



GUIDE SUR LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES EN AFRIQUE

Vers une diversification économique à travers le continent

2021



© Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Les appellations employées et la présentation des données sur les cartes dans cet ouvrage n'impliquent aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention d'une firme ou d'un processus sous licence ne signifie pas un aval de l'Organisation des Nations Unies.

Cette publication a été éditée en externe.

UNCTAD/DIAE/IA/2021/3 (Synthèse Générale)

Ce guide est publié avec le soutien financier du gouvernement allemand. Le Ministère Fédéral Allemand pour la Coopération et le Développement économique (BMZ) a fourni le financement à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) grâce à la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH et afin d'élaborer ce document en coopération avec cette dernière, dans le cadre du projet intitulé « appui à la zone de libre-échange continentale (ZLECAf) ».



AVANT-PROPOS

Les zones économiques spéciales se sont répandues dans les pays en développement. A travers le développement de ces zones, les décideurs politiques visent à attirer les investissements directs étrangers (IDE) et à améliorer les taux d'exportation et de création d'emplois. Les avantages économiques indirects vont de la modernisation de la base industrielle locale au rôle de catalyseur de l'innovation, des connaissances et des retombées technologiques. Dans un contexte d'intérêt mondial grandissant à l'égard des stratégies de développement basées sur les zones, un nombre croissant de pays adoptent de nouveaux régimes de zones économiques spéciales ou revitalisent les régimes existants. Au niveau régional, les tentatives des pays africains de créer des zones économiques spéciales qui apporteraient les avantages escomptés ont jusqu'à présent rencontré quelques difficultés. Les performances des zones opérant sur ce continent sont souvent limitées en raison de certains goulets d'étranglement. Ce sujet est abordé dans cette publication.

A travers ce guide, la Commission de l'Union Africaine, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement et l'Agence Allemande pour la Coopération Internationale unissent leurs efforts afin de traiter des opportunités et des défis inhérents à la mise en place de zones en Afrique, œuvrant main dans la main avec les États membres et les principaux acteurs comme l'Organisation Africaine des Zones Economiques. L'objectif étant d'élaborer un modèle de zones économiques spéciales spécifique à l'Afrique, fondé sur l'expérience et les meilleures pratiques, en vue de soutenir la zone de libre-échange du continent africain et d'accélérer ainsi l'intégration de l'Afrique.


Ce guide fait le point sur l'état actuel des zones économiques spéciales africaines. Il identifie plusieurs bonnes pratiques à travers l'analyse d'études de cas qui sont le reflet des caractéristiques et spécificités des régions africaines et de leur diversité. Les leçons sont mises en évidence ; elles vont de l'importance de l'orientation stratégique et des avantages géographiques à l'attention accrue portée aux normes environnementales et sociales.

Au travers du guide sur les zones économiques spéciales en Afrique, nous voulons apporter une réponse aux besoins des décideurs politiques africains par le biais d'un ensemble de recommandations stratégiques issues des toutes dernières études et des meilleures pratiques internationales en matière de zones économiques spéciales.

Les enjeux mis en évidence dans ce guide restent déterminants dans l'établissement de politiques de zones économiques spéciales durables, globales et adaptatives, capables de capitaliser sur les opportunités existantes et de relever les défis futurs.



Rebeca Grynspan
Secretary-General, United Nations
Conference on Trade and Development



H.E. Albert M. Muchanga
Commissioner for Trade and Industry
African Union Commission

REMERCIEMENTS

Ce *guide sur les zones économiques spéciales en Afrique* a été préparé par une équipe menée par Amelia U. Santos Paulino sous la direction de Richard Bolwijn et sous la supervision générale de James Zhan, directeur de la division de l'investissement et des entreprises de la CNUCED. Andrés Rodríguez-Pose, professeur de géographie économique à la London School of Economics a été le consultant principal pour ce rapport et a coordonné les recherches menées dans le cadre de ce projet.

Federico Bartalucci, Arslan Chaudhary, Susanne Frick et Imane Radouane ont apporté leur soutien et leurs contributions à cette recherche. D'autre part, Stephania Bonilla, Ralf Peters et Paul Wessendorp ont fourni des commentaires et des retours utiles.

Nos remerciements vont tout particulièrement à Svenja Ossmann, responsable du projet de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH « appui à la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) » et Aude Lanois, conseillère au sein du même projet, pour leur aide dans l'élaboration de ce guide et dans la mise en œuvre du projet.

Ce guide a également bénéficié de retours approfondis de participants dans le contexte des réunions de groupes d'experts qui se sont déroulées en ligne les 27 et 28 avril 2021. À ces réunions, les intervenants comprenaient Kate Abbeo, PDG adjointe, Autorité des zones franches du Ghana ; Adesoji Adesugba, directeur général, Autorité nigériane des zones franches d'exportation ; Julianne Furman, directrice générale Europe, Exco Automotive Solutions, Polydesign ; Mebrahtom G. Yesus, chef de cabinet du commissaire adjoint, Commission éthiopienne pour l'investissement ; Vinay Guddye, chef de la direction, logistique et port franc, Economic Development Board de l'île Maurice ; Ilham Khalil, directeur, zone libre de Tanger ; Moubarack Lo, directeur général, Bureau de prospective économique au secrétariat général du gouvernement du Sénégal ; Jarrod Lyons, responsable du développement des affaires, Atlantis SEZ ; et Beatrice Njenga, directrice générale, soutien opérations & investisseurs, Autorité des zones franches d'exportation du Kenya.

À différents stades de la préparation, y compris lors des réunions de consultation, ce guide a bénéficié de conseils détaillés de la part de Hussein Hassan Hussein, directeur par intérim et Ron Osman Omar, responsable des politiques globales pour l'industrie au Département du développement économique, du commerce, de l'industrie et des mines de la Commission de l'Union africaine ; Mohamed Ali, directeur du commerce des marchandises et de la concurrence au Secrétariat de la ZLECAf ; et Ahmed Bennis, secrétaire général de l'Organisation africaine des zones économiques.

Lise Lingo s'est chargée de la révision du manuscrit. La conception des tableaux et infographiques, ainsi que la mise en page du rapport ont été réalisés par Sarah Legrand, avec l'aide de Thierry Alran et Neil Menzies. Elisabeth Anodeau-Mareschal et Katia Vieu ont apporté leur soutien à la production de ce rapport.

Nous remercions vivement le gouvernement allemand pour son soutien financier qui a permis d'élaborer ce guide par l'intermédiaire du ministère fédéral allemand pour la Coopération et le Développement économique (BMZ), en coopération avec la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Des zones économiques spéciales (ZES) se sont rapidement développées au cours des trois dernières décennies. Des stratégies fondées sur la création de ces zones se répandent de plus en plus à travers le monde en développement. Leur popularité a été alimentée par la volonté des décideurs politiques d'améliorer la situation économique de leur pays et, dans certains cas, de régions de leur pays confrontées à un retard de croissance. L'augmentation des taux d'investissements directs étrangers (IDE), d'exportation et de création d'emplois fait partie des objectifs du développement de zones. De plus en plus, les politiques relatives aux ZES visent des objectifs plus indirects, comme le développement de l'écosystème industriel local vers des capacités de production plus élevées. On les désigne de plus en plus souvent comme une clé pour la mise en place de ZES comme tremplins pour stimuler l'innovation, les connaissances et les retombées technologiques.

Un exposé systématique des ZES africaines indique que leur utilisation est en forte hausse et qu'elle devrait proliférer dans une grande majorité de pays sur le continent. L'adoption des ZES en Afrique revêt des caractéristiques diverses, en fonction du niveau de développement des pays et de leur expérience dans la mise en place de ce type de programmes. Notamment, un aperçu des zones africaines dans ce rapport traite de ce qu'on a appelé l'échelle de développement des ZES, déjà documentée en 2019 dans le Rapport sur l'investissement dans le monde de la CNUCED. Certains pays africains ont plusieurs dizaines d'années d'expérience dans le développement et l'établissement de zones et sont en train de passer à des modèles de développement plus complexes et spécialisés. Un nombre croissant d'autres pays planifient ou établissent actuellement leurs premières zones, souvent avec l'aide de partenaires internationaux.

À quelques exceptions près, les performances des ZES en Afrique ont jusqu'à présent été en deçà des objectifs. Beaucoup de zones en Afrique ne répondent pas aux objectifs fixés. Bien qu'il ne soit pas rare que leurs rendements restent relativement faibles, la trajectoire de la plupart des ZES en

Afrique contraste avec les expériences de développement de zones en Asie de l'Est ou dans certains pays d'Amérique latine. Les recherches et les données empiriques suggèrent que de nombreuses zones en Afrique sont encore loin d'atteindre leurs objectifs, même en tenant compte des gains économiques les plus directs habituellement générés par les ZES, comme l'augmentation des taux d'IDE, d'exportations et de création d'emplois (cf. par exemple, Farole, 2011). D'autre part, de nombreuses zones africaines sont encore des enclaves isolées, dans l'incapacité de dynamiser le contexte industriel environnant. Ces lacunes s'expliquent souvent par la conception et la mise en œuvre des politiques et programmes de ces ZES. Dans ce contexte de relativement faible rendement, le risque est d'autant plus grand que le développement de nouvelles zones (souvent à des endroits où les conditions ne sont pas propices au succès) ne fasse qu'augmenter le nombre de zones peu performantes sur le continent. Dans cette éventualité, cela pourrait entraîner un pic des coûts d'opportunité qui caractérisent habituellement ce type d'investissement à grande échelle.

La récente vague de régionalisme en Afrique peut favoriser l'intégration régionale et la spécialisation des ZES, dans la mesure des ajustements politiques spécifiques envisagés par la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). De récents développements induits par l'introduction de la ZLECAf peuvent, en théorie, débloquer un large éventail d'opportunités pour les ZES, notamment un meilleur accès au marché, des intrants de production moins coûteux et de meilleure qualité, et la possibilité de bénéficier de l'émergence des chaînes de valeur régionales. Cependant, les risques associés à l'introduction de la ZLECAf peuvent également apparaître non négligeables pour les ZES. Parmi les défis potentiels pour les ZES existantes et futures, citons la concurrence pure et simple sans bénéfice entre les ZES au niveau régional et la triangulation des échanges. Par ailleurs, le fait que les ZES bénéficient d'une plus grande intégration commerciale et économique en Afrique dépendra largement de questions en suspens, comme le traitement des règles d'origine et la manière dont les ZES sont traitées dans les dispositions de la ZLECAf relatives à ce sujet. La création de conditions de concurrence équitables (par exemple, en termes d'incitations fiscales offertes par les programmes de ZES et d'obstacles au commerce en raison de mesures internes) aidera généralement les entreprises africaines basées dans les ZES à améliorer leur compétitivité sur

la scène mondiale et à atténuer les risques liés à la poursuite de stratégies de développement fondées sur les zones, dans le contexte de l'intégration régionale.

Un certain nombre de cas de zones africaines et non africaines peuvent contribuer à mettre en évidence les facteurs de réussite d'une zone.

Certaines ZES africaines présentent des preuves solides sur les six domaines thématiques identifiés dans le guide qui sont généralement omniprésents dans le processus de développement et d'établissement de zones économiques. Bien que l'objectif de ce guide ne soit pas de dresser une liste exhaustive des pratiques des ZES africaines, les études de cas qui y sont présentées illustrent parfaitement un large éventail de facteurs pouvant contribuer au succès des stratégies et politiques de ZES selon différents contextes nationaux. Les cas non africains présentent également des mesures et politiques mises en place dans le monde qui maximisent les opportunités et minimisent les risques liés au développement de zones. Les données empiriques émanant des études de cas soulignent particulièrement les cinq points suivants :

- **La plupart des zones performantes ont adapté leurs politiques et leur orientation stratégique à la fois au contexte local et aux tendances économiques internationales.** Se calquer sur les stratégies de cas réussis (de zones performantes généralement établies de longue date qui ont eu un impact transformateur considérable sur leur environnement, par exemple la ZES de Shenzhen en Chine) fonctionne rarement, car il est toujours difficile de reproduire les conditions qui ont conduit au succès d'une stratégie. Ainsi, pour la réussite de la plupart des zones dans les pays émergents et en développement, il est indispensable de s'adapter au contexte local. L'une des principales caractéristiques de la réussite de nombreuses politiques de ZES est une orientation stratégique claire en termes de cibles au niveau des secteurs et investisseurs, fondée sur la proposition de valeur d'un pays et son avantage comparatif. Cela implique souvent d'adapter les politiques aux dotations du pays et de réagir à l'évolution des modèles de production internationale.
- **L'efficacité d'un programme de ZES dépend de manière critique des politiques intégrées et d'une approche institutionnelle coordonnée.** Des politiques intégrées, par opposition à des politiques

autonomes, sont essentielles pour assurer la cohérence stratégique à travers différents domaines (en l'occurrence l'industrie, l'éducation, le transport, le commerce) qui peuvent contribuer au succès des interventions de ZES. Lorsque les politiques sont alignées, des synergies sont créées et les avantages maximisés. De même, la promotion des investissements doit s'appuyer sur une approche coordonnée et pangouvernementale dont le rôle est primordial en signalant aux investisseurs que les institutions du pays sont ouvertes aux affaires et pleinement engagées à faciliter leurs activités. Ce type d'approche intégrée et proactive peut considérablement augmenter les chances d'attirer des investisseurs clés, souvent au détriment des concurrents internationaux.

- **Les partenariats internationaux – avec des gouvernements étrangers, des entreprises privées ou des institutions internationales – peuvent faciliter l'échange de connaissances, même si une mise en garde s'impose.** L'île Maurice, le Nigeria et quelques ZES transfrontalières récemment créées présentent certaines données qui démontrent que le développement de zones en collaboration avec des partenaires internationaux peut aider le pays hôte à adopter de bonnes pratiques. Cela dit, les transferts de connaissances entre partenaires ne se font pas automatiquement. Par conséquent, l'échange efficace de savoir-faire dépend crucialement de la mise en place de mécanismes de transfert formels. De plus, les garanties visant à atténuer les risques liés aux conflits d'intérêts, au manque de confiance et au mauvais alignement des objectifs jouent un rôle important pour déterminer l'issue de partenariats internationaux.
- **Le renforcement des normes environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) peut rendre les ZES plus compétitives et plus attrayantes aux yeux des investisseurs.** En mettant l'accent sur les normes du travail et sur des programmes respectueux de l'environnement et inclusifs, on peut non seulement renforcer les contributions sociétales des politiques relatives aux ZES, mais aussi favoriser l'efficacité des ressources au sein de la zone. De solides normes ESG peuvent donc fournir des externalités positives substantielles en matière de productivité des entreprises basées dans les ZES. De plus en plus, en se spécialisant dans les secteurs « verts », les ZES peuvent tirer parti de flux d'investissement dans des domaines liés

aux Objectifs de Développement Durable (ODD), car les initiatives destinées à apporter un soutien à des groupes vulnérables évitent une trop grande rotation du personnel et améliorent la productivité des travailleurs.

- **Des mesures politiques proactives et ciblées sont essentielles pour garantir que les ZES deviennent des outils politiques de diffusion du savoir-faire, de l'innovation et du dynamisme économique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs portes.** L'évaluation des ZES s'appuie de plus en plus sur leur capacité à stimuler le développement économique au-delà de leurs limites. Des interventions politiques ad hoc (programmes de développement de fournisseurs, accélérateurs de PME, etc.) peuvent grandement contribuer à créer des liens fructueux entre les acteurs économiques pour mettre en place des mécanismes de stimulation de l'innovation, comme la circulation de la main-d'œuvre, l'imitation des technologies des entreprises des ZES et, en particulier, l'établissement de liens d'approvisionnement entre les entreprises des ZES et les fournisseurs locaux.

Le recours à une approche de développement de ZES par étapes est recommandé. Il faut que l'approche soit progressive dans toutes les nouvelles politiques de développement de ZES, et qu'elle s'appuie sur l'évaluation stratégique du pays, sur la conception de la politique de ZES et sa mise en place spécifique, en tenant compte des institutions transversales. Une telle approche est essentielle pour éviter de lancer de nouvelles zones en l'absence d'un cadre stratégique solide en matière de ZES et de lois ou règlements pertinents. Cette approche compte quatre étapes : (1) évaluer de manière approfondie les dotations du pays et les principaux facteurs qui agissent comme catalyseurs de croissance ou inhibiteurs possibles ; (2) concevoir la politique de ZES et toutes ses composantes, notamment les incitations offertes, les exigences imposées aux investisseurs et le type de zones à mettre en œuvre ; (3) intégrer une proposition de valeur solide et originale dans la structure spécifique de la ZES, ce qui implique de doter la zone d'avantages en termes de localisation, d'infrastructures de haute qualité et de services pertinents ciblés sur le type d'investisseurs ; et (4) élaborer la structure institutionnelle qui répond le mieux aux contraintes et aux objectifs d'un pays particulier, en s'assurant que le programme de ZES bénéficie d'un soutien politique élevé, mais aussi en définissant les fonctions de chaque acteur institutionnel.

Les chances de succès de toute stratégie de ZES en Afrique dépendent non seulement de l'apprentissage des meilleures pratiques, mais aussi de l'adaptation de ces pratiques aux caractéristiques spécifiques du territoire et du pays où la zone sera implantée.

À partir des données internationales et des recherches les plus récentes, il est possible d'élaborer un vaste ensemble de recommandations politiques pour chacune des quatre étapes décrites plus haut, fondées sur les enseignements tirés des études de cas du Guide (résumées dans le tableau 1). Il est en effet possible de s'assurer de meilleures chances de réussite en suivant les bonnes pratiques tirées de dizaines d'années d'expérience internationale en matière de conception et de mise en œuvre de ZES. Il est également essentiel d'atténuer les risques souvent associés au développement de ZES. Qu'il s'agisse de l'importance d'identifier les principaux goulets d'étranglement au moyen d'un exercice de diagnostic ou de la nécessité de réfléchir attentivement aux avantages du lieu d'implantation et d'adapter les services et la fourniture d'infrastructures aux investisseurs cibles, ces principes directeurs généraux peuvent être charnières pour créer une proposition de valeur unique, capable d'attirer des investisseurs étrangers et, éventuellement, de l'emporter sur des concurrents internationaux et régionaux. Cela dit, l'adaptabilité au contexte reste un élément clé lors de la mise en place de nouvelles zones. Les différents territoires sont susceptibles de connaître des contraintes et des sources d'avantages comparatifs qui divergent, d'où la nécessité d'atténuer les premières et de tirer parti des secondes par des solutions adaptées au niveau local.

Tableau 1. Enseignements tirés : Planification, conception et mise en œuvre de ZES

ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX : Planification et objectifs

1. Les ZES ne sont généralement pas une panacée pour la croissance.
2. Il est difficile de maintenir la croissance de la zone dans le temps.
3. Les ZES peuvent avoir un effet positif sur les performances économiques des zones environnantes, mais l'éloignement signifie qu'il est bien moins marqué.
4. La conception des ZES doit être adaptée au contexte spécifique du pays. Reproduire à la lettre des stratégies qui ont réussi ailleurs conduira à des politiques mal adaptées.

Tableau 1. Enseignements tirés : Planification, conception et mise en œuvre de ZES (fin)**ENSEIGNEMENTS SPÉCIFIQUES : Conception et mise en œuvre****Éléments principaux Enseignements****A. Évaluation stratégique du pays**

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Avantage comparatif • Secteurs • Contraintes de croissance | <ol style="list-style-type: none"> 1. Accorder une attention suffisante à l'identification des principaux moteurs de l'avantage comparatif du pays. 2. Choisir une orientation sectorielle adéquate. 3. Identifier les principales lacunes du pays. |
|--|--|

B. Conception de la politique de ZES

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Mesures d'incitation • Conditions requises • Type de zones • Critères de développement de zones | <ol style="list-style-type: none"> 1. Adapter la politique de ZES aux caractéristiques du pays et aux secteurs cibles. 2. Éviter le recours excessif aux incitations fiscales. 3. Accorder une importance suffisante à l'aspect infrastructure. 4. Supprimer les obstacles réglementaires et soutenir l'intégration locale des ZES. 5. Voir plus grand : la taille a de l'importance. 6. Contrôler et évaluer régulièrement chaque ZES, et prévoir des stratégies de sortie pour les zones peu performantes. |
|--|--|

C. Configuration de la zone particulière

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Lieu d'implantation • Infrastructure • Services fournis | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tirer parti des avantages stratégiques liés au lieu d'implantation. 2. Réfléchir aux infrastructures indispensables pour les secteurs cibles. 3. Adapter les services à l'environnement du pays. 4. Concevoir des services de ressources humaines afin de relever le défi majeur du recrutement dans tous les secteurs. 5. Stimuler la performance ESG pour en faire un avantage concurrentiel. 6. Évaluer la viabilité financière d'une zone tout au long de son développement et de sa mise en œuvre. |
|---|---|

D. Considérations institutionnelles

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Acteurs impliqués dans développement de ZES • Modèle de gouvernance | <ol style="list-style-type: none"> 1. S'assurer d'un soutien politique coordonné et de haut niveau. 2. Élaborer des stratégies intégrées plutôt que des politiques ZES autonomes, en mettant l'accent en particulier sur la cohérence des politiques dans différents domaines. 3. Mettre suffisamment l'accent sur la promotion des investissements. 4. Accorder l'autonomie financière et administrative appropriée à l'autorité chargée des ZES. 5. Adapter le modèle de gouvernance à la capacité institutionnelle du pays. |
|--|---|

En matière de ZES, les politiques de nouvelle génération devront être durables, adaptatives et globales afin de remplir pleinement leur mandat. Le développement de nouvelles ZES devra tenir compte de la réalité changeante comprenant un certain nombre de mégatendances qui façonnent la restructuration des chaînes de valeur mondiales. L'avènement de la quatrième révolution industrielle, l'importance accrue accordée au développement durable et le développement de chaînes de valeur régionales rendront indispensable une plus grande capacité d'adaptation à une réalité en constante évolution. Pour finir, les tentatives de développement de ZES dépendront d'interventions englobant un ensemble de mesures cohérentes qui créent des synergies entre différents domaines d'action. La durabilité devrait par ailleurs jouer un rôle plus important dans la définition des schémas de production et des choix de localisation des investissements. Les ZES performantes apparaîtront en dernier lieu comme un produit des sources locales sous-jacentes de l'avantage comparatif et des tendances externes qui façonnent les choix géographiques des entreprises multinationales et des investisseurs étrangers. Dans ce contexte, une approche concertée, coordonnée et pangouvernementale de la mise en place de zones est la quintessence de ZES durables, résilientes et performantes, capables de dynamiser l'économie locale, mais aussi de dépasser les frontières des ZES et de contribuer à la transformation de pans entiers des économies africaines.

Ce résumé est préparé sur la base de l'analyse contenue dans le Guide sur les Zones Economiques Spéciales en Afrique : Vers une Diversification Economique à travers le Continent.

