

UN CADRE ROBUSTE POUR L'ANALYSE DES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES

Coup d'œil sur : MOBERG, L. «The Political Economy of Special Economic Zones », (2015), *Journal of Institutional Economics* 11.1: 167–190.

Depuis le début du XXI^e siècle, les zones économiques spéciales (« ZES ») se sont multipliées et sont devenues particulièrement répandues dans les pays en développement. Conçues pour encourager les investissements, elles peuvent, dans certains contextes, se révéler inefficaces et se transformer en gaspillage de ressources et d'infrastructures. Dans un article de 2015, une spécialiste en économie politique cherche à comprendre pourquoi certaines ZES arrivent à promouvoir le développement économique d'un pays alors que d'autres échouent.

L'article s'éloigne des indicateurs traditionnels tels que l'emploi, les investissements directs, les exportations ou la croissance de la production dans ces zones et propose pour la première fois d'analyser les ZES à travers un cadre d'économie politique robuste afin de déterminer dans quelles mesures elles peuvent contribuer au développement économique des pays.

DE QUOI EST-IL QUESTION ?

Les ZES sont des zones géographiques qui bénéficient de divers avantages afin d'attirer l'investissement dans ces zones.

Ces avantages peuvent prendre la forme de droits de douane, taxes et impôts réduits ainsi que d'allègements réglementaires pour les entreprises implantées dans les ZES.

Les ZES peuvent jouer un rôle clé dans le développement économique d'un pays en créant un environnement d'affaires favorable à l'investissement. À long terme, les

technologies et le savoir-faire développés dans ces zones peuvent se répandre à l'échelle nationale, contribuant ainsi au développement économique du pays. Le succès des ZES est dur à prévoir et analyser, puisqu'il peut être attribué à certains facteurs naturels ou autrement hors du contrôle des décideurs politiques.

COMMENT L'ANALYSE A-T-ELLE ÉTÉ EFFECTUÉE ?

L'auteure établit d'abord que le succès d'une ZES doit être déterminé sur la base de son effet positif sur l'économie à long terme. L'analyse s'écarte des hypothèses d'analyse économique traditionnelles afin d'examiner comment les ZES fonctionnent dans des contextes institutionnels réels et d'identifier les conditions favorables à leurs succès. L'auteure analyse la robustesse des institutions à travers deux enjeux principaux pouvant limiter l'impact des ZES sur la croissance économique : le problème de dispersion de la connaissance et le problème des incitations.

Le problème de la connaissance survient lorsque les gouvernements ne disposent pas de l'information nécessaire pour anticiper les meilleurs lieux où investir ni pour déterminer l'allocation optimale des ressources. Quant au problème des incitations, il se produit lorsque les avantages liés aux ZES sont utilisés par les décideurs politiques pour des fins personnelles, notamment par des pratiques de corruption tels la recherche de rentes (*rent-seeking*) et le soudoiment. Il doit donc y avoir des mécanismes d'incitation adéquats afin de réduire ou éviter ce type de comportements.

QUE RÉVÈLE LA RECHERCHE ?

L'auteure propose que la réussite des ZES dépende de la capacité des décideurs politiques à identifier les politiques

et mesures appropriées pour ces zones et de disposer des incitations nécessaires pour en assurer la mise en œuvre.

Elle propose premièrement la privatisation du processus décisionnel pour pallier le problème de la connaissance. Les gouvernements peuvent choisir de ne pas restreindre les avantages généralement associés aux ZES à une zone géographique précise, mais plutôt à des secteurs d'activité, permettant ainsi aux investisseurs privés de sélectionner les lieux qu'ils jugent propices aux secteurs d'activités en question. À l'inverse, les gouvernements peuvent délimiter des zones géographiques précises, mais permettre aux investisseurs privés de choisir les types d'industries qui y opéreront. Deuxièmement, la décentralisation des prises de décision peut limiter le déficit de connaissances des autorités. Les gouvernements locaux disposent généralement d'une connaissance plus pointue du potentiel de leurs territoires et peuvent faire preuve d'une plus grande flexibilité et d'un certain esprit entrepreneurial dans l'élaboration de politiques publiques.

Dans le cas du problème d'incitation, l'article propose une solution basée sur la transparence et la démocratie, à travers laquelle un lien clair est établi entre les effets positifs des ZES sur le développement économique et les politiques qui les mettent en œuvre. Cette approche permet aux gouvernements de s'attribuer le crédit des retombées économiques, renforçant ainsi leurs incitations à agir dans l'intérêt du bien-être collectif. La privatisation des ZES est aussi présentée comme une solution au problème d'incitation. Motivés par la maximisation de leurs profits, les investisseurs privés ont intérêt à créer un cadre d'affaires efficace et attrayant à moindre coût, ce qui favorise l'implantation d'entreprises qui ne recherchent pas uniquement des avantages fiscaux ou d'autres incitations financières, mais des conditions propices à des investissements durables.

Selon le contexte institutionnel, les pays peuvent emprunter des trajectoires très différentes pour parvenir à des ZES robustes.

L'auteure propose également des mécanismes à travers lesquels les décideurs politiques peuvent remédier aux problèmes de connaissance et d'incitations, en illustrant, à travers le cas de l'Inde, comment des faiblesses institutionnelles peuvent compromettre le succès des ZES.

Elle met en évidence des problèmes potentiels liés à la dispersion de la connaissance et aux incitations dans la stratégie de mise en place des ZES, qui ont contribué au succès limité de ces zones. À l'inverse, la Chine a pu surmonter ces problèmes institutionnels grâce à la décentralisation et à un système d'incitations qui lie la promotion et la rémunération des responsables locaux aux performances économiques de leur région.

ET PUIS MAINTENANT ?

Le cadre d'analyse de cette recherche peut être appliqué à d'autres mesures adoptées ou proposées par les pays dans le but de promouvoir la croissance économique, afin de mieux comprendre ou prévoir les causes sous-jacentes à leur réussite ou à leur inefficacité.

En Ontario, la *Loi de 2025 sur les zones économiques spéciales*, applicable à partir du 1^{er} janvier 2026, confère au gouvernement provincial le pouvoir de désigner des ZES, ainsi que les « promoteurs fiables » et les « projets désignés » pouvant y opérer. Les avantages prévus incluent des exigences réglementaires simplifiées ainsi que d'exemptions ciblées à certaines lois ou règlements provinciaux et municipaux. Dans la mesure où la désignation de promoteurs et projets repose sur la capacité du gouvernement ontarien d'identifier les initiatives susceptibles de générer une croissance économique, et que ceux-ci pourraient être susceptibles de poursuivre leurs intérêts personnels, une telle prise de décision centralisée pourrait faire obstacle au succès des ZES en créant des zones mal situées, des investissements improductifs et des opportunités de corruption.

Ce cadre d'analyse se révèle aussi pertinent pour évaluer l'introduction d'autres dispositifs visant à attirer des investissements considérés comme stratégiques ou nécessaires en limitant les barrières réglementaires et administratives. Au Québec, à la lumière de l'abandon du projet Northvolt et des difficultés rencontrées par d'autres entreprises, le développement de la filière batterie soulève la question de savoir si une plus grande décentralisation de la prise de décision aurait permis une meilleure allocation des investissements.

par Gabriella Sobodker et Julie St-Cerny-Gosselin