de politique de migration au niveau national, mais il intervient indirectement par la promotion du développement économique des régions du Centre et de l'Ouest et par la mise en place d'une coopération entre les régions pour régulariser les mouvements de travailleurs. En effet, la question démographique de la Chine ne doit donc pas seulement être envisagée en référence au contrôle des naissances ou à la question des retraites qui préoccupe beaucoup le gouvernement, mais aussi en termes de déséquilibres spatiaux qui ne font qu'accentuer les conséquences les plus difficiles des réformes (augmentation du chômage, urbanisation rapide, manque d'infrastructures).

En voulant contrôler tous les facteurs de production, le gouvernement communiste installé en 1949 a accordé une grande attention à la population, notamment en supprimant les structures familiales tradition-

102. Boyreau Debray et Guillaumont (1996).

103. Yang (1997).

104. Les analyses de Putterman (1997) et de Che et Qian (1998) vont dans le même sens.

nelles. Le respect de la nouvelle organisation est contrôlé par un système d'enregistrement des ménages, obligatoire, et qui sera très utile au gouvernement central, notamment dans le cadre des politiques anti-natalistes.

Il apparaît très clairement sur la carte (cf. Chine – planche 2, carte 1) une séparation de la Chine en deux, selon la densité de la population. Face à ces fortes disparités, accrues par l'importance de la croissance de la population, le gouvernement a essayé de mettre en place des politiques de peuplement, notamment à partir d'une planification des migrations dans les années 1950. Dans le même temps, la taille des villes a été limitée en interdisant leur accès à la population rurale et en déplaçant une partie de la population urbaine dans les campagnes. Depuis la mise en place des réformes et particulièrement depuis la fin des années 1980, les migrations se sont beaucoup développées, notamment en raison d'une amélioration de la productivité agricole qui a libéré des travailleurs de l'agriculture. De plus, la différence de revenus entre zones rurales et zones urbaines a été une puissante incitation à la migration. Mais ces migrations restent essentiellement intra-provinciales. En effet, elles sont étroitement liées aux informations que les migrants potentiels peuvent se procurer sur les possibilités d'emploi et celles-ci proviennent de réseaux (familiaux, amicaux, ...) beaucoup plus difficiles à trouver lorsque l'on change de province.

Lorsqu'elles existent, les migrations interrégionales correspondent à un déplacement de l'Ouest et du Centre vers l'Est¹⁰⁵. Les disparités observées sur la carte vont donc en s'accroissant avec une attractivité toujours plus importante des régions côtières. Leurs gouvernements sont devenus assez hostiles à ce phénomène, qui accentue la pression sur des infrastructures urbaines déjà insuffisantes et augmente le niveau du chômage, et ils commencent à établir des discriminations en imposant aux immigrants le paiement d'une taxe visant à élever le coût de la migration.

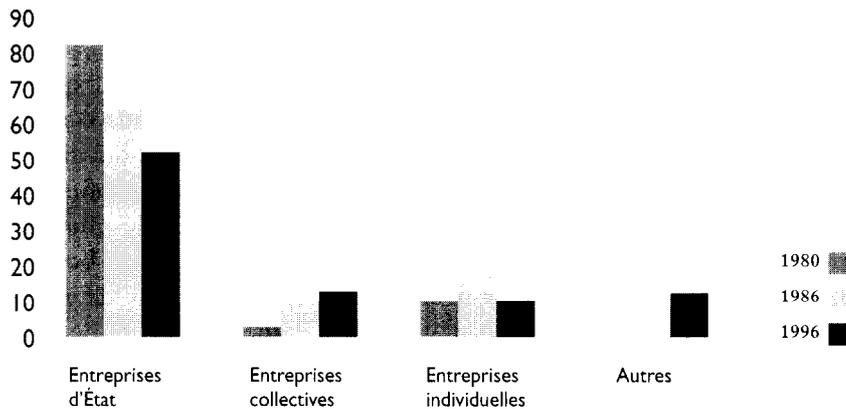
2.2. La diversité de statuts des entreprises et l'insaisissable question des droits de propriété

Juridiquement, il existe quatre grandes catégories d'entreprises en Chine : les entreprises d'État, les entreprises collectives, les entreprises individuelles et les entreprises privées (cf. Encadré sur les différents types d'entreprises). La progression graduelle des réformes a permis à la Chine de diminuer le poids des entreprises d'État au profit d'entreprises collectives ou individuelles. Ainsi, le secteur fonctionnant selon une logique de marché s'est développé parallèlement au secteur fonctionnant selon une logique d'économie planifiée se substituant peu à peu à celui-ci.

La figure montre l'évolution de la Formation Brute de Capital Fixe pour les entreprises d'État, collectives, individuelles et autres, cette dernière catégorie représentant les entreprises étrangères et celles à capitaux mixtes.

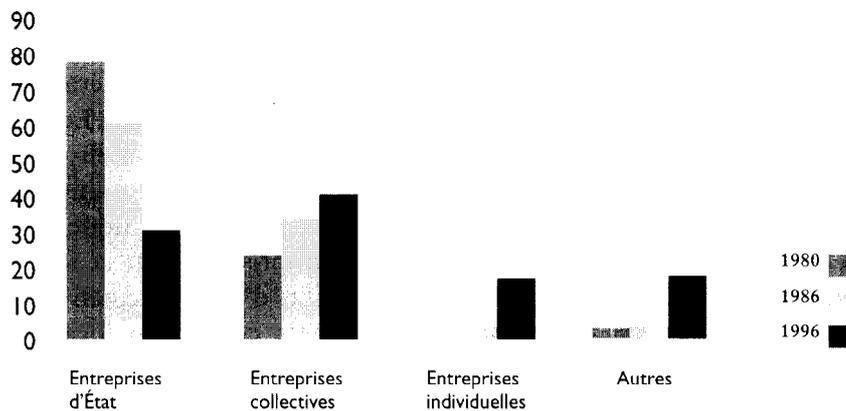
105. *Tendances de l'Économie Chinoise* (1999).

Figure 1 ♦ Formation Brute de Capital Fixe (en pourcentage)

Source : *China Statistical Yearbook*, 1986 et 1997

Malgré les réserves qui peuvent être émises à l'égard des statistiques chinoises, l'évolution est nette en faveur des entreprises collectives et des entreprises à capitaux étrangers (y compris des Chinois d'outre-mer). Ces divergences sont encore plus fortes en matière de production industrielle.

Figure 2 ♦ Production industrielle (en pourcentage)

Source : *China Statistical Yearbook*, 1986 et 1997

À l'aube des réformes, les entreprises d'État dominaient la production industrielle avec presque 79% du total ; en 1996 leur poids n'était plus que de 28%. Cette évolution résulte également de modifications des formes d'organisation qui s'apparentent parfois à des manipulations comptables. Les entreprises d'État représentent encore une partie importante de l'emploi et de l'investissement mais leur situation est actuellement très difficile. Traditionnellement, elles remplissaient non seulement une fonction productive, mais aussi une fonction sociale. Elles n'avaient pas de contrainte budgétaire à respecter. Leur but était d'atteindre les objectifs du plan et de procurer un certain nombre de services aux salariés.

Jusqu'à la mise en place des réformes, les firmes efficaces man-

quaient d'incitations et celles qui étaient déficitaires ne subissaient pas de sanction. Le montant des salaires versés et des aides accordées dépendaient de considérations macroéconomiques, sectorielles et politiques, et non de la performance économique des entreprises.

La première réforme engagée en 1978 de manière expérimentale dans le Sichuan, d'abord dans six entreprises puis dans une centaine, portait sur la rétention du profit par les entreprises¹⁰⁶. Elles pouvaient conserver 5% des profits inclus dans le plan et une partie des profits hors plan. Cette réforme a ensuite été étendue à huit entreprises de plusieurs grandes villes. Bien que les premiers résultats n'aient pas été très bons, la réforme a été poursuivie et le gouvernement a imposé plus de rigueur aux entreprises. Ces réformes n'ont pas été vraiment coordonnées entre les différents ministères, limitant en cela leur efficacité mais présentant l'avantage de surmonter certaines résistances au changement.

À partir de 1984, les entreprises d'État ont bénéficié du contrat de responsabilité forfaitaire qui donne aux dirigeants une certaine autonomie de gestion. Ils peuvent désormais garder une partie du profit dégagé. Ils reversent à l'État central un pourcentage moyen jusqu'à un certain niveau de profit et au-delà de ce montant, un taux marginal est appliqué. La part qui reste à l'entreprise est passée de 17% en 1980 à 39% en 1989 pour le premier ratio et de 11% à 27% pour le second¹⁰⁷. Ces fonds peuvent être affectés à l'investissement, à l'amélioration des salaires ou à la politique sociale. De plus, la rémunération des dirigeants est en partie liée aux performances de l'entreprise. On estime que la moitié de la valeur ajoutée à partir de cette date peut s'expliquer par les incitations mises en place. Le système de contrats de responsabilité a permis aux entreprises de retenir une plus grande partie des profits dans la mesure où elles s'engageaient à remplir certains objectifs de profit ou de productivité.

Ces réformes ont permis une augmentation considérable du rôle des marchés dans les achats et les ventes de ces entreprises. Leur production a augmenté, ainsi que la productivité et les salaires réels, même si la part des entreprises d'État dans la production totale a diminué en raison du développement des entreprises collectives. Cette politique a donc été efficace pour améliorer la gestion des entreprises d'État et faciliter leur accès aux marchés. Néanmoins, il s'agit plus d'un ajustement de la relation d'agence existant entre gouvernements central ou locaux et dirigeants qu'une première étape de la privatisation¹⁰⁸. Si les modes de gestion ont évolué, l'organisation des entreprises d'État reste très marquée par l'imbrication des fonctions économiques, sociales et politiques. On retrouve les points faibles habituels à ce type de situation : de graves failles dans les modes de financement et une mauvaise allocation des ressources du point de vue de l'efficacité économique.

Toutefois, les entreprises d'État connaissent actuellement de profondes transformations dont les effets ne sont pas encore connus. Les plus importantes d'entre elles resteront propriété de l'État central, les autres seront fermées ou restructurées et vendues. De plus, les mouvements de concentration qui s'observent actuellement conduisent à s'interroger sur les relations de pouvoir qui pourront s'instaurer entre ces grandes firmes et un gouvernement qui jusqu'ici les contrôlait entièrement¹⁰⁹.

La localisation des entreprises d'État a répondu jusqu'en 1978 à la logique de la pré-réforme précédemment décrite, à savoir des impératifs de défense et d'équilibre entre les provinces. Ces entreprises ont aussi établi des relations de partenariat avec les entreprises collectives. Ceci reflète

106. Henriot et Shi (1996).

107. Lixin (1997).

108. Putterman (1996).

109. Huchet (1999).

l'évolution de la stratégie d'industrialisation choisie par la Chine et ses implications spatiales. Comme nous l'avons déjà souligné, la politique de l'État central a souvent consisté en la mise en place de mesures discriminantes. Des calculs effectués sur la période 1985-1994 montrent que les disparités interrégionales de production ou d'investissement sont plus importantes s'agissant des entreprises collectives que des entreprises d'État¹¹⁰. La dynamique des exportations est aussi très visible : les régions côtières, les plus exportatrices, ont une plus grande disparité intra-régionale dans les exportations que les zones II et III¹¹¹. Ce sont également celles qui ont le plus fort PIB.

Les entreprises collectives constituent la majeure partie du secteur non-étatique. Leur propriété est assez mal définie puisqu'elles appartiennent à l'ensemble de la collectivité. Elles sont sous le contrôle des départements, des villes et de villages. En principe, un entrepreneur voulant créer une entreprise doit choisir entre une entreprise privée et une entreprise collective. Mais le choix de la forme collective de propriété lui garantit une aide du gouvernement local. Celui-ci exerce en contrepartie un contrôle sur les conditions de production. Elles ne sont pas gérées par des entrepreneurs libres de leurs décisions, mais le plus souvent par des cadres du parti en étroite collaboration avec les gouvernements locaux. Ceux-ci ont bien sûr intérêt à améliorer leurs résultats économiques dont dépend la majeure partie des revenus. La forte amélioration de l'efficacité de ces entreprises résulte essentiellement de l'adoption d'une contrainte budgétaire dure¹¹². Une partie de la croissance chinoise leur est d'ailleurs attribuée et leur productivité est considérée comme dix fois supérieure à celle des firmes d'État¹¹³.

Les distinctions d'ordre juridique entre les différents types d'entreprises masquent une imbrication des formes de propriété¹¹⁴. Beaucoup d'entreprises privées appartiennent à des fonctionnaires de l'État ou du parti. Inversement, certaines entreprises privées cherchent un biais pour avoir le statut d'entreprise collective afin de bénéficier d'un traitement fiscal préférentiel et d'une protection officielle facilitant l'obtention de prêts. Le même flou se retrouve pour les entreprises publiques qui ont souvent une double ou une triple comptabilité pour échapper à la fiscalité quand elles dégagent des bénéfices. La différenciation doit en fait s'appuyer sur trois types de critères. Tout d'abord, le statut de la propriété et le mode de gestion dépendent de la taille des entreprises; beaucoup de petites entreprises publiques sont gérées comme des entreprises privées, surtout dans les secteurs du commerce et de la construction. Il y a ensuite une dimension historique. L'évolution du statut des entreprises est étroitement liée à la politique économique. Après avoir été très attractives dans les années 1984-1988, les entreprises privées ont subi entre 1988 et 1991 la politique de restriction financière et la reprise en main du secteur non-étatique par l'État central.

Enfin, la diversité des formes de propriété a une dimension spatiale. Dans certaines régions, l'État est l'employeur principal, les entreprises publiques vont donc avoir une fonction sociale importante. Or, lorsqu'elles exercent leur activité dans l'industrie lourde en pleine crise, les conséquences en termes de salaires et d'emplois sont dramatiques, d'autant qu'il n'y a pratiquement aucune possibilité de diversification. Si ces disparités régionales sont une source potentielle de crises et de conflits, elles reflètent aussi une dimension essentielle dans la mise en place des réformes tenant à la décentralisation. La décentralisation de la prise des déci-

110. Chaudhuri et Renard (1998).

111. Le classement officiel des provinces en Chine :
Zones côtières (I) : Beijing, Tianjin, Hebei, Liaoning, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong (+Hainan), Guangxi.
Zones Centre (II) : Shanxi, Mongolie Intérieure, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei, Hunan.
Zones Ouest (III) : Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Xinjiang.

112. Che et Qian (1998).

113. Qian et Xu (1993).

114. Rocca (1996).

sions pour développer l'activité économique et pour rendre les entreprises plus performantes a permis au Parti communiste chinois de s'appuyer sur le système communiste existant pour créer une compétition entre les différents types d'entreprises, entre les régions et entre les groupes sociaux, autrement dit, de stimuler les conditions de concurrence d'un système capitaliste et de créer des incitations tout en gardant le contrôle politique sur le système¹¹⁵.

La question des droits de propriété est donc très complexe et ne peut se résumer à une seule opposition public/privé. On définit la propriété comme un ensemble de droits qu'un agent peut exercer. S'agissant de la propriété d'une entreprise, cela concerne le droit d'utiliser un actif, de s'octroyer des bénéfices (et d'être responsable des pertes) et de transférer ces droits. Depuis quelques années, les recherches sur la théorie de la firme ont développé les réflexions sur les conséquences de la séparation de la propriété et du contrôle. L'augmentation du pouvoir des dirigeants d'entreprises a fourni à certains auteurs¹¹⁶ un argument pour défendre la validité du socialisme de marché, avec notamment des marchés concurrentiels, mais pas nécessairement de privatisation.

De manière comparable, on peut considérer que le transfert de pouvoirs de l'État central aux gestionnaires d'entreprises constitue une évolution vers la privatisation, voire un substitut¹¹⁷. Si l'on envisage le contexte institutionnel dans lequel s'exerce la réforme des entreprises, on peut même considérer que des droits de propriété ambigus vont de pair avec des marchés très imparfaits. Dans ce cas, cet environnement s'articulant autour de marchés et d'organisations peut rendre des droits mal définis plus efficaces que s'ils étaient bien définis¹¹⁸.

3 ◆ La Thaïlande : la traduction spatiale de la déconcentration industrielle et les réponses des entrepreneurs

D. Kermel-Torrès, Ph. Schar

La volonté de déconcentrer le pôle industriel constitué par Bangkok et sa région offre l'opportunité d'en apprécier les effets et de mettre en exergue les conséquences de la confrontation de deux types de politiques. Rappelons que cette volonté s'est traduite par l'établissement de zones spatiales de référence qui conditionnent l'obtention d'incitations fiscales et douanières et qui en modulent l'intensité. Ces subventions, en s'inscrivant dans un cadre de développement industriel, se répercutent en termes d'effectifs (établissements industriels, emplois), d'orientations sectorielles de la production et de dynamiques socioprofessionnelles auxquelles participent des acteurs privés d'horizons différents.

L'analyse qui est faite ici repose sur une interprétation statistique et cartographique en trois zones de l'action du BOI, l'organe chargé de l'attribution et de l'application des mesures d'encouragement à l'industrialisation et à la déconcentration des entreprises, complétée par des entretiens avec ses agents au siège central de Bangkok et dans ses bureaux régionaux. Sont également utilisés les résultats d'un programme de recherche portant sur la comparaison des dynamiques d'industrialisation dans les régions périphériques du Nord-Est et du Sud. Ces deux régions sont admises sur le même rang à l'aide spéciale du BOI dans le cadre de la zone 3, qui fait l'objet de l'attention de la politique de répartition des activités industrielles. Leur rapprochement est intéressant pour analyser les facteurs de localisation à l'intérieur d'un même niveau de subventions.

115. Chaudhuri et Renard (1996).

116. Voir par exemple Bardhan et Roemer (1992).

117. Putterman (1996).

118. Li (1996).

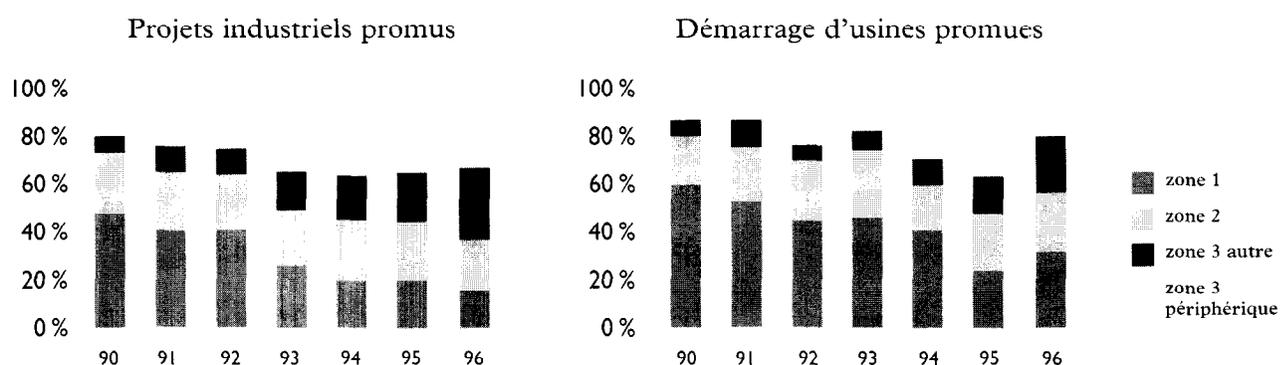
Les résultats d'une enquête concernant 48 usines sous BOI en fonctionnement dans certaines provinces de ces deux régions permettent de compléter le bilan quantitatif de l'action du BOI par l'appréciation de son poids et de son influence sur les chefs d'entreprises.

3.1. Les effets des politiques sur la répartition spatiale

Les effets spatiaux des politiques industrielles seront appréciés à trois niveaux : au niveau national, avec une attention particulière sur la répartition des projets soutenus par la puissance publique entre les zones établies par le BOI, au sein de régions périphériques et enfin au sein d'une même unité politico-administrative, la province.

La répartition spatiale des entreprises bénéficiant des subventions du BOI entre 1961 et 1996 montre pour l'ensemble du pays des établissements en fonctionnement dans toutes les provinces, même si leur concentration à Bangkok et dans sa périphérie immédiate est indéniable (cf. Thaïlande – planche 4, carte 2). Plusieurs provinces ont fait lors de la dernière décennie l'objet de création nette d'entreprises alors que d'autres, toutefois en nombre inférieur, n'ont fait l'objet d'aucune création, confortant leur caractérisation d'espaces industriels périphériques. Les plus forts taux de création de projets entre 1986 et 1996 se rencontrent dans les provinces situées à une cinquantaine de kilomètres de Bangkok, confirmant le dynamisme industriel de la seconde auréole relevé dans le chapitre précédent. Une vigoureuse augmentation du nombre d'entreprises sous BOI illustre dans d'autres provinces la réaffirmation du secteur industriel (Lamphun) ou les espoirs mis dans l'ouverture sur les pays voisins (tels que le Laos pour Nong Khai).

Figure 3 ◆ Répartition par zones des projets industriels soutenus par le BOI



Source : Kermel-Torrès et Schar, 1997

L'impact des mesures de déconcentration industrielle sur la répartition spatiale est sensible à partir de 1993 en termes de projets industriels promus et à partir de 1994 en termes d'entreprises en fonctionnement (figure 3). Les promotions en zone 3, correspondant aux régions qui reçoivent le plus fort taux de subventions, qui représentaient de 20 à 30% du total des entreprises promues par le BOI au début des années 1990 augmentent régulièrement pour devenir majoritaires à partir de 1993. Dans le

même temps, la part de la zone 2, zone intermédiaire sur le plan du taux des subventions, reste relativement stable alors que le recul de la zone 1 est appuyé par un phénomène de saturation (espace foncier, congestion du trafic en particulier) qui encourage le mouvement de déconcentration industrielle au profit d'autres espaces.

La zone 3 apparaît clairement bénéficiaire de l'ensemble de ces mesures alliées à des phénomènes d'expulsion des espaces les plus industriels et congestionnés. Elle recouvre toutefois une hétérogénéité de situations qui modère la portée de la politique de redistribution en faveur des régions périphériques, les moins industrialisées, et qui tempère le succès officiellement attribué aux mesures dirigées vers la zone 3. Dans celle-ci, l'ensemble formé par les trois régions périphériques du Nord-Est, du Nord et du Sud a une part inférieure à celle de l'Est (50% des promotions et des démarrages en zone 3 en 1996) qui représente un territoire équivalent à 1% de celui des trois régions périphériques confondues. L'attraction qu'exerce la région de l'Est se situe dans le cadre de l'Eastern Seaboard, complexe pétrochimique fortement appuyé et aménagé par l'État central : les conséquences des deux types de politiques précédemment mises en exergue¹¹⁹ à savoir la « politique régionale », à vocation redistributive dans un objectif d'équité interrégionale, et la « politique de développement régional », destinée à soutenir l'essor de régions particulières, sont là clairement visibles. C'est également en zone 3 périphérique que l'on trouve le plus fort pourcentage de projets retirés après avoir reçu un accord de promotion par le BOI ou démarrant après un délai supérieur à celui imposé : cette tendance traduit les difficultés un peu plus importantes à concrétiser, pour un certain nombre de raisons, des projets industriels pourtant soutenus par le BOI.

Tableau 3 ♦ Usines en fonctionnement sous privilèges BOI
(cumul de janvier 1988 à septembre 1996)

Projets	Zone 1	Zone 2	Zone 3 périphérique	Autre zone 3
Nombre	1 500	756	594	324
% total	47%	24%	19%	10%
Capital	27 5063	22 090	81 372	194 218
% total	35%	29%	11%	25%
Emplois	302 993	18 044	137 741	80 431
% total	43%	26%	20%	11%

Source : Kermel-Torrès et Schar, 1997

Les performances en termes de création d'emplois et de réduction des inégalités sociales dans les régions éloignées du centre, revendiquées par le BOI à travers sa politique d'appui à l'industrialisation, semblent également devoir être tempérées. Seulement 31 % des emplois industriels créés dans les usines ayant reçu un soutien du BOI depuis 1988 sont situés en zone 3, dont 20 % dans les régions périphériques. Dans ces dernières, l'investissement en capital est en moyenne relativement limité en compa-

119. Cf. dans le chapitre 1 le développement portant sur « Les politiques spatiales d'industrialisation et leurs outils ».

raison de celui des implantations industrielles dans les provinces de la zone 3 proches de l'Eastern Seaboard : 10% du nombre des usines créées depuis 1988 représentent 25% du capital total investi. L'industrialisation des régions périphériques se fait par la création d'usines plus fortement intensives en travail. Cette caractéristique ressort également d'une cartographie de l'investissement dans les entreprises sous BOI (cf. Thaïlande – planche 4, carte 1). L'investissement moyen par entreprise est pour l'ensemble des régions périphériques inférieur à celui des provinces couvertes par l'Eastern Seaboard, à l'exception de rares pôles régionaux, tels que celui de Khon Kaen dans le Nord-Est. La modestie de l'investissement moyen par entreprise dans d'autres centres régionaux ou dans des parcs industriels (Songkhla, Chang Mai et Lamphun) confirme l'orientation volontairement donnée à une industrialisation intensive en main-d'œuvre. Le critère du volume d'investissement total par province se rapporte directement à l'importance numérique des entreprises sous BOI et explique que le Centre et les provinces couvertes par l'Eastern Seaboard aient un volume important alors que l'investissement moyen par entreprise ne fait pas partie de la tranche supérieure quand il ne se situe pas dans une tranche modérée.

Au-delà des objectifs affichés de rééquilibrage social et spatial, les mesures mises en œuvre par le BOI offrent aux industriels des espaces périphériques une possibilité de lutter contre l'érosion progressive de leur compétitivité sur les marchés internationaux. Elles leur permettent d'accéder à des réservoirs de main-d'œuvre peu qualifiée et bon marché sur lesquels les industriels espèrent appuyer la poursuite de la croissance de leurs entreprises, selon le modèle suivi jusque-là et caractérisé par une industrialisation intensive en travail.

En 1995, sur une quarantaine de parcs industriels en opération, 14 étaient situés dans la zone 3, parmi lesquels quatre seulement n'étaient pas dans l'aire d'influence de l'Eastern Seaboard (cf. Thaïlande – planche 2). Conçu comme un espace de déconcentration de Bangkok et de ses provinces frontalières et comme un accélérateur du processus industriel, il témoigne des tendances contradictoires des pouvoirs publics en matière de déploiement spatial de l'industrialisation. Sur les trois provinces qu'il concerne, deux se trouvaient jusqu'en 2000 en zone 2 et une en zone 3 ; ou encore, le parc industriel de Laem Chabang, situé dans une province classée en zone 2, a été basculé en zone 3 bénéficiant des plus fortes exemptions fiscales et douanières, à la demande de l'agence publique IEAT (Industrial Estate Authority of Thailand). Les parcs industriels bénéficient d'un traitement de faveur qui tient à la préoccupation des pouvoirs publics de ne pas compromettre le taux de croissance industriel et de ne pas décourager l'investissement privé, national comme étranger. Au début des années 1990, dans le cadre des promotions du BOI, celui-ci est pour 75% installé dans la région métropolitaine et dans l'Est. Pour les mêmes raisons, les propositions de pénaliser les nouvelles implantations industrielles dans le pôle bangkokien n'ont pas été suivies d'effets, l'objectif étant dès lors de mieux y gérer la concentration.

Au niveau intra-régional, les inégalités entre provinces concernant le nombre de projets promus et l'importance de l'emploi généré se traduisent par des déséquilibres spatiaux importants (cf. Thaïlande – planche 5). L'existence de provinces « centrales » et de provinces « périphériques » au sein des régions est indéniable. L'attraction exercée par la combinaison de la disponibilité en infrastructures et des investissements

dans les centres majeurs régionaux n'est pas contrebalancée par des incitations qui seraient calquées sur un maillage fin du territoire régional. Par ailleurs, leur impact est d'autant plus limité que les provinces sont desservies par le facteur distance du centre du pays que sont la métropole de Bangkok ou l'Est. Son importance est illustrée par la concentration dans la province de Nakhon Ratchasima, porte d'entrée du Nord-Est à 300 km de Bangkok, de 70% des entreprises promues par le BOI dans cette région. Dans le cadre de subventions identiques pour toutes et d'équipements géographiquement ciblés, ce sont les provinces les plus défavorisées en infrastructures et par la distance qui sont les plus pénalisées. Au sein des provinces, se juxtaposent des espaces vides et des zones de concentration industrielle, à proximité des grosses villes régionales (conurbation urbaine de Songkhla-Hat Yai dans le Sud qui bénéficie de la présence d'un port en eau profonde), dans les parcs industriels (Nakhon Ratchasima) ou le long des axes routiers majeurs. Le déséquilibre spatial résultant de l'attraction exercée par les pôles régionaux de Songkhla et de Nakhon Ratchasima apparaît moins fort dans le Sud : là, il est contrebalancé par l'importance de centres industriels secondaires, dont le plus notable est Surat Thani. Durant ces dernières années, le Nord-Est rattrape son retard. L'essentiel des projets promus est localisé dans la province de Nakhon Ratchasima, ce qui renforce les déséquilibres spatiaux au sein de cette région. Cependant, le problème grandissant du manque de main-d'œuvre enregistré dans les concentrations industrielles et urbaines se traduit aujourd'hui par un essaimage d'entreprises dans les autres provinces de ces deux régions périphériques.

3.2. Caractéristiques de l'industrialisation du Nord-Est et du Sud

L'objectif de maintenir le taux de croissance des exportations allié au rôle qu'elles devaient jouer dans l'emploi, puis l'impératif d'encourager l'adoption de technologies intermédiaires ont créé un biais dans la taille des entreprises promues. Malgré les baisses successives du plafond du capital d'investissement éligible pour les aides du BOI et l'attention affichée de soutenir les petites et moyennes entreprises en zones rurales, les usines sous privilèges BOI dans le Nord-Est et le Sud ont dans leur quasi-intégralité un capital d'investissement supérieur à 20 millions bahts¹²⁰. Elles emploient 150 personnes au minimum, à l'exception des usines à technologie avancée et des relocalisations qui doivent avoir un minimum de 100 personnes pour bénéficier des incitations. Replacer l'importance des entreprises sous privilèges BOI dans l'ensemble des usines régionales suppose de tenir compte de cet effet de taille. En raison des catégories établies par les statistiques disponibles, la relation ne peut être faite qu'avec les unités employant plus de 50 personnes¹²¹. Selon cette règle, les usines en fonctionnement sous BOI représentent 35% pour le Sud et 25% pour le Nord-Est mais elles sont largement majoritaires dans les zones de concentration industrielle telles que Songkhla et Nakhon Ratchasima.

120.1 franc = en moyenne 6 bahts en 1999.

121. Ministry of Industry (1993).

Tableau 4 ◆ Usines en fonctionnement sous privilèges BOI selon leur secteur de production dans le Sud et le Nord-Est (de janvier 1988 à septembre 1996, en pourcentage).

Secteur de production	Entreprises		Investissement		Emplois	
	Sud	Nord-Est	Sud	Nord-Est	Sud	Nord-Est
Agroalimentaire	38	29	49	19	63	21
Caoutchouc et associé	41	1	25	1	21	1
Chimie/Plastique/Pétrole	0.8	27	0.8	19	0.1	32
Bois et associé	9	8	18	47	11	7
Textile et associé	0.1	15	0.1	4	1	15
Electricité/électronique	1	5	1	4	0.8	13
Non métallique	3	2	2	2	1	0.4
Machinerie/Assemblage	0.1	6	0.1	3	0.1	3
Métallique	3	2	2	1	1	1.6
Autres	3	4	2	1	2	8
Total	100	100	100	100	100	100
Total en valeur absolue	222	85	19 839	15 321	52 554	23 664

(bahts millions)

Source : Kermel-Torrès et Schar, 1997

Les subventions ont de l'influence dans les secteurs de production qui sont déjà attirés par les deux régions. Au titre de leurs avantages comparatifs, la transformation des matières premières (agricoles et forestières pour le Nord-Est et le Sud, aussi marines pour ce dernier), la main-d'œuvre et les marchés. Par la combinaison entre main-d'œuvre, estimée abondante et moins chère que dans les concentrations industrielles du Centre, et transformation des produits locaux ou de matières premières importées, l'assise de la production industrielle s'est diversifiée, fortement dans le Nord-Est et moins nettement dans le Sud. Là, l'appui du BOI a renforcé les secteurs traditionnels de l'agroalimentaire, du caoutchouc et du bois qui à eux trois représentent 90% des entreprises en fonctionnement et plus de 90% du capital investi et de l'emploi généré sous BOI. Dans le Nord-Est, les trois secteurs les plus importants par le nombre d'entreprises et d'emplois créés dans le cadre du BOI, soit près de 70%, couvrent l'agroalimentaire, le textile et le plastique. La participation du BOI apparaît non négligeable pour promouvoir dans cette région à partir des années 1990 de nouveaux secteurs fortement demandeurs en main-d'œuvre (plastique, électronique) et pour moderniser des unités industrielles œuvrant dans des secteurs plus anciennement établis (la filière bois, par exemple qui représente 47% du capital investi dans le Nord-Est par des usines sous BOI). Dans le Nord-Est comme dans le Sud, les incitations du BOI ont été également appréciables pour établir des productions à plus haute valeur ajoutée (par exemple à partir du manioc, Nord-Est, ou du latex, Sud). Elles ont également soutenu dans cette dernière une diversification des produits au sein de secteurs déjà établis (productions d'amont et d'aval liées au développement de l'aquaculture par exemple).

3.3. La constitution des entreprises industrielles

Les analyses qui suivent reposent sur les résultats d'enquêtes menées dans des entreprises industrielles du Nord-Est et du Sud. Le protocole de sélection des entreprises a volontairement retenu une proportion non négligeable d'usines ayant bénéficié des privilèges accordés aux implantations dans les régions périphériques par le BOI. Ceci pour tenir pleinement compte des lignes de force des tendances industrielles régionales concernant les secteurs de production, le marché, la nationalité de l'investissement comme la taille des établissements. La répartition de l'échantillon en fonction de ce dernier critère est la suivante : de 500 à plus de 1000 employés : 40% des entreprises, de 100 à 500 : 42%, moins de 100 : 18%.

Origine géographique des industriels

Les industriels originaires du Nord-Est et du Sud occupent une place importante : ils possèdent seuls près de 40% des usines et plus de 20% en association avec d'autres industriels thaïlandais et étrangers ; ce qui souligne la vigueur de la dynamique régionale. Il s'agit généralement d'une première génération d'entrepreneurs issus de familles Sino-Thaï (généralement de négociants) qui bénéficient d'un réseau social voire politique important. L'émergence de ces entrepreneurs a été favorisée par l'ouverture des marchés régionaux. Elle a aussi bénéficié d'expériences acquises dans des usines de la région métropolitaine de Bangkok par des individus qui s'installent dans leur région, à leur propre compte et/ou pour celui d'un groupe national ou étranger. Les usines en participation thaïlandaise ou étrangère constituent aussi un moyen appréciable pour les entrepreneurs régionaux de développer leur assise, d'accéder aux marchés étrangers et de diversifier leur ligne de production. Ils ont également su profiter des privilèges BOI : près de 60% de leurs usines sont sous BOI, même si des motivations d'ordre social et familial justifient tout autant la localisation de leur entreprise dans leur région d'origine.

Tableau 5 ♦ Origine géographique des industriels*

	Local/ Régional			Région Centrale			Associations thaïlandais			Associations avec étrangers			Étrangers			Total
	BOI	non BOI	Total	BOI	non BOI	Total	BOI	non BOI	Total	BOI	non BOI	Total	BOI	non BOI	Total	
Agro- alimentaire	5	6	11	5	3	8	1		1	5	2	7	1	1	2	29
Textile et associé	2	1	3	1	2	3		1	1				2		2	9
Caoutchouc et associé	1	2	3	2	1	3				2	1	3				9
Bois et associé	4	1	5	1		1				1		1				7
Chimie/ Plastique/ Pétrole	2		2	2		2				2		2	1		1	7
Non métallique	1	1	2													2
Mécanique	1		1		1	1										2
Assemblage véhicules										1		1				1
Electricité/ Electronique													2		2	2
Autres	1		1	2	1	3										4
Total	17	11	28	13	8	21	1	1	2	11	3	14	6	1	7	72

* « Industriels » désignent des personnes comme des entreprises.

Source : Kermel-Torrès et Schar, 1998

Les industriels originaires de la région centrale possèdent seuls un peu moins de 30% des usines régionales et 18% en association surtout avec des étrangers. Leur présence dans les régions périphériques correspond beaucoup plus à des extensions d'activité par le biais de la création de nouvelles usines qu'à des relocalisations proprement dites. Ces mouvements d'installation dans le Nord-Est et dans le Sud traduisent des logiques de diversification des lieux de production et d'amélioration de la rentabilité liée entre autres au coût inférieur de la main-d'œuvre. Leurs entreprises sont davantage tournées vers l'exportation même si les ressources régionales jouent un rôle non négligeable dans leurs stratégies d'approvisionnement en matières premières. Ce caractère plus marqué vers l'exportation se traduit par un pourcentage important d'entreprises sous BOI (63%).

La place tenue par les industriels étrangers représente en contrôle direct près de 10% mais elle s'élève à 20% en participation et dans l'un comme dans l'autre cas, les usines sous BOI (respectivement près de 90% et 80%) représentent incontestablement la plus forte proportion de toutes les origines. Cela souligne dans le premier cas des objectifs très clairs d'exportation avec peu d'ancrage dans les ressources régionales en matières premières alors que le deuxième cas témoigne d'une forte imbrication des marchés intérieurs et des marchés extérieurs avec une envergure modérée des approvisionnements régionaux. Si les « joint-venture » per-

mettent aux industriels thaïlandais d'accéder aux marchés extérieurs, elles autorisent également les étrangers à pénétrer le marché domestique, régional comme national. L'intervention étrangère occupe une place importante dans le paysage régional. Elle a indéniablement participé à la fin des années 1980 à l'accélération du processus d'industrialisation, notamment par la relocalisation d'unités de production manufacturière d'autres pays d'Asie Orientale. Le Sud a bénéficié de sa proximité géographique avec la Malaisie pour attirer des industriels intéressés par ses ressources naturelles et sa main-d'œuvre. Le Nord-Est illustre quant à lui la théorie de la croissance transmise à partir d'un pays tel que le Japon. À l'inverse, il est incontestable que les industriels étrangers se sont dirigés vers ces régions thaïlandaises en raison d'un terreau industriel constitué d'entrepreneurs Sino-Thaï et d'un environnement favorable (infrastructures et services, stabilité sociale et politique). En revanche, il semble que le rôle que les industriels étrangers étaient supposés jouer, notamment par le biais de transferts de technologie avancée, a été jusque-là faible. Les industriels étrangers concentrent leur présence dans les secteurs agroalimentaires (avec une intensité variable de technologie avancée) et ils ont une place prépondérante, si ce n'est exclusive, dans des secteurs de production relativement récents en Thaïlande (assemblage de véhicules, industries électronique et électrique) qui se caractérisent par une production intensive en capital et en main-d'œuvre mais pour lesquels les développements technologiques sont réalisés pour l'essentiel en dehors de la Thaïlande.

Sources du capital

Outre un éventail riche des sources de financement mobilisées, un des traits saillants de la provenance du capital est l'importance des combinaisons de capital puisque les apports principaux complémentaires à d'autres sources représentent 70% de l'ensemble des usines. Un peu plus de 11% d'entre elles font intervenir intégralement des sources d'origine familiale ou provenant d'entreprises thaïlandaises : celles-ci apparaissent généralement limitées à l'investissement nécessaire au démarrage de certaines entreprises et elles sont dans la plupart des cas relayées par d'autres sources, notamment le crédit institutionnel, pour une expansion ou une modernisation de l'appareil productif. Correspondant à leur contrôle direct par des industriels étrangers, près de 10% des usines ont un capital entièrement étranger. Par ailleurs, le capital d'origine étrangère apparaît bien imbriqué dans des dispositifs faisant appel à des sources thaïlandaises de constitution du capital.

Plus de 50% des usines font appel au crédit institutionnel. Celui-ci, négocié auprès d'organismes thaïlandais, couvre des emprunts au taux d'intérêt courant élevé ou à des taux sous conditions privilégiées dans le cadre de programmes publics d'appui au secteur industriel et dans celui du BIBF¹²² dirigeant des capitaux étrangers vers des entreprises thaïlandaises. Le capital boursier n'est pas négligeable (il concerne près de 7% des usines) mais il se limite à quelques gros groupes thaïlandais ou en participation étrangère opérant dans quelques secteurs particuliers. La place du capital étranger est certainement un peu plus importante que ce que révèle l'investissement direct étranger par l'entremise des prêts à court terme et de la bourse : mais là encore, l'imbrication du capital d'origine thaïlandaise et de celui d'origine étrangère témoigne de la synergie d'initiatives internes et externes.

122. Pour « Bangkok International Banking Facilities » introduit dans le cadre de la libéralisation financière impulsée dès 1992.

Stratégies d'approvisionnement et de marchés

L'analyse des stratégies d'approvisionnements et de marchés est complémentaire de celle d'autres facteurs pour comprendre le processus d'industrialisation des régions périphériques et les stratégies industrielles de localisation. Elle permet d'apprécier l'état des relations interindustrielles et leur degré d'internalisation. Les lieux ont été ordonnés en 11 niveaux, selon les combinaisons observées, et pour chacun des trois postes, la proportion d'usines a été calculée par rapport au nombre total d'unités concernées.

Tableau 6 ◆ Lieux d'approvisionnements et de marchés
(en % du nombre d'usines)

	Matières premières	Produits intermédiaires	Marchés
Régional 100%	65	6	11
autre National 100%	2	32	1
Étranger 100%	5	8	50
Régional dominant	21	6	7
autre National dominant	0	27	4
Étranger dominant	7	13	10
autre National + Régional = 100%	0	0	6
Étranger = Régional + autre National	0	0	6
Étranger = autre National	0	5	3
Régional + autre National dominant	0	0	1
Étranger = Régional	0	3	1

Source : Kermel-Torrès et Schar, 1998

L'orientation à l'exportation de l'industrialisation des régions périphériques est confirmée puisque 60% des unités industrielles travaillent intégralement ou majoritairement pour les marchés extérieurs, sous l'effet en particulier, du poids des usines BOI. L'orientation vers le marché domestique pour 30% des unités de production, surtout non-BOI avec une place prépondérante des marchés régionaux, a répondu à une demande stimulée et diversifiée par l'élévation du niveau de vie de sa population en mettant sur pied des unités régionales de substitution des importations. Les usines dont les marchés concernent autant l'étranger que le marché domestique représentent 10%.

Le niveau Régional est le premier à fournir les matières premières alors que l'Étranger supplante le niveau National. L'épuisement de certaines matières premières ainsi que des comportements industriels clairement liés aux stratégies d'exportation en constituent les éléments explicatifs. Le niveau Régional se place en troisième position derrière l'étranger pour l'approvisionnement en produits intermédiaires. La majorité des usines s'approvisionne en produits intermédiaires au niveau National : des analyses sectorielles¹²³ montrent que cela résulte de stratégies complexes des industriels ainsi que du processus de substitution des importations par l'élargissement de la base industrielle lourde toujours à l'œuvre dans la région métropolitaine et dans le complexe pétrochimique de l'Eastern Seaboard. La faiblesse des relations interindustrielles au niveau régional traduit le faible degré d'intégration dans un tissu industriel régional, par

123. Kermel-Torrès et Schar (1998).

essence peu diversifié dans les secteurs de production industrielle d'amont. La division technique du travail entre les unités du même groupe faisant jouer au sein de la Thaïlande l'espace national, régional et étranger entraîne dans des secteurs tels que l'électronique et l'automobile la subordination des unités régionales aux usines de l'aire métropolitaine et aux autres usines asiatiques.

3.4. Les réponses des entrepreneurs aux incitations du BOI

L'évaluation rigoureuse de l'impact des subventions publiques à la localisation est par essence difficile. Nous nous attacherons à dégager les positions des entrepreneurs sur les outils publics cherchant à influencer leur décision de localisation et de les resituer par rapport à d'autres éléments de prise de décision.

L'intérêt des réductions des droits de douane à l'importation de la machinerie est proportionnel à la valeur qu'elle représente dans le capital d'investissement. Il est extrêmement réduit, voire nul, pour les petits et moyens entrepreneurs qui, à l'exception des projets de moyenne et haute technologie, achètent essentiellement des machines de deuxième voire de troisième main. L'effet de l'exemption douanière qui est accordée depuis 1993 est par ailleurs réduit pour certains types de machines dont les taxes normales à l'importation ont subi des baisses sensibles. Certains responsables d'usines de la confection, par exemple, avaient estimé dès 1990-1991 que l'économie grâce aux réductions douanières sur les machines par le biais du BOI ne justifiait pas une démarche pour soumettre leur projet à cette agence.

L'ensemble des entrepreneurs est plus sensible au même type de subventions qui porte sur les matières premières et sur les produits essentiels dans le processus de transformation, produits chimiques par exemple. L'exemption a été étendue en 1993 pour la production à destination du marché domestique, à condition que les produits intermédiaires ne soient disponibles dans le pays ni en qualité comparable, ni en quantité suffisante. La part de la production qui doit être exportée a par ailleurs été réduite. Si ces mesures apparaissent incontestablement comme les plus attrayantes pour les industriels, quel que soit leur profil, elles n'en sont pas moins sensibles. Elles donnent lieu à des récriminations sur l'impossibilité de renégocier les termes des encouragements précédemment obtenus et sur les contrôles qu'exercerait le BOI, sur le rapport coût-qualité défavorable des matières premières domestiques. Elles sembleraient par ailleurs susciter des stratégies élaborées d'utilisation des matières premières commune à plusieurs unités de statuts différents vis-à-vis du BOI mais appartenant aux mêmes propriétaires.

Les effets réels des avantages fiscaux sont parmi les mesures d'incitation les plus difficiles à apprécier. Ils apparaissent extrêmement séduisants dans l'acte de promotion des investissements de 1993 qui étend la période d'exemption du paiement de l'impôt sur les sociétés et ne la limite plus aux usines s'implantant dans les parcs ou les zones industrielles promues. Ces avantages sont rarement mentionnés spontanément par les entrepreneurs, même par ceux qui sont en mesure d'en bénéficier dans le cadre de subventions antérieures à 1993. D'autres avantages fiscaux ont été renforcés tels que des déductions de certains frais (transport, coût d'installation, infrastructures). Ces divers coûts sont présentés comme des désavantages de la localisation dans les régions périphériques, mais la pos-

sibilité de les déduire pendant 10 ans du revenu imposable est surtout évoquée, avec regret, par les industriels qui volontairement ne sont pas sous privilèges BOI. L'évasion fiscale, qui serait plus forte pour les industries provinciales¹²⁴, expliquerait l'attrait modéré que représentent les avantages fiscaux pour bon nombre d'entrepreneurs. Il est toutefois indubitable qu'ils jouent un rôle non négligeable dans la prise de décision concernant la localisation en zone 3 d'usines importantes, appartenant à des groupes bangkokiens ou en participation avec des étrangers, et échappant plus difficilement à l'obligation fiscale.

L'intérêt de ces subventions est variable selon la taille des entreprises industrielles, leur capital d'investissement et la technologie utilisée. Elles constituent une aide présentée comme importante par des entrepreneurs dont la production repose sur le coût modéré de la main-d'œuvre, la transformation de matières premières importées onéreuses et l'exportation du produit fini pour lequel les effets de la concurrence sont atténués par les privilèges du BOI (meubles, certains secteurs du plastique et de la conserverie). Cette protection de facto fait partie, selon les responsables du BOI, des remaniements prévus à court terme de la politique d'incitation à l'industrialisation régionale, Organisation Mondiale du Commerce oblige.

Les mesures publiques d'incitation apparaissent dans tous les cas complémentaires à d'autres facteurs lors de la décision de localisation des entreprises industrielles. La distance du centre et la qualité des communications sont des facteurs économiques importants pour les industriels du Nord-Est qui distribuent leur production dans le pays par Bangkok ou l'exportent par ses ports et aéroports internationaux. L'éloignement au centre a moins joué dans le Sud, la région étant restée longtemps autonome grâce à ses propres infrastructures et à la proximité de celles de la Malaisie. Se greffent des facteurs de rejet du centre et des facteurs d'attraction du Nord-Est et du Sud. À ce titre, le coût de la terre, nettement inférieur dans les régions périphériques : dans les parcs industriels, il équivaut à Nakhon Ratchasima, à près de 400 km de Bangkok, à moins de la moitié de celui d'une zone à 140 km. Le coût de la main-d'œuvre et la représentation optimiste qui prévalait encore il y a peu de son abondance constituent un élément fort de la localisation d'implantations sans liaison locale ou régionale avec les matières premières ou le marché. Le gouvernement contribue à maintenir cet avantage comparatif en fixant un salaire minimum plus bas dans les régions périphériques (cf. Thaïlande – planche 2). Comme nous l'avons déjà relevé, les éléments de nature familiale, sociale et politique constituent des facteurs additionnels aux raisons économiques. Par leur participation aux associations professionnelles et par leurs relations avec la sphère politique, si ce n'est leur engagement direct, les entrepreneurs régionaux font pression sur l'État pour que le clivage des investissements publics entre le centre et les périphéries s'estompe.

quelles perspectives pour le déploiement spatial de l'industrialisation conduite et induite par les politiques publiques ?

L. Kennedy, D. Kermel-Torrès, Ph. Schar

I ◆ L'évolution comparée des politiques industrielles : rééquilibrage ou appui sur les différences spatiales

Des politiques visant à réaliser un rééquilibrage des activités industrielles sur le territoire national sont, ou ont été, conduites par les trois pays. Elles correspondent cependant, comme nous l'avons vu, à des objectifs différents selon les contextes et les périodes examinées. Leurs formes aussi sont variables : investissement direct de la part de l'État dans la création d'entreprises publiques ; développement d'infrastructures pour faciliter l'établissement des industries ; incitations diverses pour attirer les investissements, comme des primes, des réductions fiscales, etc.. Dans les paragraphes suivants, nous dégageons les grandes lignes de la confrontation de ces trois exemples.

Rappelons d'abord que dans la gestion de son espace, un État peut poursuivre simultanément des politiques différentes. Aussi peut-il rechercher un rééquilibrage spatial tout en appuyant des pôles de croissance qui accentuent au moins dans un premier temps, les déséquilibres dans l'espace. Par ailleurs, l'action publique fait preuve de pragmatisme et les décideurs sont amenés à réviser leurs politiques en fonction de leur performance par rapport aux objectifs, d'une part, et des autres choix politiques, d'autre part. Une ouverture économique en particulier traduit dans les trois exemples une réévaluation de la gestion de l'espace dans la mesure où elle implique de nouvelles références spatiales. Il n'est guère surprenant que la décision d'accorder aux investissements étrangers une place importante entraîne partout des contreparties dans la politique de la localisation industrielle.

Dans les années 1950 et 1960, pour la Chine et l'Inde, c'est en partie dans un but de construction nationale, de promouvoir des sentiments de rattachement à la nation, que l'État cherche à doter d'une base industrielle toutes les régions de son territoire ou du moins à étendre l'industrialisation en dehors des enclaves traditionnelles. Outre l'intérêt politique d'un tel choix, il existait des arguments économiques, comme nous l'avons vu : utiliser les ressources naturelles et humaines insuffisamment mises en valeur et surtout privilégier les bénéfices sociaux collectifs du développement économique par rapport aux gains privés qui résulteraient de localisations plus « désirables », d'un point de vue strictement écono-

mique et à court terme. Il s'agit de créer des infrastructures et des industries de base qui serviront de moteur à la croissance. En Chine, cette politique correspond également à la volonté d'assurer une relative autonomie régionale et la sécurité des frontières.

Cette politique a été conduite dans les deux cas en parallèle avec une stratégie de substitution des importations, dans laquelle l'État joue un rôle central d'entrepreneur. Les échanges internationaux n'ont pas reçu dans cette première période une attention importante, un choix que permettait la grande taille de leurs marchés intérieurs. On peut observer que la gestion de l'espace a alors traduit la primauté du politique (et de l'idéologie socialiste) sur l'économique. La forte autonomie des États chinois et indien par rapport à leur société leur a permis de poursuivre leurs buts, sans se préoccuper des « coûts d'opportunité » éventuels de ces choix. Sans renoncer à poursuivre un développement régional plus équilibré, chacun des ces pays a été amené au fil des années à subordonner cet objectif à d'autres, et ceci pour diverses raisons.

L'Inde a eu des difficultés financières et politiques à maintenir en place un régime où l'État occupe la place centrale dans l'économie : entrepreneur industriel, premier investisseur et pourvoyeur d'autorisations d'investir. Or c'était ce modèle centralisé qui donnait à l'État dans une première période les moyens pour influencer la localisation des industries. Ce modèle s'est avéré trop dépendant de l'aide internationale, la performance des entreprises publiques était globalement insatisfaisante et une concurrence accrue entre les secteurs public et privé pour l'investissement ont contribué à lui attirer des critiques. En même temps, le développement politique et l'émergence de formations régionales ont mis fin à la domination d'un seul parti et ont ouvert le pays à des gouvernements de coalition. Pour toutes ces raisons, l'État a été amené à partir des années 1980 à redéfinir son rôle en faveur d'une plus grande libéralisation. En même temps, un régime démocratique et un système fédéral ont permis de ne pas négliger complètement les questions de redistributions interrégionales. Au travers des institutions du gouvernement central, dont la Commission des finances, l'État continue à effectuer des arbitrages et des redistributions de la richesse entre les États fédérés.

En adoptant le socialisme de marché à partir de 1978, la Chine a identifié quelques régions pilotes pour appliquer les réformes. Ce choix, qui traduit une nouvelle stratégie de croissance par les exportations et par l'ouverture aux capitaux internationaux, a entraîné un déséquilibre croissant entre les régions. Or, tant que l'État central et le Comité central du Parti communiste qui le dirige maintiennent leur contrôle sur les ressources de l'économie, ils peuvent atténuer les tensions interrégionales en effectuant une redistribution en faveur des régions restées à l'écart des développements récents. Cependant, la croissance très rapide des régions côtières et l'enrichissement consenti à certains groupes ont abouti à une situation potentiellement déstabilisante sur le plan politique. En effet, la décentralisation progressive mais significative des décisions économiques finit par exacerber les déséquilibres dans la mesure où certaines collectivités sont mieux à même de générer et de réinvestir des bénéfices.

La Thaïlande s'engage dans une stratégie d'industrialisation par substitution des importations au début des années 1960. Les productions sont essentiellement dirigées vers le marché urbain de Bangkok, presque exclusif à cette époque, et l'État laisse se renforcer la primauté urbaine déjà ancienne de la capitale afin de ne pas compromettre la naissance et

la croissance de l'industrie nationale. Les premières mesures en faveur d'un rééquilibrage spatial de l'activité industrielle sont faites simultanément à une réorientation de la politique industrielle visant à favoriser les exportations au cours des années 1970. Au-delà des préoccupations spatiales, l'objectif est d'intégrer dans l'espace national des régions périphériques perçues comme sous-développées, en proie à une agitation politique et sécessionniste, en les incorporant dans le processus de croissance nationale.

Durant les années 1980, l'affirmation d'une stratégie d'industrialisation tournée vers les exportations et fortement intensive en main-d'œuvre s'accompagne d'un renforcement net des politiques de redéploiement des industries vers les régions périphériques. L'État poursuit alors plusieurs objectifs. Il s'agit de décongestionner la région métropolitaine de Bangkok, de lutter contre la pauvreté rurale dans les régions périphériques en diversifiant leurs économies tout en poursuivant un rythme soutenu de croissance. Pour cela, il apparaît nécessaire aux yeux des pouvoirs publics de donner aux entrepreneurs les moyens de s'armer contre la concurrence internationale en leur offrant la possibilité de se rapprocher de réservoirs de main-d'œuvre bon marché du fait d'une politique salariale spatialement différenciée. Comme dans le cas de la Chine et de l'Inde, l'exemple de la Thaïlande illustre bien les contraintes et les dilemmes que rencontrent les États lorsqu'ils mettent en œuvre des politiques spatiales d'industrialisation.

2 ◆ Les dilemmes des politiques spatiales d'industrialisation

Les postulats que nous avons posés, à savoir que la gestion de l'espace par les politiques publiques industrielles peut s'envisager en termes de réduction de l'ampleur des inégalités régionales comme d'utilisation des différences entre les régions, ont permis à notre analyse comparée des expériences chinoise, indienne et thaïlandaise de dégager un certain nombre de contraintes et d'enjeux. Ceux-ci se réfèrent clairement au cadre mondial des espaces nationaux et de la production industrielle qui a amplifié en particulier l'importance des critères d'efficacité et de compétitivité, et ce à différentes échelles : entre les pays et entre les territoires d'un même espace-nation, qu'ils soient régionaux, sous-régionaux, entre pôles urbains ou entre « enclaves » industrielles.

En fonction de cette donne, les États ne peuvent éviter d'être confrontés à un double dilemme dans la gestion du dualisme de leur espace et dans l'élaboration de leurs politiques : efficacité économique / équité spatiale et autonomie régionale / équité spatiale.

Le dilemme de l'efficacité économique et de l'équité spatiale et sociale existe même si dans la réalité, et comme nous l'avons montré, les politiques ne sont pas systématiquement antinomiques et même si différents acteurs participent à la croissance.

La mise en perspective a bien montré que le rééquilibrage spatial que pouvaient prétendre atteindre les politiques était relatif, au-delà des limites sur l'égalitarisation achevée que pourrait sous-entendre le concept d'équité. Les politiques se traduisent :

- ▷ par le renforcement de pôles historiquement dynamiques,
- ▷ par l'émergence de nouveaux pôles ou espaces de développement industriel (centres urbains, « poches » et « districts » industriels, ...).

Ces formes spatiales du développement industriel s'expliquent par la nécessité pour les États, à un moment ou à un autre, de favoriser la croissance de certaines aires pour asseoir la croissance nationale qu'ils espèrent propice à une redistribution ultérieure induite, par le marché mondial en particulier, ou conduite, par des mesures publiques. Dans les trois pays, l'émergence de nouveaux pôles régionaux industriels ou la ré-émergence d'anciens pôles illustre bien la conjonction des impératifs de croissance sur le marché mondial et des mesures publiques qui leur sont favorables :

- ▷ les zones côtières chinoises, désignées pour expérimenter les réformes économiques ;
- ▷ les pôles des régions périphériques de Thaïlande, qui traduisent la recherche d'externalités positives (main-d'œuvre, infrastructures) et qui représentent aujourd'hui les nouvelles frontières de la croissance ;
- ▷ le renforcement en Inde des métropoles et d'autres villes industrielles émergentes ou ré-émergentes, dans le cadre de la libéralisation des investissements.

Dans les trois pays, la traduction spatiale peut se résumer à une déconcentration des pôles de croissance industrielle, par leur multiplication toutefois toute relative, sur l'espace national. Mais dispersion ne signifie pas distribution spatiale équilibrée, tant en nombre qu'en puissance, de « nouveaux » pôles sur l'ensemble du territoire : déséquilibres qui subsistent en Chine entre poids de la côte et le reste du pays, forte hiérarchie urbaine en Inde, au sein des espaces traditionnellement défavorisés de la Thaïlande entre les nouveaux centres et les nouvelles périphéries.

Deux traits caractérisent le dilemme de l'autonomie régionale (des compétences économiques, politiques et administratives) et de l'équité spatiale, et au-delà des interrogations habituelles qui portent sur les spécificités contraignantes de la décentralisation (compétence des gouvernements locaux, démultiplication de la corruption, domination de certains groupes socio-économiques, ...) : les revendications de la « société civile » pour une décentralisation politico-administrative poussée et les « tiraillements » que provoque cette décentralisation dont la concrétisation est :

- ▷ forte dans le cadre d'une démocratie, comme l'Inde, où la libéralisation accroît la tension déjà créée par l'affirmation des formations politiques régionales et la délégation des pouvoirs décisionnels aux États fédérés. Inégaux de par leurs atouts et leurs ressources budgétaires, dépendants de l'État central pour leur accès aux marchés des capitaux, confrontés eux-mêmes à des inégalités criantes au sein de leur juridiction, les États ne sont pas placés sur un pied d'égalité dans la course aux investisseurs et développent déjà des stratégies compétitives pour attirer les activités productrices ;
- ▷ historique en Chine, mais où l'État central exerce encore un fort contrôle politique alors que les gouvernements régionaux et locaux sont des participants actifs de la production industrielle. L'imbrication du pouvoir économique et des fonctions politico-administratives des autorités publiques ne rendent que plus délicates les voies de sortie qui seront choisies pour atténuer les effets et des inégalités spatiales et des réformes des entreprises d'État. Les disparités régionales croissantes qui en résultent et qui se traduisent évidemment en termes de revenus donnent lieu à de fortes manifestations de mécontentement de la part de la population ;
- ▷ mesurée en Thaïlande où l'autonomie accrue accordée aux instances provinciales, s'accompagne d'une forte volonté d'accroître la partici-

pation des collectivités locales (au niveau du sous-district) dans un cadre national d'aspiration à une vie démocratique plus prononcée. La politique d'appui au secteur industriel est par conséquent présentée comme nationale et il lui est officiellement difficile de pénaliser certaines parties du territoire en les excluant de sa carte d'admissibilité à une aide spéciale. Elles sont donc considérées sur un pied d'égalité et l'État laisse le marché sélectionner les localisations par sa proposition des implantations industrielles et de services. Une autonomie effective des collectivités locales est de nature à reporter sur des mailles extrêmement fines du territoire des logiques de concurrence pour le développement industriel.

Les couples efficacité économique / équité socio-spatiale et autonomie régionale / pouvoir central, constituent autant de contraintes, d'enjeux et de tensions pour des États qui ont été amenés à réévaluer leur propre rôle comme celui d'autres acteurs dans la construction politique, économique et sociale des trois pays.

3 ◆ L'État face à des enjeux renouvelés

Dans chacun des trois pays, l'État a été conduit à reconsidérer le rôle des acteurs engagés dans le processus de développement industriel et de production de l'espace. Rappelons que nous considérons les politiques comme les résultats de rapports de force évolutifs.

- ▷ Les États ne se sont pas donnés les mêmes rôles et n'ont pas occupé des positions identiques et constantes dans les processus de transformations sociales et économiques : ceux-ci ont évolué en fonction des objectifs politiques (construction d'une nation, expression démocratique ou à l'inverse autoritaire, nécessités économiques et aspirations sociales).
- ▷ Le rôle attribué au secteur privé et à d'autres acteurs est lui aussi évolutif et il se traduit : en Chine par une certaine reconnaissance de l'entrepreneuriat privé et surtout l'ouverture du secteur industriel à de nouveaux acteurs tels que les collectivités locales et les investisseurs étrangers ; en Inde par l'ouverture de secteurs jusque-là réservés à la seule sphère publique et par la légitimation du rôle des entrepreneurs privés indiens et étrangers pour épauler l'État dans sa fonction économique ; en Thaïlande par une interpénétration du public et du privé, pour orienter les objectifs de la croissance, définir les lignes des politiques économiques.
- ▷ Le rôle reconnu aux échanges internationaux qu'il s'agisse des opportunités offertes en termes de marché, de capitaux et d'investissements mais aussi en termes de transfert de technologie : ouverture établie depuis près de trois décennies pour la Thaïlande, libéralisation plus récente pour l'Inde et la Chine – mesurée mais croissante pour la première et étroitement contrôlée pour la seconde – qui posent en termes renouvelés la question des enjeux économiques et territoriaux.

En effet, l'ouverture progressive au commerce international traduit l'adhésion de ces trois pays aux mérites supposés d'une industrialisation tirée par les exportations et s'inscrit en cela dans la voie tracée par les nouveaux pays industrialisés. L'insertion accrue des économies nationales dans le système mondial est perçue par les États comme le moyen le plus sûr d'accélérer les processus d'industrialisation et de développement. L'investissement direct étranger et la présence de firmes internationales

doivent à terme permettre des transferts de technologie autorisant, comme évoqué dans la première partie, la construction d'un avantage dynamique. Celui-ci se fonde sur la capacité d'apprendre et de s'adapter, permettant de changer rapidement de secteur de spécialisation, de remonter les filières technologiques et de répondre aux nouvelles demandes des marchés mondiaux. Or les constats que l'on peut dresser aujourd'hui sur l'ampleur des transferts technologiques et leurs effets supposés positifs dans ces trois pays restent pour le moins mitigés.

Pour les firmes étrangères, l'attractivité des territoires est la résultante de la combinaison d'un certain nombre de facteurs tels que la modération salariale, les incitations financières prévues par les politiques publiques nationales, la stabilité politique, la possibilité de pénétrer les marchés intérieurs ou encore de faibles contraintes sur les investissements, le rapatriement des profits, la localisation industrielle ou la réglementation environnementale. Les dynamiques industrielles observées s'inscrivent certes dans un espace (régional ou national) mais elles ne peuvent pas être circonscrites dans celui-ci dans la mesure où elles reflètent des conditions politiques, économiques et sociales beaucoup plus vastes. En outre, ces firmes étrangères préservent leur capacité de mobilité et de départ au moindre changement de conjoncture.

Dans un contexte de compétitivité accrue entre les pays, de libéralisation du marché des capitaux et de division internationale du travail, accroître l'attractivité de certains territoires par le biais des primes et d'autres politiques publiques n'est pas suffisant. Pour les États concernés, il est nécessaire de pérenniser l'ancrage territorial des entreprises étrangères, c'est-à-dire de permettre une mobilisation ou une reconfiguration dynamique des ressources, notamment humaines. Ces impératifs doivent placer au centre des préoccupations de l'action publique les critères d'évolution de la productivité du travail et ceux de l'augmentation de la valeur ajoutée industrielle par le biais des transferts de technologie, des efforts en recherche et développement et de l'amélioration de la qualification et de la formation de la main-d'œuvre.

À ce titre, la situation est très différente entre les trois pays concernés par cette étude. Si le coût du travail moyen dans le secteur manufacturier en Inde et en Chine peut permettre à ces pays d'envisager de poursuivre un temps encore la voie d'une industrialisation intensive en travail, la perte progressive de la compétitivité thaïlandaise face aux concurrents asiatiques, européens ou américains sur les marchés mondiaux doit conduire l'État à réexaminer de manière plus urgente le choix des stratégies industrielles suivies jusqu'à présent. L'érosion de ses avantages comparatifs pose la question de la place future de la Thaïlande dans le redéploiement spatial industriel asiatique aujourd'hui en cours. L'augmentation rapide des coûts de la production industrielle dans un contexte de compétitivité accrue, alors que les aspirations de la main-d'œuvre à partager les fruits de la croissance sont renforcées par la transition démocratique que connaît le pays, ne laisse guère d'autre choix que celui de gravir les échelons de la valeur ajoutée industrielle. En cela, la Thaïlande apparaît faiblement armée. Si le taux d'alphabétisation atteint 95% en Thaïlande contre 53% et 82% respectivement en Inde et en Chine, le taux de scolarisation dans le secondaire y est un des plus faibles des pays asiatiques. De même, la part des sciences dans l'enseignement supérieur ou le ratio des scientifiques et techniciens travaillant en recherche et développement y sont très bas.

Si le déficit en main-d'œuvre qualifiée en Thaïlande peut être mis en relation avec les déficiences bien connues du système éducatif, il est aussi le résultat du très faible investissement des entreprises dans la formation professionnelle que seule une action volontariste de l'État pourrait modifier. Or, il existe une forte interpénétration en Thaïlande entre capitalistes, hommes politiques et technocrates. Le poids des milieux d'affaires dans la définition de la politique économique du pays s'est progressivement renforcé depuis les années 1980. Les chefs d'entreprise ont joué une part active dans la réorientation de la politique industrielle vers l'exportation. Leur rôle est devenu prépondérant avec le processus de transition démocratique entamé depuis 1992 et la plupart des réponses apportées ou proposées au problème de l'érosion progressive de la compétitivité de l'industrie thaïlandaise sont allées dans le sens du maintien d'une politique de bas salaires.

La crise qui a frappé la Thaïlande en 1997 a entraîné une prise de conscience des problèmes structurels de l'industrie nationale et a ouvert le débat sur les réorientations nécessaires du modèle de croissance suivi jusqu'à présent : pour preuves, la volonté de mettre en œuvre des mesures incitatives beaucoup plus strictes liant les transferts de technologies à l'appui qu'apporte le BOI aux firmes étrangères ou encore le débat actuel autour de la qualité de l'éducation et de la formation. Les aides financières et les mesures d'ajustement proposées par les organismes internationaux peuvent permettre de gommer les effets les plus visibles aujourd'hui de la crise, mais si une reprise économique rapide devait occulter le questionnement sur le modèle de croissance suivi et sur la nécessité de réformes structurelles, les bénéfiques ne seraient que de courte durée.

Dans le secteur manufacturier, l'Inde jouit d'avantages comparatifs considérables, en particulier dans les activités intensives en main-d'œuvre et à faible valeur ajoutée, mais elle fait face aujourd'hui à une concurrence accrue en provenance de certains pays asiatiques notamment. L'enjeu principal consiste à améliorer la qualité et la standardisation de la production, devenues des facteurs cruciaux de la compétitivité internationale, afin de ne pas se voir cantonnée aux segments les plus bas du marché. De même, les efforts initiés pour améliorer les infrastructures (routières, portuaires, énergétiques), souvent avec des capitaux étrangers, et pour réduire les blocages bureaucratiques semblent plus que jamais nécessaires pour assurer une meilleure compétitivité industrielle. Malgré son échec dans l'éducation primaire universelle, le système éducatif indien produit un nombre important de techniciens et de scientifiques en proportion de sa population, un atout qu'elle avance pour promouvoir ses industries de pointe. Cependant une des difficultés est d'assurer une création suffisante d'emplois qualifiés et bien rémunérés pour enrayer la fuite importante de cerveaux.

Il a été observé que les investissements étrangers en Inde, plus importants depuis 1991, se dirigent principalement vers les grandes villes, tendance qui reflète la déréglementation actuelle. Or, aux tensions liées à un accroissement des disparités régionales s'ajoutent des problèmes sociaux importants que l'Inde n'a pas réussi à résoudre en 50 ans de planification du développement comme la pauvreté de masse (environ un tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté) et l'absence de services éducatifs et de santé de base pour l'ensemble de sa population. Aujourd'hui, alors que l'Inde entame les réformes dites « de la deuxième génération » (privatisations, réduction des subventions, etc.) qui ouvriront

plus que jamais des opportunités économiques, il paraît indispensable d'entreprendre en parallèle des réformes sociales d'envergure.

La forte croissance de l'économie chinoise depuis 1978, l'intégration de Hong Kong et de Macao et son adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce, témoignent de la vigueur des réformes qui ont été conduites depuis une vingtaine d'années. Néanmoins celles-ci ont été réalisées en premier lieu dans les domaines dans lesquels les probabilités de réussite étaient assez fortes et les oppositions relativement faibles. La situation est différente aujourd'hui et les effets négatifs de la libéralisation apparaissent plus nettement. De plus, les réformes à venir risquent d'être moins populaires et d'exiger de fortes mesures d'accompagnement.

Même si certaines évolutions sont nécessaires dans les choix de spécialisation qui ont été faits, par exemple le développement des services, c'est dans le domaine social que l'urgence est la plus grande dans la mesure où la réforme en cours des entreprises d'État, même si elle connaît parfois des ralentissements, s'accompagnera nécessairement d'une augmentation du chômage. La baisse de la présence étatique dans le fonctionnement des entreprises se traduit par une amélioration de l'efficacité économique et par l'émergence d'une pauvreté conséquente, se manifestant par exemple par des difficultés d'accès aux soins de santé. Par ailleurs, les différences de revenus entre régions et entre villes et campagnes peuvent accroître les migrations et conduire à une urbanisation encore plus rapide que par le passé, avec toutes les externalités négatives que cela entraîne. Ceci concerne notamment la pollution particulièrement importante en Chine, où l'absence d'un véritable marché des ressources a conduit à leur utilisation intense et préjudiciable à l'environnement.

D'une façon plus générale, la Chine est confrontée désormais à la nécessité de mettre en place des institutions permettant d'une part, d'assurer le bon fonctionnement des marchés, des droits de propriété et des institutions financières et d'autre part, de compenser des déséquilibres par exemple en matière d'accès aux prestations sociales.

Générale :

- AMSDEN, A. H. [1989], *Asia's Next Giant. South Korean and Late Industrialisation*. Oxford University Press, New York.
- BRUNET, R. et DOLLFUS, O. [1990], *Mondes Nouveaux*. Géographie Universelle, Paris, Hachette / Reclus.
- de GAUDEMAR, J-P. [1995], « L'aménagement du territoire », *Encyclopédie de Géographie*, Paris, Economica, pp. 1023-1044.
- KERMEL-TORRES, D. et SCHAR, Ph. [2001], « Les politiques publiques d'industrialisation : espaces, territoires et acteurs », L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires. Baré J.-F (dir.), Paris : L'Harmattan-Logiques Politiques.
- KRUGMAN, P. [1991], *Geography and Trade*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- NONN, H., [1995], « Régions, Nations », in BAILLY S.A. (éd), *Les concepts de la géographie humaine*. Paris, Masson.
- PERROUX, F. [1955], « Note sur la notion de pôle de croissance », *Économie appliquée*, 1-2, I-B, janvier-juin.
- POLESE, M. [1994], *Économie urbaine et régionale. Logique spatiale des mutations économiques*. Paris, Economica, Bibliothèque de Science Régionale.
- REYNAUD, A. [1981], *Société, espace et justice : inégalités régionales et justice socio-spatiale*. Paris, PUF.
- REYNAUD, A. [1995], « Centre et périphérie », *Encyclopédie de Géographie*, Paris, Economica, pp. 583-593.
- VENABLES, A.J. [1996], « Localization of Industry and Trade performance », *Oxford Review of Economic Policy*, 12, n°3, pp.52-60.
- WADE, R. [1990], *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Princeton University Press.
- WILLIAMSON J.G. [1965], « Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, 13, pp. 3-54.

Chine :

- BARDHAN, P. et ROEMER, J.E. [1992], « Market Socialism : A Case of Rejuvenation », *Journal of Economic Perspectives*, 6, n°3, pp. 101-116.
- BOYREAU DEBRAY, G. et GUILLAUMONT, P. [1996], « La Chine et la convergence », *Revue d'Économie du développement*, n°1-2, pp. 33-67.
- BRUN, J.F. et RENARD, M.-F. [1999], « Concentration ou dispersion des activités: commerce extérieur et spécialisations régionales en Chine », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3, 2001.
- CHAUDHURI, B. et RENARD, M-F. [1998], « Décentralisation et socialisme de marché : le rôle des institutions dans la transition chinoise » in P. Guillaumont, J.-Ph. Platteau, et al. (éds) *Développement et transition vers l'économie de marché*. Montréal, Editions de l'Agence universitaire de la Francophonie, pp. 537-47.
- CHAUDHURI, B. et RENARD, M-F. [1996], « Politique économique et pouvoir de négociation : le cas de la politique d'ouverture de la Chine », *Revue d'économie du développement*, n°1-2, pp. 169-184.
- CHAI, J.C.H. [1997], *China: Transition to a market economy*, Clarendon University Press, Oxford.
- CHE, J. et QIAN, Y. [1998], « Institutional Environment, Community Government and Corporate Governance : Understanding China's Township-Village Enterprises », *The Journal of Law, Economics and Organization*, 14, n°1, avril, pp. 1-23.
- CHEVRIER, Y. [1996], « L'État chinois entre formation et déformation », *Revue Tiers-Monde*, n°143, Juillet-Septembre, pp. 703-712.
- CHOW, G. [1997], « Challenges of China's Economic System for Economic Theory », *American Economic Review*, vol. 87, n°2, mai, pp. 321-27.
- DEMURGER, S. [1996], « Différences régionales de la croissance industrielle en Chine », *Revue d'économie du développement*, Nos. 1-2, pp. 145-68.
- DULBECCO Ph et RENARD M.F. (2002) : « Permanency and Flexibility of Institutions : A Lachmanian Analysis of the Role of Decentralisation in Chinese Economic Reforms ». *Review of Austrian Economics*, Vol. 15, No.4 (à paraître)
- FAN, G. [1995], « Incremental changes and Dual-track Transition : understanding the case of China », *Economic Policy*, décembre, pp. 100-122.
- GE, W. [1999], « Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy : some Lessons for Economic Liberalization », *World Development*, 27, no. 87, pp. 1267-85.
- GENTELLE, P. [1999], « Chine et Chinois d'outre-mer à l'orée du XXI^e siècle », *Dossier des Images Économiques du Monde*, Paris, Editions SEDES.
- GIPOULOUX F. [1993], *La Chine vers l'économie de marché*, Paris, Nathan.
- GROUSSET, R. [1994], *Histoire de la Chine*. Payot et Rivage.
- HARRODS, [1995], « China: Foreign trade reform: now for the hard part », *Oxford Review of Economics*, 11, n° 84, pp. 133-146.
- HENRIOT, Ch. et SHI, L. [1996], *La réforme des entreprises en Chine*, Paris, L'Harmattan.
- HOCHRAICH, D. [1995], *La Chine de la révolution à la réforme*. Paris, Syros.
- HUANG, Y. [1996], « Central-Local Relations in China during the reform era: the economic and institutional dimensions », *World Development*, 24, n°4, pp.655-72.
- HUCHET, J.F. [1999], « Concentration et émergence des groupes dans l'industrie chinoise », *Perspectives chinoises*, n°52, mars-avril.

- JEFFERSON, G.H. et RAWSKI, T.G. [1994], « Entreprise Reform in Chinese Industry », *Journal of Economic Perspectives*, 8, n°2, pp. 47-70.
- KNIGHT, J. et SHI, L. [1999], « Fiscal Decentralization : Incentives, Redistribution and reform in China », *Oxford Development Studies*, vol.27, n°1, pp.5-32.
- LAFFOND, J.J. et SELNIK-LEYGONIE, C. [1997] : Contrôle des prix et économie des institutions en Chine, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- LARDY, N. [1992], *Foreign trade and economic reform in China*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LARIVIERE, J.P. et SIGWAT, P. [1991], *La Chine*. Masson
- LI, D.D. [1996], « A theory of Ambiguous Property Rights in Transition Economies : The Case of Chinese non-state sector », *Journal of Comparative Economics*, 23, pp. 1-19.
- LI, L. C. [1997], « Provincial discretion and National Power : Investment Policy in Guandong and Shanghai, 1978-93 », *The China Quarterly*, n°52, décembre, pp. 778-804.
- LIN, J.Y., CAI, F. et LI, Z. [1996], *The China Miracle*, The Chinese University Press.
- LINGE G. [1997], *China's New Spatial Economy*, Oxford University Press.
- LIXIN, C.X. [1997], « How China's Government and State Entreprises Partition property and Control Rights », *Policy Research Working Paper*, n°1743, The World Bank.
- NAUGHTON, B. [1994], « Chinese Institutional Innovation and Privatisation from Below », *American economic Review*, vol.84, n°2, pp.266-270.
- NAUGHTON, B. [1995], *Growing out of plan*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NOLAN, P. et ASH, R. [1995], « China's economy on the eve of reform », *The China Quarterly*, December, n°144, pp. 980-98.
- OI, J.C. [1995], « The Role of the local state in China's transitional economy », *The China Quarterly*, December, n°144, pp.1132-49.
- Overseas Chinese Business Networks in Asia* [1999], Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government.
- PARK, A., ROZELLE, S., WONG, C. et REN, C., [1996], « Distributional Consequences of Reforming Local Public Finance in China », *The China Quarterly*, n°147, Septembre, pp. 751-778.
- PERKINS, D. [1994] « Completing China's move to the market », *Journal of Economic Perspectives*, 8, n° 2, Spring, pp. 23-46.
- PIN, J.L. [1999], *L'ouverture économique de la Chine (1978-1999)*. Paris, La Documentation Française.
- PRUD'HOMME, R. [1995], « The dangers of Decentralization » *The World Bank Research Observer*, vol. 10, n°2, pp. 201-220.
- PUTTERMAN, L. [1997], « On the Past and Future of China's Township and Village-Owned Enterprises », *World Development*, 25, n°10, pp. 1639-55.
- QIAN, Y. et XU, C. [1993], « The M-form hierarchy and China's economic reform », *European Economic Review*, 37, pp. 541-48.
- RAWSKI, T. [1994], « Chinese Industrial Reform : Accomplishment Prospects and Implication », *American Economic Review*, vol.84, n°2, pp.271-275.
- RAWSKI, T. [1995], « Implications of China's reform experience », *The China Quarterly*, December, no.144, pp.1150-1173.
- RENARD, M.F. [1996], « Institutions and Market Socialism : the regional dimension of the reforms in Chinese Economy », communication à la 4^e Conférence E.A.C.E.S., Grenoble, septembre 1996 .

- Revue Tiers Monde* [1996], Numéro Spécial sur la Chine, Tome 37, n° 147, juillet-septembre.
- ROCCA, J.L. [1996], « L'entreprise, l'entrepreneur et le cadre - Une approche de l'économie chinoise », *Les Études du CERI*, n°14, avril.
- SRINIVASAN T.N. [1990], « External Sector in Development : China and India, 1950-1989 », *American Economic Review*, vol.80, n°2.
- Tendances de l'Économie Chinoise* [1999], Clermont Ferrand, CERDI-IDREC, n°9, printemps.
- Tendances de l'Économie Chinoise* [2000], Clermont Ferrand, CERDI-IDREC, n° 12, hiver.
- WALDER, A.G. [1995], « China's transitional economy : Interpreting its significance », *The China Quarterly*, December, no.144, pp.963-979.
- WHYTE, M.K. [1995a], « The social roots of China's economic development », *The China Quarterly*, December 1995, no.144, pp.999-1019.
- WHYTE, M.K. [1995b], « Local Governments as Industrial Firms : an Organizational Analysis of China's Transitional Economy », *American Journal of Sociology*, vol.101, n°2.
- WHYTE, M.K. [1996], « Growth of *off-budget revenue* and Evolution of Local Governance in China », mimeo.
- YANG, D.L. [1997] *Beyond Beijing : Liberalization and the regions in China*, Londres et New-York, Routledge Publishers.
- YUSUF, S. [1994], « China's Macroeconomic Performance and Management during Transition », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, no. 2. Spring, pp. 71-92.

- AHLUWALIA, I.J. [1985], *Industrial Growth in India*. Oxford University Press.
- BENEÏ, V. et KENNEDY, L. (éds.) [1997], « Industrial Decentralization and Urban Development. A Workshop on a MOST/UNESCO Research Project », *Pondy Papers in Social Science*, n° 23, Institut Français de Pondichéry, 165 p.
- BHAGWATI, J.N. et DESAI, P. [1970] *India: Planning for Industrialization*. Bombay, Oxford University Press.
- CADENE, Ph. [1998], « Activités et organisation territoriale en Inde », *Mappemonde*, n° 51, septembre, pp. 1-6.
- CADENE, Ph. (2002) « L'organisation spatiale de l'Inde » in SAGLIO, M.-C. (dir.) *Inde. Population et développement*, Paris, Éditions Ellipses, Collection « Carrefour géographie » (à paraître).
- CADENE, Ph. et DURAND-DASTES, F., *Atlas de l'Inde*. CNRS Libergéo - La Documentation Française - IFP (à paraître).
- CADENE, Ph. et HOLMSTRÖM, M. (éds.) (1998) *Decentralized Production in India. Industrial Districts, Flexible Specialization and Employment*. Institut français de Pondichéry et Sage, New Delhi.
- CASSEN, R. et JOSHI, V. (éds.) [1995], *India. The Future of Economic Reform*. New Delhi, Oxford University Press.
- CENTRE FOR MONITORING OF THE INDIAN ECONOMY [1992a], « Key financial data on large business units ». Bombay, janvier.
- CENTRE FOR MONITORING OF THE INDIAN ECONOMY [1992b], « Key financial data on large business units ». Bombay, juillet.
- DREZE, J. et SEN, A. [1995], *India. Economic development and social opportunity*. New Delhi, Oxford University Press.
- DURAND-DASTES, F. et MUTIN, G. (éd.) [1995], *Afrique du Nord, Moyen-Orient, Monde indien*, in *Géographie Universelle* sous la dir. de R. BRUNET, Tome 8, Belin-Reclus.
- DURAND-DASTES, F. [1988, première édition 1965], *Géographie de l'Inde*. Paris, PUF.
- DUTTA, S. [1997], *Family Business in India*. New Delhi, Response Books.
- ETIENNE, G. [1998], *Chine-Inde. Le match du siècle*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- ETIENNE, G. [1996], *L'Économie de l'Inde*. Paris, PUF, coll. « Que sais-je? ».
- GHOSH, J. [1998], « Development Strategy in India: A Political Economy Perspective », in BOSE, S. et JALAL, A. (éds) *Nationalism, Democracy and Development*. New Delhi, Oxford University Press, pp. 165-183.
- GOVERNMENT OF INDIA [1999], *Small Scale Sector and You, For You, With You*. Development Commissioner SSI, Dept. of Small-Scale Industry, New Delhi.
- JAFFRELOT, C. (éd) [1996], *L'Inde contemporaine. De 1950 à nos jours*. Paris, Fayard.
- KENNEDY, L. [1996], « Le fédéralisme indien malade de la centralisation », in C. JAFFRELOT (éd.), *L'Inde contemporaine. De 1950 à nos jours*. Paris, Fayard, pp.199-219.
- KENNEDY, L. (2002) « Les défis de l'industrie : de l'artisanat villageois aux technologies de l'information » in SAGLIO, M.-C. (dir.) *Inde. Population et développement*, Paris, Editions Ellipses, Collection « Carrefour géographie » (à paraître).
- KUNDU, A., MISRA, G.K. et MEHER, R. [1986], *Location of Public Enterprises and Regional Development*. New Delhi, Concept Publishing Company.

- KUNDU, A., et MOONIS, R. [1982], *Indian Economy. The Regional Dimension*. New Delhi, Jawaharlal Nehru University
- Manual for 100% Export Units* [1998], Delhi, Nabhi Publications.
- MARKOVITS, C. (éd) [1994], *Histoire de l'Inde moderne 1480-1950*. Paris, Fayard.
- MILBERT, I. [1996], « La construction de l'économie (1947-1980) », in C. Jaffrelot (éd), *L'Inde contemporaine. De 1950 à nos jours*. Paris, Fayard, pp. 86-108.
- MOOKHERJEE, D. (éd) [1997], *Indian Industry. Policies and Performance*. Delhi, Oxford University Press.
- NAGARAJ, R., VAROUDAKIS, A. et VEGANSONES, M.-A. [1998], *Long-Run Growth Trends and Convergence Across Indian States*, Technical Papers N° 131, Paris, OECD Development Centre.
- NAYAR, B.R. [1990], *The Political Economy of India's Public Sector*. Bombay, Popular Prakashan.
- NAYYAR, D. (éd) [1994], *Industrial Growth and Stagnation. The Debate in India*. Bombay, Oxford University Press.
- PARIKH, K.S. (éds) [1999], *India Development Report 1999-2000*. New Delhi, Oxford University Press.
- ROSEN, G. [1988], *Industrial Change in India 1970-2000*, Riverdale Company, Riverdale MD [USA].
- ROSEN, G. [1992], *Contrasting Styles of Industrial Reforms. China and India in the 1980s*. Chicago, University of Chicago Press.
- ROSEN, G. [1996], *Economic Development in Asia*. Aldershot [G.B.], Avebury.
- ROTHERMUND, D. et SAHA, S.K. (éds) [1991], *Regional Disparities in India*. New Delhi, Manohar.
- SESHARDI, B. [1991], *Industrialisation and Regional Development*. New Delhi, Concept Publishing.
- SIDBI [1999], *Annual Report 1998-99*.
- WORLD BANK [1997], *India. Sustaining Rapid Economic Growth*. Washington, The World Bank.

Thaïlande :

- AKRASANEE, NARONGCHAI [1991], *Thailand's Export Led Growth: Retrospect and Prospects*, Bangkok, Thailand Development Research Institute, Policy Study 3.
- AMSDEN, A. H. (éd.) [1994] « The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Action », *World Development*, 22, no. 4, pp. 615-670.
- ATTIKUL, J. et TONGYINGSIRI, P. [1991], A Thailand Country Paper: Evaluation of Regional Development Experience in Thailand. Bangkok, National Institute of Development Administration, 135 p.
- BOISSEAU, S., et SIMON, J.-C. [1998], « Thaïlande, une crise salutaire ? », *Futuribles*, 229, pp. 5-28.
- BRUNEAU, M. [1977], « Idéologies de l'aménagement du territoire et primauté de Bangkok en Thaïlande ». *ASEMI*, 10, n°. 1, pp. 27-39.
- DHIRATAYAKINANT, K. [1995], « Public-Private Sector Partnership in Industrialization » in Krongkaew, M., (éd) *Thailand's Industrialization and its Consequences*, Macmillan, pp. 99-115.
- DIXON C. [1999], *The Thai Economy. Uneven Development and Internationalisation*, Routledge.
- HEWISON, K. et BROWN, A. [1994], « Labour and Union in an Industrialising Thailand », *Journal of Contemporary Asia*, 24, no. 4, pp. 483-513.
- HEWISON, K. [1988], « Industry Prior to Industrialisation: Thailand », *Journal of Contemporary Asia*, 18, no. 4, pp. 389-411.
- INGRAM, J. C. [1971], *Economic Change in Thailand, 1850-1970*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 352 p.
- JICA/NESDB [1993], *The Study on the Regional Development Plan for the Lower Northeast and the Upper East Regions in the Kingdom of Thailand*.
- KERMEL-TORRES, D. et SCHAR, P. [1997], « Croissance industrielle et redéploiement spatial en Thaïlande », *Autrepart*, no. 3, pp. 45-64.
- KERMEL-TORRES, D. et SCHAR, P. [1997], « L'industrialisation thaïlandaise confrontée à la mobilité de la main-d'œuvre », *Informations et Commentaires*, 99, pp. 33-39.
- KERMEL-TORRES, D. et SCHAR, P. [1998], « Maldonne structurelle ou petits obstacles ? Le cas de l'industrialisation thaïlandaise », *Japon in extenso*, 49-50, pp.17-29, Corpus Asiae, septembre-décembre.
- KERMEL-TORRES, D. (éd), *Atlas de la Thaïlande* UMR CNRS-IRD « REGARDS » (à paraître).
- KRONGKAEW, M. (éd) [1995], *Thailand's Industrialization and its Consequences*. New York, Macmillan.
- LAOTHAMATAS, A. [1988], « Business and Politics in Thailand: New Patterns of Influence », *Asian Survey*, 28, no. 4, pp. 450-470.
- LIM, D. [1994], « Explaining the Growth Performances of Asian Developing Economies », *Economic Development and Cultural Change*, 42, no. 4, pp. 829-844.
- MINISTRY OF INDUSTRY [1993], *Industrial Provincial Statistics*. Bangkok, Industrial Information Center, Office of Industrial Economics.
- MUSCAT, R.J. [1994], *The Fifth Tiger*. Tokyo, United Nations University Press.
- NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL BOARD, [1998], *Gross Regional Products and Gross Provincial Products*. Bangkok.
- OFFICE OF THE BOARD OF INVESTMENT [1993], *An investor's Guide. Thailand's Regional Areas*. Bangkok, Office Of the Board of Investment
- OFFICE OF THE BOARD OF INVESTMENT, plusieurs années, *Investment Promotion Act*. Bangkok, Office Of the Board of Investment.

- OFFICE OF THE BOARD OF INVESTMENT, plusieurs années. - statistiques annuelles.
- PAKKASEM, P. [1988], *Leading Issues in Thailand's Development Transformation, 1960-1990*. Bangkok, National Economic and Social Development Board, 225 p.
- PARNWELL, J.G. (éd) [1996], *Uneven Development in Thailand*, Hants.
- PARNWELL, J.G. [1992], « Confronting Uneven Development in Thailand: The Potential Role of Rural Industries ». *Malaysian Journal of Tropical Geography*, 22, n° 1, pp. 51-62.
- PHONGPAICHIT, P. [1992], « Technocrats, Businessmen and Generals. Politics of Economic Policy Reform in Thailand », in MacIntyre, A. et Jayasuriya, K. (Éd) *The Dynamics of Economic Policy Reform in South-east Asia and the South-west Pacific*, Singapore, Oxford University Press.
- RAILLON, F. [1998], « La crise asiatique, une victoire pour l'Amérique ? » *Futuribles*, 231, pp. 61-74.
- SAMUDAVANIJA, C.-A. [1995], « Economic Development and Democracy », in Krongkaew, M. (Éd) *Thailand's Industrialization and its Consequences*, Macmillan, pp. 235-250.
- SCHWAB, L. et THI MY DUNG, N. [1998], « La crise financière en Asie », *Futuribles*, 227, pp. 5-20
- SEVILLA, R.C. et YONGYUTH, C. [1996], « Dilemmas of Rapid Growth: A Preliminary Evaluation of the Policy Implications of Illegal Migration » in Thailand, *TDMI Quarterly Review*, 11, n° 2, pp. 16-24.
- SIMON, J. C. [1996], « The Thai Manufacturing Sector: New Patterns of Expansion », in Parnwell, J.G. (éd), *Uneven Development in Thailand*, Hants, pp. 82-108.
- THAILAND INVESTMENT [1995], *A Directory of Companies Promoted by the Board of Investment*. Bangkok, Cosmic Publications.
- WALTON, J. [1996], « Problems of Regional Industrial Development in North-East Thailand » in Parnwell, J.G. (éd) *Uneven Development in Thailand*, Hants, pp. 109-125.
- WARR, P. (éd.) [1993], *The Thai Economy in Transition*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WARR, P. et NIDHIPRABHA, B. [1996], *Thailand's macroeconomic miracle : stable adjustment and sustained growth*. Washington D.C., The World Bank.
- WORLD BANK, [1959], *A Public Development Programm for Thailand*, Baltimore, The John Hopkins Press.

Liste des tableaux, figures, encadrés et cartes

Tableaux

Tableau 1	Quelques indicateurs comparés des trois pays	9
Tableau 2	La répartition des entreprises publiques du gouvernement central dans les États indiens, jusqu'en mars 1979	47
Tableau 3	Usines en fonctionnement sous privilèges BOI (Thaïlande)	82
Tableau 4	Usines en fonctionnement sous privilèges BOI selon leur secteur de production dans le Sud et du Nord-Est (Thaïlande)	85
Tableau 5	Origine géographique des industriels (Thaïlande)	87
Tableau 6	Lieux d'approvisionnements et de marchés (Thaïlande)	89

Figures

Figure 1	Formation Brute de Capital Fixe (en pourcentage) (Chine)	77
Figure 2	Production industrielle (en pourcentage) (Chine)	77
Figure 3	Répartition par zones des projets industriels soutenus par le BOI (Thaïlande)	81

Encadrés

Les différents types d'entreprises en Chine	38
La diaspora chinoise	41
Croissance industrielle et redéfinition du rôle des élites en Thaïlande	55
Les zones spéciales en Inde	59

Cartes

Chine – planche 1 : Les provinces de la Chine continentale	
Chine – planche 2	
Carte 1 : La répartition de la population en Chine en 1997	
Carte 2 : Les emplois dans le secteur secondaire – 1997	
Chine – planche 3	
Carte 1 : La production dans le secteur secondaire – 1997	
Carte 2 : Le degré de spécialisation industrielle des régions chinoises - 1994	
Inde – planche 1 : Les États fédérés de l'Union indienne	
Inde – planche 2	
Carte 1 : Répartition des sièges sociaux des 2000 plus grandes entreprises (1992-1993)	
Carte 2 : Localisation des sites productifs des 2000 plus grandes entreprises (1992-1993)	

Inde – planche 3

Carte 1 : Projets d'investissements prévus (1993-1997)

Carte 2 : Crédit aux PME en 1993

Inde – planche 4 : Contrôle des lieux de production par la ville par rapport à ceux contrôlés extérieurement (1992-1993)

Thaïlande – planche 1 : Les provinces thaïlandaises

Thaïlande – planche 2 : Zones de promotion industrielle et infrastructures

Thaïlande – planche 3

Carte 1 : Le Produit Provincial Brut en 1996

Carte 2 : Le Produit Provincial Industriel en 1996

Thaïlande – planche 4

Carte 1 : L'investissement dans les entreprises sous BOI (de 1961 à 1996)

Carte 2 : Entreprises sous BOI, nombre en 1996 et variation entre 1986 et 1996

Thaïlande – planche 5 : La promotion de l'industrialisation par le BOI

Chine - Planche 1

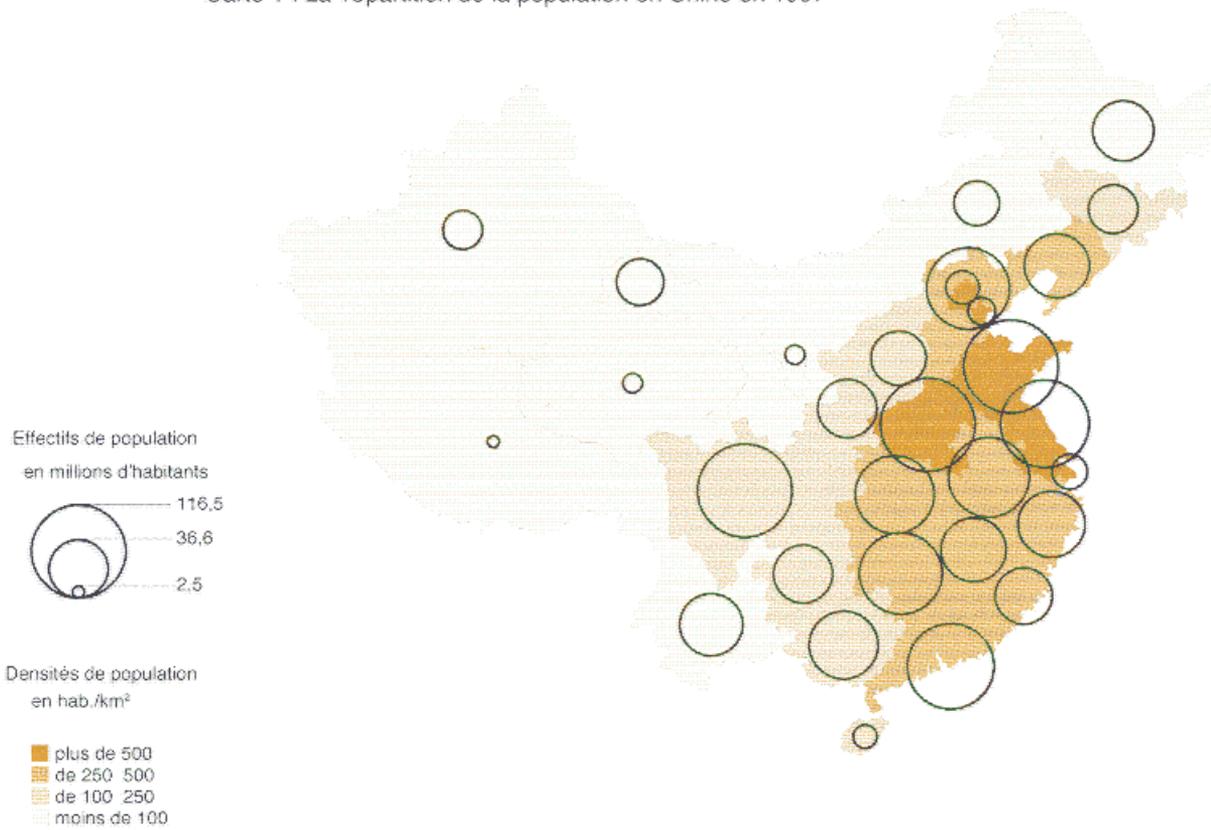
Les provinces de la Chine continentale (1999)



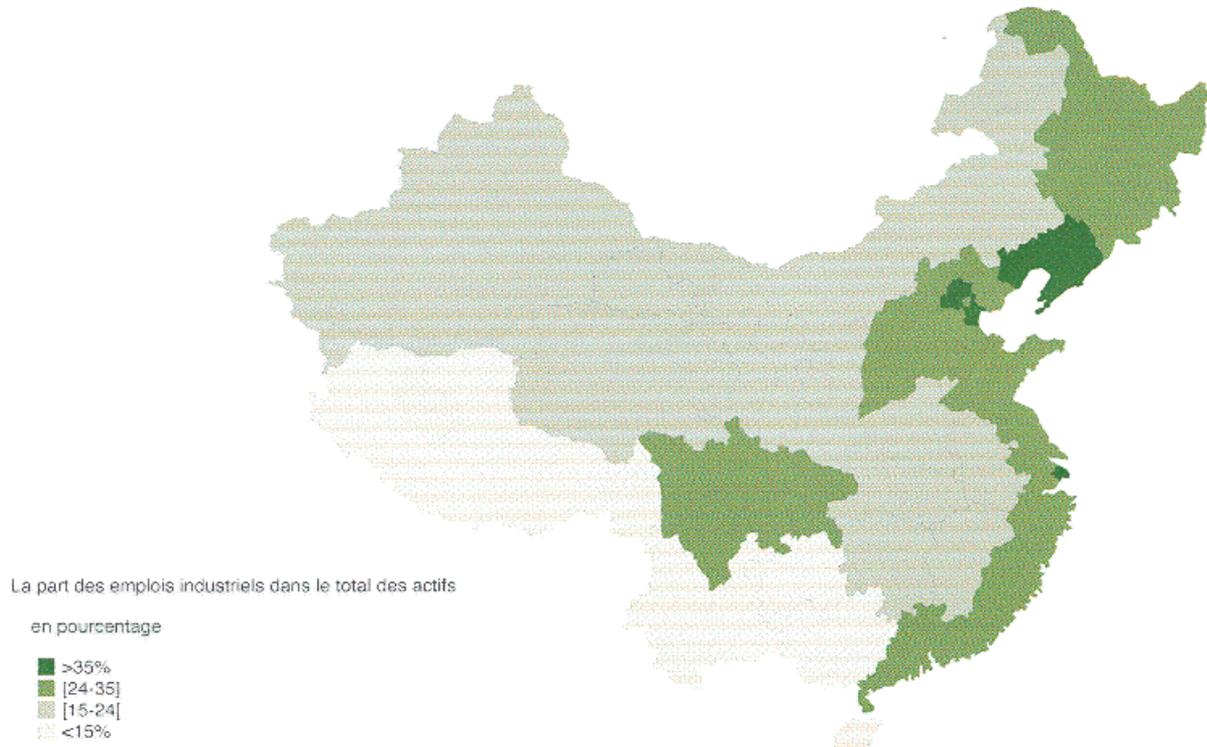
0 150 300 km

Chine - Planche 2

Carte 1 : La répartition de la population en Chine en 1997



Carte 2 : Les emplois dans le secteur secondaire en 1997

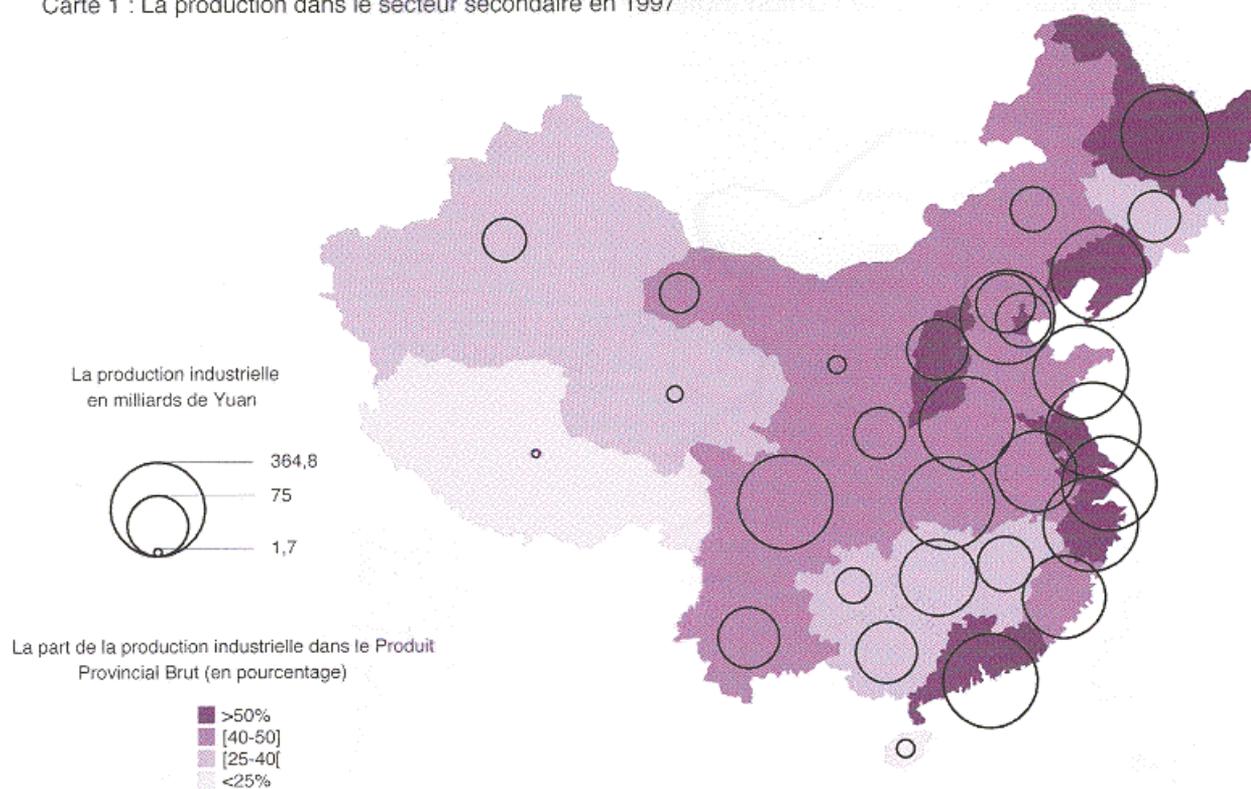


Source : China Statistical Yearbook, 1997

© UMR CNRS-IRD REGARDS

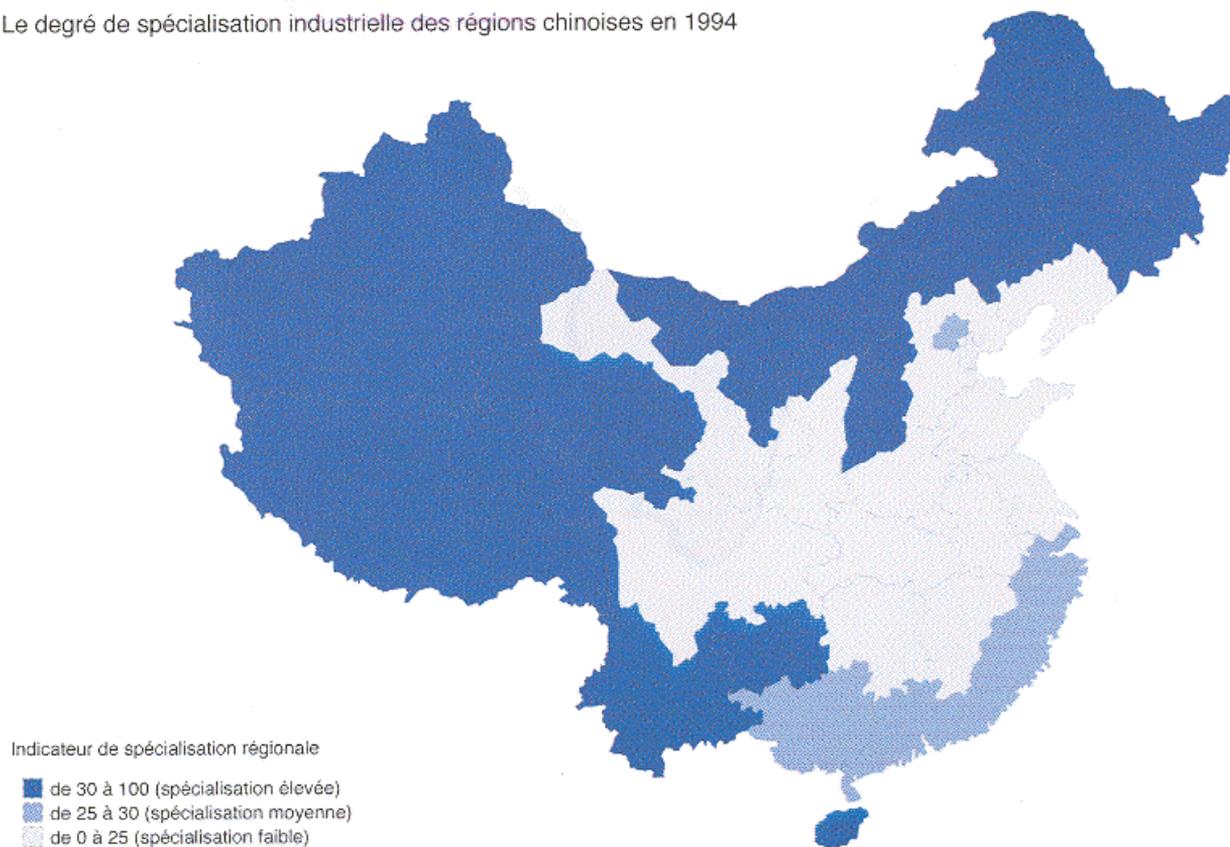
Chine - Planche 3

Carte 1 : La production dans le secteur secondaire en 1997



Source : China Statistical Yearbook, 1997

Carte 2 : Le degré de spécialisation industrielle des régions chinoises en 1994



Source : Brun, J.F. et Renard, M.-F., 1999

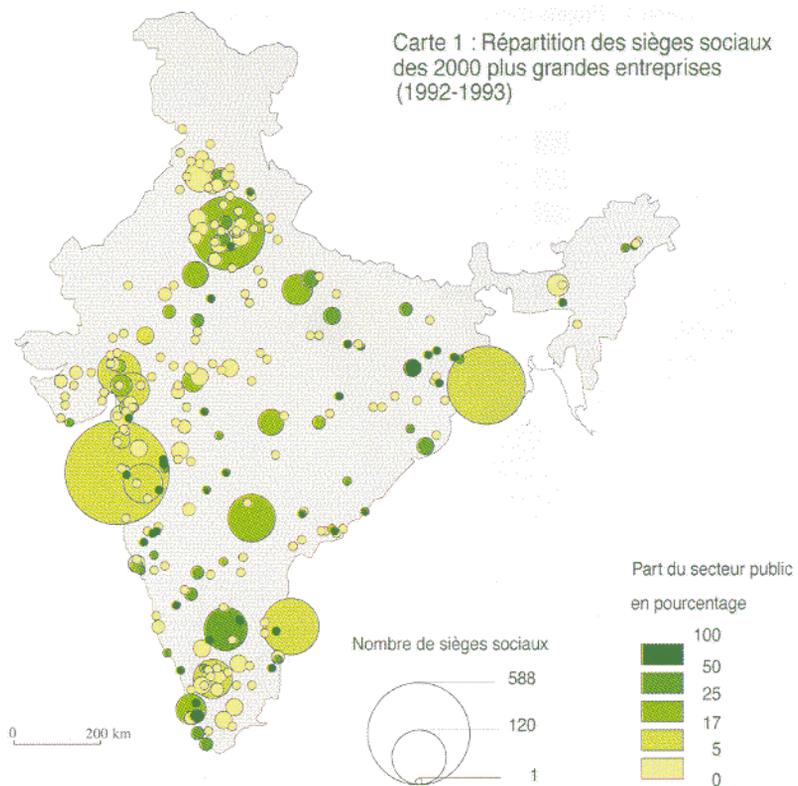
© UMR CNRS-IRD REGARDS

Inde - Planche 1

Les Etats fédérés de l'Union indienne (1999)

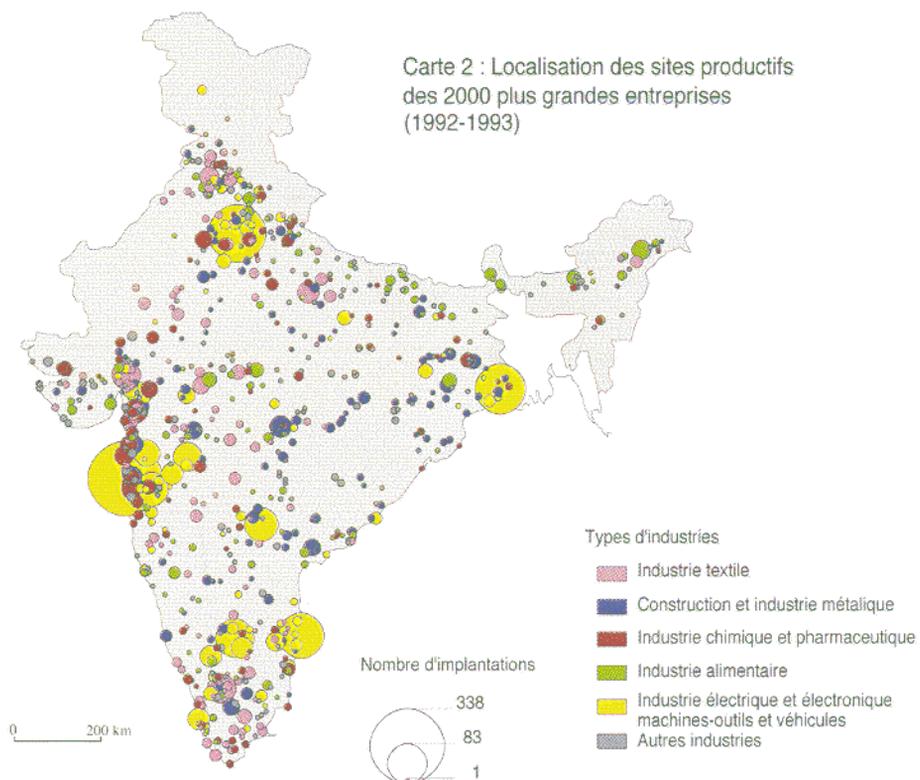


Carte 1 : Répartition des sièges sociaux des 2000 plus grandes entreprises (1992-1993)



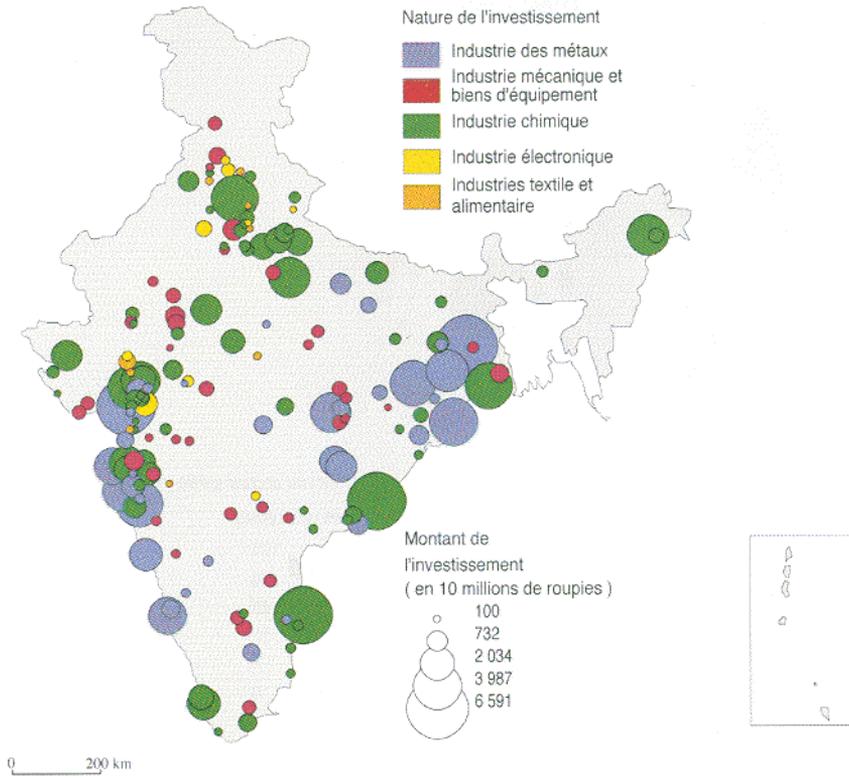
Source : Institut Français de Pondichéry, Centre for Monitoring of Indian Economy
 © Ph. Cadène, Atlas de l'Inde (à paraître)

Carte 2 : Localisation des sites productifs des 2000 plus grandes entreprises (1992-1993)

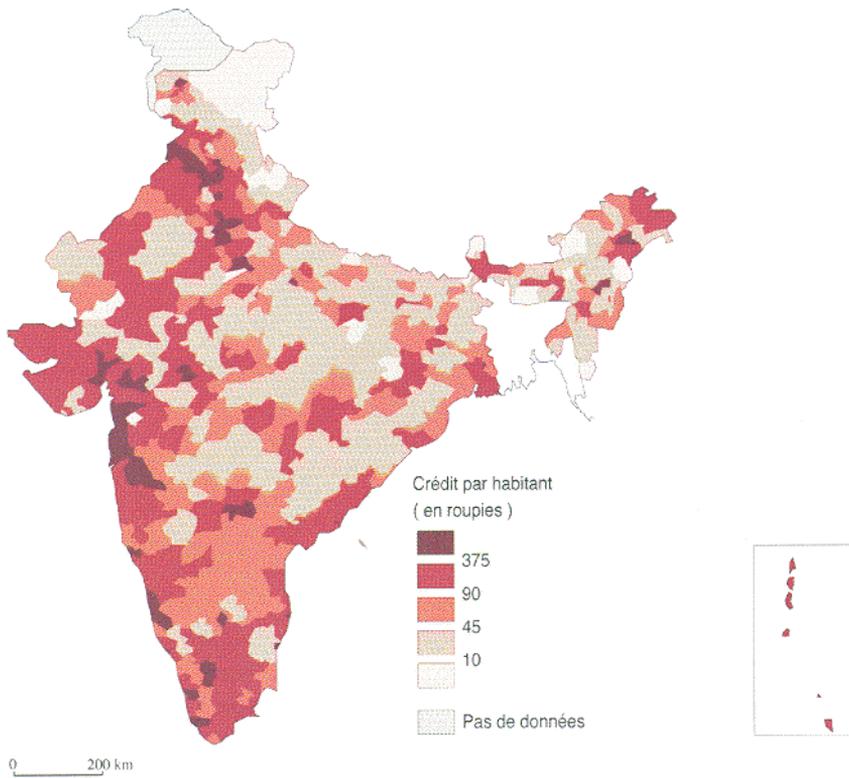


Source : Institut Français de Pondichéry, Centre for Monitoring of Indian Economy
 © D'après Vol. 8 de la géographie Universelle, Belin-RECLUS, 1995

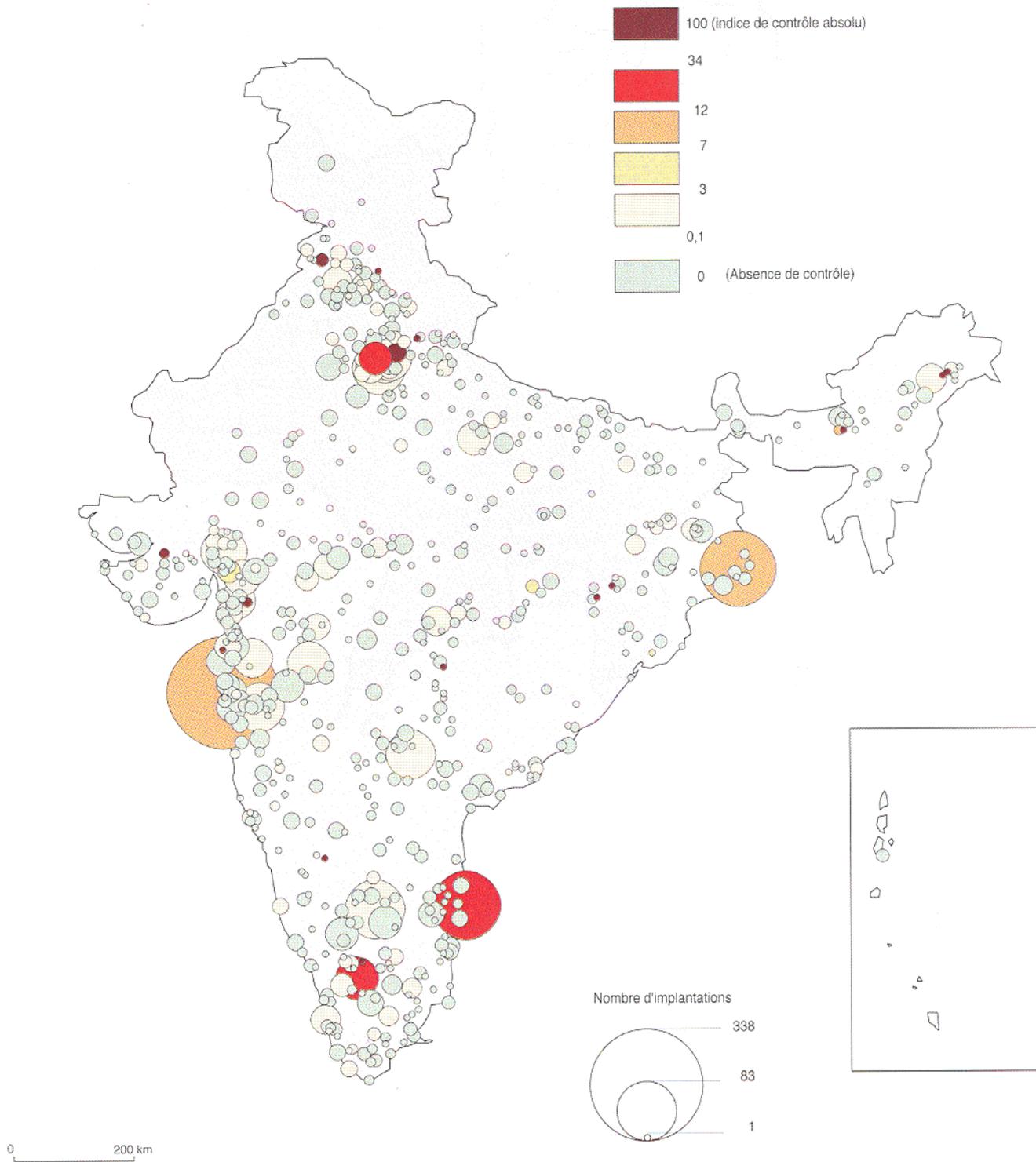
Carte 1 : Projets d'investissements prévus (de 1993 à 1997)



Carte 2 : Crédit aux PME en 1993



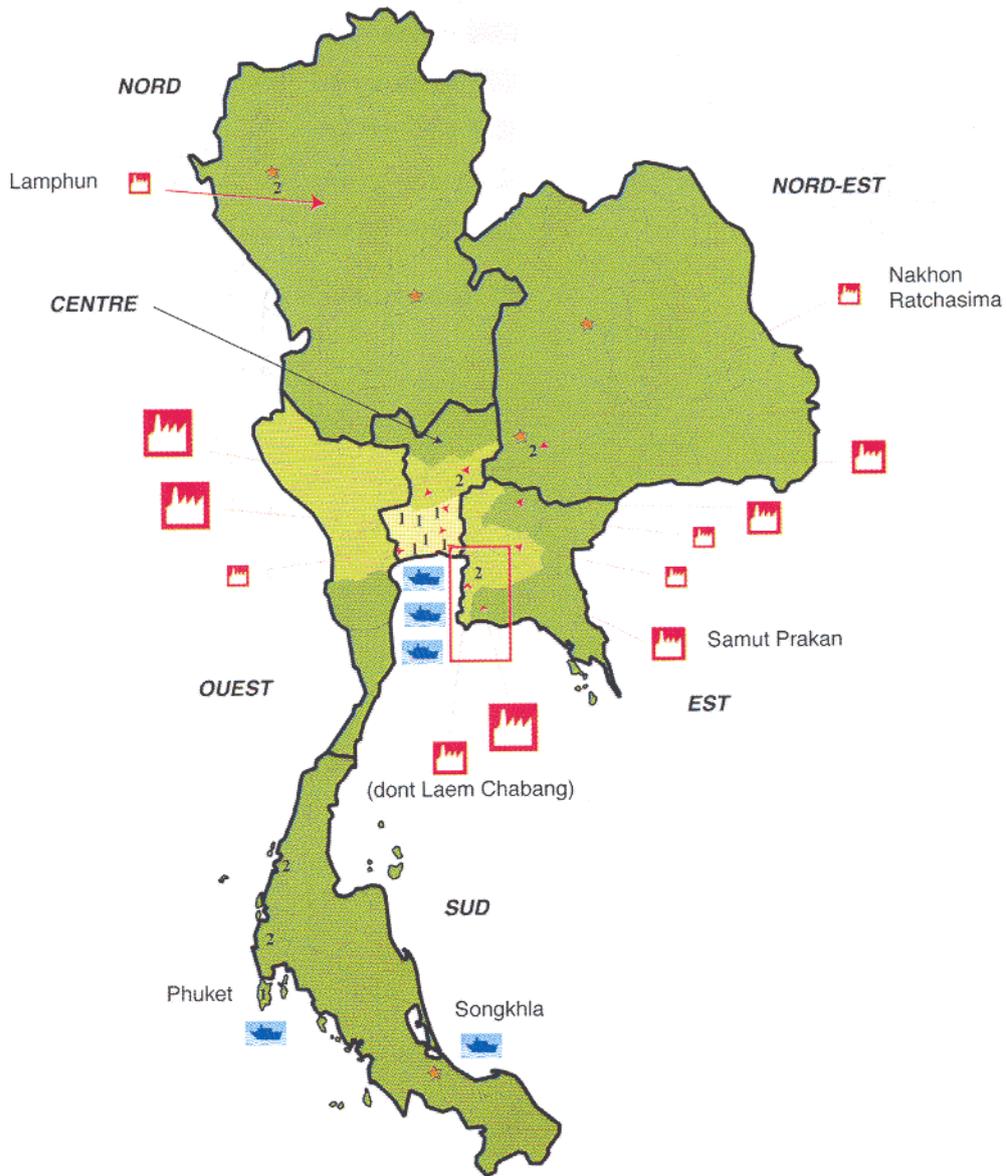
Contrôle des lieux de production par la ville par rapport à ceux contrôlés extérieurement (1992-1993)
 (pour les 2000 plus grandes entreprises)



Les provinces thaïlandaises
(1999)



Zones de promotion industrielle et infrastructures



Zones actuelles de promotion du BOI:

zone 1 zone 2 zone 3

Districts de promotion de 1972 à 1984: ★

Zones de salaires: 1 et 2

Limites de provinces: - - - - -

Limites des grandes régions: —————

Parcs industriels:

1-2

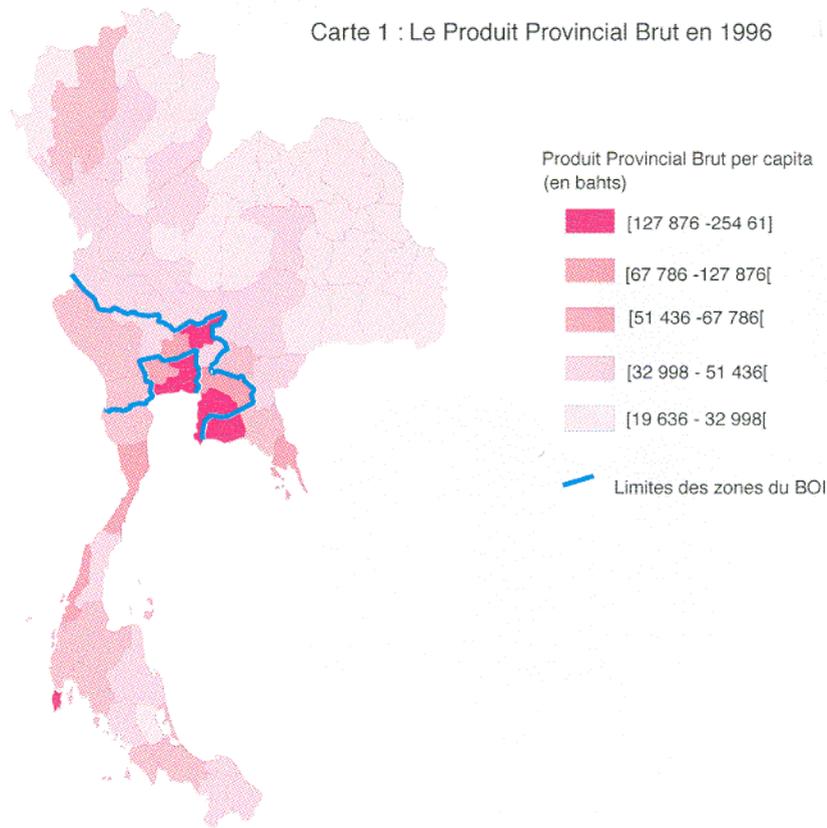
3-4

5-6

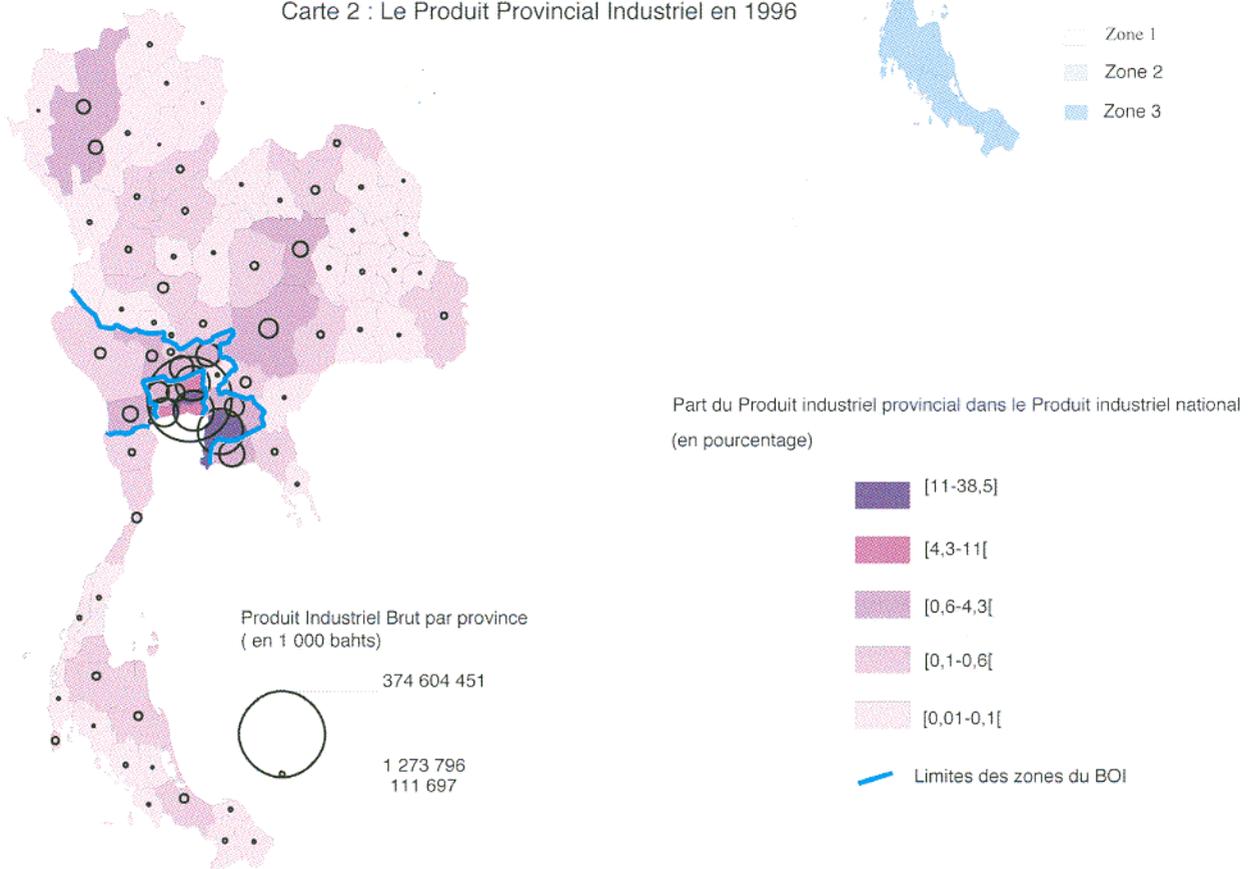
Ports en eau profonde:

Eastern Seaboard:

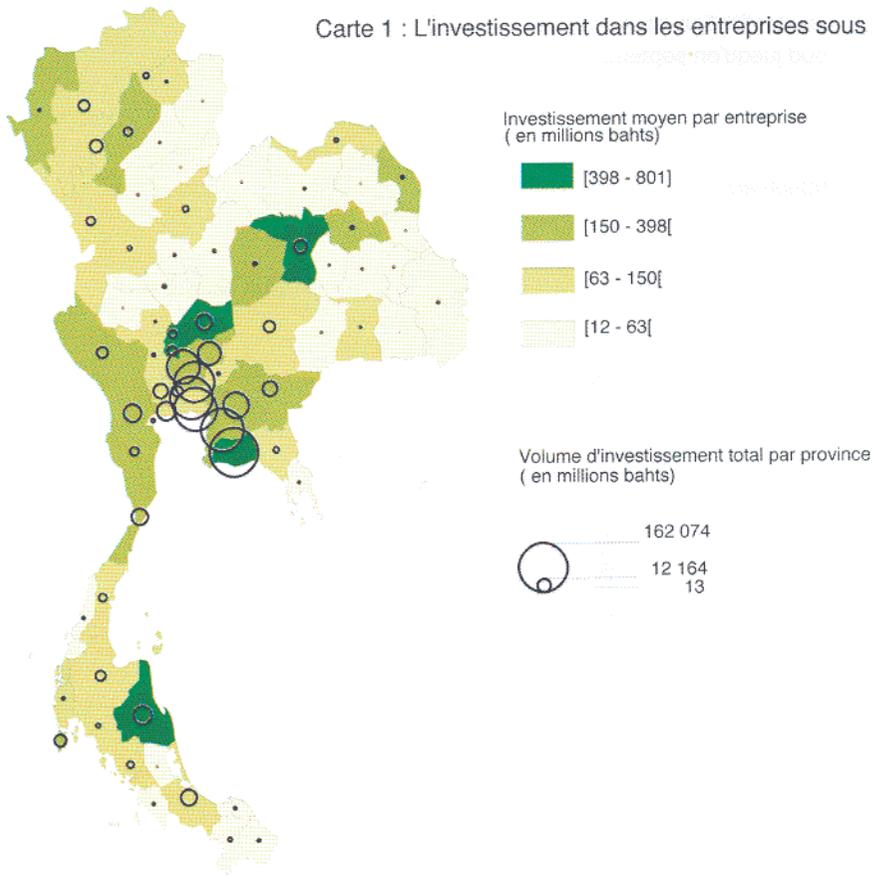
Carte 1 : Le Produit Provincial Brut en 1996



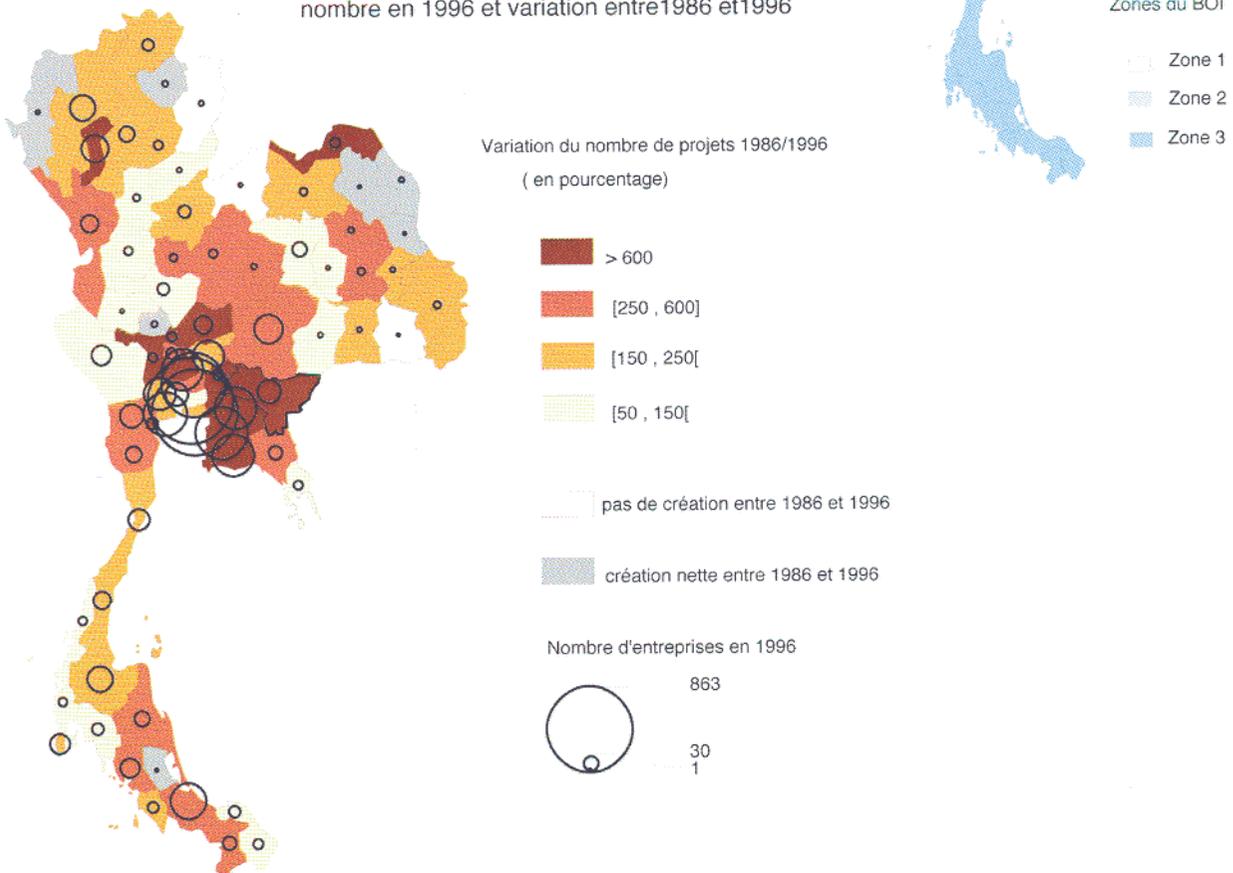
Carte 2 : Le Produit Provincial Industriel en 1996



Carte 1 : L'investissement dans les entreprises sous BOI (de 1961 à 1996)



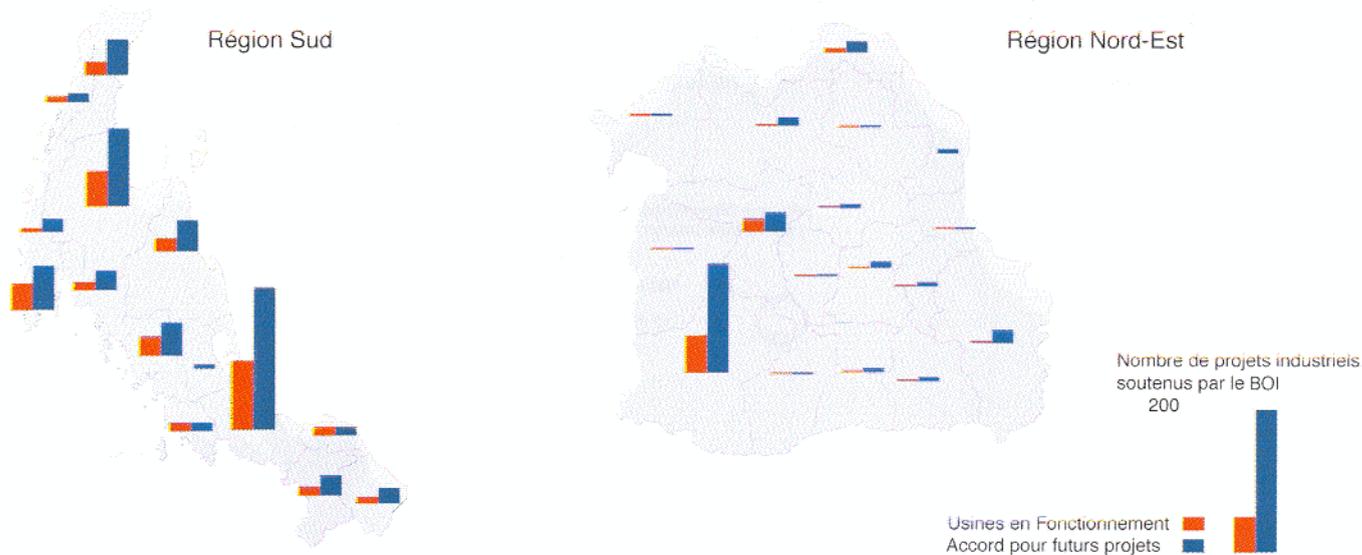
Carte 2 : Entreprises sous BOI nombre en 1996 et variation entre 1986 et 1996



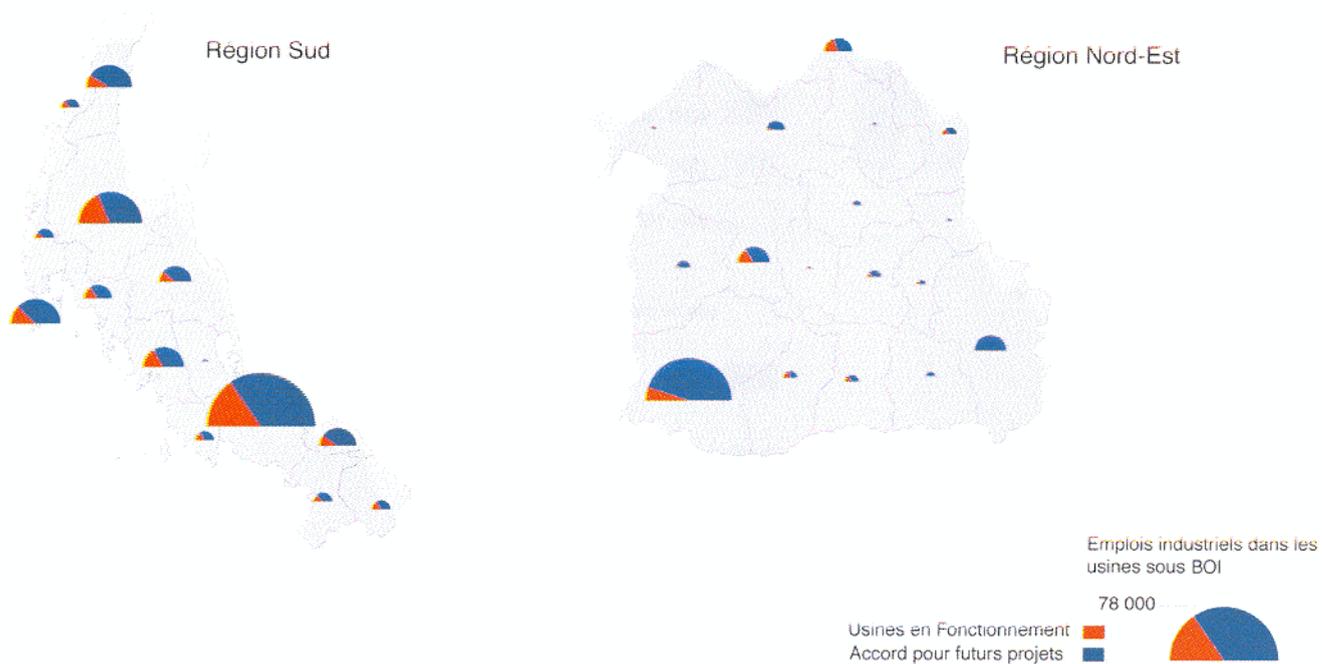
Thaïlande - Planche 5

La promotion de l'industrialisation par le BOI
(Régions Nord-Est et Sud jusqu'en septembre 1996)

Projets Industriels



Emplois Industriels



Source : Board of Investment (diverses années)