



GUIDE SUR LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES EN AFRIQUE

Vers une diversification économique à travers le continent

2021



GUIDE SUR LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES EN AFRIQUE

**Vers une diversification économique
à travers le continent**



© 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

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) ».



Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

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 aux 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.

SOMMAIRE

Avant-Propos.....	v
Remerciements.....	vii
Résumé exécutif.....	xv
CHAPITRE 1 INTRODUCTION.....	23
CHAPITRE 2 LES ZES EN AFRIQUE.....	33
2.1 Nomenclature des ZES utilisée dans le manuel.....	33
2.2 Vue d'ensemble des ZES en Afrique.....	34
2.2.1 Nombre.....	35
2.2.2 Types.....	38
2.2.3 Caractérisation des ZES.....	40
2.2.3.1 Taille.....	40
2.2.3.2 Modèle de gouvernance.....	41
2.2.3.3 Nombre et propriété des entreprises.....	43
2.2.3.4 Nombre d'emplois.....	44
2.2.3.5 Secteurs cibles.....	46
2.3 Politiques de gouvernance des ZES.....	47
2.3.1 Date d'établissement.....	47
2.3.2 Objectifs et positionnement institutionnel.....	48
2.3.3 Incitations et services offerts.....	49
2.3.4 Exigences.....	53
2.3.5 Organe directeur.....	55
2.4 Conclusion.....	56
Notes.....	59
CHAPITRE 3 LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE ET L'AVENIR DES ZES.....	63
3.1 Introduction.....	63
3.2 Les accords commerciaux régionaux et les communautés économiques régionales en Afrique.....	64
3.3 L'accord sur la ZLECAF.....	67
3.4 Examen de la structure du commerce intra-africain.....	68
3.4.1 Tendances actuelles.....	68
3.4.2 La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).....	69
3.4.3 Le rôle des ZES.....	69
3.5 Le lien ZLECAF-SEZ : enjeux.....	70
3.6 Lois régissant les Zones Économiques Spéciales.....	74
3.6.1 Lois nationales.....	75
3.6.2 Le régime de l'OMC.....	76
3.6.3 Les dispositions de l'accord sur la ZLECAF.....	78

3.6.4 Les Accords commerciaux régionaux africains (ACR)	82
3.6.5 Conclusion	84
3.7 Les meilleures pratiques internationales : le mercosur et l'afta	86
3.8 Capitaliser sur les ZES et la ZLECAF : l'option gagnante	91
3.8.1 ZES et CVR	91
3.8.1.1 Les ZES comme catalyseurs régionaux	92
3.8.1.2 Les ZES frontalières et transfrontalières en tant que corridors économiques	92
3.8.2 L'importance de l'égalité des chances	94
3.8.2.1 Harmonisation des subventions fiscales	96
3.8.2.2 Harmonisation des mesures à l'intérieur des frontières	98
3.8.2.3 Exceptions temporaires pour des circonstances spécifiques à un pays	98
3.9 Conclusion	99
Notes	101

CHAPITRE 4 PRATIQUES DES ZES AFRICAINES ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS 105

4.1 Miser sur ses forces - l'importance d'une orientation stratégique bien ciblée	107
4.1.1 Introduction	107
4.1.2 Éthiopie - tirer parti de la triade traditionnelle : coûts de main-d'œuvre attractifs, accès au marché et incitations fiscales	110
4.1.3 Afrique du Sud, Nigeria et Rwanda – exploiter les positions stratégiques en tant que pôles commerciaux régionaux	112
4.1.4 Maroc – passer à des secteurs à plus forte valeur ajoutée en temps opportun	113
4.1.5 Afrique du Sud et Ghana - promouvoir l'intégration en aval grâce à des ZES axées sur les produits de base	114
4.1.6 Conclusion	116
4.2 Souder l'équipe - le rôle crucial de la promotion des investissements, des politiques intégrées et de la collaboration institutionnelle	117
4.2.1 Introduction	117
4.2.2 Maroc - Tanger Med Zones	121
4.2.3 Conclusion	125
4.3 Connaître le lieu - ZES adaptée au contexte local et à l'orientation stratégique	126
4.3.1 Introduction	126
4.3.2 Maurice - Programme de ZFE	127
4.3.3 Autres politiques de ZES adaptées à l'Afrique	128
4.3.4 Conclusion	131
4.4 Tirer parti de l'expérience extérieure - partenariat international et ZES	132
4.4.1 Introduction	132
4.4.2 Nigeria – la zone franche de Lekki	134
4.4.3 Mauritius Africa Fund	135
4.4.4 Partenariats internationaux à travers les ZES frontalières et transfrontalières	137
4.4.5 Conclusion	141
4.5 Viser vert et social - les normes ESG pour accroître l'impact social et la compétitivité	142
4.5.1 Introduction	142
4.5.2 Afrique du Sud - SEZ d'Atlantis	144
4.5.3 Égypte - Parc éco-industriel de Robbiki	146
4.5.4 Autres ZES créant un impact social pour les travailleurs et les communautés	148
4.5.5 Conclusion	152

4.6 Retirer le maximum - récolter des gains dynamiques des SEZ.....	153
4.6.1 Introduction.....	153
4.6.2 Afrique du Sud - Développement des MPME dans la ZES de Coega.....	156
4.6.3 Ghana - La zone franche de Tema, de l'enclave à la zone polyvalente.....	158
4.6.4 Kenya - Accélérateur d'exportations dans la ZFE d'Athi River.....	159
4.6.5 Conclusion.....	162
4.7 Enseignements tirés des pratiques des SEZ africaines.....	163
Notes.....	167
CHAPITRE 5 LIGNES DIRECTRICES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES.....	171
5.1 Introduction.....	171
5.2 Éléments déterminants du processus de conception et d'élaboration d'une politique de ZES.....	173
5.2.1 Évaluation stratégique du pays.....	173
5.2.2 Élaboration de la politique de ZES.....	176
5.2.3 Aménagement spécifique des ZES.....	181
5.2.4 Aspects institutionnels.....	183
5.3 Enseignements tirés.....	190
5.3.1 Enseignements généraux.....	192
5.3.2 Enseignements spécifiques liés à chaque étape de la conception et de la mise en œuvre d'une ZES.....	194
5.3.2.1 Enseignements - analyse stratégique du pays.....	194
5.3.2.2 Enseignements - élaboration de la politique de ZES.....	197
5.3.2.3 Enseignements - aménagement des ZES.....	202
5.3.2.4 Enseignements - aspects institutionnels.....	207
5.4 Conclusion.....	211
Notes.....	215
CHAPITRE 6 OBSERVATIONS FINALES.....	219
6.1 Vue d'ensemble du manuel.....	219
6.2 Vers des ZES plus durables et à plus fort impact.....	222
BIBLIOGRAPHIE.....	231
Media.....	240

RÉSUMÉ EXÉCUTIF



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, débloquent 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.

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.

Tableau 1. Enseignements généraux et enseignements spécifiques pour les quatre étapes du développement des ZES**ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX : Planification et objectifs**

1. Les ZES ne sont généralement pas une panacée pour la croissance.
2. La croissance de la zone est difficile à maintenir dans le temps.
3. Les ZES peuvent avoir un effet positif sur les performances économiques des régions périphériques, mais celui-ci baisse fortement lorsque l'on s'éloigne de la zone.
4. La conception des ZES doit être adaptée au contexte spécifique du pays. Une approche universelle conduit à des politiques inefficaces.

ENSEIGNEMENTS SPÉCIFIQUES : Conception et mise en œuvre**Principaux éléments****Enseignements****A. Évaluation stratégique du pays**

- Avantage comparatif
- Secteurs
- Obstacles à la croissance

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 fragilités du pays.

B. Conception de la politique de ZES

- Mesures d'incitation
- Exigences
- Type de zone
- Critères de développement de la zone

1. Adapter la politique des 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 grand : la taille compte.
6. Contrôler et évaluer régulièrement chaque ZES, et prévoir des stratégies de sortie pour les zones peu performantes.

C. Aménagement spécifique des zones

- Emplacement
- Infrastructure
- Services fournis

1. Tirer parti des avantages stratégiques liés à l'emplacement.
2. Tenir compte des infrastructures indispensables pour les secteurs cibles.
3. Adapter les services à l'environnement du pays.
4. Concevoir des services de ressources humaines pour relever le défi majeur du recrutement dans tous les secteurs.
5. Faire de la performance ESG un avantage concurrentiel.
6. Évaluer la viabilité financière d'une zone tout au long de son développement et de sa mise en œuvre.

D. Aspects institutionnels

- Acteurs impliqués dans le développement de la ZES
- Modèle de gouvernance

1. Assurer un soutien politique coordonné et de haut niveau.
2. Élaborer des stratégies intégrées plutôt que des politiques ZES isolées, en mettant particulièrement l'accent sur la cohérence des politiques dans différents domaines.
3. Mettre suffisamment l'accent sur la promotion des investissements.
4. Accorder une autonomie financière et administrative appropriée à l'autorité chargée des ZES.
5. Adapter le modèle de gouvernance à la capacité institutionnelle du pays.

CHAPITRE INTRODUCTION



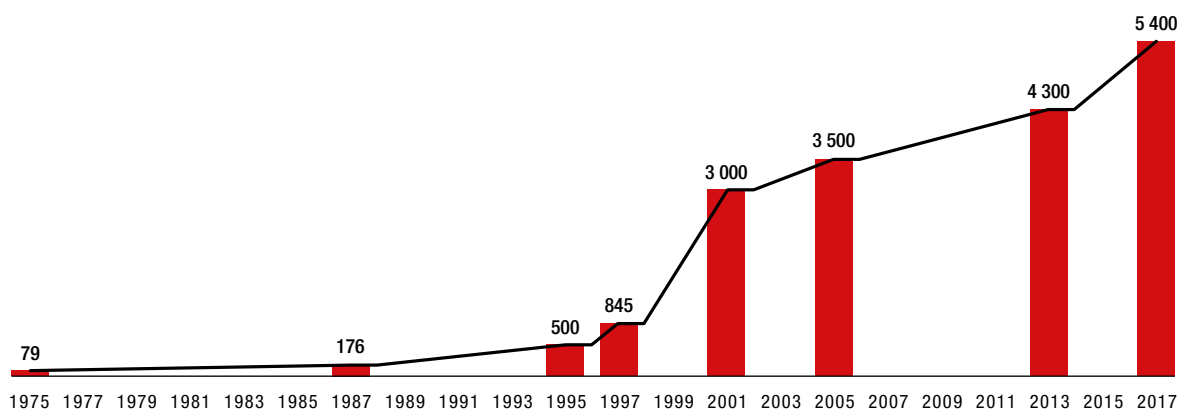
CHAPITRE 1

INTRODUCTION

La forte augmentation du nombre de zones économiques spéciales (ZES) observée au cours des vingt dernières années n'est pas un phénomène propre à l'Afrique. Elle est courante dans un grand nombre de pays en développement. À mesure que ces zones se multiplient, une pression accrue s'exerce pour qu'elles remplissent leur mandat, afin de réduire leurs coûts d'opportunité - souvent non négligeables - et de renforcer les arguments politiques en faveur du développement des régimes de ZES. Outre les défis traditionnels auxquels sont confrontés les décideurs africains, les grandes tendances émergentes telles que l'impératif de développement durable, la quatrième révolution industrielle et l'évolution des modèles de production internationale sont appelées à façonner le destin de nombreuses ZES africaines.

Les ZES sont devenues un outil de développement économique de plus en plus important dans le monde entier. Leur utilisation, qui était surtout sporadique dans les années 1970 et 1980, a connu un essor massif à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Plus récemment, on a assisté à une nouvelle vague de développement des ZES, notamment dans les pays émergents et en développement. Les gouvernements du monde entier, confrontés à la pression concurrentielle mondiale croissante pour attirer les activités industrielles mobiles et à l'importance grandissante des chaînes de valeur mondiales (CVM), se sont tournés vers les ZES comme outil pour encourager l'innovation, la productivité et la croissance économique. Selon les estimations actuelles, il existe plus de 5 400 zones dans le monde (figure 1), et d'autres sont en cours de développement ou de planification (CNUCED, 2019c). L'Afrique compte seulement quelque 240 ZES (4 % du total mondial), et près de 60 % des politiques relatives aux ZES sur le continent ont été adoptées au cours des vingt dernières années.

Figure 1. Évolution des ZES dans le monde



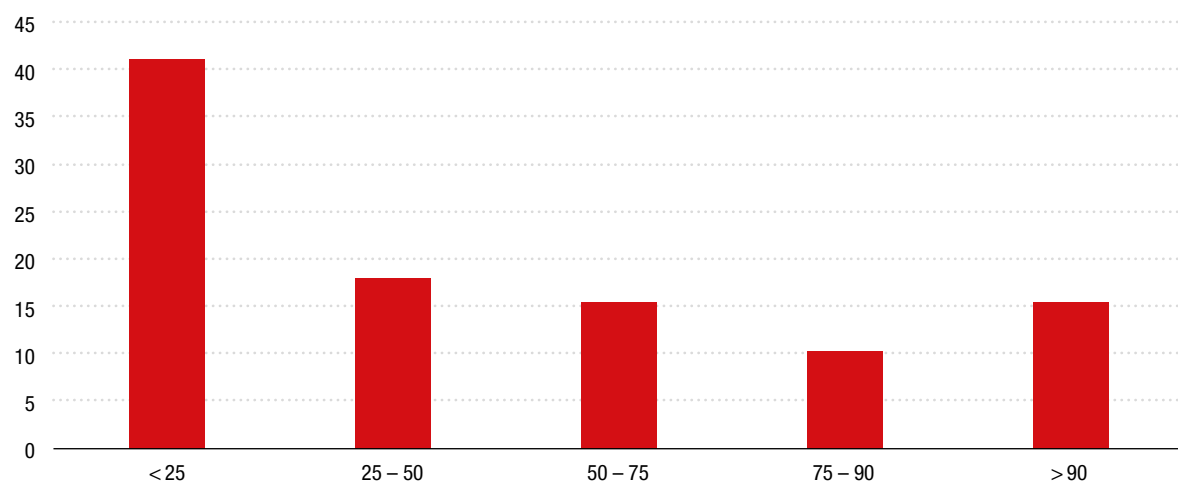
En Afrique comme ailleurs, les ZES sont devenues plus hétérogènes dans leurs caractéristiques. Elles peuvent prendre de nombreuses formes, mais un certain nombre de caractéristiques les distinguent d'autres types d'interventions de développement impliquant des entreprises et des investissements étrangers. Premièrement, les ZES offrent un régime réglementaire distinct de celui qui s'applique normalement au reste de l'économie nationale et régionale où elles sont situées. Deuxièmement, elles offrent généralement un soutien en matière d'infrastructure, ainsi que des incitations et des services visant à faciliter les opérations commerciales dans les limites de la zone. Enfin, en tant que territoires douaniers distincts, les ZES offrent généralement une exonération des tarifs douaniers, y compris des droits de douane. Ces mesures de stimulation de l'investissement - et plus généralement, l'ensemble du concept de ZES - ont été adoptées avec enthousiasme par de nombreux pays en développement, en particulier ceux qui, jusqu'à présent, ont eu du mal à s'intégrer dans les chaînes de valeur mondiales et à attirer les IDE et les entreprises multinationales (EMN). Dans ces pays, l'absence d'un climat d'affaires favorable a souvent été considéré comme un obstacle important à l'attraction de l'activité économique, et les ZES ont été vendues comme le moyen de surmonter les écosystèmes hostiles aux investissements. Les pays africains, en particulier, ainsi que d'autres économies émergentes d'Asie et d'Amérique centrale et du Sud, ont cherché à tirer parti de la mise en œuvre de réformes économiques dans un territoire géographiquement limité, comme celui des ZES, dans l'espoir que la transformation structurelle et le dynamisme économique qui se forment dans une zone finissent par se propager au reste de l'économie.

Néanmoins, un régime qui accorde des avantages spécifiques à certains acteurs du système et offre des dispositions et des concessions généreuses aux entreprises de certains sites (dans les limites d'une ZES) peut être problématique d'un point de vue politique. Un tel régime ne peut, en effet, être politiquement et économiquement justifié que si les bénéfices économiques découlant de la création d'une ZES compensent clairement le coût de l'offre de conditions réglementaires et commerciales extrêmement favorables. Bien qu'il soit nettement inférieur à celui d'autres mécanismes de politique économique à l'échelle nationale, le coût des ZES est imputable à la fois aux dépenses d'investissement dans les infrastructures et aux recettes fiscales perdues en raison des incitations offertes par le régime particulier.

En contrepartie de l'octroi d'incitations fiscales et de l'amélioration des infrastructures (entre autres mesures), les gouvernements s'attendent généralement à une augmentation des exportations, de l'IDE et de l'emploi, ainsi qu'à un ensemble d'avantages économiques plus indirects découlant de la diffusion de l'innovation et des connaissances provenant de la zone et dynamisant le tissu industriel local. À cet égard, les preuves de la performance globale des ZES restent jusqu'à présent mitigées, avec des variations importantes entre les pays et même au sein de ceux-ci. Les études portant sur les contributions plus statiques de la politique des ZES aux entrées d'IDE, à la croissance globale du produit intérieur brut (PIB) et à la création d'emplois ont généralement mis en évidence une corrélation positive entre les ZES et le développement économique (par exemple, Wang, 2013 ; Alder et al., 2012 ; Ci kowicz et al, 2017) en revanche, celles qui se sont penchées sur les avantages économiques indirects - par exemple, les retombées en termes de connaissances favorisant une mise à niveau progressive du contexte industriel local - ont eu tendance à donner des résultats négatifs (Banque mondiale, 2017b ; Alkon, 2018 ; Frick & Rodríguez-Pose, 2019), soulignant une incapacité généralisée de ces zones à contribuer au développement socio-économique des régions où elles sont situées.

Les résultats semblent encore moins prometteurs dans le contexte africain. Sur l'ensemble du continent, les ZES se sont avérées sous-performantes, même en ce qui concerne leurs contributions plus statiques, telles que l'attraction des IED et la création d'emplois (Farole, 2011). Malgré des programmes de ZES relativement aboutis qui sont parvenus à une saine diversification de leur portefeuille (voir le chapitre 4 pour des études de cas dans des pays comme l'Afrique du Sud, l'île Maurice et le Maroc), une part considérable des ZES d'Afrique reste largement sous-développée et sous-utilisée. Une étude récente portant sur 39 ZES à travers le continent a révélé que plus de 40 % d'entre elles ont rempli moins de 25 % de leur capacité, 75 % des zones étudiées ayant moins de 50 % de leurs terrains alloués occupés par des entreprises (figure 2). A contrario, seuls 15 % des zones fonctionnent actuellement à pleine capacité. La sous-utilisation et la sous-performance des ZES africaines requièrent l'adoption de nouvelles approches fondées sur les meilleures pratiques internationales et les résultats des dernières recherches.

Figure 2. Utilisation dans 39 ZES africaines : part de la capacité occupée par des locataires (en pourcentage)



Source : CNUCED & AEZO (2020).

Les données mitigées sur les performances des zones vont de pair avec les préoccupations relatives aux performances sociales et environnementales de ces dernières. Leurs cadres réglementaires plus laxistes régissant les normes sociales et du travail, ainsi que les mesures de protection de l'environnement souvent absentes ou non appliquées ont fait l'objet de nombreuses discussions dans la littérature, avec des études de cas détaillées soulignant l'impact négatif des zones sur les conditions de travail et l'environnement (William, 1995 ; Jauch, 2002 ; Mansingh et al., 2012). La faible capacité des administrateurs des ZES à contrôler et à faire respecter les normes environnementales, sociales et de gouvernance d'entreprise (ESG) signifie souvent que, même lorsqu'aucune exemption n'est accordée, les conditions de travail et environnementales laissent encore beaucoup à désirer. Simultanément, ce statu quo est plus souvent l'objet de pressions, ce qui pousse à repenser les compromis faits pour assouplir les normes ESG au nom de la facilitation des affaires. Comme l'illustre l'édition 2020 du *Rapport sur l'investissement dans le monde* de la CNUCED, la dynamique

politique en faveur de la durabilité des entreprises s'est intensifiée au cours de la dernière décennie, les approches multilatérales des normes ESG s'élargissant en termes de portée (questions et secteurs couverts), de profondeur (entreprises et parties prenantes concernées) et d'orientation (niveau de détail des outils de gestion, des pratiques d'audit et des normes d'information). La durabilité a également été reconnue comme l'une des grandes tendances qui auront le plus d'impact sur la distribution de la production internationale au cours de la prochaine décennie, favorisant à la fois la diversification pour réduire les risques liés à la chaîne d'approvisionnement et la régionalisation pour raccourcir les chaînes de valeur, réduisant ainsi les distances et diminuant l'impact environnemental global de la production. Dans ce contexte, un changement de paradigme vers des zones plus durables - comme l'illustre le nombre de parcs éco-industriels (PEI) présentés dans ce manuel - pourrait permettre aux ZES africaines de bénéficier de ces tendances grâce à un mélange de compétitivité économique et de normes ESG améliorées.

Outre l'impératif du développement durable, deux autres tendances contextuelles peuvent affecter la trajectoire future des ZES africaines et avoir des ramifications de grande ampleur (tableau 2). Premièrement, les progrès technologiques rapides - qui font partie de ce que l'on appelle la « nouvelle révolution industrielle » et impliquent l'adoption de technologies numériques, du big data, de l'Internet des objets et de la robotique avancée - transforment les processus de production et les modèles économiques. Par conséquent, ce qui comptait jusqu'à présent dans les choix de localisation des investisseurs, par exemple le faible coût de la main-d'œuvre, peut perdre de son importance à l'avenir. Cette évolution aura de vastes répercussions sur les chaînes de valeur mondiales et, par conséquent, sur les zones économiques spéciales (la perte de pertinence des coûts de la main-d'œuvre en tant que principal déterminant de la localisation des investissements est examinée au chapitre 4, avec des données provenant d'Afrique du Sud, du Nigéria et du Rwanda). La tendance à la numérisation a été accélérée par la pandémie actuelle, qui a rendu encore plus impérieuse la nécessité d'adopter le changement technologique. Le chapitre 4 met en lumière les expériences positives de certains pays africains, comme le Maroc, qui ont modernisé leurs activités industrielles en les orientant vers des processus de haute technologie grâce à l'implication des ZES.

Deuxièmement, les efforts soutenus en faveur du régionalisme africain, stimulés par les nouveaux accords commerciaux régionaux (ACR) et en particulier l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), peuvent accélérer la transition des modèles de production vers des chaînes de valeur régionales (CVR). Comme l'indique le Rapport sur l'investissement dans le monde 2020 de la CNUCED, les régions prennent de plus en plus d'importance et sont appelées à devenir la nouvelle scène économique, car l'investissement (régional) axé sur le marché est susceptible de dominer l'investissement (mondial) axé sur l'efficacité. L'accès aux marchés régionaux étant de plus en plus important pour le choix des investissements, les ZES sont confrontées à d'énormes antagonismes: d'un côté, elles ont la possibilité de se positionner comme des pôles régionaux catalysant les investissements par le biais d'initiatives transfrontalières et de coopération régionale; mais de l'autre, la compétitivité des ZES peut être érodée par le statut de ces dernières au sein des accords régionaux, et elles risquent finalement de se retrouver au cœur d'une compétition stérile entre concurrents régionaux. Le chapitre 3 examine les implications pour les ZES résultant de cette nouvelle vague de régionalisme et, plus particulièrement, de l'introduction de la ZLECAf.

Tableau 2. Perturbation du statu quo des ZES africaines suite à l'avènement des mégatendances

Mégatendances	Statu quo	Menaces	Conséquences pour les ZES
Impératif de développement durable	Faibles normes ESG proposées pour faciliter le commerce	Initiatives multilatérales visant à réduire les pratiques non durables dans les ZES Fuite des investisseurs suite aux dommages potentiels découlant du risque de réputation	Passage à des ZES promouvant les bonnes pratiques en matière de protection environnementale et sociale et offrant des normes ESG renforcées (PEI et zones modèles ODD)
Nouvelle révolution industrielle	Faible coût de la main-d'œuvre en tant qu'attrait majeur pour les investisseurs internationaux Proposition de valeur des ZES africaines reposant rarement sur la fourniture de services numériques et d'autres technologies	Érosion de la proposition de valeur des ZES en raison de la diminution de l'importance des faibles coûts de main-d'œuvre comme facteur déterminant pour les investissements et du manque de technologies numériques dans les ZES	Modernisation technologique progressive des activités industrielles des ZES et inclusion de services de technologie numérique dans leur proposition de valeur
Régionalisation africaine	Les ZES tirent principalement parti des préférences commerciales accordées dans le cadre de l'AGOA et d'autres accords commerciaux avec des pays non africains	Montée des tensions régionales, qui pourrait placer les ZES au cœur d'une concurrence purement stérile ; perte de l'avantage concurrentiel des ZES dans les accords commerciaux régionaux	Émergence d'opportunités de coopération régionale sous la forme de ZES frontalières et transfrontalières

Source : CNUCED.

Note : AGOA = African Growth and Opportunity Act (Loi sur le développement et les opportunités africaines), PEI = parc éco-industriel, ESG = environnement, social et gouvernance, ODD = Objectifs de développement durable.

Malgré les doutes qui entourent encore les performances socio-économiques des ZES et leur capacité à résister aux futurs chocs externes, l'attrait des ZES en Afrique devrait continuer à croître. Après le succès relatif d'un pays comme l'Éthiopie dans l'utilisation des ZES comme tremplin pour la participation aux CVM, d'autres pays - comme le Bénin, l'Eswatini et la Guinée, jusqu'à récemment nouveaux dans le monde des stratégies de développement basées sur les ZES - promulguent maintenant des lois sur les ZES et instituent des programmes de ZES (Hachmeier & Möslé, 2019). Dans ce contexte d'intérêt croissant à l'échelle continentale pour le développement de programmes de ZES efficaces et performants, les zones africaines, nouvelles et anciennes, ne sont pas seulement confrontées aux défis découlant des mégatendances actuelles décrites ici, qui caractérisent l'environnement international des investissements. Elles sont également limitées par la lutte qu'elles mènent depuis longtemps pour être compétitives dans les secteurs industriels et pour s'intégrer avec succès dans les chaînes mondiales de valeur afin de fournir les biens et services demandés par les consommateurs du monde entier. Il est donc impératif de constituer un réservoir de connaissances qui puisse servir de charpente aux interventions de renforcement des capacités des autorités régionales et nationales africaines en matière de conception et de planification de ZES efficaces et axées sur le développement. À cet égard, les données empiriques exhaustives et les enseignements qui en découlent fournis dans le présent manuel peuvent constituer un outil puissant pour remédier à la fois aux lacunes plus traditionnelles des programmes de ZES africaines et aux changements à venir dans les CVM et les modèles d'investissement qui devraient résulter des changements réglementaires, de l'adoption de pratiques durables, du progrès technologique et de la consolidation des CVR.

L'objectif principal du présent manuel est de servir de guide aux décideurs africains pour la conception et la mise en œuvre de programmes de développement de nouvelles ZES ou visant à améliorer les ZES existantes. Il apporte son concours à l'élaboration de programmes

et de stratégies qui relient les ZES existantes et futures à l'écosystème dans lequel elles s'insèrent. L'idée est ici de dépasser les approches envisageant les ZES comme des enclaves et d'opter pour des stratégies plus intégrées dans lesquelles les ZES sont en mesure de stimuler l'innovation, la création d'emplois et le dynamisme économique en dehors de leurs frontières. Le manuel fournit à la fois des éléments de réflexion pour la conception des zones de nouvelle génération et des recommandations concrètes, fondées sur des données théoriques et empiriques, pour la création et la mise en œuvre de ZES durables et axées sur la croissance. Les données et les lignes directrices présentées dans cet ouvrage s'abstiennent toutefois de proposer un modèle pour l'établissement de la zone parfaite : comme cela est souligné tout au long des différentes sections, la dépendance du développement des ZES à l'égard du contexte devrait dissuader les décideurs d'adopter des modèles universels de conception et de mise en place de zones sans une adaptation aux spécificités des contextes locaux.

Le manuel est divisé en six chapitres. Le présent chapitre - Introduction - décrit le contexte dans lequel ces zones se sont développées en Afrique et par rapport auquel elles doivent également être évaluées. Il met l'accent sur un certain nombre de tendances, dont certaines sont intrinsèquement spécifiques au contexte africain et d'autres plus généralement applicables au climat d'investissement mondial : (i) l'adoption croissante des ZES, (ii) la sous-performance des ZES - par rapport aux attentes - et leur capacité limitée à induire le développement socio-économique des territoires environnants, (iii) le regain d'inquiétudes concernant la performance ESG des ZES, (iv) la pression concurrentielle croissante pour attirer les investissements dans les activités industrielles mobiles, (v) l'attention accrue portée à l'impératif du développement durable, (vi) l'évolution des modèles de production internationale et (vii) la nouvelle vague de régionalisme africain. Chacun de ces éléments est développé plus en détail dans le manuel.

Le chapitre 2 - Aperçu des ZES africaines - livre la définition de ZES utilisée dans le manuel et se penche sur certaines caractéristiques majeures des ZES africaines. Il retrace l'évolution des ZES au cours des dernières décennies et passe en revue certains de leurs traits distinctifs. La première moitié du chapitre analyse des zones individuellement, en se penchant notamment sur (i) le nombre de ZES, (ii) leur type, (iii) leur taille, (iv) le modèle de gouvernance, (v) le nombre et la propriété des entreprises implantées dans les ZES, (vi) le nombre d'emplois créés et (vii) les secteurs cibles. Dans la seconde moitié du chapitre, les politiques de gouvernance des ZES sont analysées sur la base des critères suivants : (i) la date d'établissement, (ii) les objectifs et le positionnement institutionnel, (iii) les incitations et les services offerts, (iv) les exigences et (v) l'autorité dirigeante.

Le chapitre 3 - La ZLECAf et l'avenir des ZES - analyse les répercussions de la ZLECAf sur les ZES africaines et, plus généralement, les conséquences de la récente vague de régionalisme africain. Il examine la tendance actuelle à l'intégration régionale africaine, en évaluant l'étendue des ACR et du commerce intra-africain. Il explore ensuite les enjeux qui caractérisent le lien entre les ACR et les ZES et se penche sur le cadre législatif des ZES. Ce chapitre s'appuie également sur une étude de cas internationale comparant l'approche de la réglementation des ZES adoptée dans les accords de libre-échange (ALE) de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et du Marché commun du Sud (Mercosur). Dans l'ensemble, ce chapitre alimente la réflexion sur le type d'ajustements que peuvent faire les ZES pour tirer parti des possibilités offertes par une intégration régionale renforcée.

Le chapitre 4 - Pratiques des ZES africaines et enseignements tirés - présente des études de cas africaines et non africaines de ZES reposant sur six domaines thématiques : (i) l'orientation stratégique, (ii) le rôle de la promotion des investissements et de la collaboration institutionnelle,

(iii) le contexte local, (iv) les partenariats internationaux, (v) les normes ESG au sein des zones et (vi) les gains dynamiques indirects. Pour chaque domaine thématique, des enseignements sont extraits en s'inspirant également des cas non africains, qui ont tendance à avoir une trajectoire plus longue.

Le chapitre 5 - Lignes directrices et recommandations politiques - présente un guide du développement des ZES étape par étape couvrant les quatre éléments clés de toute initiative de ZES : (i) l'évaluation stratégique du pays, (ii) la conception de la politique de ZES, (iii) la conception de la zone spécifique et (iv) les considérations institutionnelles transversales. La deuxième partie du chapitre présente une série d'enseignements et de recommandations découlant à la fois des meilleures pratiques internationales et des dernières recherches sur les ZES. Des exemples sont également fournis pour illustrer la manière dont les recommandations pourraient se concrétiser.

Enfin, le chapitre 6 - Observations finales - synthétise les sujets traités dans le manuel en s'attachant aux thèmes essentiels. Il s'appuie également sur les principaux aspects qui ressortent de l'analyse pour exposer les limites des ZES en tant qu'instruments de développement économique et formuler une vision axée sur trois dimensions clés pour des zones évolutives et orientées vers la croissance : les dimensions holistique, durable et adaptative.

CHAPITRE
LES ZES EN AFRIQUE

2



CHAPITRE 2

LES ZES EN AFRIQUE

Les ZES - des zones géographiquement délimitées dans lesquelles les pouvoirs publics stimulent l'activité industrielle par des incitations fiscales et non fiscales et en apportant un appui aux infrastructures et aux services - se répandent sur le continent africain. En Afrique, ces zones portent différents noms et comprennent souvent diverses dispositions au profit des investisseurs. Bien que le nombre de zones et de politiques relatives aux ZES soit en hausse, l'expérience montre que les ZES africaines n'offrent pas toujours les avantages escomptés. En outre, le recours excessif aux incitations fiscales et aux exigences de performance occulte souvent les aspects plus positifs des politiques relatives aux ZES, tels que la fourniture d'infrastructures de haute qualité et d'équipements sociaux pour les travailleurs.

2.1 NOMENCLATURE DES ZES UTILISÉE DANS LE MANUEL

Les ZES ont évolué en diverses formes et portent souvent des noms différents selon les pays. Dans le présent manuel, nous désignons par ZES une *zone géographiquement délimitée dans laquelle les pouvoirs publics stimulent l'activité industrielle par des incitations fiscales et non fiscales et en apportant un appui aux infrastructures et aux services* (CNUCED, 2019c). Malgré cette définition générale, les formes de ZES présentent de nombreuses variations en fonction du type d'activité sur lequel elles se concentrent. Certaines caractéristiques largement reconnues leur sont toutefois communes (Baissac, 2011 ; Bost, 2019), à savoir :

- une **zone géographiquement délimitée**, ce qui différencie les ZES des pôles de croissance et des parcs industriels, qui peuvent s'étendre sur plusieurs sites ;
- un **régime réglementaire distinct** pour les investisseurs et les entreprises, qui diffère du régime appliqué au niveau national ou infranational ;
- la **participation de plusieurs entreprises**, ce qui distingue les ZES des sites isolés ne comptant qu'une seule entreprise ;
- une **structure de gestion de la zone et une administration** consistant à coordonner les activités dans la zone, à s'assurer que les services parviennent aux entreprises implantées et à faire le lien entre ces entreprises et le gouvernement ;
- une **politique foncière distincte** prévoyant, par exemple, une zone douanière séparée ou des procédures d'exportation facilitées ;
- la **mise à disposition d'infrastructures améliorées** visant à soutenir les entreprises et les locataires opérant dans la zone, notamment au niveau des bâtiments, des routes, de l'électricité, de l'eau et des télécommunications.

Toutes les ZES présentées dans ce manuel ne réunissent pas la totalité de ces caractéristiques, mais beaucoup en possèdent plusieurs. Le manuel prévoit une certaine souplesse, notamment en ce qui concerne les différents types de ZES (Bost, 2019) :

- les **zones franches (ZF) et les zones de libre-échange (ZLE)** : zones généralement délimitées géographiquement et situées à proximité des principaux nœuds de transport internationaux - il s'agit du type le plus ancien de ZES et leurs activités industrielles se limitent généralement aux opérations de transformation (c'est-à-dire l'emballage, l'étiquetage, le tri) et à la logistique (c'est-à-dire l'entreposage, le stockage, la vente) ;
- les **zones franches d'exportation (ZFE)** : à l'origine exclusivement axées sur les marchés d'exportation, le type d'activités autorisées dans les ZFE s'est considérablement élargi depuis les années 1990 - ce type de zone est généralement une enclave considérée comme extérieure au territoire douanier national ;
- les **ports francs** : traditionnellement développés à proximité des ports et le long des grandes routes commerciales, ils occupent de vastes zones et accueillent généralement des activités d'entreposage et de logistique - les exemples en Afrique sont le Luba Freeport en Guinée équatoriale et le Freeport à l'île Maurice ;
- les **zones économiques spéciales (ZES)** : les ZES sont généralement de vastes territoires, couvrant parfois des régions ou des provinces entières, dont le but n'est pas seulement de favoriser les exportations et les entrées d'IDE, mais aussi d'atteindre des objectifs globaux tels que le développement régional et la modernisation de l'industrie locale - la Zone économique du canal de Suez, en Égypte, est un exemple de ce type de zone. Elle couvre 46 000 hectares le long du canal de Suez et contient six ports maritimes et deux aéroports.

Deux types de zones, en particulier, ne sont pas inclus. Premièrement, les zones à entreprise unique, appelées points francs, ne peuvent pas être strictement classées comme des ZES puisqu'elles ne font pas référence à une zone géographique spécifique, bien que les avantages et les contraintes des zones à entreprise unique soient fréquemment similaires à ceux des entreprises établies dans les ZES (Bost, 2019). Le présent manuel reconnaît toutefois le rôle très important que les points francs ont joué dans plusieurs pays, notamment certains pays d'Afrique comme le Kenya et l'île Maurice ; ils sont donc inclus dans l'analyse des cas de réussite et des meilleures pratiques chaque fois que cela est pertinent. Deuxièmement, les parcs industriels (PI) traditionnels et les parcs scientifiques, souvent liés aux universités, peuvent ne pas correspondre à la définition de ZES utilisée dans ce rapport s'ils ne fonctionnent pas dans un cadre juridique et réglementaire distinct.¹

Enfin, dans le présent manuel, le terme « ZES » est utilisé sous sa forme générique, englobant tous les types de zones différents, conformément à l'acception de la CNUCED dans le Rapport sur l'investissement dans le monde 2019. Cela peut toutefois comporter une certaine ambiguïté car le terme « ZES » peut désigner à la fois un type de zone spécifique - les zones de grande envergure - et l'ensemble des types de zones ouvertes aux investisseurs (Bost, 2019). Dans un souci de cohérence, donc, sauf indication contraire - comme à la section 2.2.2 - le terme ZES est employé sous une forme générale dans l'ensemble du manuel.

2.2 VUE D'ENSEMBLE DES ZES EN AFRIQUE

Cette section présente un aperçu des ZES africaines à travers trois optiques d'analyse : (i) le nombre de ZES par pays et leur évolution au cours des dernières décennies, (ii) les types de ZES qui ont été adoptés dans les pays africains et (iii) la caractérisation des ZES, notamment leur taille, le type de gouvernance, le nombre d'entreprises implantées, le nombre d'emplois créés, les secteurs cibles et la valeur des exportations.

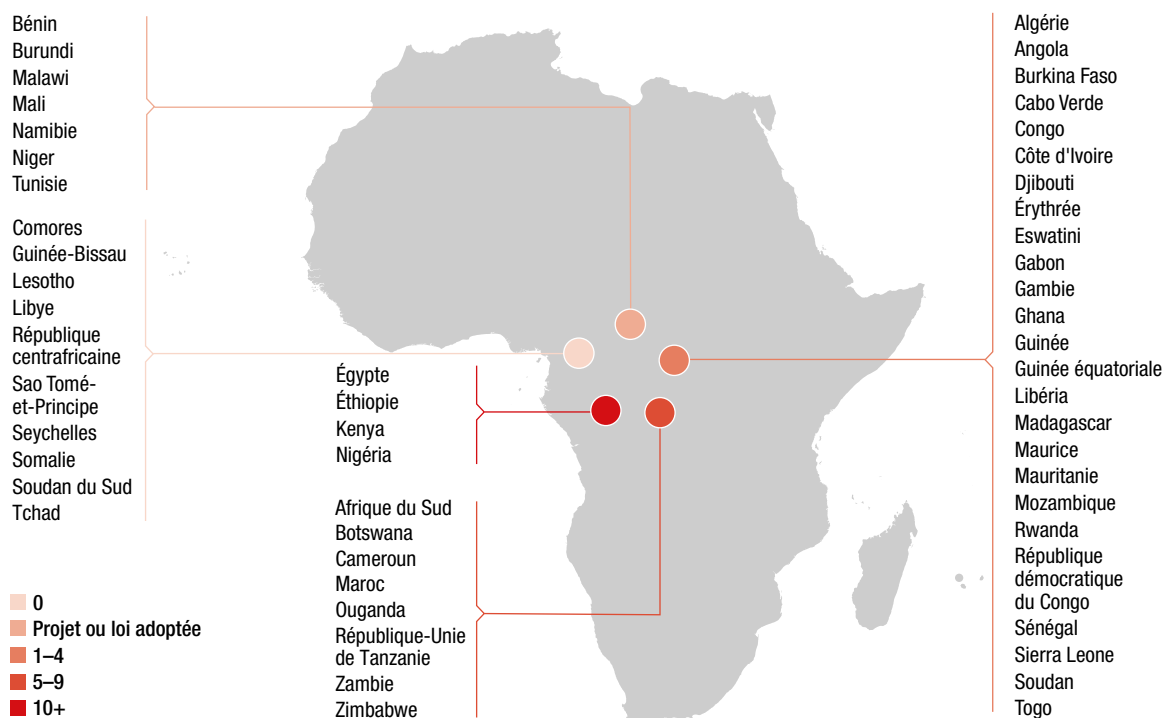
Bien que les pays africains aient souvent été qualifiés de retardataires en ce qui concerne l'adoption des ZES, les zones économiques se répandent de plus en plus sur le continent. C'est au Kenya, au Nigéria, en Éthiopie et en Égypte que l'on trouve le plus grand nombre de ZES ; la plupart se situent en Afrique de l'Est. Le modèle traditionnel d'enclave des ZFE est toujours prédominant dans les pays africains, bien que ceux-ci cherchent de plus en plus à établir des ZES intégrées de grande envergure afin de bénéficier des avantages économiques indirects - par exemple, la modernisation de l'industrie locale et les retombées en termes de connaissances - généralement associées à ce type de zone. En outre, les modèles de gouvernance privés et publics représentent la grande majorité des ZES africaines, bien que dans beaucoup de nouvelles zones en cours de développement, les gouvernements s'associent au secteur privé par le biais de différents types de partenariats public-privé (PPP).

Les ZES africaines accueillent généralement peu d'entreprises et leur contribution à l'emploi national reste marginale, sauf dans les petits pays situés le long des principales routes commerciales qui ont réussi à déployer des ZES comme principale source d'emploi national - p. ex. Djibouti. Enfin, la majorité des ZES africaines sont des zones multisectorielles, seule une poignée d'entre elles étant conçues comme des centres de production spécialisés du type de certaines zones en Éthiopie et au Maroc.

2.2.1 Nombre

Bien que les ZES se soient développées relativement tard en Afrique, la plupart des programmes ayant été adoptés dans les années 1990 et 2000, à ce jour, 37 des 54 pays du continent ont établi par la loi au moins une ZES. D'autres pays envisagent actuellement la création d'une zone (figure 3).¹²

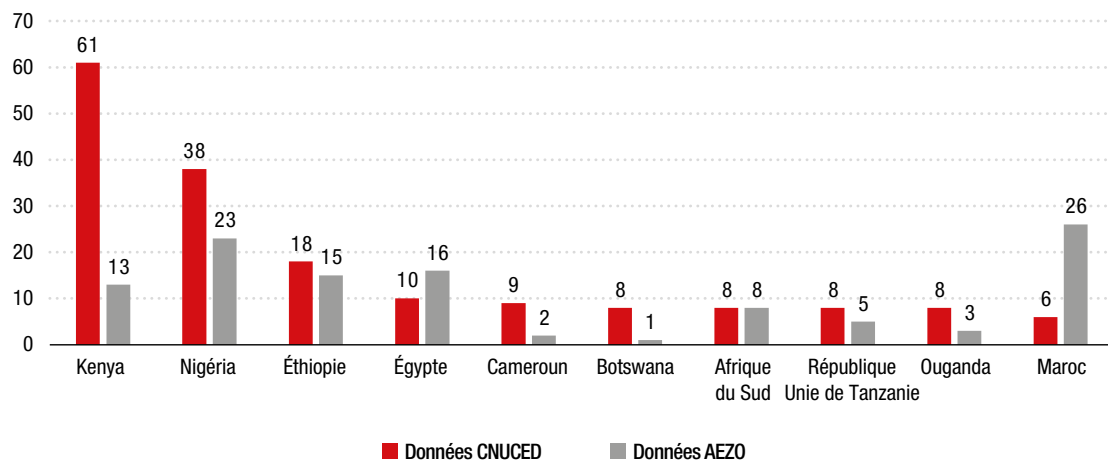
Figure 3. Nombre de ZES par pays



L'Afrique est un acteur relativement modeste sur la scène des ZES. Au total, on estime que 237 ZES ont été créées par la loi en Afrique, ce qui représente environ 4 % des zones dans le monde (CNUCED, 2019d). Pourtant, le nombre de ZES pleinement opérationnelles est estimé à environ la moitié de ce chiffre, étant donné qu'au moins 56 zones sont en cours de construction et que d'autres en sont encore à un stade précoce de développement. En raison de la difficulté à trouver des données fiables permettant de distinguer les zones pleinement opérationnelles de celles qui n'accueillent pas encore d'entreprises, l'analyse qui suit appréhende plutôt toutes les ZES établies par la loi. Par ailleurs, il existe au moins 203 points francs à entreprise unique - non comptabilisés aux fins du présent manuel.

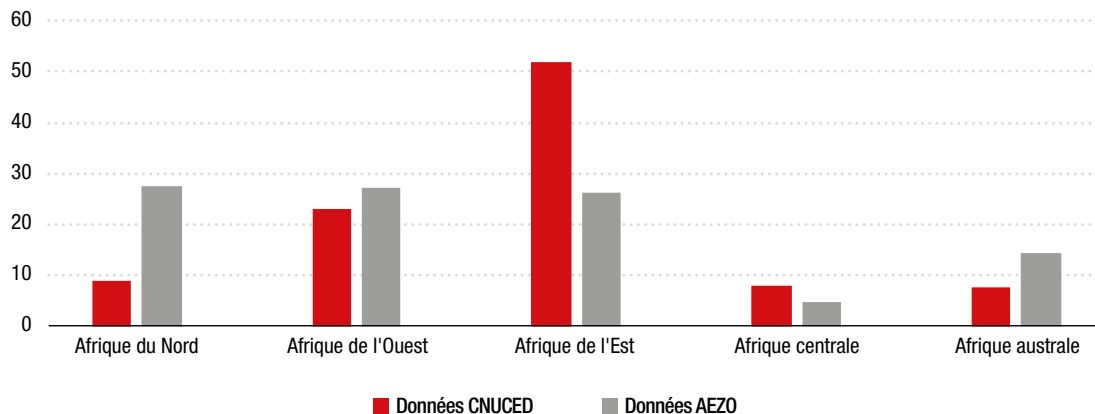
Les plus grandes concentrations de ZES se trouvent au Kenya (61), suivi du Nigéria (38), de l'Éthiopie (18) et de l'Égypte (10). La sous-région qui accueille le plus de ZES est l'Afrique de l'Est, avec environ 50 % du total, suivie par l'Afrique de l'Ouest (24 %) et l'Afrique du Nord (10 %) (figures 4 et 5).³

Figure 4. Pays africains comptant le plus de ZES



Source : CNUCED & AEZO.

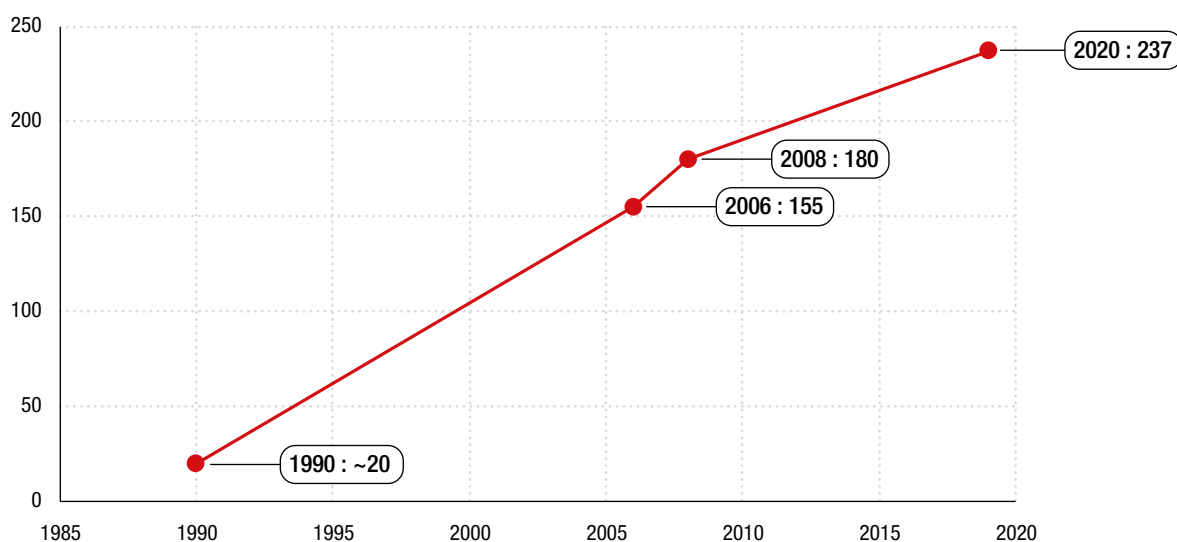
Figure 5. Part des ZES par sous-région (en pourcentage)



Source : CNUCED & AEZO.

Le nombre de ZES en Afrique n'a cessé d'augmenter au cours des vingt dernières années, sous l'impulsion de la mise en œuvre réussie de certaines ZES en Asie et en Amérique centrale. En conséquence, le nombre de pays africains abritant des ZES est passé de 4 en 1990 à 38 en 2020. Il n'en reste pas moins que l'Afrique reste la région du monde comptant le plus grand nombre de pays sans ZES (16 actuellement). Le nombre de ZES sur le continent est passé d'environ 20 en 1990 à 237 en 2020. La figure 6 illustre la multiplication des ZES en Afrique au cours des 30 années.

Figure 6. Tendence historique indicative des ZES en Afrique



Source : 1990 : calculs des auteurs, 2006 : OIT, 2008 : FIAS, 2020 : CNUCED.

Deux tendances sont à l'origine de la récente explosion des ZES. D'une part, les pays dont les programmes de ZES sont arrivés à maturité cherchent à étendre et à diversifier leur portefeuille de zones par le développement de nouvelles ZES. C'est le cas de de l'Afrique du Sud, de l'Égypte et du Maroc, qui n'ont cessé d'augmenter le nombre de leurs ZES au cours des vingt dernières années. En outre, l'Éthiopie a tenté d'élargir sa politique en matière de ZES en créant de nouvelles ZES au cours des cinq dernières années : les cas notables sont le PI de Hawassa mis en place en 2016 et le PI de Bahir Dar lancé en 2019. D'autre part, de nombreux autres pays africains ont récemment créé leurs premières ZES dans le but d'attirer les IDE et de promouvoir la restructuration industrielle. En 2015, par exemple, le Botswana a légalement créé ses huit premières ZES. En 2017, la République du Congo a créé quatre ZES, à savoir la ZES de Pointe Noire, la ZES de Brazzaville, la ZES de Ouesso et la ZES d'Oyo-Ollombo. La même année, la Guinée a lancé sa première ZES à Boke, près de la frontière avec la Guinée-Bissau, dans l'intention de créer un centre logistique pour ses industries agricole et minière. Le Burkina Faso, Madagascar et le Mali ont créé de nouvelles zones ces dernières années et d'autres sont en cours de développement. La récente multiplication des ZES en Afrique a touché des pays à tous les stades de développement et à tous les niveaux de revenus (tableau 3).

Tableau 3. Exemples de ZES créées en 2015-2020

ZES	Pays	Année de création
ZES de SSKIA	Botswana	2015
PI de Hawassa	Éthiopie	2016
ZES de Boke	Guinée	2017
ZES de Brazzaville	République du Congo	2017
ZLE de Djibouti	Djibouti	2018
PI de Monrovia	Sénégal	2018
PI de Bahir Dar	Éthiopie	2019

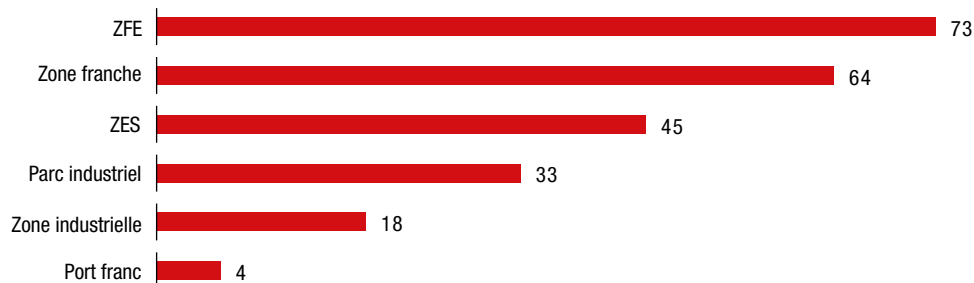
Note : les sources divergent sur l'année de création des ZES au Burkina Faso, à Madagascar, au Mali et en Mauritanie.

Bien que le développement de ZES puisse prendre plusieurs années et qu'il reste à voir combien de projets deviendront finalement opérationnels, le rythme actuel de création et de planification des ZES laisse à penser que les zones africaines sont appelées à devenir un outil de politique industrielle de plus en plus répandu au cours des prochaines années. En effet, en plus des 56 zones en cours de développement, presque autant sont à l'étude - au moins 53 (CNUCED, 2019d).

Le nombre croissant de ZES est appelé à se concentrer davantage en Afrique de l'Est, plus de la moitié des nouveaux projets étant entrepris par des pays de cette sous-région (AEZO, 2019). Néanmoins, les ZES sont susceptibles d'augmenter en Afrique de l'Ouest également, car des pays ont cherché à réorganiser leurs programmes de ZES (par exemple, le Sénégal, avec le nouveau parc industriel de Diamniadio) et d'autres ont soit créé leurs premières zones (par exemple, la Mauritanie, avec la ZF de Nouadhibou), soit lancé des études de faisabilité préliminaires (par exemple, le Bénin, qui a récemment lancé des études préliminaires pour la ZES de Glo-Djigbé, destinée à attirer les investissements dans l'industrie agroalimentaire à proximité de Cotonou, la plus grande ville du pays).

2.2.2 Types

Traditionnellement, le modèle de la zone franche d'exportation (ZFE) a suscité un vif intérêt de la part des pays africains, qui y voyaient un moyen de profiter des préférences commerciales accordées dans le cadre de l'Accord multifibres, puis de la loi des États-Unis sur la croissance et les possibilités de l'Afrique (AGOA), un accord commercial offrant un accès en franchise de droits sur le marché américain aux pays d'Afrique subsaharienne qui remplissent les conditions requises. Comme le montrent les chapitres 3 et 4, ce type de ZES est devenu de plus en plus problématique si l'on considère les tentatives actuelles de créer davantage de liens avec les économies locales et compte tenu de l'intégration régionale accélérée par la ZLECAf. Au demeurant, les ZFE restent le type de zone le plus répandu en Afrique - 73, soit environ 30 % du total (figure 7). Après les ZFE, les zones franches sont le deuxième type de zone le plus utilisé en Afrique et représentent environ 27 % de toutes les zones. Les zones franches sont largement présentes en Égypte, au Ghana et au Maroc notamment. Les ZES, en tant que zones de grande envergure, sont de plus en plus populaires en Afrique qui en totalise 45, soit environ 20 % du nombre total.

Figure 7. Nombre de zones par type (total = 237)

Source : CNUCED.

Bien que les ZFE aient occupé le devant de la scène au cours des deux dernières décennies, elles ont été délaissées au profit des ZES ces dernières années. En 2015, par exemple, l'Égypte a lancé la Zone économique du canal de Suez, qui comprend six ports et quatre zones industrielles situés le long du canal. L'Afrique du Sud s'est engagée dans un processus de transition de ses zones industrielles vers le modèle des ZES afin de stimuler les bénéfices économiques indirects dans les régions proches des zones. Au Kenya, bien que la ZFE phare - celle d'Atthi River - représente encore environ la moitié des emplois et des entreprises dans les zones du pays, le pays se tourne de plus en plus vers les ZES, comme en témoigne la création des ZES de Naivasha et de Dongo Kundu. Parmi les autres types de ZES, les PI et les zones industrielles ne représentent respectivement que 14 % et 7 % de l'ensemble des zones, et les ports francs restent limités à de petits pays avec des situations géographiques stratégiques comme la Guinée équatoriale et l'île Maurice.

En réponse aux préoccupations croissantes concernant le changement climatique mondial et la durabilité environnementale, un nouveau type de zone a émergé dans le monde au cours des dernières années, intégrant des solutions d'investissement avec des objectifs de faible émission de carbone et de croissance verte (Kechichian & Jeong, 2016). Ces zones - également appelées parcs éco-industriels (PEI) - restent extrêmement rares dans le contexte africain. On peut citer quelques exemples en Afrique du Sud, qui abrite la ZES d'Atlantis, axée sur les énergies renouvelables ; en Égypte, où des tentatives ont vu le jour pour rendre les zones existantes plus vertes avec notamment l'adoption d'installations de traitement des déchets améliorées et modernes ; et en Éthiopie, avec son PEI récemment mis en place pour les entreprises textiles très polluantes dans la ville de Hawassa. Cela étant, la diffusion de modèles durables de ZES a été relativement limitée en Afrique par rapport aux expériences menées en Asie de l'Est et du Sud-Est.

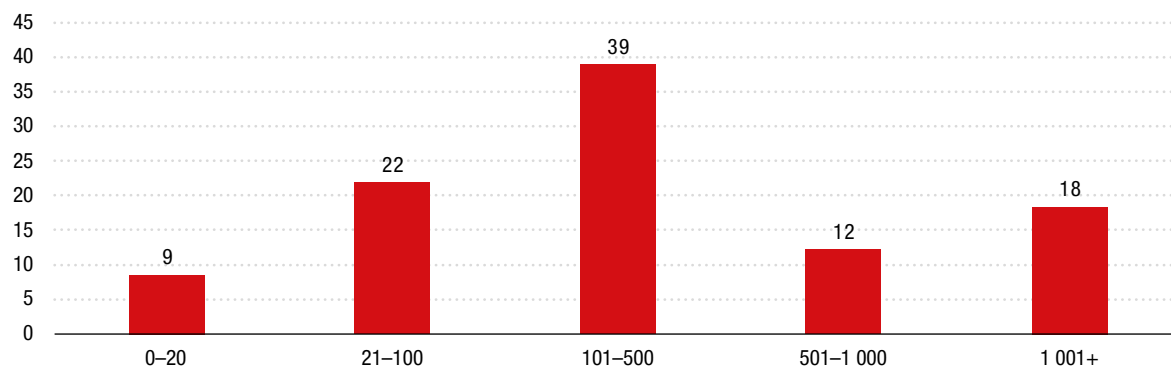
Il convient de noter que les différences nationales de définition ne correspondent pas toujours aux différences de caractéristiques (p. ex. de taille) et d'objectifs des zones. Les ZES, en tant que zones étendues, ont tendance à viser la création de retombées et de liens avec les économies locales et n'adoptent pas d'incitations basées uniquement sur les exportations, mais ce n'est pas toujours le cas. Parfois, la différenciation des zones selon les types résulte simplement de classifications juridiques nationales différentes, alimentant ainsi ce que l'on a appelé une « anarchie terminologique » (Bost, 2019).

2.2.3 Caractérisation des ZES

2.2.3.1 Taille

Les ZES africaines présentent une répartition variable, mais assez équilibrée, en termes de superficie (figure 8). Près de 40 % des ZES africaines se situent dans la fourchette de 100 à 500 hectares. Ce chiffre correspond à celui d'autres régions du monde : par exemple, en Asie, environ 38 % des ZES se situent dans la même fourchette (CNUCED, 2019d). Les ZES de taille moyenne, dont la superficie est comprise entre 100 et 500 ha, sont réparties uniformément sur le continent. La majorité des zones du Cameroun, d'Éthiopie, du Ghana, du Maroc et du Rwanda entrent dans cette catégorie. Les zones étendues de 1 000 ha ou plus constituent moins de 20 % du total des ZES. Ces zones sont souvent de vastes zones intégrées, construites comme des agglomérations avec des zones résidentielles et des infrastructures. Certaines des plus grandes zones se trouvent au Nigéria, la ZLE d'Ogun Guangdong et la ZES de Sebore Farms s'étendant sur des surfaces de plus de 10 000 ha. La zone phare d'Angola, la ZES de Luanda-Bengo, qui couvre plus de 2 500 ha, constitue un autre exemple. Toutefois, il convient d'être prudent lors de l'évaluation de l'incidence des grandes zones : bien que plusieurs ZES déclarent leur taille comme étant la superficie de terrain allouée à la zone, dans la pratique, seule une partie de la superficie totale serait effectivement utilisée et occupée par des entreprises.

Figure 8. Part des ZES par taille (pourcentage par tranche d'hectares)



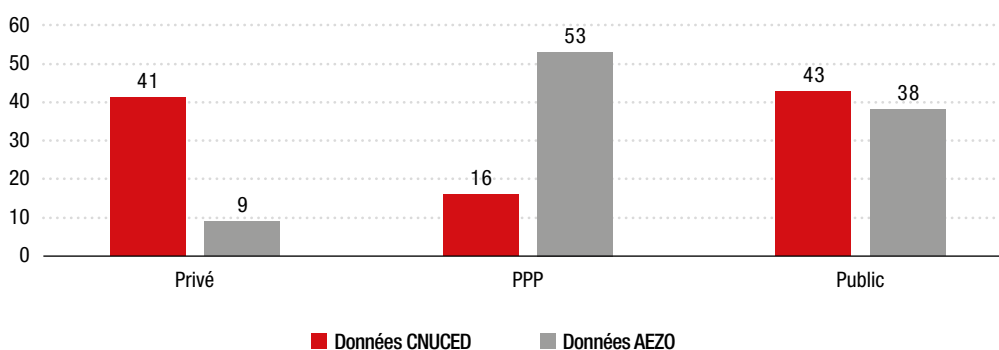
Source : CNUCED.

La taille des ZES est déterminée par un certain nombre de facteurs, notamment le type d'industries cibles, le nombre d'entreprises, ainsi que la capacité de mise en œuvre et les ressources financières des gouvernements. Bien qu'elles offrent plus d'avantages en termes de regroupement et de diffusion des connaissances, les zones étendues nécessitent généralement un financement supplémentaire de la part des gouvernements, qui doivent également disposer de capacités adéquates pour concevoir et développer des méga-projets, tels que des zones à l'échelle régionale. La nature des secteurs et industries ciblés peut également déterminer les différences de taille. Les zones agricoles et les zones à forte intensité de ressources naturelles nécessitent généralement de vastes terrains pour les activités des entreprises hébergées. En République du Congo, par exemple, plus de 160 000 ha ont été affectés à la ZES de Brazzaville, actuellement en cours de développement et axée sur l'horticulture et le secteur des palmiers. En revanche, les activités à forte intensité technologique ont généralement besoin de surfaces plus petites.

2.2.3.2 Modèle de gouvernance

Les pays africains ont adopté différents modèles de gouvernance pour leurs ZES. Environ 43 % des ZES africaines pour lesquelles des données sont accessibles sont gérées par le secteur public, ce qui signifie que le gouvernement ou l'autorité chargée des ZES est directement responsable de tous les aspects de la zone - de la réglementation au développement en passant par l'exploitation (figure 9). Presque autant de ZES sont gérées par le secteur privé, soit 41 % du total. Les modèles hybrides, généralement mis en œuvre par le biais de PPP, n'ont gagné en popularité que récemment et représentent aujourd'hui environ 16 % de toutes les ZES africaines.⁴

Figure 9. Part des ZES par modèle de gouvernance (en pourcentage)



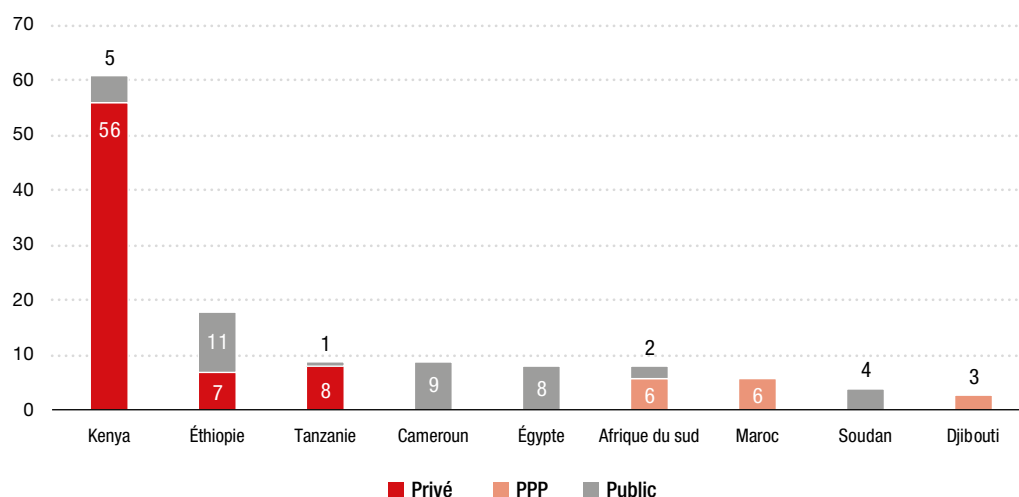
Source : CNUCED & AEZO.

Alors que certains pays ont choisi d'adopter un seul type de gouvernance pour toutes leurs zones, d'autres ont mis en œuvre une combinaison de configurations organisationnelles en fonction de la zone (figure 10). A Djibouti, par exemple, toutes les ZES établies sont régies par des modèles hybrides. En outre, le développement des zones dans ce pays a de plus en plus fait appel à des capitaux provenant d'entreprises chinoises. Parmi les autres ZES créées dans le cadre de PPP, citons le VITIB en Côte d'Ivoire, un parc technologique administré par une entreprise conjointe entre le gouvernement ivoirien et des partenaires privés tels que l'India Exim Bank, la Banque ouest-africaine de développement et la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). Au Maroc, les zones franches sont placées sous les auspices du ministère de l'économie et de l'industrie et sont généralement développées et gérées par des entreprises publiques avec un co-investissement du secteur privé - par exemple, Medz - Groupe CDG et l'Agence Spéciale Tanger Méditerranée (TMSA). En revanche, d'autres pays ont opté pour une combinaison de modèles de gouvernance pour leurs ZES. L'Éthiopie, par exemple, présente une répartition équilibrée entre les ZES privées et publiques, avec 7 zones détenues et gérées par des entreprises privées et 11 aux mains du gouvernement. En revanche, bien qu'il ait créé cinq ZES publiques, le Kenya s'appuie principalement sur le modèle privé, avec 56 ZES gérées par des entités privées.

Les ZES publiques africaines peuvent être détenues et gérées par différents niveaux de gouvernements. La majorité d'entre elles sont détenues par le gouvernement national central, mais dans les pays où les gouvernements régionaux et locaux possèdent une capacité

institutionnelle adéquate et où il existe une volonté politique de décentraliser la gouvernance, les ZES sont détenues, réglementées et gérées par des institutions régionales. En Afrique du Sud, par exemple, la majorité des ZES sont détenues et gérées par les gouvernements des provinces dans lesquelles elles sont situées. D'autres pays ont tenté d'impliquer les acteurs locaux dans la structure de gouvernance des zones : au Maroc, un représentant de l'Agence pour la promotion et le développement du Nord siège au conseil de surveillance de la TMSA, l'entité chargée de réglementer les zones franches situées dans l'arrière-pays de Tanger. Néanmoins, ces efforts de décentralisation se limitent aux pays africains les plus développés.

Figure 10. ZES par modèle de gouvernance dans une sélection de pays



Source : CNUCED.

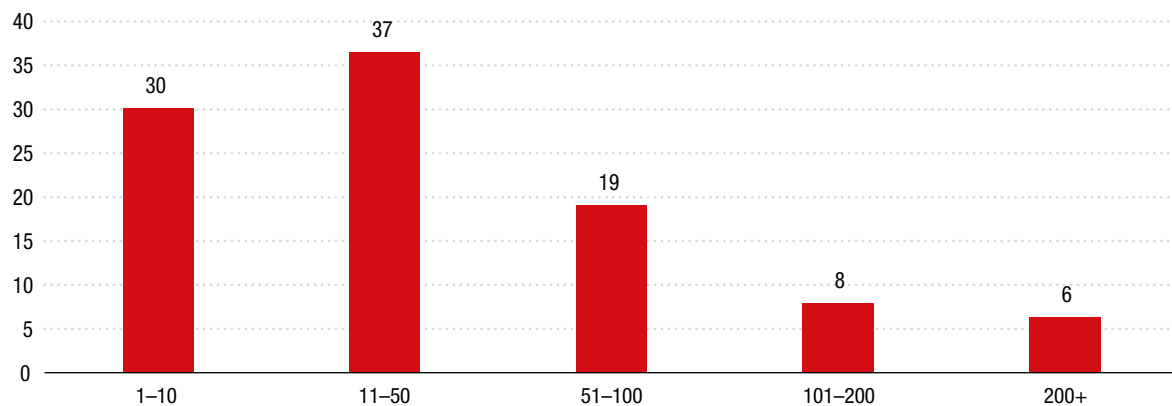
Enfin, les consortiums étrangers sont de plus en plus impliqués dans le développement et la gestion des ZES africaines, car les partenariats internationaux prennent de l'ampleur sur le continent. La Chine prévoit de construire - directement ou par le biais d'entreprises conjointes - sept ZES en Afrique, dont la ZLE internationale de Djibouti, d'une valeur de 3,5 milliards de dollars, mise en place par le Gouvernement de Djibouti en partenariat avec trois entreprises chinoises. La participation chinoise se retrouve aussi, entre autres, en Algérie, en Angola, en Éthiopie et au Nigéria. Outre la Chine, d'autres acteurs internationaux ont joué un rôle actif dans le développement et la gestion de ZES en Afrique. Comme nous l'avons mentionné, en Côte d'Ivoire, la VITIB a vu le jour avec l'aide financière de la banque indienne Exim, tandis que la ZES de Nkok, au Gabon, a bénéficié du concours de la Singapore Cooperation Enterprise, une agence gouvernementale. De même, en Sierra Leone, la ZES First Step a été mise en place et est gérée par une organisation non gouvernementale américaine, World Hope International, et la Zambie a créé ses ZES avec le soutien de l'Agence japonaise de coopération internationale. Comme le montrent les études de cas du chapitre 4, si elle permet aux pays africains de tirer parti de l'expertise internationale en matière de ZES, la participation d'acteurs étrangers présente des défis en termes de coordination et d'alignement des objectifs entre les parties prenantes. Cela étant, le rôle des consortiums étrangers devrait continuer à se développer, car les pays africains y voient une occasion d'accéder à une aide financière et à un soutien pour la mise en œuvre.

2.2.3.3 Nombre et propriété des entreprises

Le manque de données accessibles et fiables rend extrêmement difficile l'évaluation du nombre d'entreprises situées dans les ZES africaines. Pour ajouter à la complexité, de nombreuses ZES signalent des entreprises qui sont enregistrées dans le programme ZES, bien qu'elles ne soient pas forcément opérationnelles ou qu'elles n'aient même pas de présence industrielle dans la zone. C'est le cas au Nigéria, où la ZLE de Kano fait état de 33 entreprises enregistrées alors que seules 13 sont opérationnelles. La ZLE de Calabar, quant à elle, compte 70 entreprises enregistrées mais seulement 28 opérationnelles. D'autres ZES communiquent le nombre d'entreprises attendues une fois la zone entièrement développée.

En essayant de surmonter les contraintes liées aux données, l'analyse d'un échantillon de ZES montre que le nombre d'entreprises opérationnelles par zone est faible (figure 11). En moyenne, ces zones africaines n'accueillent pas plus de 60 entreprises.⁵ Plus de la moitié de ces zones en accueillent moins de 50, et seulement 6 % en accueillent plus de 200. Certaines des ZES accueillant le plus grand nombre d'entreprises se trouvent en Égypte et au Maroc. La zone franche de Tanger au Maroc, avec ses 750 entreprises, est l'une des plus importantes du continent (Tanger Med Zones, 2021). En Égypte, la ZF d'Alexandrie accueille 405 entreprises, et d'autres zones établies de longue date, la ZF de Suez et la ZF de Nasr City, ont attiré 183 et 200 entreprises, respectivement (GAFI, 2021b).

Figure 11. Part des ZES par nombre d'entreprises (total = 63) (en pourcentage)



Source : basé sur les autorités nationales des ZES.

Il convient de noter que certaines ZES situées dans des économies relativement petites ont réussi à attirer un nombre considérable d'entreprises. Par exemple, la ZES de Kigali au Rwanda et la ZES de Nkok au Gabon comptent plus de 80 entreprises chacune, tandis qu'au Togo la ZF accueille 45 entreprises. En Zambie la zone économique multifonctionnelle de Chambishi (MFEZ) en abrite 41 et en Guinée équatoriale le port franc de Luba en accueille plus de 30. Pourtant, certaines ZES n'abritent qu'une poignée d'entreprises, ce qui indique qu'elles manquent d'avantages géographiques ou qu'elles en sont encore à un stade précoce de développement. C'est le cas de la ZES First Step en Sierra Leone, des ZFE de Talab et de Vipingo au Kenya, de la ZFE de Monrovia au Liberia et de la ZES de Sandiara au Sénégal, qui accueillent chacune moins de 10 entreprises.

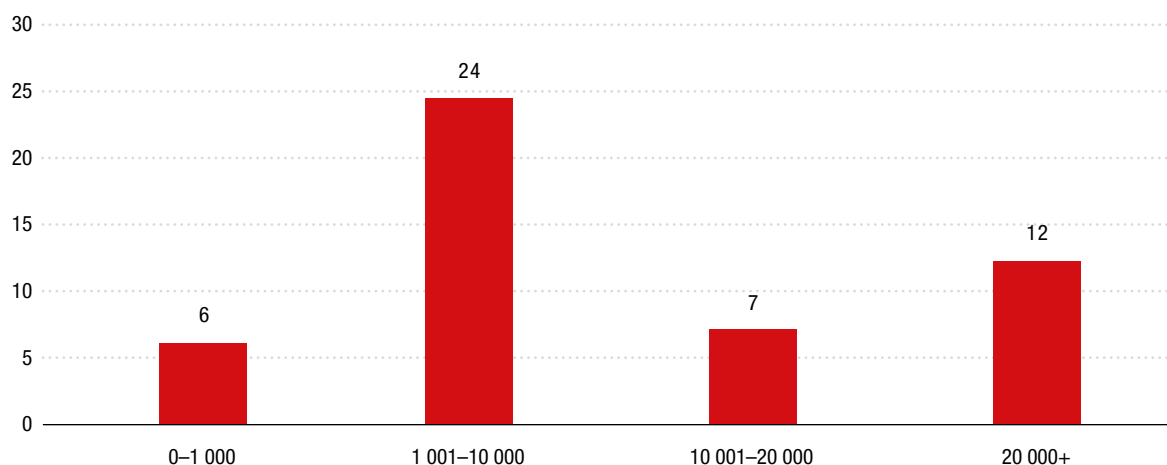
Enfin, bien que les données sur la propriété des entreprises restent rares, diverses observations provenant de certains pays indiquent que la majorité des entreprises des ZES africaines sont sous propriété étrangère. En 2019, au Kenya, 37 % des entreprises enregistrées dans le programme national des ZES étaient nationales, 40 % étrangères et les 23 % restants étaient des entreprises conjointes entre des entreprises kényanes et étrangères. Parmi les entreprises détenues par des intérêts étrangers, les pays les plus représentés étaient la Chine, l'Inde, la province chinoise de Taiwan, le Royaume-Uni, la Belgique et les Pays-Bas (EPZA, 2020). En Éthiopie, seulement 30 % des entreprises étaient nationales, tandis que 68 % étaient étrangères et 2 % étaient des entreprises conjointes associant des entreprises éthiopiennes et étrangères (PIDC, 2020).

Un certain nombre de facteurs peuvent contribuer à expliquer la faible participation des entreprises locales au sein des ZES. Premièrement, les gouvernements hésitent parfois à attirer des entreprises nationales dans les ZES car ils doivent renoncer à des recettes fiscales en raison des incitations offertes dans le cadre du programme ZES par rapport au régime fiscal national. Deuxièmement, surtout dans les premiers stades de développement des ZES, les entreprises cibles sont les grandes sociétés étrangères, car elles peuvent avoir un effet catalyseur pour les autres investisseurs. Et troisièmement, les entreprises locales ne possèdent parfois pas le capital nécessaire pour satisfaire aux exigences d'investissement fixées par les ZES afin d'opérer sous un régime douanier privilégié.

2.2.3.4 Nombre d'emplois

Outre le fait d'attirer des entreprises, les ZES visent généralement à créer des emplois. En effet, un gain économique statique largement mis en avant lors de l'introduction des ZES est la contribution des zones à l'emploi. Les contributions des ZES à l'emploi peuvent être soit des contributions directes - c'est-à-dire les emplois réels découlant des activités économiques au sein de la zone - soit des contributions indirectes qui tiennent compte des activités économiques qui soutiennent les industries de la zone.⁶ À ce jour, parmi un échantillon sélectionné de 49 ZES africaines pleinement opérationnelles, environ la moitié a créé entre 1 000 et 10 000 emplois chacune dans leurs économies respectives (figure 12).

Figure 12. Part des ZES en fonction du nombre d'emplois créés (total = 49) (en pourcentage)



Source : basé sur les autorités nationales des ZES.

Au Sénégal, par exemple, le Parc industriel de Diamniadio, établi en 2018 à une quarantaine de kilomètres de la capitale Dakar, a créé plus de 4 000 emplois à ce jour. Il devrait générer des emplois pour plus de 20 000 personnes grâce à l'implantation de sociétés étrangères actives dans des industries à forte intensité de main-d'œuvre, telles que l'habillement et le textile (ONUUDI, 2018b). En effet, en termes d'emplois créés, une contribution importante provient de l'implantation de C&H Garments, une entreprise textile chinoise qui opère également en Éthiopie et au Rwanda. D'autres ZES récemment créées ont réussi à générer d'importantes contributions à l'emploi. Dans l'Atlantic Free Zone, établie en 2012 près de Kénitra, une ville de 450 000 habitants dans le nord-ouest du Maroc, on estime que les 21 entreprises sont jusqu'à présent à l'origine de la création d'environ 10 000 emplois directs (MEDZ, 2019). Des résultats comparables en termes de création d'emplois ont été obtenus dans la zone franche de Suez en Égypte, dans la zone économique multifonctionnelle de Chambishi en Zambie et dans la zone de libre-échange de Calabar au Nigéria.

L'orientation sectorielle est l'un des facteurs clés qui influencent la contribution d'une zone à l'emploi. Les zones spécialisées qui accueillent des entreprises dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, tels que l'habillement et le textile, ont tendance à afficher un nombre d'emplois plus élevé, tandis que les zones qui ciblent des activités industrielles à fort contenu technologique fournissent moins d'emplois - même si elles peuvent être plus performantes sur d'autres indicateurs, tels que la valeur des exportations et les entrées d'IDE. Reflétant la corrélation positive traditionnelle entre les industries à forte intensité de main-d'œuvre et les emplois créés, les ZES éthiopiennes affichent des niveaux de contribution à l'emploi parmi les plus élevés. Le PI de Hawassa a jusqu'à présent généré plus de 30 000 emplois, tandis que le PI de Bole Lemi, développé en collaboration avec la Banque mondiale, a généré environ 20 000 emplois dans les industries de l'habillement, du textile et du cuir. Parmi les autres ZES figurant parmi les 25 % de zones africaines générant plus de 20 000 emplois, citons, au Maroc, la ZF de Tanger, l'une des plus grandes zones d'Afrique, qui compte environ 65 000 employés dans ses locaux (et près de 90 000 emplois si l'on considère l'ensemble du complexe Tanger Med Zones ; en Égypte, la ZF d'Alexandrie et la ZF de Nasr City, qui comptent chacune plus de 70 000 emplois ; et en Afrique du Sud, la ZES de Coega, qui compte plus de 30 000 travailleurs. À l'autre extrémité du spectre, les ZES de haute technologie, comme la ZES d'Atlantis en Afrique du Sud, qui est spécialisée dans les technologies vertes, et les petites ZES qui n'accueillent qu'une poignée d'entreprises, comme la ZES GIETAF en Gambie, font état de moins de 500 emplois générés.

Enfin, le nombre d'emplois créés par les ZES doit être mis en perspective avec l'emploi national total dans les activités industrielles. En effet, la contribution des ZES africaines à l'emploi national reste limitée. Un échantillon de 12 pays africains a été sélectionné pour l'analyse de la contribution des zones à l'emploi national. À l'exception de la ZES de Djibouti - un pays de moins d'un million d'habitants situé sur l'une des principales routes commerciales mondiales - les ZES de l'échantillon représentent entre 1 et 5 % de l'emploi national dans le secteur industriel (tableau 4). À noter que cela vaut également pour les ZES à forte intensité de main-d'œuvre dans des pays tels que l'Éthiopie et l'Égypte, dont les contributions à l'emploi sont élevées en termes absolus par rapport au reste de l'Afrique. Comparées aux ZES du reste du monde, les ZES africaines ne donnent pas les résultats escomptés s'agissant de la contribution à l'emploi. À l'exception du Cambodge, les pays non africains sélectionnés dans le tableau 4 affichent systématiquement des contributions à l'emploi à deux chiffres dans les ZES, en pourcentage de l'emploi national dans le secteur industriel. En particulier, les ZES des petits pays d'Amérique centrale tels que le Honduras et la République dominicaine enregistrent les contributions les plus élevées en termes relatifs (environ 30 %), et celles des

grands pays d'Asie, tels que la Malaisie, les Philippines et le Viet Nam, font état d'emplois directs de plus d'un million en termes absolus et de plus de 15 % en termes relatifs. En Chine, où l'emploi dans les ZES est le plus élevé à ce jour, les zones représentent environ 14 % de l'emploi industriel national.

Tableau 4. Contribution des ZES nationales à l'emploi dans une sélection de pays

Pays	Emploi direct dans les ZES, 2019 ou estimation la plus récente	Part de l'emploi dans les ZES par rapport à l'emploi industriel national, 2019 (%)
Pays africains		
Afrique du Sud	5 000	1
Angola	27 000	48
Djibouti	400 000	5
Égypte	200 000	4
Éthiopie	30 000	1
Ghana	60 000	4
Kenya	150 000	5
Maroc	13 000	2
Rwanda	4 500	1
Sénégal	110 000	2
Tanzanie, République-Unie de	45 000	3
Togo	15 000	3
Pays non-africains		
Cambodge	90 000	3
Chine	30 000 000	14
République dominicaine	160 000	36
Honduras	125 000	30
Malaisie	1 000 000	23
Philippines	1 400 000	16
Viet Nam	3 000 000	19

Source : l'emploi dans les ZES provient des autorités nationales des ZES (chiffres indicatifs) et de la CNUCED (2017) ; l'emploi industriel national provient des indicateurs de développement de la Banque mondiale.

Note : la définition de l'emploi dans les ZES peut varier d'un pays à l'autre. Les chiffres relatifs à l'emploi direct dans les ZES sont indicatifs et reflètent la classification des ZES de la CNUCED.

2.2.3.5 Secteurs cibles

Un autre trait distinctif des ZES est leur spécialisation sectorielle ou leur absence de spécialisation. La grande majorité des ZES africaines (89 %) sont des zones multi-activités, c'est-à-dire qu'elles ne se concentrent pas sur un secteur spécifique mais accueillent plutôt une variété d'activités industrielles (figure 13). Les pays se trouvant à différents stades de l'échelle de développement et ayant des niveaux différents de capacités productives ont opté pour des zones multisectorielles. Par exemple, les neuf ZES opérationnelles au Cameroun sont multisectorielles et leurs entreprises opèrent dans des activités industrielles allant de l'agroalimentaire et la métallurgie dans la zone industrielle (ZI) de Douala-Bonabéri, à la transformation du bois et au pétrole dans la ZI de Yaoundé-Sud. Les zones phares du Ghana et du Kenya, respectivement la zone franche de Tema et la ZFE d'Athi River, englobent une grande variété d'activités industrielles. Bien que la majorité des ZES soient des zones multi-activités, certains secteurs sont plus représentés que d'autres : plusieurs zones accueillent des entreprises qui opèrent dans l'industrie agroalimentaire ou dans des industries à forte intensité de ressources naturelles, comme le pétrole et le gaz ou le bois.

Figure 13. Part des ZES par secteur cible (total = 237) (en pourcentage)



Source : CNUCED.

Seuls 10 % de toutes les ZES africaines semblent être spécialisées, c'est-à-dire qu'elles se concentrent sur des secteurs spécifiques (p. ex., les services, les ressources naturelles), des industries spécifiques (p. ex., l'habillement, l'automobile, l'électronique) ou des activités de la chaîne mondiale de valeur (p. ex., les centres de R&D, l'externalisation des processus d'affaires (BPO)). On trouve des exemples de zones spécialisées au Maroc, où la Tanger Automotive City est spécialisée dans l'industrie automobile, la zone franche Midparc de Casablanca se concentre sur l'aéronautique, et Rabat Technopolis et Oujda Technopolis ciblent les secteurs à forte intensité technologique. La spécialisation peut, en outre, intervenir dans des industries à faible valeur ajoutée, comme l'habillement et le textile, ou le pétrole et le gaz. L'Éthiopie a jusqu'à présent créé 13 zones sectorielles, dont 10 sont destinées aux industries du textile et de l'habillement, deux à la construction et une - le PI de Kilinto - à l'industrie pharmaceutique.

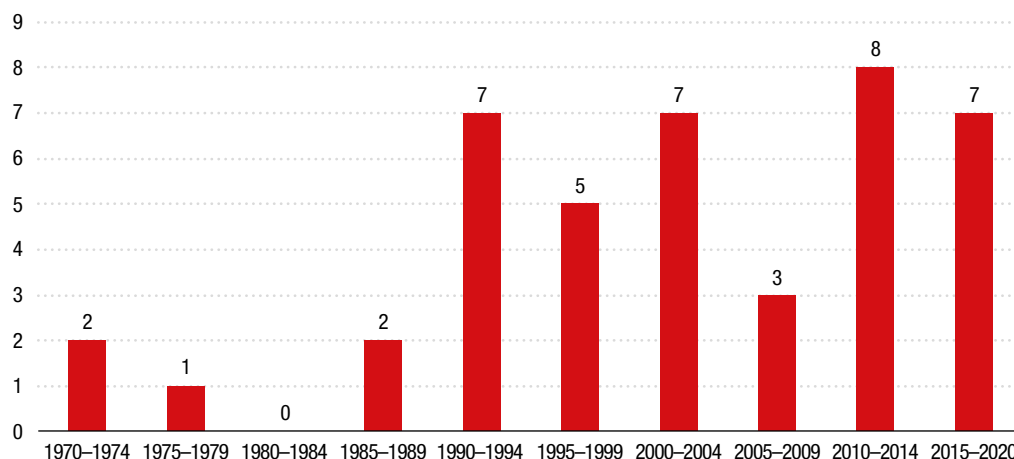
Le 1 % restant des ZES africaines sont des pôles logistiques, qui fournissent généralement des services commerciaux, de stockage et de logistique et sont situées à proximité de ports maritimes et d'aéroports pour le transbordement et la réexportation. Les exemples de centres logistiques sont le port franc établi à Maurice et le port franc de Luba, en Guinée équatoriale.

2.3 POLITIQUES DE GOUVERNANCE DES ZES

Chaque ZES s'inscrit généralement dans un programme national plus large, ce qui garantit un certain degré de normalisation et d'alignement dans toutes les zones. Les programmes des ZES sont définis par des lois nationales, qui fixent les objectifs et les résultats escomptés, les incitations fournies dans le cadre du régime des ZES et les exigences à imposer aux entreprises implantées dans la zone. En outre, les programmes de ZES sont généralement régis par une autorité indépendante qui peut prendre différentes formes et être impliquée à des degrés divers dans le développement et la gestion des ZES. Cette section livre une vue d'ensemble des programmes ZES à travers l'Afrique, en soulignant certaines de leurs caractéristiques majeures, notamment la date de création, les objectifs, les incitations et les services offerts, les exigences d'établissement et de fonctionnement pour les entreprises, et la présence d'une autorité ZES indépendante.

2.3.1 Date d'établissement

Les politiques relatives aux ZES sont un phénomène relativement récent en Afrique. Bien qu'une poignée de pays africains pionniers, tels que l'Égypte, le Liberia, Maurice, le Sénégal et le Togo, aient élaboré leur premier programme de ZES avant 1990, les politiques de ZES n'ont commencé à devenir populaires sur le continent africain qu'à partir de 1990 (figure 14).

Figure 14. Nombre de programmes ZES adoptés par période (1970–2020)

Source : CNUCED.

Aujourd'hui, on dénombre au moins 42 programmes de ZES en Afrique. Près de 60 % des politiques africaines relatives aux ZES ont été adoptées depuis 2000, en raison de l'émulation des pays africains face aux exemples de réussite dans le monde. La tendance s'est encore accélérée au cours de la dernière décennie, puisque 35 % des politiques relatives aux ZES sont entrées en vigueur entre 2010 et 2020. La tendance en Afrique est généralement conforme au reste du monde, où environ 70 % de tous les programmes de ZES ont été créés depuis 2000 et 40 % au cours de la dernière décennie (CNUCED, 2019d).

De nombreux pays africains ont décidé d'actualiser les lois sur les ZES promulguées dans les années 1990. Ainsi, bien que 17 pays aient adopté des programmes avant 2000, nombre d'entre eux ont modifié la législation initiale ou créé des programmes parallèles. En 2004, par exemple, l'île Maurice a modifié sa première loi avec le Freeport Act. En 2017, le Sénégal a adopté une nouvelle politique de ZES visant spécifiquement la création de ZES de grande envergure, et la même année, le Liberia a promulgué sa loi sur les zones économiques spéciales. D'autres pays ont adopté un double régime, généralement dans l'intention de maintenir en place un régime basé sur les ZFE tout en introduisant une législation pour de nouvelles ZES (zones de grande envergure). En 2015, par exemple, le Kenya a adopté la loi sur les zones économiques spéciales, qui complète la loi de 1990 sur les zones franches d'exportation.

2.3.2 Objectifs et positionnement institutionnel

Les politiques de gouvernance des ZES se caractérisent également par leurs objectifs et leur positionnement institutionnel global par rapport à des stratégies plus larges de développement économique national. Les objectifs des politiques relatives aux ZES peuvent comporter (i) des objectifs de croissance purement quantitatifs, tels que l'attraction des IDE, la promotion du commerce, la création d'emplois et l'augmentation des exportations ; (ii) des objectifs de croissance dynamique, notamment le développement des compétences, la mise à niveau industrielle, l'intégration dans les chaînes de valeur, la diversification économique et la diffusion des connaissances et de l'innovation ; ou (iii) des objectifs socio-économiques liés au développement durable, à la qualité de l'emploi et à la protection de l'environnement (CNUCED, 2019c).

En Afrique, de nombreuses politiques relatives aux ZES - environ 45 % - comprennent des objectifs liés à la création d'emplois, à l'attraction d'IDE et à d'autres objectifs quantitatifs. D'autres - environ 40 % - incluent des objectifs de croissance dynamique. Par exemple, alors qu'au Togo les objectifs du programme ZES concernent principalement la promotion des exportations et la création d'emplois (Togo, loi n° 2011-018), au Mali la politique de ZES se concentre sur des objectifs dynamiques tels que la diversification structurelle de l'économie, le transfert de connaissances et une plus grande productivité des entreprises locales (Mali, loi n° 2012-016).

Une minorité des politiques de ZES - environ 15 % du total - fixent une certaine forme d'objectifs socio-économiques. Au Rwanda, par exemple, outre les objectifs de nature plus quantitative tels que l'attraction des investissements étrangers et la fourniture d'infrastructures, la politique des ZES vise à promouvoir un contexte économique de haute qualité en mettant l'accent sur la protection de l'environnement (Rwanda, loi n° 05/2011). Au Liberia, la loi sur les ZES comprend un certain nombre d'objectifs de grande envergure tels que la désurbanisation des villes très peuplées, la durabilité de l'environnement et de la main-d'œuvre, et la promotion des droits de l'homme (Liberia, 2017 Special Economic Zones Act). En Afrique du Sud, la logique sous-jacente à la création de ZES implique l'obtention de conditions de travail décentes et d'avantages sociaux plus larges pour les communautés environnantes (Afrique du Sud, loi n° 16/2014).

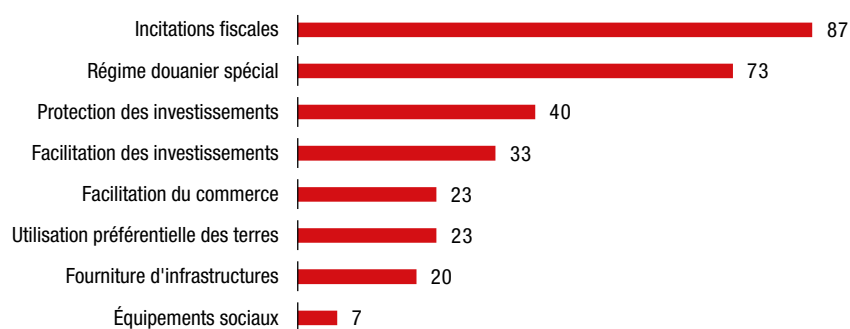
En outre, les politiques relatives aux ZES peuvent être plus ou moins intégrées dans des stratégies de développement national plus larges. Dans certains pays - notamment ceux où les ZES sont nombreuses et où le programme correspondant est relativement mature - la politique des ZES complète les plans de développement industriel nationaux et régionaux. Au Kenya, par exemple, les ZES ont été intégrées dans le plan d'action Kenya Vision 2030 qui place les zones à l'avant-garde de l'industrialisation et du développement technologique grâce à la stimulation des activités manufacturières (Kenya Vision 2030, 2020). Au Ghana, les zones franches opèrent conformément aux objectifs du programme Gateway to West Africa, destiné à élever le pays au rang de destination d'investissement desservant la région de l'Afrique occidentale. Dans d'autres pays, comme le Malawi et le Soudan, les programmes de ZES ont été conçus comme des politiques autonomes, peu ou pas intégrées aux plans industriels nationaux.

2.3.3 Incitations et services offerts

Les politiques relatives aux ZES font appel à divers instruments d'attraction des investissements, notamment des incitations fiscales, un traitement douanier préférentiel, des outils de facilitation des investissements et du commerce, des services à valeur ajoutée et la fourniture d'équipements sociaux. Les incitations fiscales restent la principale mesure incitative utilisée par les programmes ZES africains pour attirer les investisseurs et les IDE. Près de 90 % des politiques africaines relatives aux ZES prévoient des incitations fiscales (figure 15). Les incitations fiscales peuvent prendre différentes formes, telles qu'une exonération fiscale pendant une période limitée, normalement entre 5 et 10 ans, ou un taux d'imposition réduit. Les allègements fiscaux comprennent fréquemment l'exonération de l'impôt sur les bénéfices, de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu. Au Kenya, la loi de 2015 sur les zones économiques spéciales, par exemple, prévoit une exonération de l'impôt sur les sociétés pendant 10 ans, un taux d'imposition de 25 % pendant les 10 années suivantes et une exonération de retenue à la source de 10 ans sur les dividendes

et autres versements aux parties non résidentes (République du Kenya, 2015). Certains pays prévoient des déductions fiscales pour les programmes de développement des compétences parrainés par les entreprises implantées dans les ZES et destinés aux travailleurs locaux, comme en Égypte où le gouvernement couvre une partie des dépenses engagées par les entreprises pour la formation professionnelle (CNUCED, 2017b). D'autres lient l'octroi d'incitations fiscales à l'utilisation de contenu local ou le recrutement d'employés locaux, ou au respect de performances d'exportation spécifiques. Au Mali, par exemple, le code des investissements n'autorise l'octroi d'avantages fiscaux qu'après le respect d'objectifs d'exportation spécifiques (CNUCED, 2019c).

Figure 15. Incitations et services offerts par les politiques de ZES (en pourcentage)



Source : CNUCED.

Dans certains pays africains, les incitations fiscales ont à la fois une composante temporelle et une composante spatiale. Outre l'élimination progressive dans le temps, les incitations fiscales peuvent être liées à un lieu particulier afin d'encourager les entreprises à investir dans les régions rurales et en retard de développement. En Éthiopie, par exemple, les développeurs de PI bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu de 10 ans s'ils s'installent à Addis-Abeba ou dans les ZES de la région environnante d'Oromia, mais d'une exonération de 15 ans dans les zones plus éloignées de la capitale (EIC, 2017). De même, au Togo, les entreprises opérant dans le cadre du régime des ZES et actives dans les régions éloignées et en retard - à savoir la région de la Kara et la région des savanes - bénéficient d'incitations supplémentaires, telles que la prolongation de la réduction de l'impôt sur les salaires (pendant 15 ans contre 10 ans dans les zones côtières) et l'exonération des droits de douane (pendant les 15 premières années contre 10 ans dans les zones côtières et centrales) (Togo, loi n° 2011-018).

Outre les incitations fiscales, plus de 70 % des politiques africaines relatives aux ZES prévoient un régime douanier spécial, qui inclut généralement l'exonération des droits de douane pour les marchandises, les usines et les machines importées dans la zone. Parmi les autres pays, l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, la Gambie, le Kenya, Maurice et le Soudan offrent des droits de douane nuls sur les importations de biens d'équipement et d'intrants de production. En général, l'exonération des droits de douane est plus fréquente dans les régimes de ZFE qui attirent des entreprises pour la simple réexportation de produits finis que dans les régimes de ZES qui planifient plutôt le développement de zones étendues dont les objectifs vont au-delà des performances à l'exportation et visent des gains économiques plus dynamiques tels que l'amélioration des compétences du tissu industriel local.

Le troisième instrument le plus utilisé pour attirer les investissements est constitué par les mesures de protection des investissements, que l'on retrouve dans 40 % des politiques de ZES. Les mesures de protection des investissements peuvent inclure (i) une protection contre l'expropriation et la saisie illégale, comme dans la loi de 2017 sur les Zones économiques spéciales du Liberia et le Code des investissements de 2012 du Mali ; (ii) des garanties contre la nationalisation, comme dans la loi de 1995 sur les zones franches du Ghana ; et (iii) une protection contre les tarifs obligatoires, comme dans la loi de 2017 sur les investissements qui régit les ZES en Égypte. D'autres programmes de ZES incluent des clauses non discriminatoires pour l'égalité de traitement entre investisseurs étrangers et nationaux - comme dans le Code des zones franches de Djibouti de 2004.

Environ un tiers des politiques relatives aux ZES comprennent une mesure de facilitation des investissements, sous une forme ou une autre. Souvent, le programme ZES constitue un guichet unique pour faciliter l'accès des entreprises aux services publics. On trouve des guichets uniques en Éthiopie, au Maroc, au Rwanda et au Sénégal, entre autres, mais avec des degrés d'efficacité variables. Certains pays ont également rationalisé les procédures de préenregistrement, en fournissant une liste de documents et de délais pour l'approbation des demandes, comme dans le cas du Rwanda Development Board, qui définit clairement les 17 étapes nécessaires pour obtenir une licence d'utilisateur de la ZES (Rwanda Development Board, 2021). D'autres mesures de facilitation de l'investissement comprennent la mise en place d'accélérateurs et de pépinières d'entreprises pour fournir une assistance technique et assurer la disponibilité d'installations de travail (par exemple au Kenya) et l'élimination des restrictions à l'emploi d'employés étrangers dans les zones (par exemple à Djibouti et au Nigéria). De nombreuses zones autorisent également la propriété étrangère à 100 % des entreprises, ainsi que des règles plus souples sur le rapatriement des bénéfices (CNUCED, 2019c).

En outre, environ 23 % des politiques de gouvernance des ZES africaines portent sur la facilitation des échanges, dans le but de réduire les temps d'attente aux frontières, de supprimer les formalités fastidieuses et de clarifier les règles et réglementations. Au Gabon, par exemple, le programme ZES offre la possibilité de déclarer tout mouvement de marchandises à destination ou en provenance de zones ou entre entreprises de la ZES sur un formulaire unique déposé mensuellement auprès d'un guichet unique (Gabon, loi n° 010/2011). D'autres programmes de ZES, comme celui de l'Égypte, offrent la possibilité de traiter les dossiers fiscaux pour les procédures d'importation et d'exportation entièrement en ligne afin de réduire la bureaucratie et les tâches administratives (GAFI, 2021a). Enfin, certaines politiques de ZES, comme celle du Ghana, visent à réduire les formalités en supprimant, par exemple, les exigences en matière de licences d'importation.

Un nombre équivalent de politiques relatives aux ZES - 23 % - accorde une utilisation préférentielle des terres aux entreprises basées dans les ZES. Habituellement, l'utilisation préférentielle des terres se traduit par une subvention des terrains et des loyers par le biais d'une exemption permanente ou temporaire du paiement du loyer ou l'application d'un loyer réduit. Parmi les pays africains qui offrent une utilisation préférentielle des terres figurent Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Nigéria et la République-Unie de Tanzanie (CNUCED, 2019c).

Un nombre encore plus restreint, correspondant à 20 % des programmes de ZES africaines, mentionne la fourniture d'infrastructures comme outil d'attraction des investissements dans les lois relatives aux ZES. Au Togo, par exemple, le gouvernement accorde des tarifs préférentiels pour les services portuaires, les télécommunications, l'électricité et l'eau fournis aux entreprises établies dans les zones (Togo, loi n° 2011- 018). D'autres politiques de

gouvernance définissent des lignes directrices pour déterminer quel agent est responsable de la fourniture de l'infrastructure. En Mauritanie, par exemple, la fourniture d'infrastructures de base, telles que l'eau, l'électricité, le carburant et les télécommunications, peut être assurée par des entreprises implantées dans les ZES et par le gouvernement par le biais de partenariats public-privé (Mauritanie, loi n° 2012/052). Cela étant, les récentes créations de ZES de grande envergure pourraient remettre en question le statu quo. Ce que l'on appelle les zones de nouvelle génération - ou zones 2.0, c'est-à-dire des zones d'une plus grande superficie présentant davantage de liens avec l'économie locale, qui sont multifonctionnelles et moins dépendantes des incitations (Zeng, 2016a) - tendent à renforcer leur proposition de valeur par la fourniture d'infrastructures améliorées plutôt que par la largesse des incitations fiscales. En Égypte, par exemple, dans la nouvelle ZES du canal de Suez, les investisseurs doivent payer un impôt sur les sociétés de 22,5 %, contrairement à l'exonération totale accordée dans le cadre du régime des ZF. Ils peuvent toutefois bénéficier d'une infrastructure améliorée et intégrée qui s'étend à toute la région, avec des centrales électriques et des usines de dessalement ainsi que des réseaux routiers et ferroviaires bien intégrés aux projets régionaux des pays voisins (SC Zone, 2021).

Enfin, seuls 7 % des politiques africaines relatives aux ZES, dont celles du Liberia et du Cameroun, prévoient des équipements sociaux au sein des zones. Les équipements sociaux peuvent comprendre des installations de santé ou de loisirs et des établissements d'enseignement. Il convient de noter que dans certains pays, bien que les lois relatives aux ZES ne le prévoient pas explicitement, les zones individuelles - généralement privées - disposent d'une certaine marge de manœuvre pour décider des incitations et des services qu'elles souhaitent offrir aux investisseurs, y compris la fourniture d'équipements sociaux et d'installations à valeur ajoutée. Au Maroc, par exemple, la plupart des zones telles que la ZES Midparc à Casablanca et la Technopolis à Rabat, offrent des équipements sociaux sur place qui comprennent des établissements de santé, des centres de formation, des banques, des lieux de prière, des hôtels et des installations de restauration (Ministère de l'Industrie, 2021). Dans la ZFE d'Athi River, au Kenya, les installations sur le site comprennent une clinique et des restaurants pour le personnel de la zone (EPZA, 2015). De même, en Éthiopie, le PI de Bole Lemi 1 prévoit des zones résidentielles et de loisirs sur place afin d'attirer des travailleurs supplémentaires (IPDC, 2021).

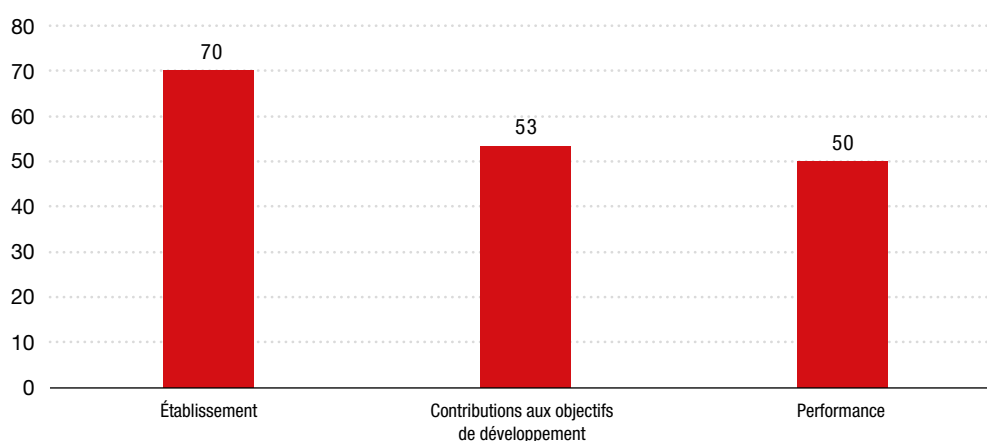
La répartition des incitations et des services offerts par les politiques africaines en matière de ZES est relativement conforme à la moyenne mondiale, même si le cas africain se distingue par quelques caractéristiques. En effet, à l'instar de l'Afrique, les incitations fiscales et un régime douanier spécial sont les incitations les plus répandues offertes par les politiques de ZES dans le monde entier (CNUCED, 2019c). La part des politiques de ZES africaines prévoyant la facilitation du commerce et de l'investissement, des infrastructures de base et des équipements sociaux sont également conformes à l'expérience mondiale, 40, 20 et 4 % respectivement (CNUCED, 2019c). Ce que l'on peut distinguer, c'est une plus grande tendance des ZES africaines à mettre en place des mécanismes de protection des investissements afin d'atténuer les défis découlant d'une gouvernance et de systèmes réglementaires plus faibles. On note qu'une plus grande proportion de ZES africaines - 40 % - semble offrir des mesures de protection des investissements aux investisseurs par rapport aux ZES du reste du monde, où cette part est de 33 %. Ce facteur peut en effet refléter les niveaux plus élevés de risque politique et réglementaire que rencontrent les investisseurs en Afrique par rapport au reste du monde (CNUCED, 2019d).

2.3.4 Exigences

Compte tenu de l'ampleur des incitations et des services conférés par les politiques relatives aux ZES, la majorité des programmes de ZES prévoient certaines exigences auxquelles les entreprises doivent satisfaire pour pouvoir investir et opérer dans ces zones. On peut distinguer trois grandes catégories d'exigences mises en œuvre par les politiques de gouvernance des ZES (CNUCED, 2019c) : (i) un montant minimum d'investissement, qui définit l'engagement de capital de base requis pour qu'une entreprise puisse établir ses activités dans la zone ; (ii) les attentes en matière de contribution à certains objectifs de développement, tels que la création d'emplois, l'intégration à l'industrie locale et l'efficacité énergétique ; et (iii) des exigences de performance spécifiques, qui se concentrent généralement sur les obligations liées à l'emploi, les performances à l'exportation et le transfert de compétences.

Les exigences en matière d'établissement et de fonctionnement sont relativement conventionnelles dans les pays africains (figure 16). Les exigences en matière d'établissement, en particulier, se retrouvent dans 70 % de toutes les politiques relatives aux ZES, impliquant souvent des conditions en termes d'investissement minimum, elles sont répandues dans les pays à différents stades de développement. Par exemple, la politique relative aux ZES de République-Unie de Tanzanie pose trois exigences pour l'obtention d'une licence d'exploitation pour un projet d'investissement : (i) il doit s'agir d'un nouvel investissement ; (ii) il doit disposer d'un capital d'investissement minimum de 100 000 dollars pour les investisseurs locaux et de 500 000 dollars pour les investisseurs étrangers ; et (iii) il doit être situé dans le périmètre de la ZES (Kinyondo et al., 2016). De même, à Djibouti, les entreprises doivent engager au moins 140 000 dollars pour leur investissement initial (Djibouti, loi n° 53/AN/04).

Figure 16. Types d'exigences dans les politiques de ZES (en pourcentage)



Source : CNUCED.

Les attentes en matière de contribution aux objectifs de développement apparaissent dans plus de la moitié des politiques de ZES africaines. Alors que certaines politiques comportent des exigences strictement liées à la valeur et aux volumes des exportations, d'autres intègrent des objectifs de développement qui comprennent des avantages sociaux et économiques pour les communautés locales. Au Botswana, par exemple, les investisseurs sont évalués sur la base de « normes de performance indicatives », qui incluent les valeurs, les volumes et

les marchés des exportations ciblées, tandis qu'en Eswatini, les investisseurs doivent satisfaire à des exigences majeures qui incluent la génération d'activités économiques innovantes, la promotion de l'intégration de l'industrie locale et la création d'emplois et d'autres avantages socio-économiques (CNUCED, 2019c).

Parfois, les objectifs de développement peuvent également inclure des normes environnementales. À Madagascar, les entreprises implantées dans les ZES sont censées contribuer aux objectifs socio-environnementaux : dans le cadre de la procédure de demande, chaque entreprise doit obtenir un permis environnemental, qui repose sur une étude de diagnostic menée par les organes directeurs de la ZES dans le but d'évaluer l'impact environnemental des processus de production des entreprises. En outre, les entreprises sont censées contribuer au développement des communautés locales et à l'adoption de politiques environnementales saines (Madagascar, loi n° 2017/023).

Enfin, les exigences de performance sont mentionnées dans 50 % des politiques de gouvernance des ZES africaines. Les exigences opérationnelles spécifiques peuvent concerner le transfert de compétences, les exigences en matière d'exportation et les obligations liées à l'emploi. À Madagascar, par exemple, les investisseurs doivent rendre compte à l'autorité de la zone du type de formation offert au personnel local (Madagascar, loi n° 2017/023), tandis qu'en Éthiopie, les investisseurs sont soumis à des exigences en matière de personnel local - les investisseurs doivent progressivement remplacer le personnel étranger par du personnel éthiopien en transférant des compétences et des connaissances (Éthiopie, loi n° 886/2015).

Les exigences en matière d'exportation sont également très répandues dans les ZES africaines. Au Gabon, par exemple, les investisseurs opérant sous le régime des ZES sont tenus d'exporter au moins 75 % de leur production (Gabon, loi n° 010/2011) ; en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, au moins 80 % de la production d'une entreprise basée dans une ZES doit être exportée (Ouganda, loi sur les zones franches de 2014 ; République-Unie de Tanzanie, loi sur les zones économiques spéciales de 2012). Dans les pays dotés d'une politique de ZES parallèle au régime de ZFE, les exigences en matière d'exportation peuvent différer entre les deux, la politique de ZFE étant généralement plus stricte. En Égypte, par exemple, dans le cadre du régime de ZFE, les investisseurs sont tenus d'exporter au moins 80 % de leur production, mais dans le cadre du régime de ZES, il n'existe aucune exigence spécifique en matière d'exportation (Égypte, loi n° 2002/83).

Outre les exigences opérationnelles liées aux transferts de compétences et aux exportations, plusieurs pays africains imposent d'autres obligations liées à l'emploi. Les investisseurs dans les ZES de Djibouti doivent employer des ressortissants du pays pour au moins 30 % de leur main-d'œuvre totale à la fin de la première année d'exploitation, une proportion qui passe à 70 % après cinq ans (Djibouti, loi n° 53/AN/04). En Égypte, les investisseurs dans le régime des zones franches sont tenus de conserver au moins 500 employés permanents pour leurs activités dans la zone (Égypte, loi n° 2002/83).

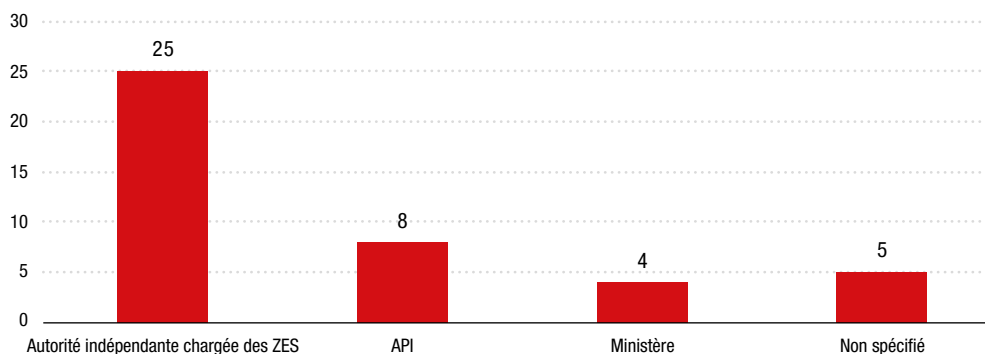
Par rapport aux politiques de gouvernance du reste du monde, celles des ZES africaines semblent être généralement plus restrictives. Alors qu'à l'échelle mondiale, seuls environ 40 % de tous les programmes de ZES comportent des critères que les entreprises doivent respecter pour investir et opérer dans une zone, en Afrique, la proportion est presque le double - un peu moins de 80 % (CNUCED, 2019c). Bien que ces critères soient généralement destinés à protéger les concurrents nationaux des investisseurs étrangers, le type d'exigences utilisées par les zones africaines - en particulier les critères basés sur la performance - peut être une arme à double tranchant et peut détériorer considérablement le climat d'investissement,

ce qui nuit à l'attraction des flux d'IDE (FIAS, 2008). Ce sujet est abordé plus en détail dans le chapitre 3 en relation avec la ZLECAf, et dans le chapitre 5 avec un accent sur les meilleures pratiques internationales.

2.3.5 Organe directeur

L'organe directeur est chargé de superviser le développement et la cohérence du programme ZES, et il peut être impliqué à des degrés divers dans la gestion des zones. Bien que les ZES puissent être conçues selon différents modèles et que la participation de l'État puisse varier selon qu'il s'agit d'un modèle public ou privé (voir chapitre 5 pour une description des modèles), les programmes de ZES sont en définitive lancés par la volonté des gouvernements ; c'est pourquoi une entité étatique supervise généralement l'ensemble du processus. L'entité publique chargée de superviser le programme des ZES peut être soit une autorité indépendante chargée des ZES, soit un ministère - généralement le ministère de l'industrie ou tout autre ministère compétent - soit l'agence nationale de promotion des investissements (API). En Afrique, 25 des 42 pays dotés de politiques relatives aux ZES, soit près de 60 %, s'appuient sur une autorité indépendante chargée de réglementer leurs zones (figure 17). Les organes directeurs des ZES peuvent soit se limiter à la réglementation des ZES, soit être chargés du développement et de la gestion des zones, selon le modèle de gouvernance choisi par le gouvernement. Il apparaît que les pays africains qui disposent de programmes de ZES bien établis ont tendance à avoir des organes autonomes dont la souveraineté s'étend au-delà des ministères et des autres institutions nationales d'investissement (par exemple, les API), tandis que l'engagement politique est assuré en plaçant les ministères et les fonctionnaires concernés au conseil d'administration de l'organe. Dans certains cas, les autorités chargées des ZES ont ensuite été fusionnées avec les API. C'est le cas, par exemple, de l'Agence mozambicaine pour la promotion des investissements et des exportations, créée en 2016 par la fusion du Centre de promotion des investissements, de l'Autorité des zones économiques spéciales et de l'Institut pour la promotion des exportations. La capacité institutionnelle des autorités des ZES peut varier considérablement d'un pays à l'autre : le GAFI égyptien compte plus de 2 000 employés, alors que dans les pays dont les bureaucraties sont limitées en ressources, ces entités ne sont parfois pas dotées des capacités de gestion et des ressources financières adéquates (Mangal, 2019). Les pays dotés d'organes autonomes en matière de ZES sont, entre autres, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, le Ghana, le Kenya et la Mauritanie.

Figure 17. Nombre de politiques de ZES par type d'organe directeur (total = 42)



Source : CNUCED.

Par ailleurs, en Afrique, huit pays - soit près de 20 % - délèguent la gestion des ZES aux API. Bien que le fait de confier aux API la tâche de réglementer le programme des ZES sape l'un des principaux postulats à l'origine des ZES - à savoir le contournement des canaux d'investissement traditionnels -, il s'agit souvent d'une option privilégiée pour les pays africains dont les capacités institutionnelles ou la superficie sont limitées. Par exemple, le Burkina Faso, l'Eswatini, la Gambie et la Zambie confient le mandat de supervision des ZES à leurs API nationales.

Enfin, quatre pays africains confient la supervision de leur programme ZES aux ministères concernés. La République du Congo a notamment créé un ministère ad hoc des zones économiques spéciales en 2009 par décret gouvernemental et l'a chargé de la conception et de la mise en œuvre globales des quatre ZES du pays (actuellement en cours de développement). Parmi les autres pays qui réglementent les programmes de ZES par le biais de ministères, citons le Liberia (ministère du Commerce et de l'Industrie) et le Sénégal (ministère de la Promotion des investissements et des partenariats).

2.4 CONCLUSION

Ce chapitre a livré un aperçu systématique des ZES africaines, en cartographiant les principales caractéristiques des zones individuelles et des programmes de ZES sur le continent. L'analyse s'est concentrée sur le nombre et le type de zones, sur certains traits caractéristiques tels que le nombre d'entreprises accueillies et l'emploi créé, et sur certains aspects des politiques de gouvernance des ZES, notamment les incitations offertes et les exigences imposées aux investisseurs.

Trois grandes conclusions peuvent être tirées de notre analyse. Premièrement, les ZES africaines sont de plus en plus nombreuses et changent de nature. Cette tendance s'observe à la fois dans le nombre de ZES en cours de développement et de création et dans le nombre de pays qui adoptent des lois sur les ZES et des réglementations ad hoc. En outre, certains éléments laissent penser que le modèle traditionnel des zones franches industrielles, qui s'apparente à une enclave, perd de son attrait, ouvrant la voie à la création de zones de nouvelle génération qui occupent des territoires plus vastes et utilisent un éventail plus large de leviers d'investissement. Les développements récents en Afrique du Sud, en Égypte et au Kenya, entre autres, corroborent cette évolution. Au demeurant, si la tendance à la hausse implique que les ZES peuvent effectivement jouer un rôle plus important en tant qu'instruments de développement économique et d'attraction des investissements et de l'innovation dans le contexte africain, elle souligne également qu'il sera de plus en plus nécessaire d'identifier les bonnes pratiques susceptibles de guider l'action des décideurs africains. En effet, si le nombre croissant de ZES ne produit pas les résultats escomptés ou que les performances sont trop faibles, la perte économique potentielle et le coût d'opportunité pourraient être énormes pour des pays déjà éprouvés par des déficits économiques et institutionnels de longue durée.

Deuxièmement, le risque de multiplication de zones peu performantes est d'autant plus concret que, jusqu'à présent, la capacité des ZES africaines à attirer des entreprises et à créer des emplois a été plutôt limitée. À l'exception de quelques cas notables comme ceux de l'Égypte, de l'Éthiopie, de l'île Maurice et du Maroc, les ZES africaines ont eu du mal à produire le même effet moteur que les zones d'Asie de l'Est et du Sud-Est. En outre, la plupart des cas de réussite des zones africaines, en termes d'entreprises attirées et d'emplois créés, restent limités aux pays africains qui bénéficient déjà d'un meilleur climat d'investissement

que leurs voisins. Les niveaux de création d'emplois et d'attraction d'entreprises - tels que décrits dans ce chapitre - atteints par des zones en Afrique du Sud, au Kenya, au Maroc, à Maurice et au Rwanda, sont représentatifs de cette tendance. À cet égard, les ZES ont éprouvé des difficultés à être des catalyseurs d'entreprises et d'emplois dans des pays soumis à de fortes contraintes, où la création de zones était largement motivée par l'espoir de remédier à d'importants goulets d'étranglement économiques et institutionnels. Cela renforce encore la nécessité d'élaborer des politiques fondées sur des données probantes et s'appuyant sur la recherche et les meilleures pratiques internationales, afin d'éviter les faux pas coûteux au cours de la vague actuelle de prolifération des ZES, qui est également alimentée - comme le montre ce chapitre - par des pays africains dont les capacités institutionnelles et l'expérience en matière de mise en œuvre des ZES sont limitées.

Enfin, l'analyse indique qu'en Afrique, les politiques de gouvernance des ZES s'appuient fortement sur les incitations fiscales et les exigences de performance, parfois plus restrictives que dans le reste du monde, mais que les atouts plus progressifs des politiques de gouvernance des ZES, c'est-à-dire les équipements sociaux et autres installations à valeur ajoutée, restent pour la plupart absents des lois sur les ZES. Bien que l'avènement des ZES (en tant que zones de grande envergure) puisse modifier le schéma en faveur d'autres types d'incitations - comme dans la ZES égyptienne du canal de Suez - les incitations fiscales restent le levier d'investissement le plus courant dans les pays africains. Comme l'illustrent les chapitres suivants, ce modèle peut comporter des risques importants et manquer de vision, car il ne permet pas de doter les ZES d'une proposition de valeur durable.

NOTES

- ¹ C'est également la principale source de divergence entre les données recueillies par la CNUCED - utilisées de manière prédominante tout au long de l'analyse - et les données provenant d'autres organisations, telles que l'Association africaine des zones économiques (AEZO). Par souci de clarté et lorsque cela est jugé approprié, les deux ensembles de données sont présentés.
- ² Les chiffres présentés dans cette section reflètent le nombre de ZES établies par la loi.
- ³ Selon la classification AEZO (2021) des ZES, le Maroc (26), le Nigéria (23), l'Égypte (16) et l'Éthiopie (15) sont les pays africains comptant le plus grand nombre de ZES. Selon cette classification, l'Afrique du Nord en abrite le plus grand nombre, avec 56 zones.
- ⁴ Des variations significatives existent dans la classification des ZES en fonction de leurs modèles de gouvernance. L'AEZO, par exemple, indique que 53 % des ZES africaines sont des PPP, 38 % sont publiques et 9 % sont privées (AEZO, 2021). Ceci est probablement le résultat de l'utilisation de critères de classification différents.
- ⁵ Les résultats de l'échantillon sont susceptibles d'être biaisés en faveur des ZES qui accueillent un plus grand nombre d'entreprises, étant donné les problèmes de disponibilité des données pour les petites zones comptant peu d'entreprises en activité. De même, il est peu probable que des informations soient disponibles pour des ZES qui n'ont pas réussi. Il s'agit donc d'un échantillon sélectionné.
- ⁶ En raison du manque de données, il est pratiquement impossible de déterminer avec précision la contribution des ZES africaines à l'emploi direct et indirect. En général, les estimations fournies ici sont prudentes et reflètent la création d'emplois directs. D'éventuelles divergences peuvent apparaître avec d'autres sources en raison de critères de sélection différents.

CHAPITRE
LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE
CONTINENTALE AFRICAINE
ET L'AVENIR DES ZES

3



CHAPITRE 3

LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE ET L'AVENIR DES ZES

L'intégration économique régionale est une priorité pour les décideurs africains. L'intégration commerciale est considérée comme un moyen durable de diversification économique et de développement industriel. Toutefois, à l'exception d'une poignée de cas notables, les ZES du continent ont fait état d'une capacité limitée d'intégration dans les chaînes de valeur régionales. Ces lacunes ont été exacerbées par des exigences nationales et régionales lourdes et restrictives en matière d'exportation, qui découragent souvent la création de réseaux régionaux. La mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) peut offrir une occasion de créer des conditions de concurrence équitables - notamment en ce qui concerne les incitations fiscales et les règles d'origine - et faciliter l'émergence de nouvelles approches de développement des ZES. Comme le montre ce chapitre, des efforts politiques soutenus visant à tirer parti des liens de production régionaux peuvent engendrer le développement de ZES frontalières et transfrontalières et donner naissance à des zones jouant le rôle de catalyseurs régionaux capables de tirer parti des complémentarités commerciales entre partenaires locaux.

3.1 INTRODUCTION

La multiplication des ZES en Afrique a souvent été motivée par la perspective de créer des emplois et d'attirer des investissements et des technologies dans une région ou un pays donné. Du point de vue des entreprises, les ZES continuent de fournir un moyen d'accéder à une main-d'œuvre peu chère et aux marchés nationaux, tout en fonctionnant dans le cadre de régimes réglementaires généreux. D'un point de vue contextuel, les avantages liés à la localisation - souvent dérivés de facteurs externes, tels que l'accès au marché et la proximité des bassins d'emploi - ont été au cœur du développement des ZES et ont constitué l'épine dorsale de la plupart des efforts de promotion des investissements soutenus par les administrateurs des ZES. Il ressort de différentes observations que l'accès au marché reste l'un des principaux moteurs du choix du pays par les investisseurs, ayant peut-être davantage de poids que d'autres facteurs considérés comme tout aussi importants, tels que des coûts de main-d'œuvre avantageux, l'environnement commercial national et local, la disponibilité d'infrastructures matérielles et la présence de l'industrie (LSE, 2018).

Dans ce contexte, l'avènement des accords commerciaux régionaux (ACR) et d'autres initiatives visant à accroître l'intégration commerciale peut changer la donne, car ils remodelent les avantages liés à la localisation et modifient la proposition de valeur sous-jacente de nombreuses ZES, en Afrique et ailleurs dans le monde. L'ajustement des avantages géographiques et concurrentiels induit par les ACR présente à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux défis pour les pays africains. Si les exploitants de ZES et les gouvernements

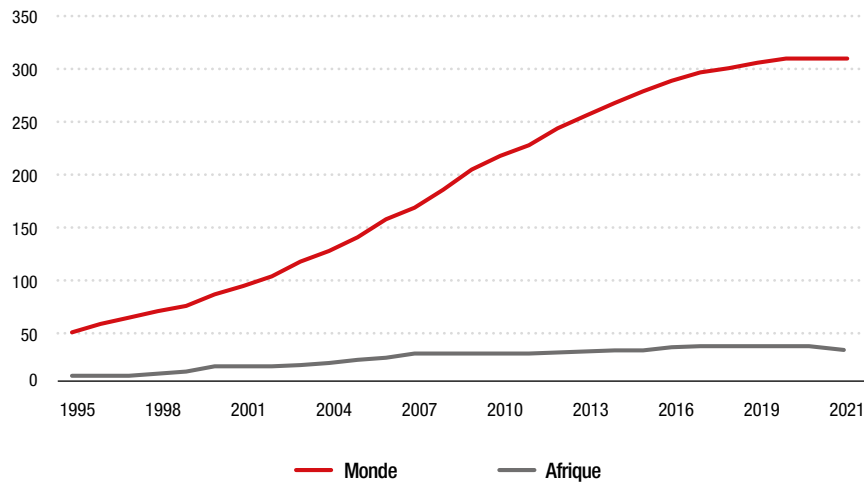
aspirent à organiser l'activité économique et le commerce dans des zones qui dépassent largement les frontières nationales, une plus grande intégration économique peut toutefois déclencher une concurrence territoriale entre les pays africains, alimentant les rivalités et les tensions politiques et économiques. La coopération internationale et le renforcement des systèmes de gouvernance seront donc essentiels pour faire pencher la balance en faveur du développement économique et contrecarrer les menaces résultant des divergences et des discordes politiques.

Ce chapitre explore l'interaction entre les ZES et la ZLECAf - et plus généralement les ACR - en mettant en évidence les opportunités et les défis pour les ZES qui découlent de l'intégration commerciale régionale. Reconnaisant la complexité des questions en jeu, le chapitre s'appuie à la fois sur la situation actuelle et sur les scénarios futurs émanant du changement fondamental de champ d'intervention qui devrait résulter de l'introduction de la ZLECAf. Après un bref aperçu de l'étendue actuelle des accords commerciaux et de l'intégration régionale en Afrique, le chapitre examine les lois sur les ZES prévues par la législation nationale, par les disciplines de l'OMC, par l'accord portant création de la ZLECAf récemment mis en œuvre et par d'autres ACR africains, en portant une attention particulière aux règles d'origine et aux implications pour les ZES dans le cadre de différentes options politiques. Une analyse comparative de la pratique internationale sur des sujets liés aux ACR et aux ZES est également présentée afin de mettre en lumière les effets que certains dispositifs politiques ont produits dans d'autres régions en développement et les implications sous-jacentes pour les ZES africaines. La dernière section donne matière à réflexion sur les mesures politiques spécifiques nécessaires pour réaliser le plein potentiel des ZES et de la ZLECAf en matière d'intégration économique et d'industrialisation régionales.

3.2 LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX ET LES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES EN AFRIQUE

Parallèlement à l'émergence des ZES, les ACR ont pris de l'importance en tant qu'outils de développement commercial et même de favoriser l'industrialisation et la diversification économique. Les ACR sont des traités conclus entre deux ou plusieurs pays qui fixent les règles du commerce pour tous les signataires et visent généralement à encourager la libre circulation des biens et des services en supprimant les obstacles aux échanges. Les ACR ayant commencé à couvrir de plus en plus de domaines politiques, une distinction est apparue entre les traités dits « superficiels » et les accords « approfondis ». Aujourd'hui, les pays s'engagent le plus souvent dans des accords à large portée qui couvrent à la fois les réglementations commerciales tarifaires et non tarifaires, telles que la politique de concurrence, la propriété intellectuelle, les règles d'origine et les règles relatives aux marchés publics (OMC, 2021). Au cours des deux dernières décennies, le nombre d'ACR n'a cessé d'augmenter dans le monde : alors que moins de 50 ACR étaient en vigueur en 1995, on en compte aujourd'hui plus de 300 dans le monde.

Comme le montre la figure 18, le nombre d'ACR dans le monde a connu une augmentation significative au cours des vingt dernières années, ayant plus que triplé, pour atteindre 305 en 2020 (OMC, 2020). Les ACR restent cependant moins importants en Afrique. Avec 33 ACR,

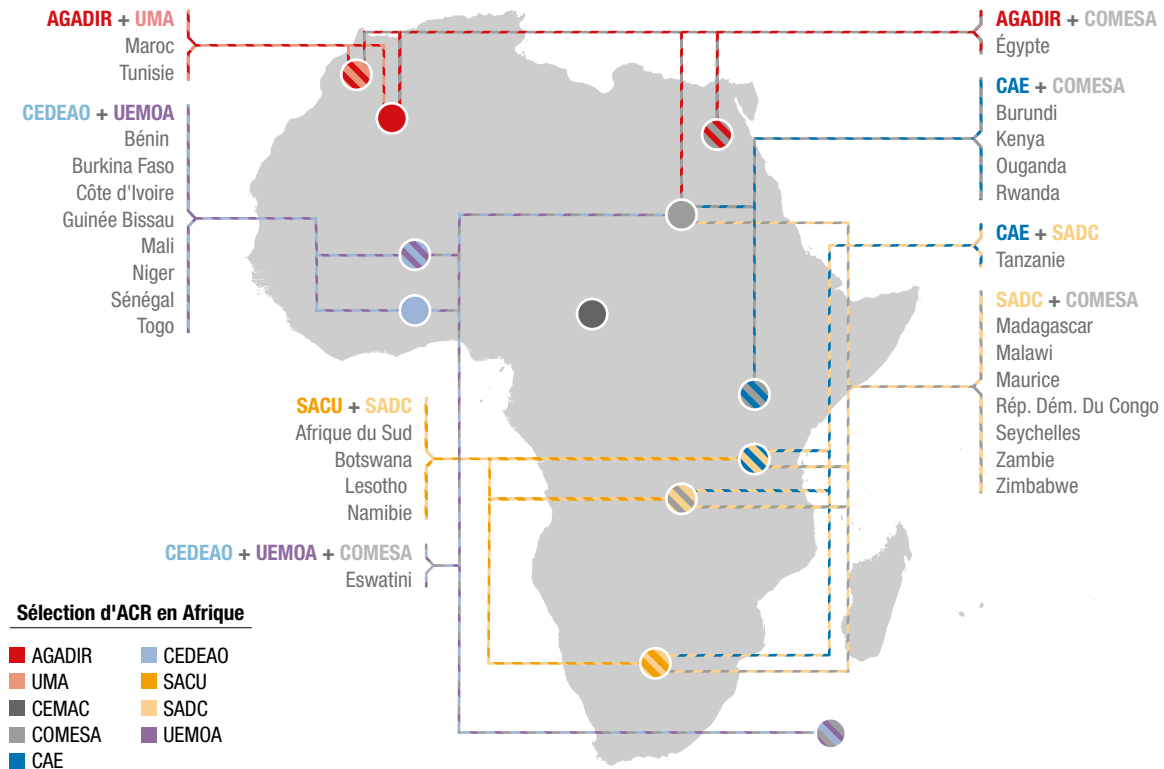
Figure 18. Nombre d'ACR dans le monde et en Afrique, 1995-2021

Source : OMC (2021).

l'Afrique représente environ 10 % du total mondial. En outre, la croissance des ACR a été relativement lente en Afrique par rapport à d'autres régions du monde. La croissance a notamment ralenti depuis 2007 : les chiffres en Afrique ont augmenté d'environ un quart, passant de 26 à 33, tandis qu'ils ont doublé dans le monde, passant de 153 à 305.

L'adoption relativement faible des ACR en Afrique peut être attribuée à au moins quatre raisons. Tout d'abord, la capacité institutionnelle nécessaire pour concevoir et mettre en œuvre des accords commerciaux transversaux qui touchent divers secteurs de l'économie et impliquent un grand nombre de parties prenantes nationales et étrangères n'est sans doute pas aussi facilement disponible qu'ailleurs (Parshotam, 2018). Deuxièmement, des environnements politiques et institutionnels plus instables peuvent affecter les longues négociations que les accords commerciaux impliquent normalement. Troisièmement, les complémentarités économiques souvent considérées comme la condition sine qua non pour que les ACR produisent les gains économiques et de productivité attendus sont rares (Yang & Gupta, 2005). Et quatrièmement, de puissants groupes d'intérêts et de pression se sont fréquemment opposés aux effets de libéralisation qui découlent des ALE (Morissett, 2000).

La figure 19 illustre la couverture géographique d'un certain nombre d'ACR africains. Comme on peut le constater, plusieurs se chevauchent, de nombreux pays appartenant à plusieurs d'entre eux et étant donc soumis à des dispositions différentes dans le cadre des accords respectifs. Un certain nombre d'études ont souligné que l'appartenance à plusieurs ACR peut nuire à l'efficacité des ACR africains en inhibant leur plein potentiel de stimulation du commerce intra-régional (Yang & Gupta, 2005 ; Chacha, 2008). En outre, le chevauchement ajoute également aux charges des États membres, car il multiplie les procédures douanières, les tâches administratives et les obligations de chaque ACR qui doivent être prises en compte dans le processus d'élaboration des politiques (CEA, 2004). Tous ces facteurs peuvent en effet créer des goulets d'étranglement et inhiber la croissance des ZES, étant donné les obstacles administratifs et réglementaires supplémentaires qui pèsent sur les épaules des gestionnaires de ZES.

Figure 19. Couverture géographique d'une sélection d'ACR en Afrique

Source : basé sur les données de l'OMC.

Note : AGADIR = Accord d'Agadir, UMA = Union du Maghreb arabe, CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, UEMOA = Union économique et monétaire ouest-africaine, SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Parallèlement à la diffusion des accords commerciaux, les pays africains ont tenté de créer des communautés économiques régionales (CER) afin de faciliter l'intégration économique régionale entre les membres des différentes régions et par le biais de la Communauté économique africaine plus large, instituée par le traité d'Abuja de 1991 (Union africaine, 2021). À partir de 2020, l'Union africaine reconnaît huit CER : (i) l'Union du Maghreb arabe (UMA), (ii) le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), (iii) la Communauté des États sahélo-sahariens, (iv) la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), (v) la Communauté économique des États d'Afrique centrale, (vi) la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), (vii) l'Autorité intergouvernementale pour le développement et (viii) la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Presque toutes les CER ont mis en place un ACR et ont tenté de créer une union douanière unique. Tous les pays africains font partie d'au moins une CER, et la majorité des pays participent à plus d'une CER avec d'autres pays africains.

3.3 L'ACCORD SUR LA ZLECAF

Le 21 mars 2018, 44 pays africains ont signé l'accord portant sur la création de la ZLECAF, donnant ainsi naissance à la plus grande zone de libre-échange au monde par le nombre de pays participants depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le 30 mai 2019, l'accord est entré en vigueur après sa ratification par 22 pays africains, et en janvier 2021, les pays ont commencé à opérer sous le régime de la ZLECAF. Cet accord est considéré comme une étape clé pour promouvoir la Communauté économique africaine, telle qu'envisagée par le traité d'Abuja de 1991 de l'Organisation de l'unité africaine, et pour atteindre l'objectif d'une Afrique unie et prospère inscrit dans l'Agenda 2063. La ZLECAF est l'une des nombreuses initiatives promues par l'Union africaine pour renforcer la transformation structurelle et améliorer la compétitivité des produits industriels africains. Parmi les autres initiatives continentales, on peut citer le cadre « Boosting Intra-African Trade », qui entend porter le commerce intra-africain à 25 % de l'ensemble du commerce africain au cours de la prochaine décennie, et le Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique, qui vise à catalyser les ressources financières et non financières pour améliorer les performances industrielles de l'Afrique.

Tant la théorie économique que les données quantitatives apportent un soutien solide à l'idée que l'intégration régionale peut contribuer de manière significative au développement économique du continent (CNUCED, 2019a). Il est probable que l'approfondissement de l'intégration entre les pays africains ouvre un certain nombre d'opportunités, telles que (i) la création d'économies d'échelle et l'accès à des intrants intermédiaires moins chers pour les entreprises africaines, (ii) la formation de CVR et leur intégration dans les CVM, (iii) la possibilité pour les consommateurs africains d'accéder à des produits finaux moins chers importés de pays africains, (iv) la transformation structurelle des économies africaines, qui passent d'une économie fondée sur les ressources et à faible valeur ajoutée à une économie plus diversifiée et fondée sur la connaissance, et (v) la réduction des risques liés au chevauchement des règles commerciales dans le cadre des ACR actuels (Saygili et al, 2018). Néanmoins, des critiques mettent en garde contre le risque que de nombreux pays, notamment les pays les moins avancés (PMA), voient leurs revenus réels diminuer en raison de la concurrence accrue, de la perte de recettes tirées des droits de douane et des effets sur les termes de l'échange (CNUCED, 2020a ; CNUCED, 2020b).

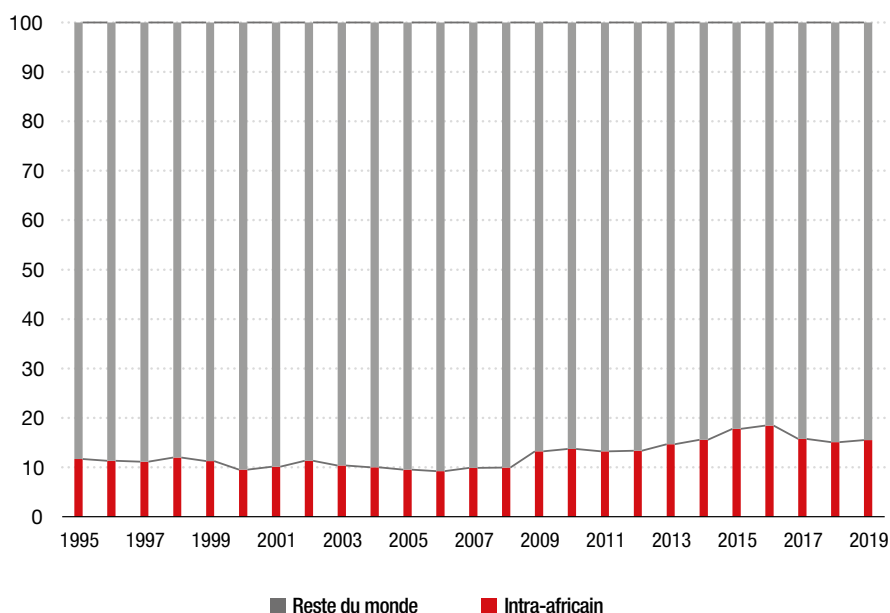
Outre les risques de la libéralisation, il est largement admis que les opportunités générées par une intégration régionale plus poussée ne se concrétiseront pas pleinement si les pays africains ne développent pas des capacités productives, leur permettant de tirer parti des complémentarités entre leurs économies (CNUCED, 2019b). Comme le montre ce chapitre si les ZES sont soigneusement mises en œuvre, elles peuvent constituer un outil complémentaire efficace pour développer la capacité de production des pays africains en contribuant à attirer des entreprises dans des secteurs et des industries stratégiques. En outre, bien que la contribution des ZES au commerce intra-africain ait été minime jusqu'à présent, il est possible d'accroître leur part dans le commerce régional avec l'établissement de la ZLECAF. Dans le même temps, la poursuite des ZES dans un environnement plus intégré au commerce présente des menaces, telles que des tensions économiques et politiques fondées sur des allégations de concurrence déloyale, et des menaces qui peuvent entraver considérablement le programme de l'accord. Toutes ces raisons font que la compréhension du lien entre la ZLECAF et les ZES joue un rôle central dans l'intégration régionale et l'industrialisation en Afrique.

3.4 EXAMEN DE LA STRUCTURE DU COMMERCE INTRA-AFRICAIN

3.4.1 Tendances actuelles

Bien que la tendance ait été à la hausse depuis le début du millénaire jusqu'en 2012, le commerce total de l'Afrique représente toujours une part modeste du commerce mondial de marchandises, soit environ 3 % seulement. Le commerce intra-africain (exportations plus importations) représente une part encore plus faible, soit à peine 16 % du commerce total de l'Afrique en 2019 (figure 20). La ligne de tendance de la figure 20 montre que la part du commerce intra-africain a augmenté entre 2007, où il ne représentait que 10 % du commerce total, et 2016, où il a atteint 18 % du total. Depuis lors, l'expansion du commerce intra-africain a quelque peu marqué le pas. Globalement, la part du commerce intra-régional en Afrique reste faible par rapport à celle des autres régions du monde. À titre de comparaison, en 2017, le commerce intra-régional représentait 47,4 % dans les Amériques, 61,1 % en Asie, 67,1 % en Europe et 7,2 % en Océanie. La part du commerce intra-régional est plus élevée dans certaines CER, comme la SADC, la CAE et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, où en 2017 le commerce intra-régional représentait respectivement 21 %, 11 % et 10 % du commerce total de la CER (CNUCED, 2019b).

Figure 20. Flux commerciaux à l'intérieur et à l'extérieur de l'Afrique, 1995-2019 (en pourcentage)



Source : CNUCEDStat.

Le degré d'intégration commerciale varie selon les pays africains. Alors que certains pays sont relativement bien intégrés dans la région et dans leur sous-région, d'autres, notamment les petits exportateurs de produits de base, dépendent fortement du commerce avec le reste du monde. En 2015-2017, les cinq pays ayant les parts les plus élevées d'exportations intra-africaines étaient Eswatini (70,6 %), la Namibie (52,9), le Zimbabwe (51,6), l'Ouganda (51,4)

et le Togo (51,1). Les cinq pays ayant la plus faible part d'exportations intra-africaines étaient le Tchad (0,2 %), la Guinée (1,6), l'Érythrée (2,3), la Guinée équatoriale (3,5) et Cabo Verde (3,6). Si l'on considère le volume absolu du commerce intra-africain, les cinq plus grands contributeurs étaient l'Afrique du Sud (33 % de toutes les exportations intra-africaines), le Nigeria (10), la Côte d'Ivoire (5), l'Égypte (4,5) et l'Algérie (3,4) (CNUCED, 2019b).

En ce qui concerne la composition des échanges, le commerce intra-africain présente une plus grande diversification des produits et une part plus importante de produits manufacturés à forte intensité de compétences et de technologie. Alors que les produits primaires représentent 82 % du total des exportations africaines vers le reste du monde, les produits manufacturés occupent une place prépondérante dans le commerce intra-africain, avec 43 % du total. En particulier, les produits manufacturés à moyenne ou haute qualification et à forte intensité technologique représentent 27 % des exportations intra-africaines, contre 11 % des exportations africaines vers le reste du monde (CNUCED, 2019b).

3.4.2 La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf)

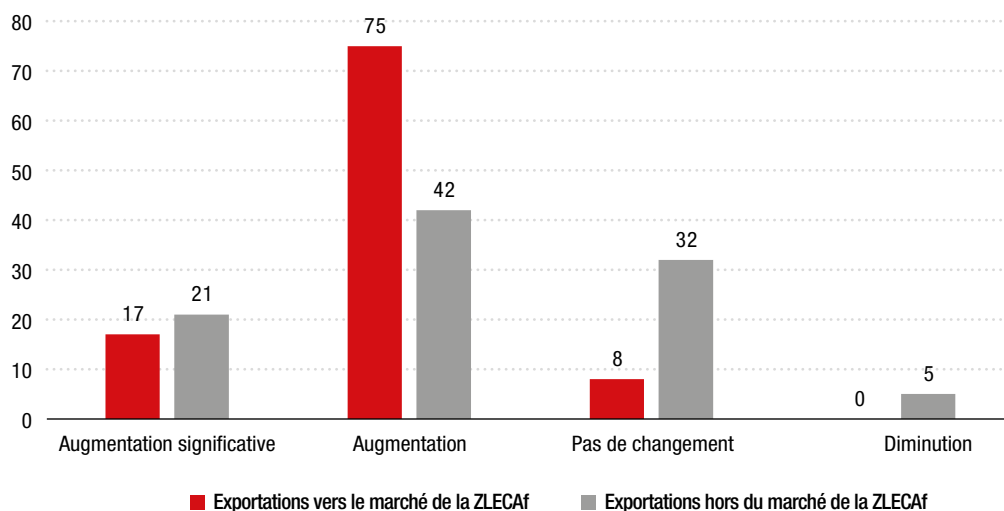
La ZLECAf est censée stimuler le commerce intra-africain en réduisant les coûts commerciaux et en faisant progresser l'industrialisation dans les pays africains. L'ampleur de cette augmentation sera probablement déterminée par le degré de libéralisation introduit par l'accord. La capacité de la ZLECAf à développer son plein potentiel dépendra fortement de son aptitude à réduire les barrières commerciales tarifaires et non tarifaires (CNUCED, 2019a). Selon la Commission économique pour l'Afrique (2018), la ZLECAf devrait stimuler le commerce intra-africain de 40 à 50 % d'ici 2040, par rapport à un scénario sans ZLECAf. En ce qui concerne les exportations intra-africaines, la ZLECAf devrait permettre d'augmenter les exportations au sein du continent de 25 à 30 % d'ici 2040 (CEA, 2017). Compte tenu de la faible part des produits de base dans le commerce intra-africain, la ZLECAf peut être un outil efficace pour détacher les économies africaines des industries extractives, tout en favorisant la diversification des produits manufacturés. La Commission économique pour l'Afrique prévoit que les secteurs de l'habillement, du textile, des équipements de transport, du bois et du papier, et de l'électronique seront ceux qui bénéficieront le plus de l'impulsion donnée au commerce intracontinental (CEA, 2017). En outre, la diversification vers des industries à forte intensité de main-d'œuvre devrait permettre de créer davantage d'emplois pour les 30 millions d'Africains qui devraient entrer sur le marché du travail chaque année d'ici à 2030 (CEA, 2020).

3.4.3 Le rôle des ZES

En raison du manque de données transnationales sur les marchés de destination des exportations des ZES africaines, il est pratiquement impossible de déterminer l'importance exacte des ZES pour le commerce intra-africain. Cela étant, de nombreuses ZES ont été créées en tant que ZFE, ce qui a induit une intégration limitée dans les CVR et peu de liens avec les économies régionales. Cette situation s'explique en partie par les préférences commerciales généreuses accordées aux pays membres de l'Union africaine, notamment pour les produits textiles et les vêtements, par l'Union européenne (UE) dans le cadre du régime SPG (système de préférences généralisées) et par les États-Unis dans le cadre de l'AGOA. Ces accords favorisent la production manufacturière légère dans l'industrie textile et ont poussé certains pays africains à réorienter leurs politiques commerciales et leur promotion vers les marchés européens et nord-américains, plutôt que vers les marchés africains.

Les recherches ont mis en évidence certaines exceptions notables, comme les ZES situées en Afrique du Sud, au Nigeria et au Rwanda (section 4.1.3). Plusieurs entreprises ont commencé à desservir les marchés locaux et régionaux, ce qui a également été facilité par l'absence de restrictions strictes sur les ventes au sein du marché local. En République-Unie de Tanzanie, de nombreuses entreprises du programme ZFE visent le marché régional africain, en tirant parti de la position du pays en tant que passerelle vers les pays du COMESA et de la SADC (Farole, 2011). En outre, diverses observations font apparaître une plus grande implication des ZES dans le commerce intra-africain suite à la mise en œuvre de la ZLECAf. Grâce à cet accord, les exportations des ZES devraient augmenter de 20 % en moyenne dans les pays de la zone et de 15 % en dehors de ces pays¹ (figure 21). Bien que l'on s'attende à ce que l'IDE augmente davantage en dehors de l'Afrique qu'à l'intérieur (30 % contre 15 %), la ZLECAf pourrait entraîner une hausse de l'IDE en provenance de certaines économies africaines, à savoir l'Afrique du Sud et le Nigeria et, ainsi que l'Égypte, l'Éthiopie et le Sénégal. En définitive, la question de savoir si les ZES joueront un rôle clé dans le commerce intra-régional ou si elles sont destinées à rester marginales dépendra - du moins en partie - des dispositions spécifiques adoptées par l'accord ZLECAf visant à faciliter l'inclusion des ZES dans les CVR.

Figure 21. Impact attendu de la ZLECAf sur les ZES (en pourcentage de répondants)



Source : CNUCED & AEZO (2020).

3.5 LE LIEN ZLECAF-SEZ : ENJEUX

Le lien entre les ZES et les ACR a de multiples facettes et peut se révéler complexe. Il ne traduit pas une relation positive sans équivoque et ne considère pas les deux dispositifs comme des options irréconciliables. Bien qu'un certain nombre d'auteurs aient plaidé en faveur de l'intégration des ZES dans les ACR (Dobronogov et Farole, 2012), des critiques ont également été formulées quant aux raisonnements économiques incohérents et aux risques associés à une « course aux armements en matière d'incitation à l'investissement » entre les pays membres de l'ACR (Sargent et Matthews, 2011 ; Farole, 2011). Plutôt que de suivre une relation

linéaire et directe, il semble que, lorsque les ZES et les ACR coexistent, des éléments différents peuvent prévaloir en réponse à des choix de politique économique et stratégique spécifiques, déterminant ainsi si les deux instruments politiques finissent par travailler en synergie vers des objectifs communs ou au contraire s'entraver. Les administrateurs de ZES africaines doivent donc être conscients de l'ensemble des nouvelles opportunités et menaces découlant de la coexistence des ZES et des ACR, en particulier après l'introduction de la ZLECAf (tableau 5).

Tableau 5. Opportunités et menaces découlant de la coexistence des ZES et des ACR

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Accès à des intrants moins coûteux et de meilleure qualité sur l'ensemble du marché africain (avantages statiques) • Réduction des coûts commerciaux, induisant potentiellement une baisse des coûts de production et une amélioration de la compétitivité des entreprises implantées dans les ZES • Meilleur accès au marché, favorisant la spécialisation des ZES et les économies d'échelle (avantages dynamiques) • Consolidation des CVR dont les ZES situées dans les zones frontalières peuvent tirer parti 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence de pure perte au niveau régional pour attirer les IDE • Dépendance excessive à l'égard des subventions fiscales et des normes ESG moins strictes pour surpasser les concurrents régionaux • Triangulation commerciale, pouvant entraîner une érosion des recettes fiscales nationales • Les marchandises fabriquées dans les ZES s'infiltrent dans le territoire douanier national, ce qui peut détériorer la compétitivité des entreprises locales • Détérioration de la réputation des ZES suite à la triangulation commerciale et aux flux commerciaux illicites

Source : basé sur Koyama (2011), Farole (2011), Dobronogov & Farole (2012) et Woolfrey (2013).

En théorie, les exploitants de ZES peuvent bénéficier de l'introduction de la ZLECAf de plusieurs manières. À condition que les ZES bénéficient d'un traitement préférentiel dans le cadre du régime commercial de la ZLECAf, l'accord peut offrir des avantages statiques et dynamiques aux ZES, tant au niveau des entreprises qu'au niveau de l'économie au sens large. Au niveau de l'entreprise, l'ACR donne accès à des intrants moins coûteux et de meilleure qualité en élargissant la taille du marché intérieur et en réduisant les barrières commerciales. Compte tenu de l'importance de l'accès au marché en tant que déterminant majeur de la localisation des investissements, la ZLECAf doit permettre aux ZES, en particulier celles situées sur de petits marchés nationaux, de développer des opportunités commerciales qui seront disponibles pour les entreprises locales comme pour les entreprises étrangères. Du point de vue de l'économie au sens large, la ZLECAf peut stimuler l'industrialisation et la spécialisation dans les ZES en renforçant les CVR et en permettant aux ZES de conserver des économies d'échelle (Koyama, 2011).

D'un autre côté, les ZES peuvent être considérées comme un outil politique de premier plan pour s'attaquer aux goulets d'étranglement institutionnels, infrastructurels et productifs qui peuvent survenir avec la mise en œuvre de la ZLECAf. Grâce à la mise en place de conditions propices au commerce et à l'investissement, les ZES peuvent constituer un élément précieux des initiatives de développement régional proactives visant à lever les obstacles au commerce, qu'ils soient institutionnels, infrastructurels ou liés à la production. En outre, les ZES peuvent fonctionner en parallèle avec les objectifs de la ZLECAf en stimulant le développement de liens transfrontaliers en amont et en aval. Les ZES frontalières et transfrontalières situées stratégiquement le long des corridors économiques régionaux peuvent être un moteur important du commerce intra-régional (Dobronogov & Farole, 2012).

En effet, les opportunités qui découlent de la proximité géographique et de la complémentarité économique peuvent être mieux exploitées dans l'environnement réglementaire amélioré, avec

des installations de traitement partagées, ainsi que des infrastructures et des plateformes logistiques généralement mises à disposition par les ZES (CNUCED, 2019c).

Pourtant, l'intégration des ZES dans le régime commercial de la ZLECAf va devoir faire face à d'importantes difficultés. Certaines études ont fait observer que les ZES et les ACR obéissent à des logiques contradictoires, de sorte que les ZES seraient toujours en conflit avec les efforts d'intégration régionale (Sargent & Matthews, 2001 ; Farole, 2011), tandis que d'autres ont mis l'accent sur les problèmes d'action collective qui ne feraient qu'aggraver les tensions économiques entre pays voisins (Farole, 2011, Woolfrey ; 2013). Parmi les risques posés par la poursuite simultanée de l'intégration régionale et des stratégies de développement basées sur les zones économiques, les problèmes d'action collective sont sans doute les plus nuisibles et les plus difficiles à minimiser, étant donné le cercle vicieux qui pourrait potentiellement naître de la méfiance mutuelle et d'une concurrence néfaste (Woolfrey, 2013). Parmi les pays africains, l'adhésion à une zone de libre-échange pourrait accroître la concurrence pour attirer les IDE régionaux par le biais de politiques de ZES toujours plus généreuses, offrant des incitations supplémentaires - sous la forme à la fois de subventions fiscales et d'un respect moins strict des normes ESG - alimentant ainsi la dépendance aux subventions fiscales et affaiblissant les normes ESG.

Il ressort de certaines observations que les entreprises étrangères ont tendance à choisir d'abord la région dans laquelle investir, puis à évaluer les différentes incitations fiscales et non fiscales offertes par les programmes nationaux de ZES (Farole, 2011). Cette séquence peut avoir deux conséquences importantes pour les pays africains intégrés au niveau régional. Tout d'abord, dans le cadre d'une concurrence stérile au niveau régional, les ZES pourraient être au centre d'une « course aux armements » ou d'une surenchère d'incitations, les pays utilisant les incitations politiques liées aux ZES comme moyen d'attirer les IDE sur leur territoire. Les nations africaines pourraient donc se retrouver engagées dans un nivellement par le bas et confrontées à un dilemme du prisonnier : alors qu'elles bénéficieraient d'une coopération au niveau régional, elles agissent dans leur propre intérêt, en essayant d'offrir les meilleures incitations tout en faisant pencher la balance vers des normes ESG plus faibles dans l'espoir de surpasser leurs concurrents régionaux. Par conséquent, étant donné la rigidité des incitations et leur tendance à l'inflation, de telles concurrences pourraient finir par transférer les loyers aux investisseurs étrangers, et par miner les recettes fiscales nationales et réduire considérablement la qualité et la durabilité à long terme des investissements étrangers (Woolfrey, 2013). Le cas des ZES chinoises est représentatif des effets néfastes d'une telle concurrence stérile : les politiques relatives aux ZES étant de plus en plus transférées au niveau régional, de nombreux gouvernements locaux chinois se sont fait concurrence pour construire les ZES les plus attrayantes et se sont retrouvés avec des investissements inutiles, une concurrence déloyale et un échec partiel (Chen, 2019). La réduction des normes environnementales et sociales pourrait également dissuader les entreprises étrangères des secteurs en contact avec la clientèle, qui font l'objet d'une attention croissante pour respecter des normes plus strictes dans leur production.

Deuxièmement, il est peu probable qu'une telle concurrence laisse la région - tant les sous-régions que le continent dans son ensemble - en meilleure posture en termes d'augmentation des flux d'IDE. Cela s'explique par le fait que les investisseurs qui décident de pénétrer le marché africain le font avant de prendre en considération les incitations à l'investissement disponibles dans les différents pays. Par conséquent, selon toute vraisemblance, des incitations supplémentaires, sous la forme d'allègements fiscaux et d'une réduction des obligations de

conformité, n'entraîneraient pas une augmentation significative des niveaux d'investissement en Afrique (Farole, 2011). En d'autres termes, l'escalade des incitations au niveau national n'est pas susceptible de modifier substantiellement les décisions d'investissement des entreprises, qui sont généralement prises au niveau régional. Au lieu de stimuler les IDE, le fait de miser sur le plus petit dénominateur commun en termes de normes pourrait donc finir par exacerber des problèmes de longue date entre les pays africains, tels que la stabilité fiscale et les performances environnementales.

Outre une surenchère d'incitations fiscales et non fiscales et une réduction générale des normes ESG, la triangulation et le détournement de trafic pourraient également contribuer à éroder les recettes fiscales des pays. Si les marchandises bénéficiant d'un traitement préférentiel dans les ZES doivent être considérées comme des produits originaires (fabriqués dans le pays de la ZES) et qu'elles pénètrent le territoire douanier, cela pourrait inciter les entreprises locales et étrangères à pratiquer le dumping tarifaire, ce qui compromettrait les politiques de collecte des droits de douane dans le cadre de la ZLECAf (Koyama, 2011). Enfin, les régimes de droits préférentiels accordés aux producteurs des ZES offrent un avantage concurrentiel important par rapport aux entreprises locales basées en dehors des ZES.² Si les produits des ZES étaient autorisés à pénétrer les marchés locaux en franchise de droits ou avaient la possibilité de s'infiltrer dans un pays de manière plus ou moins légale, les producteurs locaux seraient désavantagés en raison des subventions et des exonérations dont ils ne bénéficient pas. En ce sens, la ZLECAf et les ZES risquent d'évincer les fournisseurs locaux, au lieu de favoriser les industries locales (Koyama, 2011). Les risques liés à un nivellement par le bas, à la triangulation commerciale et à la détérioration de la compétitivité des entreprises locales pourraient créer des tensions politiques et économiques entre les États membres de la ZLECAf et compromettre ainsi les efforts d'intégration régionale, tout en érodant la proposition de valeur des ZES et, surtout, en ternissant leur réputation aux yeux des décideurs politiques nationaux et des investisseurs internationaux.

Les opportunités et les menaces évoquées dans les études théoriques se reflètent bien dans les attentes actuelles des ZES. Une enquête récente menée par la CNUCED fournit des preuves des avantages et des menaces potentiels découlant de l'interaction entre la ZLECAf et les ZES. Certains résultats de l'enquête sont illustrés dans les figures 22 et 23.

Figure 22. Impact positif attendu de certains domaines politiques, selon la part de répondants (en pourcentage)

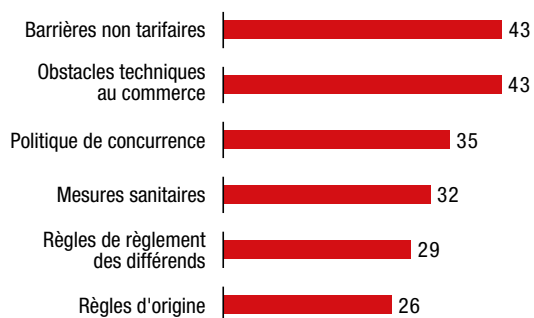


Figure 23. Impact négatif attendu de certains domaines politiques, selon la part de répondants (en pourcentage)



Les ZES sont appelées à bénéficier de la ZLECAf grâce au renforcement de la diversification industrielle, à la promotion de la coopération bilatérale avec d'autres ZES africaines et à l'attraction de nouveaux investissements non africains. La concrétisation de ces opportunités est attribuable à l'élargissement du marché intérieur et à la création de liens commerciaux entre les ZES africaines. Néanmoins, face à une concurrence régionale accrue, la plupart des parties prenantes des ZES anticipent une détérioration des normes de travail et environnementales, et les autorités des ZES s'inquiètent en général de l'hétérogénéité de la taille, des caractéristiques et des réglementations du marché. Les entreprises basées dans les ZES s'inquiètent du fait que les lois nationales imposant des restrictions sur les ventes aux marchés intérieurs peuvent signifier la perte de leur position dans la vente aux marchés régionaux, qui est privilégiée par rapport à celle des entreprises situées en dehors de la zone. Alors que les mesures politiques de la ZLECAf sur la facilitation des échanges et la coopération douanière devraient avoir un impact positif sur les ZES, les mesures politiques de la zone sur les barrières non tarifaires (BNT) et les règles d'origine pourraient avoir un impact négatif sur un nombre considérable de parties prenantes des ZES (plus de 20 %).

Les préoccupations liées aux réglementations des ZES reflètent la nature apparemment contrastée des ZES et des ACR. Bien que les deux politiques visent à favoriser le développement du commerce et l'industrialisation, les ZES restent principalement un outil politique spécifique à une région ou à un pays, alors que les ACR sont des instruments bilatéraux ou multilatéraux impliquant une multitude de pays, chacun ayant son programme de ZES. Ces divergences font que les ACR ont souvent des difficultés à élaborer des cadres réglementaires incluant des règles communes pour les ZES. Lorsque les systèmes réglementaires ne sont pas harmonisés, il existe un risque de dilution des avantages potentiels de ces deux outils majeurs de la politique commerciale (Koyama, 2011).

Dans ce contexte, la pleine exploitation du potentiel de la ZLECAf et des ZES dépendra de la mesure dans laquelle les évolutions politiques futures conduiront à un scénario gagnant-gagnant dans lequel les ZES et la ZLECAf pourront travailler en synergie à l'intégration économique et à l'industrialisation régionales. Dans un scénario idéal, les avantages de l'interaction entre la ZLECAf et les ZES seraient maximisés et les menaces minimisées. Les ZES serviraient de plateformes de logistique et de production industrielle, situées le long des corridors de croissance et offrant des infrastructures et un climat d'investissement propices au commerce transfrontalier africain. Il serait néanmoins primordial que la ZLECAf accorde aux produits fabriqués dans les ZES un traitement préférentiel et la libre circulation sur le marché intérieur africain, tout en harmonisant les programmes d'incitations fiscales à travers l'Afrique pour lutter contre les comportements de surenchère tarifaire et les guerres d'enchères. Les exemptions temporaires et les traitements différentiels intégrés dans la ZLECAf seraient essentiels pour tenir compte des faiblesses structurelles des PMA. Toutes ces questions sont examinées plus en détail à la section 3.8.

3.6 LOIS RÉGISSANT LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES

Cette section présente les différentes dispositions accordées aux ZES par les lois nationales, l'OMC, l'accord ZLECAf et d'autres ACR africains. Ces trois niveaux de gouvernance (national, régional, international) sont souvent en désaccord, octroyant des concessions et imposant des restrictions qui s'opposent souvent. En outre, certaines restrictions imposées aux produits fabriqués dans les ZES ne sont pas compatibles avec le régime de l'OMC. Un système réglementaire non harmonisé peut, non seulement, ne pas parvenir à réduire les coûts

commerciaux non tarifaires, mais risque également d'être contre-productif en dissuadant les entreprises basées dans les ZES d'opérer sur le continent par rapport au reste du monde.

Les cadres réglementaires nationaux, régionaux et internationaux apportent chacun leurs propres opportunités et menaces. Bien que l'adoption de réglementations communes puisse généralement faciliter une concurrence loyale entre les ZES, tant au sein de l'Afrique qu'avec d'autres ZES hors du continent, les gestionnaires et les exploitants des zones sont confrontés à des risques importants lorsque les dispositions accordées à chaque niveau de gouvernance sont contradictoires. À cet égard, les opérateurs africains de ZES ont tout à gagner de l'harmonisation et de l'alignement des lois relatives aux ZES afin d'éviter les risques de conflits réglementaires, ce qui leur permettrait de profiter pleinement des avantages découlant de l'égalité des chances et des opportunités liées à la ZLECAf et aux autres ACR africains.

3.6.1 Lois nationales

Les lois sur les ZES constituent le cœur du cadre réglementaire. Elles régissent les dispositions spéciales relatives aux ZES et traitent d'une multitude de questions politiques, notamment le commerce, la promotion et la facilitation des investissements, l'immobilier, la fiscalité et les réglementations en matière de travail et d'environnement. La majorité des lois relatives aux ZES offrent d'importantes subventions fiscales sous forme d'exonérations d'impôts, comme indiqué au chapitre 2.

Les exportations des ZES sont vendues sur le marché international ou entrent sur le marché intérieur. Compte tenu de l'ampleur des subventions fiscales et des traitements préférentiels accordés aux biens produits dans les ZES, de nombreux pays de l'Union africaine ont adopté des lois nationales réglementant l'exportation des biens des ZES sur leur territoire douanier national. Plusieurs systèmes réglementaires nationaux imposent des restrictions aux exportations des ZES afin d'éviter une concurrence déloyale avec les produits nationaux. Alors que certains pays autorisent les exportations des ZES vers les marchés nationaux moyennant le paiement de droits de douane, d'autres pays imposent des exigences strictes en matière d'exportation, n'autorisant qu'un faible pourcentage des produits des ZES à être importés sur les territoires douaniers nationaux.

Au Kenya, l'article 34 (k) de la Loi sur les zones économiques spéciales prévoit des sanctions fiscales et pénales pour les promoteurs et les exploitants de ZES qui permettent la fuite de marchandises d'une ZES vers le territoire douanier. Les biens provenant d'une ZES peuvent être exportés hors du Kenya ou échangés au Kenya moyennant le paiement de droits de douane. De même, l'Égypte³ et le Rwanda⁴ admettent les marchandises produites dans les ZES sur le marché intérieur moyennant le paiement de droits de douane, à condition qu'elles satisfassent aux règles d'origine nationales (encadré I).

Encadré I. Règles d'origine

Les règles d'origine sont le mécanisme utilisé pour déterminer la source nationale d'un produit. Selon la CNUCED, « les règles d'origine constituent un véritable passeport qui permet aux marchandises d'entrer et de circuler en franchise de droits à l'intérieur d'une zone de libre-échange ». Les règles d'origine sont une mesure importante pour soutenir la politique commerciale étant donné que les droits et les restrictions commerciales sont généralement imposés à la source des importations. Il n'existe pas de consensus sur la pratique des gouvernements en matière de règles d'origine : certains pays appliquent des critères fondés sur le contenu local et la transformation substantielle ; d'autres appuient leur réglementation sur un changement de classification tarifaire (CCT).

En revanche, des pays tels que le Gabon, le Ghana, la République-Unie de Tanzanie⁵ et l'Ouganda imposent des restrictions à l'exportation des marchandises produites dans les ZES, indépendamment de leur qualification au titre des règles d'origine. En République-Unie de Tanzanie, la Loi sur les zones économiques spéciales prévoit que les exportations des ZES vers le marché intérieur ne doivent pas dépasser 20 % de la production annuelle totale d'une entreprise établie dans une ZES. En Ouganda⁶, le cadre réglementaire fixe également un plafond similaire, à savoir 20 % des exportations d'une entreprise implantée dans une ZES. D'autres pays du continent ont mis en place des politiques plus ou moins restrictives. Le Gabon⁷ autorise jusqu'à 25 % de la production d'une entreprise de la ZES à être vendue sur le marché intérieur moyennant le paiement de droits d'importation, tandis que le Ghana⁸ autorise jusqu'à 30 % des biens produits dans la ZES à entrer sur le marché intérieur.

L'existence de dispositions relatives aux ZES dans le cadre des multiples lois nationales fait que les ZES à travers l'Afrique ne rivalisent pas sur un pied d'égalité. La proposition de valeur d'une ZES au Kenya, où les entreprises basées dans la ZES bénéficient d'un accès au marché intérieur, est susceptible d'être supérieure à celle des ZES en République-Unie de Tanzanie, où les entreprises basées dans la ZES sont tenues d'exporter au moins 80 % de leur production - et cette restriction peut également s'appliquer au marché plus large de la CAE, comme indiqué dans les sections suivantes. Non seulement ces différences induisent des distorsions dans les décisions d'investissement des entreprises - en particulier pour celles qui considèrent le manque d'accès au marché intérieur comme un obstacle contraignant - mais elles pourraient également déclencher des rivalités entre les pays africains et les autorités nationales chargées des ZES pour cause de concurrence déloyale. Cela s'applique sans doute encore plus dans le contexte des ACR, comme le montrent les sous-sections suivantes. Par conséquent, les gestionnaires de ZES ont tout à gagner de l'harmonisation des lois nationales sur les ZES afin d'éviter la montée des tensions et d'encourager la concurrence entre les ZES africaines sur d'autres aspects plus positifs que les exigences en matière d'exportation, tels que la fourniture d'infrastructures de haute qualité ou l'amélioration du suivi des investisseurs par le biais de services spécialisés.

3.6.2 Le régime de l'OMC

Bien que la plupart des traités commerciaux internationaux ne distinguent pas les ZES et que les règles internationales ne régissent pas les règles d'origine nationales, l'OMC possède des dispositions explicites⁹ qui réglementent certains types d'incitations généralement utilisées dans la politique des ZES. L'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) interdit les subventions à l'exportation et les allègements fiscaux subordonnés à l'utilisation de produits nationaux (article 3 et Annexe I de l'Accord SMC). De même, l'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) identifie les mesures d'investissement, telles que les exigences d'équilibrage des importations et des exportations et les exigences de contenu local, qui sont interdites dans le cadre du régime de l'OMC.¹⁰ Dans le cas spécifique des exportations des ZES, « une restriction sur les ventes à réaliser sur le marché intérieur est en même temps une exigence pour l'entreprise d'exporter une partie de sa production, transformant ainsi les avantages reçus par les entreprises de la zone franche en subventions à l'exportation » (Torres, 2007 : 219).

Les accords SMC et MIC identifient les subventions et les mesures pouvant donner lieu à une action afin d'accorder à certains pays en développement et PMA un certain degré de flexibilité pour améliorer leur accès au marché (art. 27.2 a, accord SMC). Un traitement spécial et différencié est accordé aux PMA¹¹ - pays¹² dont le produit national brut par habitant est inférieur à 1 000 USD (en dollars américains de 1990). Sont par ailleurs exemptés les pays

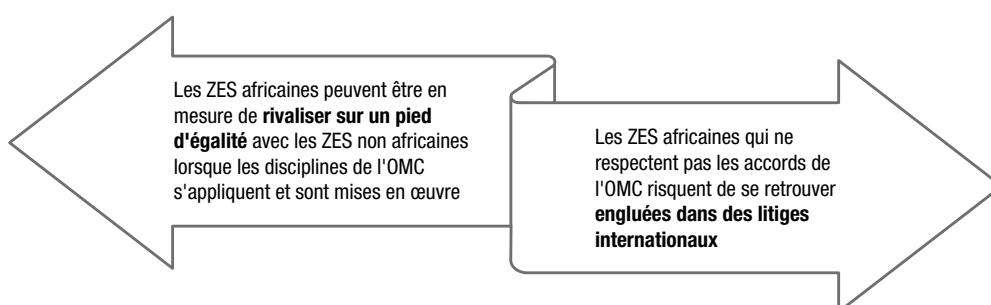
bénéficiant de programmes de droits acquis et qui sont en train de supprimer progressivement les mesures d'incitation ne donnant pas lieu à une action.

Néanmoins, les règles et règlements de l'OMC deviendront de plus en plus pertinents pour un plus grand nombre de pays à mesure que les PMA deviendront des pays en développement et que les pays qui bénéficient actuellement d'un traitement différencié franchiront le seuil des 1 000 USD. Il est donc crucial que les membres de l'Union africaine commencent à éliminer progressivement les exigences en matière d'exportation qui ne sont pas compatibles avec l'OMC. Le changement de politique sans doute le plus important en vue de l'élimination des subventions interdites est la suppression des exigences en matière d'exportation, permettant ainsi aux biens produits dans les ZES d'être importés sur le territoire douanier national sans autre restriction que le paiement des droits et taxes à l'importation (Creskoff & Walkenhorst, 2009).

L'extension de la discipline de l'OMC à un nombre croissant de pays africains a des ramifications à la fois positives et négatives pour les autorités et les décideurs des ZES (figure 24). D'une part, les ZES africaines peuvent espérer rivaliser dans des conditions similaires avec des concurrents internationaux, tels que les zones situées en Asie et en Amérique du Sud. En effet, l'un des objectifs des dispositions de l'OMC est de créer un terrain d'entente permettant aux ZES du monde entier de se livrer à une concurrence loyale, en évitant les incitations inégales et les exigences de performance divergentes qui éroderaient en fait la proposition de valeur de nombreuses ZES, tant en Afrique qu'ailleurs. D'autre part, le nombre de pays africains soumis aux dispositions de l'OMC ne cessant de croître, le risque que les ZES soient victimes de litiges internationaux augmentera également. Dans le monde entier, le type d'incitations offertes dans le cadre des régimes de ZES est devenu une question épineuse. En 2018, par exemple, les subventions à l'exportation concédées dans le cadre du régime indien des ZES ont fait l'objet d'un différend avec les États-Unis au titre de leur incompatibilité avec les articles 3.1 et 3.2 de l'Accord SMC. Les litiges internationaux peuvent être des actions coûteuses, en particulier pour les pays dont les capacités institutionnelles sont limitées.

Dans ce contexte, les administrateurs des ZES africaines devront peut-être échelonner la suppression des exigences en matière de parts d'exportation - et d'autres incitations interdites - afin de respecter la discipline de l'OMC en matière de subventions. Cela permettrait de minimiser le risque de litiges internationaux. À cet égard, des observations montrent que la mise en conformité du régime des ZES d'un pays avec les règles de l'OMC peut avoir des répercussions positives sur les propositions de valeur des ZES, comme en témoigne l'expérience de la République dominicaine (encadré II).

Figure 24. Orientations divergentes de l'application des dispositions de l'OMC pour les ZES africaines



Encadré II. Mettre en conformité le programme des ZES avec la discipline de l'OMC : l'exemple de la République dominicaine

Avec l'application de la discipline de l'OMC à un nombre croissant de pays dans le monde, plusieurs gouvernements et autorités chargées des ZES ont dû repenser les mesures incitatives offertes dans le cadre des régimes nationaux de ZES afin de les rendre conformes aux dispositions des accords de l'OMC. La République dominicaine est représentative d'un pays qui a réussi à éliminer les dispositions illégales par une approche échelonnée tout en maintenant la compétitivité globale de ses ZES.

Ce pays insulaire a été l'un des pionniers mondiaux de l'utilisation des ZES. Créées en 1990, les ZES (zonas francas) ont été un outil relativement efficace pour attirer les IDE, créer des emplois et favoriser la croissance économique (Burgaud & Farole, 2011). À leur apogée, en 2003, les entreprises des ZES représentaient 7,5 % du PIB du pays, favorisées par la proximité des États-Unis et les accords commerciaux préférentiels (par exemple, l'Accord multifibres).

En 2007, l'OMC a fixé à la fin de 2015 la date limite pour l'élimination des subventions à l'exportation interdites en République dominicaine. Avant 2007, pour bénéficier des subventions prévues par le régime des ZES, les entreprises basées dans ces zones devaient exporter au moins 80 % de leur production. L'élimination progressive des subventions s'est faite en deux étapes : tout d'abord, en 2007, les exigences en matière de part d'exportation ont été supprimées pour les produits des industries du cuir, du textile et de l'habillement, et de la chaussure - considérées comme des secteurs prioritaires nationaux. Puis, en 2011, les subventions à l'exportation ont été progressivement supprimées pour toutes les autres industries.

L'impact de la suppression des subventions à l'exportation interdites a été globalement positif. En particulier, l'élimination des exigences en matière de part d'exportation a rendu les ZES plus attrayantes pour les entreprises, car celles-ci n'étaient plus soumises à la distorsion associée aux exigences en matière d'exportation. L'effet positif s'est traduit à la fois par la délocalisation d'entreprises du territoire douanier national vers les ZES et l'entrée de nouvelles entreprises dans les ZES. Après l'élimination des exigences en matière d'exportation, le nombre d'entreprises opérant dans les ZES dominicaines a augmenté d'environ 6 % dans les secteurs prioritaires et non prioritaires. La réinstallation des entreprises locales dans les ZES a également favorisé les liens intersectoriels et une amélioration progressive du contexte industriel local. Malgré la suppression des préférences commerciales dans l'industrie de l'habillement, les ZES du pays ont fourni en 2017 plus de 160 000 emplois directs (soit plus de 30 % de l'emploi industriel national), la part des travailleurs hautement qualifiés n'ayant cessé d'augmenter depuis 2012.

L'exemple de la République dominicaine montre que l'élimination des exigences en matière d'exportation peut non seulement aider les programmes ZES africains à s'aligner sur les réglementations internationales fixées par l'OMC, mais aussi contribuer à rendre le régime ZES plus attrayant aux yeux des investisseurs étrangers et locaux.

Source : Defever et al. (2018).

3.6.3 Les dispositions de l'accord sur la ZLECAf

Par le passé, les ALE ont réglementé les ZES soit en énonçant des clauses spécifiques pour les ZES, soit en établissant des règles d'origine applicables partout dans la zone de libre-échange, y compris dans les ZES. Les règles d'origine sont les critères utilisés pour déterminer la nationalité d'un produit, et donc sa capacité à bénéficier d'un traitement préférentiel dans une zone de libre-échange. Bien que les négociations soient encore en cours, la ZLECAf semble s'appuyer sur les règles d'origine pour réglementer les ZES, sans établir de restrictions spécifiques. Néanmoins, les règles d'origine restent une question en suspens et doivent faire l'objet d'un accord entre les membres de la ZLECAf (tableau 6).¹³

Tableau 6. Principales dispositions relatives aux ZES dans le cadre de la ZLECAf et leur statut

Disposition	Contenu de la disposition	Statut
Article 23 du Protocole sur le commerce des marchandises	Cet article régit l'entrée en vigueur du Protocole d'investissement et d'autres règlements relatifs aux ZES.	L'article est en cours d'élaboration par le Conseil des ministres.
Article 9 de l'Annexe 2 sur les règles d'origine	Cet article fixe les critères selon lesquels les produits fabriqués dans les ZES peuvent obtenir des certificats d'origine.	L'article est en suspens. La Commission de l'Union africaine élabore actuellement un document sur les options relatives aux marchandises provenant des ZES

Source : basé sur les données de la CAE (2020).

L'Accord portant création de la ZLECAf¹⁴ précise que « les marchandises produites dans des zones/ententes économiques spéciales doivent être traitées comme des marchandises originaires à condition qu'elles satisfassent aux règles énoncées dans la présente Annexe et conformément aux dispositions de l'article 23.2 du Protocole sur le commerce des marchandises ». En pratique, la ZLECAf considère les biens produits dans les ZES comme des produits nationaux, leur accordant la libre circulation au sein de la zone au même titre que les biens hors ZES, selon une qualification basée sur les règles d'origine. En fonction de la rigueur des règles d'origine, cette disposition pourrait, en théorie, favoriser le processus d'industrialisation et d'intégration sur le continent, puisque les ZES seraient autorisées à exporter leurs produits vers tous les pays membres de la ZLECAf. Comme nous l'avons souligné précédemment, l'intégration des ZES dans un ACR peut potentiellement doter les entreprises basées dans les ZES d'une vaste gamme d'avantages statiques et dynamiques, allant d'un meilleur accès au marché à de nouvelles possibilités de spécialisation. La réglementation des ZES par le biais d'exigences raisonnables en matière de contenu régional peut également inciter les entreprises basées dans les ZES à créer des liens d'approvisionnement à travers le continent, car les intrants de production régionaux peuvent permettre aux entreprises d'accéder à l'ensemble du marché africain sous un traitement préférentiel (c'est-à-dire des droits réduits).

Le Protocole sur les investissements de l'Accord sur la ZLECAf est en cours de négociation, la phase II ayant été lancée début 2021 et la phase III devant être conclue d'ici fin 2021. Le Protocole sur les investissements de l'Accord sur la ZLECAf pourrait être un accord de référence important à utiliser pour formuler et faciliter une approche africaine commune de la politique d'investissement internationale, tout en ciblant certains des obstacles à l'entrée des IDE. Traditionnellement, les accords internationaux d'investissement étaient axés sur des dispositions de protection des investissements. Les nouvelles approches mettent toutefois de plus en plus l'accent sur la promotion et la facilitation des investissements (MacLeod, 2020). Le Protocole sur les investissements de l'Accord sur la ZLECAf doit intégrer des cadres communs en matière de protection et de facilitation, ce qui aura des ramifications très étendues pour les ZES africaines et les programmes de ZES qui, comme le montre le chapitre 2, comprennent souvent des dispositions concernant ces deux domaines politiques. Le tableau 7 énumère les principales conséquences pour les ZES africaines pouvant découler d'une coopération approfondie dans ce contexte.

D'une manière générale, l'introduction d'un cadre réglementaire commun pourrait aider les autorités des ZES à encadrer les mesures de protection des investissements au niveau national, en transcendant les dispositions qui se chevauchent et en favorisant la collaboration entre les ZES africaines dans des domaines tels que les excès de bureaucratie, les formalités administratives, la transparence et la responsabilité. En outre, la logique d'investissement de

Tableau 7. Principales conséquences et résultats potentiels de la coopération approfondie envisagée par le Protocole sur les investissements de l'Accord

Domaine politique	Conséquences potentielles pour les ZES
Protection des investissements	<ul style="list-style-type: none"> • Obligations juridiques conjointes sur la conduite responsable des entreprises (à savoir obligations des investisseurs) • Objectifs communs pour les investissements continentaux et les IDE (p. ex., capacités productives, développement durable, responsabilité sociale des entreprises, normes ESG) • Renforcement des cadres réglementaires sur la résolution et la prévention des litiges et de l'expropriation - à savoir un traitement juste et équitable • Dispositions communes sur les engagements institutionnels en matière d'environnement, de travail et de protection des consommateurs, en plus des normes d'information financière
Facilitation des investissements	<ul style="list-style-type: none"> • Échange d'informations entre les API • Principes et règles communs pour les procédures administratives • Gouvernance mutuelle basée sur des règles • Plateformes de partage des meilleures pratiques • Coopération technique entre les opérateurs africains de ZES

Source : basé sur les données de la CAE (2019) et Chidede (2021).

nombreuses ZES africaines pourrait être encore renforcée aux yeux des investisseurs qui sont susceptibles de saluer l'adoption d'une législation supranationale sur la résolution des différends entre investisseurs et États, le traitement équitable et l'expropriation (Erasmus, 2021). La concrétisation de ces résultats dépendra toutefois de la portée des dispositions de l'accord ZLECAf et de la question de savoir si elles seront contraignantes et appliquées - par la création d'une autorité régionale de la concurrence - ou flexibles, laissant ainsi aux États membres la liberté de décider comment et dans quelle mesure la réglementation commune est mise en œuvre. Outre le Protocole sur les investissements, d'autres avantages importants pour les ZES pourraient découler de l'Annexe de l'accord ZLECAf sur les BNT (encadré III).

Encadré III. Annexe de l'accord ZLECAf sur les barrières non tarifaires et ses implications pour les ZES

Les BNT sont des réglementations et des procédures restrictives, autres que les droits de douane, qui augmentent le coût de l'importation ou de l'exportation de produits. Les pays africains ont reconnu l'importance d'éliminer ces BNT pour faciliter les investissements et le commerce. En conséquence, ils ont adopté une annexe à l'Accord sur la ZLECAf spécifiquement consacrée aux BNT, qui prévoit la mise en place d'un mécanisme d'identification, de catégorisation et d'élimination des BNT.

L'outil en ligne conçu par la ZLECAf dans ce domaine est particulièrement pertinent. Pleinement opérationnel depuis janvier 2020, le mécanisme en ligne (<https://tradebarriers.africa/>) est ouvert au secteur privé. Les entreprises opérant en Afrique peuvent directement signaler les obstacles au commerce sur le portail. Les plaintes sont ensuite envoyées à des fonctionnaires désignés (appelés points focaux nationaux), qui sont chargés de rassembler les preuves et de trouver des solutions. En outre, un autre élément de l'Annexe de l'accord ZLECAf sur les BNT vise à améliorer la transparence de toutes les réglementations liées au commerce, et pas seulement des obstacles. Des données réglementaires complètes sont collectées au niveau national et diffusées publiquement sur divers portails en ligne tels que le Global Trade Helpdesk.

Encadré III. Annexe de l'accord ZLECAf sur les barrières non tarifaires et ses implications pour les ZES (en conclusion)

Ce type d'initiative, ainsi que d'autres visant à assouplir les barrières liées aux droits de propriété intellectuelle, contribue à améliorer les conditions économiques en Afrique et peut apporter des avantages considérables aux opérateurs et aux entreprises des ZES. Selon la CNUCED, les pays africains pourraient gagner 20 milliards de dollars en termes de croissance du PIB en s'attaquant aux BNT au niveau continental. L'amélioration de la transparence réglementaire peut, en outre, réduire de 25 % les coûts des réglementations non tarifaires. En outre, ces initiatives peuvent répondre à certaines des préoccupations pressantes récemment exprimées par les gestionnaires de ZES sur les effets des BNT supplémentaires suite à la mise en œuvre de l'accord sur la ZLECAf. Les entreprises situées dans les zones, ainsi que les autorités des ZES elles-mêmes, pourront signaler directement tout goulet d'étranglement ou toute pratique douteuse dans leurs opérations quotidiennes. À condition que les ajustements soient ensuite mis en œuvre, un climat commercial plus accessible et transparent peut contribuer à améliorer les conditions économiques des entreprises basées dans les ZES et, potentiellement, de leurs fournisseurs locaux.

Source : CNUCED (2021).

Alors que les éléments inclus dans l'accord sur la ZLECAf pourraient bien être bénéfiques aux ZES en termes d'élargissement de l'accès au marché et d'économies d'échelle, l'accord laisse de côté trois domaines politiques principaux qui risquent de saper le rôle des ZES en tant que moteurs du développement économique (tableau 8). Premièrement, les dispositions de l'accord sur la ZLECAf entrent en conflit avec les lois nationales, ce qui signifie que l'harmonisation des cadres réglementaires est nécessaire pour éviter les obstacles à l'intégration économique. En effet, outre le fait qu'elles sont incompatibles avec l'OMC, les exigences nationales en matière d'exportation qui fixent un plafond au pourcentage de la production des ZES pouvant être vendue sur le marché intérieur peuvent gravement entraver l'intégration économique régionale. Avec la mise en œuvre de l'accord sur la ZLECAf, le marché intérieur s'étend dans tous les États membres de la ZLECAf, qui représenteront à terme la majeure partie du territoire africain. Par conséquent, dans des pays comme le Ghana et la République-Unie de Tanzanie, où les ventes intérieures sont limitées, seul un petit pourcentage de la production des ZES serait autorisé à entrer sur le marché intérieur africain, ce qui rendrait les ZES moins attrayantes pour les investisseurs qui cherchent à desservir le marché régional. Cela pourrait avoir un impact majeur sur les investissements dans les ZES, étant donné que, comme le montre le chapitre 4, un certain nombre de ZES ont réussi à attirer le commerce et les investissements en tirant parti de leur rôle de plaque tournante du commerce régional. L'interdiction des ventes aux marchés régionaux africains en vertu des lois nationales pourrait alors provoquer une fuite des investissements, car la proposition de valeur de ces ZES serait considérablement érodée.

Deuxièmement, dans le cadre des accords actuels, les ZES peuvent être au cœur d'une concurrence stérile pour attirer les IDE en augmentant les incitations fiscales et en abaissant les normes ESG, ainsi que le mentionne la section 3.2.

Les exploitants africains de ZES pourraient finir par être à la fois les victimes et les auteurs d'un nivellement vers le bas, qui, à son tour, pourrait entraîner des tensions politiques et économiques accrues et réduire à néant les gains économiques censés découler d'une intégration régionale renforcée. Cela peut être dû au fait que, bien que l'accord sur la ZLECAf couvre des domaines politiques qui ont été largement négligés par d'autres ACR africains, tels que la propriété intellectuelle et les entreprises commerciales d'État, et qu'il est généralement considéré comme favorisant une intégration plus profonde, il ne comprend pas de dispositions sur les aides de l'État (subventions), les lois environnementales,

Tableau 8. Risques potentiels pour les ZES africaines dans le contexte du cadre réglementaire de la ZLECAf

Risques pour les ZES africaines	Source du risque
Accès restreint au marché	<ul style="list-style-type: none"> • Conflit entre l'accord ZLECAf et les lois nationales réglementant la part de la production des ZES qui peut être vendue sur le marché intérieur
Surenchère régionale en matière d'incitations	<ul style="list-style-type: none"> • L'accord ZLECAf ne couvre pas les domaines politiques sensibles, tels que les aides d'État et la réglementation environnementale
Flux financiers illicites et fausse facturation des échanges	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de mesures visant à minimiser le risque de triangulation commerciale et de contournement tarifaire

Source : CNUCED.

les réglementations du marché du travail et les marchés publics (Banque mondiale, 2020b). Cette situation contraste avec d'autres ACR africains, tels que le COMESA, la CAE et la SADC, qui comportent des dispositions relatives aux subventions et aux normes en matière de travail et d'environnement. Si aucune disposition n'est introduite pour réglementer les aides de l'État et contrôler l'étendue et l'ampleur des incitations que les différents pays peuvent concéder dans le cadre de leur politique en matière de ZES, il est à craindre que les autorités chargées des ZES se livrent à une surenchère régionale en matière d'incitations. Par conséquent, les ZES pourraient perdre leur viabilité commerciale, car les recettes fiscales perdues pourraient l'emporter sur les avantages statiques et dynamiques induits par les ZES, et les normes environnementales et sociales globales des zones pourraient finir par être considérablement abaissées pour attirer les investisseurs étrangers.

Enfin, dans le cadre des accords actuels, les ZES africaines pourraient connaître une augmentation des flux financiers illicites et de la fausse facturation commerciale, avec une plus grande fuite des marchandises en franchise de droits des zones vers l'économie nationale. Cela peut causer d'autres dommages, non seulement par des conséquences fiscales négatives mais aussi par une concurrence déloyale avec les produits nationaux. En particulier, les mesures visant à minimiser le risque de triangulation commerciale et de contournement tarifaire - c'est-à-dire les protocoles d'accord et les initiatives mutuelles visant à renforcer la capacité des autorités douanières nationales - semblent faire défaut dans le cadre du dispositif ZLECAf, du moins au stade actuel. Le risque de fuite de la production des ZES vers le territoire national est potentiellement amplifié par l'introduction de la ZLECAf. Comme décrit dans la section 3.2, cette pratique pourrait évincer les entreprises locales non-SEZ qui sont ainsi désavantagées (Koyama, 2011).

3.6.4 Les Accords commerciaux régionaux africains (ACR)

Les effets des lois sur les ZES dans le cadre d'autres ACR africains peuvent également servir de point de référence pour les développements futurs dans le contexte de la ZLECAf. Alors que les ACR africains ont parfois ouvert des opportunités de marché régional pour les ZES, renforçant ainsi leur proposition de valeur aux yeux des investisseurs, les restrictions nationales imposées aux ZES, combinées aux dispositions strictes des ACR, peuvent considérablement entraver les efforts d'industrialisation et d'intégration régionale.

La majorité des ACR africains traitent les marchandises des ZES comme des marchandises originaires, à condition qu'elles remplissent les conditions définies par les règles d'origine respectives (tableau 9). Toutefois, les règles d'origine peuvent être plus ou moins strictes selon l'ACR. Les règles d'origine du COMESA, par exemple, sont relativement souples, autorisant jusqu'à 60 % d'intrants étrangers dans les produits commercialisés sur le marché intérieur de la région.¹⁵

Tableau 9. Règles d'origine et restrictions à l'exportation des ZES dans certains ACR africains

ACR	Dispositions et traitement	Source
Marché commun des pays de l'Est et de l'Ouest (COMESA)	Contenu local d'au moins 60 % dans les produits de la ZES pour qu'ils soient considérés comme produits originaires	Article 2.2.3 du Protocole sur les règles d'origine
Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)	Réglementation stricte sur le contenu local à considérer comme produits originaires (les pourcentages varient de 30 à 70 %) et restrictions sur les exportations des ZES vers le marché intérieur (20 % maximum)	Annexe VII du Règlement de l'Union douanière de la CAE
Communauté économique des États de l'Afrique centrale	Aucune disposition spécifique	-
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)	Les marchandises des ZES ne doivent pas être considérées comme des produits originaires	Article 7 du protocole de la CEDEAO
Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)	Seuils de contenu local par produit pour le traitement en tant que marchandises originaires Régime spécial pour les produits textiles et les vêtements produits dans les ZES et exportés vers l'UDAA	Manuel de l'ALE de la SADC et Annexe I du Protocole sur le commerce
Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)	Les produits des ZES n'ont pas qualité de produits originaires	Article 8 du Protocole additionnel sur le commerce

Source : basé sur les données de la CNUCED (2018).

D'autres ACR, comme la SADC, bien qu'ils n'aient pas de disposition spéciale régissant les produits fabriqués dans les ZES, ont des règles d'origine plus strictes, spécifiques aux produits, qui exigent un pourcentage plus élevé de contenu local. Certains ACR prévoient des règles d'origine strictes pour les marchandises des ZES, sous la forme d'exigences de contenu local, et fixent un plafond au volume de la production des ZES qui peut être exportée vers les territoires douaniers. La CAE, par exemple, fixe des pourcentages distincts de contenu local pour que les marchandises puissent être qualifiées de produits originaires, allant de 30 % pour les produits chimiques à plus de 70 % pour les produits du tabac. En outre, les dispositions de la CAE prévoient que les marchandises de la ZES exportées vers le territoire douanier ne doivent pas dépasser 20 % de la production annuelle totale de la société concernée.¹⁶ Souvent, ces dispositions entrent en conflit avec les réglementations nationales, ce qui est le cas de la CAE. Par exemple, la loi kenyane sur les zones économiques spéciales ne prévoit pas de restrictions à l'exportation pour les produits des ZES, si ce n'est le paiement de droits d'importation lors de l'entrée sur le marché intérieur. Ces restrictions à l'exportation sont problématiques lorsqu'elles entrent en conflit avec les réglementations nationales des ZES des pays membres, car elles ajoutent des coûts non tarifaires pour les entreprises des ZES qui doivent se dépêtrer des asymétries réglementaires.

La manière dont les ACR africains réglementent les ZES comporte des incidences notables pour l'intégration des zones dans les marchés africains. Les exploitants de ZES situées dans certains pays « vendent » effectivement ces dernières comme étant des passerelles commerciales régionales, en s'appuyant sur l'introduction des ACR africains. Les ZES du Ghana, par exemple - coordonnées par l'initiative Ghana Gateway de la Banque mondiale - ont activement cherché à devenir des plateformes régionales pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest grâce aux opportunités offertes par la CEDEAO (Ghana Free Zones Authority, 2021). Les investisseurs du Nigeria et du Rwanda ont également exprimé leur intérêt à desservir des marchés régionaux plus larges par le biais de la CEDEAO et du COMESA (Banque mondiale, 2018). De même, les ZES développées par le Mauritius Africa Fund sont destinées à exploiter les marchés régionaux d'Afrique occidentale et australe, en tirant parti des traitements préférentiels accordés dans le cadre des deux ACR. Dans ce contexte, les ZES représentent un outil qui peut améliorer l'efficacité et l'aboutissement des ALE.

Au demeurant, l'opportunité offerte par les ACR d'élargir l'accès au marché régional des entreprises basées dans les ZES, favorisant ainsi l'intégration des ZES dans les CVR, a été entravée par des restrictions excessives et qui se chevauchent, imposées par les gouvernements nationaux africains et par certains ACR africains (CNUCED, 2018). De plus, ces restrictions, qui visent à protéger la compétitivité des producteurs locaux hors ZES, risquent d'alimenter les distorsions commerciales en faveur des flux commerciaux extrarégionaux pour au moins deux raisons. Premièrement, dans le cadre de règles d'origine strictes, les producteurs étrangers peuvent être favorisés par rapport aux producteurs locaux, qui sont tenus de recourir à des intrants locaux coûteux, ce qui augmente leurs coûts de production. Ce problème se pose surtout lorsque les droits extérieurs pour les produits finis ne compensent pas la différence de coût entre les intrants étrangers et locaux (Flatters, 2002). Deuxièmement, la plupart des accords de partenariat économique¹⁷ entre les pays africains et l'UE comportent des dispositions explicites pour les produits originaires des ZES leur accordant un traitement préférentiel. La seule exception, l'accord de partenariat économique CAE-UE, ne comporte pas de clause spécifique sur les ZES. Par conséquent, les ZES bénéficient d'un traitement préférentiel lorsqu'elles exportent vers des partenaires extérieurs (par exemple, l'UE), tout en étant soumises à des restrictions lorsqu'elles exportent vers le marché intérieur régional, en favorisant le commerce extracontinental au détriment de l'intégration économique régionale (CNUCED, 2018).

Dans certains cas, les ACR africains ont contribué à renforcer la proposition de valeur des ZES africaines, mais le chevauchement des cadres réglementaires, associé à des restrictions strictes sur les exportations, a, dans une certaine mesure, dilué le rôle potentiel des zones en tant que moteurs du développement économique régional. Par conséquent, si les exploitants et les entreprises des ZES veulent profiter pleinement des avantages des ACR africains, un certain nombre de mesures seront probablement nécessaires : (i) assouplir les exigences en matière de contenu local pour les produits fabriqués dans les ZES, afin de rendre les entreprises locales plus compétitives au niveau international ; (ii) veiller à ce que les droits de douane compensent la différence de coût entre les intrants étrangers et locaux, afin de garantir une concurrence équitable entre les entreprises qui s'appuient sur des intrants de production locaux et celles qui s'approvisionnent à l'étranger ; et (iii) supprimer les exigences en matière d'exportation qui peuvent détourner le commerce vers des destinations extra-africaines (par exemple, l'UE), afin de favoriser le commerce intra-africain.

3.6.5 Conclusion

Comme le montre cette section, les lois nationales régissant l'exportation des biens produits dans les ZES vers les marchés nationaux sont problématiques pour au moins trois raisons. Premièrement, elles imposent souvent des restrictions qui ne sont pas conformes aux règles de l'OMC. À mesure que la portée géographique des règles de l'OMC s'étend, de plus en plus de pays africains devront éliminer progressivement les subventions et les exigences interdites par les accords de l'OMC. Deuxièmement, les mesures nationales empêchant les produits des ZES d'entrer sur le marché intérieur pourraient aller à l'encontre du programme d'intégration régionale de la ZLECAf. Avec l'élargissement du marché intérieur africain, les exportations des ZES risquent d'être interdites sur l'ensemble du marché africain, et donc de voir leur avantage concurrentiel considérablement réduit par rapport aux concurrents internationaux. Troisièmement, les lois nationales, combinées aux restrictions à l'exportation prévues par les ACR africains, peuvent favoriser le commerce extra-africain au détriment du commerce intra-africain. Les ZES seraient incitées à exporter vers l'UE et les États-Unis en bénéficiant d'un traitement préférentiel, plutôt que de créer des liens économiques avec les économies voisines.

En outre, bien que les dispositions sur les règles d'origine actuellement incluses dans l'accord sur la ZLECAf puissent faciliter l'intégration des ZES dans les CVR, et que les mesures de protection et de facilitation des investissements contenues dans le Protocole sur les investissements de l'accord ZLECAf puissent exercer des signaux positifs sur les investisseurs, certains aspects politiques ne sont toujours pas pris en compte. On peut, par exemple, citer l'homogénéisation des lois nationales sur les ZES, l'inclusion de réglementations sur les aides de l'État et les normes ESG, ainsi que les mesures visant à renforcer les capacités des autorités douanières dans les États membres. L'absence de cadres réglementaires dans ces domaines pourrait potentiellement compromettre à la fois le rôle des ZES en tant que moteurs du développement économique régional et l'efficacité globale de la ZLECAf.

Enfin, le tableau 10 résume les opportunités et les risques qui ressortent de notre analyse et qui découlent de la combinaison des quatre niveaux de gouvernance : les lois nationales sur les ZES, les dispositions de l'OMC, l'accord sur la ZLECAf et les autres ACR africains. Comme nous l'avons vu, une action politique sera nécessaire pour garantir que les exploitants de ZES bénéficient des dispositions adoptées par les différents niveaux de gouvernance. De tels ajustements sont également essentiels pour minimiser les risques d'inégalité des conditions de travail, qui découlent principalement de la discordance générale entre les régimes établis aux niveaux national, régional et international.

Tableau 10. Opportunités, risques et actions nécessaires à chaque niveau de gouvernance

Niveau de gouvernance	Opportunités	Menaces	Implications pour les ZES
Lois nationales sur les ZES	<ul style="list-style-type: none"> ZES africaines soumises à des exigences de performance uniformes en vertu de dispositions nationales cohérentes en matière de ZES 	<ul style="list-style-type: none"> Exigences en matière d'exportation incohérentes entre les pays africains, ce qui pourrait favoriser les ZES dans certains pays plutôt que dans d'autres 	<ul style="list-style-type: none"> Entreprendre des initiatives communes pour homogénéiser les restrictions sur les parts d'exportation et les lois nationales sur les ZES
Dispositions de l'OMC	<ul style="list-style-type: none"> Égalité de traitement pour la concurrence des ZES en Afrique et avec les concurrents internationaux dans le cadre de l'OMC 	<ul style="list-style-type: none"> Différends internationaux suscités par les concessions d'incitations et de restrictions non conformes à l'OMC 	<ul style="list-style-type: none"> Éliminer progressivement les restrictions et les incitations non conformes à l'OMC dans les cas où la discipline de l'OMC s'applique
ZLECAf	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité d'exporter des produits fabriqués dans la ZES vers l'ensemble du marché africain en bénéficiant d'un traitement préférentiel Mesures renforcées de protection et de facilitation des investissements prévues par le Protocole sur les investissements Coopération entre les ZES en matière de détournement de trafic et efforts communs pour réduire les flux financiers et commerciaux illicites 	<ul style="list-style-type: none"> Érosion de la proposition de valeur des ZES (accès limité au marché) résultant d'une discordance entre les lois nationales et les dispositions de l'accord ZLECAf Nivellement vers le bas entre les concurrents régionaux Augmentation des flux financiers illicites et des marchandises fabriquées dans les ZES qui se retrouvent sur le territoire douanier (détournement de trafic) 	<ul style="list-style-type: none"> Promouvoir l'harmonisation des dispositions relatives aux ZES et des exigences en matière d'exportation au niveau national parmi les pays membres de l'Union africaine Harmoniser les réglementations sur les aides d'État, les lois environnementales, les normes de travail et les marchés publics Entreprendre des initiatives communes visant à renforcer la capacité des autorités douanières nationales
Autres ACR africains	<p>Généralement conformes aux opportunités découlant de la ZLECAf, plus :</p> <ul style="list-style-type: none"> Revalorisation des ZES en tant que centres régionaux et points d'entrée sur les marchés des ACR (p. ex., le Ghana) Partenariats transafricains permettant aux entreprises nationales de bénéficier du traitement préférentiel des ACR (p. ex., le Mauritius Africa Fund) 	<ul style="list-style-type: none"> Favorisation des producteurs étrangers en raison des restrictions excessives imposées aux entreprises locales en matière de contenu local Augmentation du commerce extracontinental à partir des ZES suite aux restrictions à l'exportation sur les marchés régionaux (p. ex. l'UE) 	<ul style="list-style-type: none"> Assouplir les exigences en matière de contenu local pour les produits fabriqués dans les ZES Veiller à ce que les droits compensent la différence de coût entre les intrants étrangers et locaux Supprimer les exigences en matière d'exportation entraînant des détournements de trafic vers le commerce extracontinental

Source : CNUCED.

3.7 LES MEILLEURES PRATIQUES INTERNATIONALES : LE MERCOSUR ET L'AFTA

La marginalité relative des ACR africains, qui représentent environ 10 % de l'ensemble des ACR dans le monde, appelle à élargir l'analyse vers les zones de libre-échange d'autres pays émergents qui ont un parcours plus long que la ZLECAf et qui, par conséquent, offrent la possibilité d'identifier des meilleures pratiques et d'en tirer des enseignements utiles. Bien qu'il faille faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de généraliser les enseignements tirés - en particulier dans le cadre de l'interaction complexe et dépendante du contexte entre les ACR et les ZES - le Mercosur, en Amérique du Sud, et l'AFTA, en Asie du Sud-Est, livrent un aperçu des bonnes et mauvaises options associées aux politiques spécifiques qui ont été intégrées dans les accords commerciaux respectifs. En effet, ces options politiques ont fait que les deux zones commerciales ont connu des niveaux de réussite divergents. Alors que le Mercosur a relativement peu réussi à accroître le commerce entre ses membres et à intégrer les ZES, l'AFTA, avec une réglementation plus simple, a été beaucoup mieux à même de stimuler le commerce intrarégional tout en permettant aux ZES de contribuer à ses objectifs. Les deux ALE se prêtent particulièrement bien à la comparaison car ils incarnent deux approches différentes de la réglementation des ZES dans le cadre des efforts d'intégration régionale.

Alors que le Mercosur a réglementé les ZES en prévoyant des clauses spécifiques à ces dernières limitant quelque peu leur capacité à étendre leurs opérations dans le bloc régional, l'AFTA a tenté d'établir des règles d'origine applicables partout dans la zone de libre-échange, y compris dans les ZES. Ces choix politiques ont été cruciaux pour déterminer le sort des ACR et méritent donc d'être examinés de plus près.

Le Mercosur, officiellement le Marché commun du Sud, est un bloc commercial sud-américain comprenant une union douanière entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Les objectifs du Mercosur comprennent notamment la promotion du développement économique, le renforcement de l'intégration économique régionale et l'harmonisation des politiques économiques. Créé en 1991, le Mercosur représente aujourd'hui la cinquième économie mondiale (MERCOSUR, 2020).

En termes de règles d'origine, le Mercosur a mis en place un régime strict : pour que les marchandises soient considérées comme des produits originaires, il faut qu'elles répondent à une exigence d'origine d'au moins 60 % de valeur ajoutée régionale.¹⁸ En d'autres termes, au moins 60 % des intrants de production doivent provenir des États membres. En outre, le Mercosur prévoit des clauses spécifiques pour les marchandises produites dans les ZES. Les marchandises provenant des ZES sont traitées comme des produits non originaires et sont donc soumises à des droits d'importation lorsqu'elles entrent sur le marché intérieur régional. Elles ne bénéficient pas de certificats d'origine.¹⁹ Aucune exception n'est envisagée sur la base des règles d'origine. En conséquence, avec la mise en œuvre du Mercosur, de nombreux exploitants de ZES ont orienté leurs activités vers la délocalisation en direction des entreprises étrangères. En Uruguay, la part du commerce régional des entreprises des ZES a diminué de façon spectaculaire, favorisant les flux commerciaux extrarégionaux et sapant ainsi les objectifs d'intégration de la ZLE, sans créer de synergies avec les autres pays du Mercosur (Malaver, 2009).

Bien que les protocoles du Mercosur ne fixent aucune exigence en matière d'exportation pour les ZES, les États membres ont adopté des subventions fiscales subordonnées en droit aux résultats à l'exportation. Dans des pays comme le Brésil et le Paraguay, les incitations fiscales

varient en fonction de la proportion des revenus des entreprises de la ZES provenant des ventes sur le marché intérieur. Au Paraguay, par exemple, les investisseurs des ZES paient un impôt unique sur les zones franches de 0,5 % du total des recettes d'exportation, tant que les ventes sur le marché intérieur ne dépassent pas 10 % du total des recettes annuelles. Par ailleurs, si les exportations vers le marché intérieur du Mercosur dépassent 10 %, les exploitants des ZES doivent payer la taxe unique de zone franche de 0,5 % sur les recettes totales des exportations, en plus de l'impôt national sur le revenu sur les recettes totales des ventes sur le marché intérieur.²⁰ Ces types de subventions créent de fortes incitations en faveur des exportations vers des tiers, en opposition avec l'objectif d'intégration régionale du Mercosur. Près de 30 ans après sa création, le Mercosur est encore loin de réaliser ce qui serait considéré comme une part satisfaisante du commerce intrarégional : seuls 14,5 % de l'ensemble des échanges réalisés par ses pays membres ont lieu au sein de l'ACR, soit à peine 0,5 % de plus qu'avant sa mise en œuvre.

Alors que le cas du Mercosur est représentatif des risques associés à une réglementation stricte des biens produits dans les ZES, l'ALE négocié par l'ASEAN, l'AFTA, permet de recueillir des données empiriques sur l'utilisation de règles d'origine transparentes, sur les initiatives de collaboration entre ses membres et sur son approche globale de la réglementation des questions d'investissement (encadré IV). L'AFTA a été créée en 1992 avec six pays - Brunei Darussalam, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande - comme premiers signataires. Depuis lors, quatre autres pays ont adhéré : Cambodge, République démocratique populaire lao, Myanmar et Viet Nam. L'un des principaux objectifs est d'encourager le commerce entre les États membres en réduisant les droits de douane. À cet égard, la zone de libre-échange a été un succès. En 2003, l'AFTA avait réussi à abaisser le taux tarifaire moyen des pays membres à 2,4 %, contre 11,4 % en 1993 (ASEAN, 2021).

Encadré IV. Différentes approches de réglementation des questions d'investissement dans le cas du Mercosur et de l'AFTA

Comme évoqué pour le Protocole sur les investissements de l'Accord ZLECAf, la portée et l'ampleur des protocoles d'investissement dans le contexte des ACR peuvent affecter la compétitivité et l'attractivité des ZES aux yeux des investisseurs internationaux. Les mesures supranationales de protection des investissements, ainsi que les dispositions relatives à la facilitation des investissements, peuvent aider les ZES à renforcer leur proposition, car les cadres communs fournis par les ACR peuvent constituer un signal non négligeable indiquant une plus grande protection et des coûts de transaction plus faibles pour les investisseurs internationaux.

Les protocoles d'investissement adoptés par le Mercosur et l'AFTA diffèrent à plusieurs égards. Signé en 2017 par les quatre États membres du Mercosur - l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay - le Protocole sur la coopération et la facilitation des investissements représente la deuxième tentative du bloc commercial de s'entendre sur une discipline régionale en matière d'investissement. Le champ d'application de l'accord reste relativement étroit. En particulier, le protocole ne contient aucune disposition sur le règlement des différends entre investisseurs et États - bien qu'il prévoit un règlement des différends entre États - et rejette explicitement de son champ d'application les normes de traitement juste et équitable et de protection et de sécurité totales (article 4.3). Le protocole exclut aussi expressément la protection des investisseurs internationaux contre l'expropriation indirecte (article 6.6).

Encadré IV. Différentes approches de réglementation des questions d'investissement dans le cas du Mercosur et de l'AFTA (en conclusion)

Les conséquences des différentes portées et ampleurs des protocoles d'investissement peuvent être très diverses pour les ZES. En fait, les ZES - surtout si elles sont situées dans des pays dont le système judiciaire est faible - bénéficient de mesures supplémentaires de protection des investissements qui pourraient, au moins jusqu'à un certain point, minimiser le risque réglementaire des investisseurs internationaux qui pénètrent sur un nouveau marché. Bien que la plupart des programmes de ZES prévoient des mesures de protection des investissements, l'existence d'une couche législative supplémentaire peut en fait protéger davantage les investisseurs contre l'expropriation et le traitement inéquitable. Enfin, l'incorporation dans les protocoles d'investissement de mesures conjointes de facilitation des investissements peut déclencher des mécanismes de coopération très importants dans le cadre desquels les exploitants de ZES peuvent partager les meilleures pratiques, tout en favorisant la diffusion d'informations sur les investissements, notamment les réglementations ou les politiques et procédures d'investissement, dans l'intérêt de tous.

Source : Aznar & Moraes (2017) ; Protocole du Mercosur ; Accord d'investissement global de l'ASEAN.

L'ACR de l'ASEAN a des règles d'origine relativement simples et transparentes, la plupart des flux commerciaux étant soumis à une exigence de 40 % de contenu en valeur régionale ou à un changement de classification tarifaire (CCT).²¹ Pour être considéré comme un produit originaire en vertu de la règle du CCT, le produit final ne doit pas avoir la même classification que les intrants intermédiaires non originaires. Les pays de l'ASEAN ont également réussi à maintenir des critères cohérents en matière de règles d'origine, dans le cadre des ALE négociés entre les membres et des tiers, tels que la Chine, le Japon et la République de Corée. Dans les accords respectifs, l'exigence d'une valeur ajoutée régionale de 40 % ou d'un CCT reste en place, avec des variations limitées dans les règles spécifiques aux produits. Contrairement aux protocoles du Mercosur, les protocoles de l'AFTA ne prévoient pas de clause spécifique sur les marchandises produites dans les ZES, étendant la validité de ces exigences aux ZES.

Cette approche un peu plus libérale et plus simple de la réglementation des ZES permet aux entreprises implantées dans les ZES d'effectuer des échanges commerciaux avec le reste du bloc régional, pour autant qu'elles respectent la règle des 40 % ou le CCT. Bien que la capacité de satisfaire aux exigences et d'obtenir des certificats d'origine dépende, dans une certaine mesure, du secteur spécifique dans lequel les entreprises opèrent (celles-ci peuvent toujours trouver plus pratique de s'approvisionner en intrants dans des pays tiers), la possibilité d'accéder au marché de l'ASEAN incite à créer des avantages dynamiques sous la forme de liens d'approvisionnement, tant au niveau local que régional. En fait, les recherches ont montré que de nombreuses ZES de l'ASEAN fonctionnent en synergie avec l'AFTA et contribuent de manière significative à l'intégration économique régionale en favorisant les CVR (BAD, 2015 ; CNUCED, 2017a). Bien que le commerce intrarégional de l'ASEAN reste à la traîne par rapport à celui d'autres régions du monde comme l'Europe, l'AFTA, avec l'implication des ZES, a permis d'augmenter la part du commerce intra-ASEAN sur l'ensemble des échanges du bloc, en le portant à 25 % du total en 2019 contre 17 % avant la mise en œuvre de l'AFTA.

Outre des règles d'origine simples et, dans une certaine mesure, indulgentes dans les ZES, les efforts de collaboration des pays de l'ASEAN pour placer les ZES au centre des efforts d'intégration régionale ont été essentiels pour garantir que les zones soient bien alignées sur les objectifs promus par l'AFTA. En particulier, et parallèlement à l'introduction de l'AFTA,

les ZES ont fait partie d'une stratégie à plusieurs niveaux qui vise simultanément l'intégration du marché mondial et l'intégration régionale. D'une part, grâce à l'intégration régionale des réseaux de production, les pays de l'ASEAN ont bénéficié d'une spécialisation dans la production de composants uniques de produits finaux complexes, ce qui a stimulé leur commerce intra-industriel et amélioré leur compétitivité vis-à-vis des concurrents internationaux (Dobronogov & Farole, 2012). D'autre part, et à la différence des pays du Mercosur, les pays de l'ASEAN ont tenté de collaborer afin de bénéficier des complémentarités commerciales régionales et des différences de coûts de main-d'œuvre en créant des ZES transnationales. Un certain nombre de ZES récemment créées dans la région ont été mises en place expressément pour faciliter non seulement le commerce régional mais aussi les échanges de ressources. Au Cambodge, en République démocratique populaire lao et en Thaïlande, par exemple, la plupart des nouvelles ZES ont été développées près des corridors frontaliers avec les pays voisins, afin de promouvoir le commerce et l'investissement transfrontaliers (CNUCED, 2019c).

Comme on le voit, le Mercosur et l'AFTA ont suivi des trajectoires différentes. Alors que les résultats de l'AFTA en termes d'intégration régionale et de ZES peuvent être considérés comme satisfaisants, les avantages économiques promis découlant d'une plus grande intégration ne se sont pas matérialisés dans le Mercosur. Les ZES y jouent encore un rôle marginal en tant que sources de commerce intrarégional. Cela ne veut pas dire que l'approche de l'AFTA peut être considérée comme incontestablement positive. Une appréciation équilibrée doit mettre en évidence les opportunités et les menaces de chaque approche réglementaire lorsqu'il s'agit de rendre opérationnelle et de résoudre l'interaction entre les ACR et les ZES. Néanmoins, plusieurs enseignements d'ordre général peuvent être tirés de la comparaison entre l'approche de l'AFTA consistant à réglementer les ZES par de simples règles d'origine et les dispositions plus strictes du Mercosur sur les ZES. Les sept enseignements suivants résument les points clés qui ressortent de l'analyse comparative :

1. **Des règles d'origine simples, transparentes et favorables aux entreprises peuvent contribuer à réduire les BNT et les coûts de mise en conformité.** Les avantages découlant d'une telle rationalisation de la bureaucratie liée au commerce peuvent profiter à la fois aux entreprises non ZES et aux entreprises ZES.
2. **De faibles coûts de mise en conformité augmentent les taux d'utilisation du traitement préférentiel de l'ALE.** Au cours de la première décennie de mise en œuvre de l'AFTA, ce taux était extrêmement faible en raison des coûts administratifs élevés et des faibles compétences comptables des PME de l'ASEAN. Pour remédier à cette sous-utilisation, les pays de l'ASEAN ont élaboré d'autres critères d'origine, tels que le CCT, considérés comme plus favorables aux entreprises et moins coûteux (Medalla & Balboa, 2009).²²
3. **La réglementation des ZES par le biais des règles d'origine peut être à la fois une opportunité et une menace pour les entreprises implantées dans les ZES.** Les entreprises des ZES ont généralement des ratios d'importation élevés et ne parviennent donc souvent pas à satisfaire aux exigences en matière de contenu local. Ainsi, des exigences de contenu suffisamment faibles peuvent permettre aux entreprises des ZES de bénéficier à la fois des importations en franchise de droits en provenance de pays étrangers et des exportations en franchise de droits vers le marché intérieur de l'ALE.
4. **Il est essentiel de mettre en place des garde-fous pour créer des conditions de concurrence équitables.** Alors que de faibles exigences en matière de contenu local peuvent faciliter la participation des entreprises des ZES au commerce intrarégional, un régime souple peut désavantager les entreprises locales hors ZES.

5. ***L'imposition de dispositions strictes sur les marchandises produites dans les ZES et l'exclusion des certificats d'origine pour les entreprises des ZES peuvent entraver la participation des ZES au commerce intrarégional.*** En particulier, les ZES risquent de devenir des enclaves géographiques déconnectées des économies locales et finissent par délocaliser leurs activités vers des entreprises étrangères, comme dans le cas des ZES en Uruguay.
6. ***Les efforts de collaboration entre les États membres des ACR sont essentiels pour intégrer les ZES dans les CVR.*** Les initiatives visant à tirer parti des complémentarités commerciales régionales, telles que les ZES frontalières et transfrontalières, afin de promouvoir la participation active des ZES aux efforts d'intégration régionale peuvent être des moyens efficaces pour y parvenir.
7. ***Globalement, l'approche de l'ASEAN est plus propice à l'augmentation du commerce intrarégional avec l'inclusion des ZES.*** Toutefois, des mesures de sauvegarde doivent être mises en place pour s'assurer que les ZES ne nuisent pas à la compétitivité des entreprises locales hors ZES et pour réduire le risque de contournement tarifaire (voir à la section suivante les considérations sur la façon de minimiser ces risques).

Trois implications directes essentielles pour les ZES africaines découlent des expériences du Mercosur et de l'AFTA. Tout d'abord, le *sort des zones africaines et leur capacité à tenir leurs promesses seront de plus en plus déterminés par les dispositions spécifiques de l'Accord sur la ZLECAf*, notamment celles relatives aux règles d'origine et aux critères d'éligibilité des marchandises produites par les ZES. Ils ne dépendront pas seulement du degré de rigueur de ces dispositions, c'est-à-dire des exigences en matière de pourcentage de contenu local. En revanche, la manière dont les règles d'origine et les exigences en matière de contenu en valeur sont conçues et mises en œuvre sera également décisive pour créer un environnement propice aux ZES ou pour dissuader les entreprises basées dans les ZES d'utiliser le traitement préférentiel de la ZLECAf. À cet égard, les zones économiques spéciales (ZES) ont tout à gagner de règles d'origine simples et favorables aux entreprises, sous la forme d'une politique générale applicable à la fois aux entreprises implantées dans les ZES et à celles qui ne le sont pas, car aucun coût commercial supplémentaire découlant de clauses spécifiques aux ZES ne devrait alors être supporté par les entreprises opérant dans le cadre des régimes des ZES, comme c'est le cas dans l'AFTA. En revanche, des dispositions plus ad hoc concernant les ZES, comme celles adoptées par le Mercosur, finiront par rendre encore plus complexe le réseau déjà complexe d'obstacles non tarifaires africains.

La deuxième implication concerne le risque que *les ZES africaines soient empêchées de participer au commerce intra-africain et soient de plus en plus déconnectées du contexte industriel local*, si les certificats d'origine sont refusés aux marchandises produites dans les ZES et si aucune incitation au commerce dans le bloc régional n'est mise en place. C'est ce qu'illustre le cas des ZES en Uruguay, qui se sont tournées vers l'externalisation en direction d'entreprises situées en dehors de la zone de libre-échange régionale, suite à l'introduction de critères de certification stricts fixés par le Mercosur. En particulier, le fait que des biens africains produits dans les ZES soit exclus de la possibilité d'obtenir le statut de produit originaire pourrait entraver encore plus la matérialisation des avantages économiques indirects par le biais des liens en amont et en aval, étant donné que les entreprises basées dans les ZES ne seraient pas incitées, dans le cadre des ALE, à s'approvisionner en intrants de production au niveau local ou régional.

Enfin, la troisième implication, de nature plus positive, est que, dans de bonnes conditions, *les exploitants de ZES peuvent effectivement trouver une marge de manœuvre à la suite de l'introduction des ALE*. L'AFTA est notamment représentatif des opportunités potentielles pour les entreprises basées dans les ZES qui peuvent découler de la mise en œuvre d'ALE « approfondis ». Les ZES africaines peuvent bénéficier d'avantages concurrentiels importants en tirant parti des complémentarités commerciales découlant des différences entre les partenaires régionaux. En outre, la participation des ZES africaines aux CVR ne doit pas être une fin en soi : l'expérience de l'ASEAN montre les bénéfices en termes de compétitivité mondiale qui pourraient découler de la spécialisation des ZES au niveau régional. Cela étant, les conditions favorables découlant du régime des règles d'origine sont susceptibles de constituer un élément nécessaire mais non suffisant pour le succès des ZES dans le contexte d'une Afrique plus intégrée. Tous les avantages potentiels ne pourront être obtenus que si des interventions politiques proactives et concertées - du type de celles mises en œuvre par les pays de l'ASEAN - placent les ZES africaines en position de récolter les fruits d'une intégration régionale accrue. Sur la base de ces constats, la section suivante présente un certain nombre de moyens par lesquels les décideurs politiques peuvent repenser le rôle et les fonctions des ZES par le biais de stratégies coordonnées, suite à la mise en œuvre de la ZLECAf.

3.8 CAPITALISER SUR LES ZES ET LA ZLECAF : L'OPTION GAGNANTE

À l'avenir, il sera de plus en plus nécessaire de créer des synergies entre les ZES et les ACR, notamment dans le cadre de la ZLECAf, dans le but d'intégrer les économies régionales en créant des liens économiques forts entre les pays africains. Dans cette section, nous nous appuyons sur les enseignements tirés de l'analyse comparative de l'AFTA et du Mercosur et examinons comment et dans quelles circonstances les ZES peuvent contribuer aux objectifs de la ZLECAf et à sa mise en œuvre. La section propose également des éléments de réflexion sur le type d'interventions politiques nécessaires dans le contexte de la ZLECAf pour améliorer le cadre réglementaire relatif aux ZES, en reconnaissant que les pays africains sont maintenant à la croisée des chemins et que les choix politiques d'aujourd'hui pourraient concrètement déterminer la trajectoire de la ZLECAf et des ZES à l'avenir.

3.8.1 ZES et CVR

Il ressort des meilleures pratiques internationales que les exploitants de zones doivent repenser les logiques économiques qui sous-tendent la conception et la mise en œuvre des ZES si l'on veut que les zones participent activement aux efforts d'intégration régionale (Koyama, 2011 ; CNUCED, 2017a). En pratique, cela signifie souvent l'intégration des ZES dans les CVR existantes et émergentes, tout en collaborant avec les partenaires régionaux à l'élaboration de politiques industrielles régionales communes. Ce changement a été efficacement mis en œuvre dans d'autres régions du monde. Par exemple, dans le cadre d'une intégration régionale accrue au sein de l'ASEAN, la Malaisie a lancé cinq corridors économiques régionaux le long desquels des ZES ont été créées pour servir de plaques tournantes commerciales et de centres de transbordement régionaux pour les pays de la région (Indonésie, Malaisie et Thaïlande) (CNUCED, 2017a). Les considérations qui suivent présentent deux façons dont la conceptualisation des ZES au sein des CVR pourrait se présenter en Afrique : comme catalyseurs des stratégies industrielles régionales et comme transformateurs des corridors de transport en corridors économiques.

3.8.1.1 Les ZES comme catalyseurs régionaux

Les ZES peuvent être primordiales pour étendre l'échelle de production et faciliter la création et le développement des CVR dans le cadre d'une politique industrielle régionale commune (Farole, 2011). Pour y parvenir, les concepteurs de ZES doivent s'éloigner du modèle traditionnel de la zone franche d'exportation, qui est toujours prédominant parmi les pays africains, comme le montre le chapitre 2 - et évoluer vers un modèle qui intègre les ZES dans les stratégies industrielles régionales.

Une telle évolution permettrait à la fois d'élargir l'éventail des activités industrielles, y compris la logistique, la fabrication et les services, et de disposer d'une plus grande souplesse en termes de sources d'investissement et de marchés de destination. En particulier, un modèle de ZES intégrées pourrait entraîner une plus grande ouverture aux investissements nationaux et régionaux et aux ventes sur les marchés locaux et régionaux que son homologue de type enclave (Farole, 2011). Attestant de la faisabilité d'un tel changement de paradigme, la SADC a déjà fait les premiers pas vers l'établissement de ZES faisant partie d'une stratégie industrielle intégrée qui tire parti des synergies régionales (SADC, 2015).

Pour autant que la législation existante et future permette aux entreprises des ZES de vendre sur le marché intérieur, les ZES peuvent constituer une plateforme de production et de distribution sur les marchés régionaux, tout en permettant aux entreprises de tirer parti des complémentarités et des avantages concurrentiels des États membres. Dans ce but, il est essentiel que les autorités des ZES et les API fournissent aux entreprises basées dans les ZES des informations sur les opportunités commerciales régionales. La sensibilisation aux opportunités commerciales, notamment dans les PMA, sera essentielle pour créer des liens entre les économies et exploiter les avantages concurrentiels des pays.

Enfin, l'intégration des ZES dans une stratégie régionale plus large peut également impliquer de faire collectivement la publicité des ZES de la région en tant que destinations d'investissement (Koyama, 2011). Des initiatives en ce sens ont été prises en Asie depuis le début des années 1990 dans les « triangles de croissance », où des pays comme l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande ont tenté d'harmoniser les réglementations des ZES en matière d'investissement, d'immigration, de travail et de fiscalité, dans l'intention de les « vendre » comme un package auprès des investisseurs.

3.8.1.2 Les ZES frontalières et transfrontalières en tant que corridors économiques

Conformément aux objectifs de la ZLECAf visant à stimuler les ACR, les ZES peuvent constituer un moyen puissant de favoriser le commerce intracontinental et la coopération économique lorsqu'elles sont situées le long des principales routes commerciales régionales et qu'elles sont la propriété conjointe de pays voisins. Les ZES frontalières et transfrontalières ont le potentiel de transformer les corridors de transport en corridors économiques. Elles peuvent contribuer considérablement au développement industriel des secteurs des chaînes de valeur mondiales, où des liens étroits avec les économies voisines sont essentiels pour renforcer la capacité de production. Au cours de la dernière décennie, par exemple, les pays d'Asie du Sud-Est ont créé un grand nombre de ZES transfrontalières pour exploiter les corridors économiques régionaux (encadré V), et les partenariats transfrontaliers se sont avérés efficaces pour stimuler la coopération régionale et le développement économique (Aggarwal, 2019).

Les ZES frontalières peuvent être situées dans des villes frontalières afin de tirer parti des infrastructures urbaines et des structures de soutien, ou elles peuvent être construites juste derrière les lignes frontières afin de faciliter la circulation des biens et des personnes. Les ZES

transfrontalières occupent des territoires dans plusieurs pays et utilisent des ressources mises en commun par différents gouvernements. Un avantage important des ZES situées dans les zones frontalières est leur capacité à tirer parti des écarts de prix des intrants de production, y compris le capital et la main-d'œuvre. La ZES de Mae Sot, par exemple, située à la frontière entre le Myanmar et la Thaïlande, accueille principalement des entreprises thaïlandaises qui utilisent des intrants de production et des capitaux nationaux tout en employant une main-d'œuvre moins chère en provenance du Myanmar (BAD, 2018).

Encadré V. ZES frontalières et transfrontalières dans la sous-région du Grand Mékong

Tirant parti des possibilités offertes par le renforcement de l'intégration régionale et les différences de coûts des facteurs, de nombreux pays d'Asie du Sud-Est ont tenté de lancer des initiatives économiques transfrontalières, impliquant fréquemment le développement de ZES. La sous-région du Grand Mékong (GMS), qui compte plus de 300 millions de personnes et dont le PIB dépasse les 3 000 milliards de dollars, a suscité un intérêt particulier. Dans cette région, les six pays concernés s'emploient depuis 1998 à améliorer la connectivité par le biais d'infrastructures physiques et de corridors économiques transnationaux, améliorant ainsi la compétitivité grâce au commerce transfrontalier et à l'intégration des marchés, et renforçant le sentiment de communauté par le biais de programmes sociaux et environnementaux (Secrétariat de la GMS, 2015).

Par exemple, la stratégie de coopération économique Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong, lancée en 2006 par le Cambodge, la République démocratique populaire lao, le Myanmar, la Thaïlande et le Viêt Nam, est une initiative essentielle pour développer des ZES dans les zones frontalières. À ce jour, quatre ZES de ce type ont été créées. La principale logique économique qui sous-tend cette stratégie est de tirer parti des dispositions de divers accords bilatéraux et régionaux ainsi que des disparités interrégionales en matière de coûts des facteurs (capital et main-d'œuvre), en créant des bases de production régionales pour les biens et les services.

Un autre exemple d'intégration régionale par le biais des ZES est la zone économique transfrontalière de Mohan-Boten, entre la Chine et la République démocratique populaire lao. Elle comprend la ZES de Mohan, en Chine, créée en 2001 en tant que centre logistique, et la ZES de Boten, en République démocratique populaire lao, construite en 2003 comme entrepôt et centre commercial. En 2015, les deux pays ont finalisé le plan de développement, et la ZES qui en résulte devrait devenir un important pôle de croissance (Chen, 2019).

Actuellement, la GMS compte plus de 200 projets en cours de réalisation, pour une valeur de plus de 60 milliards de dollars. Les ZES frontalières et transfrontalières, parmi d'autres initiatives transnationales, ont contribué à faire passer le commerce intra-GMS de 5 milliards de dollars en 1992 - soit environ 2 % de l'ensemble du commerce des six pays - à 483 milliards de dollars en 2017, soit près de 10 % du total (Secrétariat de la GMS, 2018).

Source : Secrétariat de la GMS (2015, 2018) ; Chen (2019).

Quelques exemples de ZES frontalières et transfrontalières existent déjà en Afrique. En Afrique du Sud, par exemple, la ZES de Musina-Makhado est stratégiquement située près du poste frontière de Beitbridge entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, une porte d'entrée vers les pays de la SADC et un endroit d'importance majeure sur le corridor commercial nord-sud. La ZES est destinée à stimuler le commerce régional dans les domaines de l'énergie et de l'industrie manufacturière - en particulier dans l'industrie métallurgique - tout en créant au moins 50 000 emplois au cours des dix prochaines années. Dans une autre ZES transfrontalière,

l'Éthiopie et le Kenya ont convenu en 2019 d'établir une ZLE administrée en commun le long de la région frontalière de Moyle et près du corridor de transport de Lamu, qui relie l'Éthiopie, le Kenya et le Soudan du Sud. Bien que les ZES frontalières et transfrontalières n'en soient encore qu'à leurs balbutiements en Afrique, il est possible d'identifier et de développer d'autres régions frontalières et corridors économiques, où la création de ZES peut changer la donne pour l'intégration régionale des chaînes de valeur industrielles et la compétitivité des entreprises locales.

En outre, les ZES transfrontalières peuvent s'avérer être un instrument de développement efficace pour les PMA. En effet, ce type de ZES permet aux petites économies enclavées, disposant de peu de capacités productives d'améliorer la complémentarité commerciale avec les économies voisines. Dans le même temps, elles pourraient aider les PMA ayant de faibles capacités institutionnelles dans la conception et la mise en œuvre de ZES grâce à l'assistance des pays voisins à un stade de développement plus élevé. La ZLE de la CODEVI, située à la frontière entre la République dominicaine et Haïti, illustre les avantages potentiels pour les PMA. Le modèle de production transnational utilisé par les entreprises de la zone - mis en place en 2003 et fonctionnant aujourd'hui à pleine capacité - permet aux entreprises d'exploiter à la fois le vaste réservoir de main-d'œuvre haïtienne et la main-d'œuvre qualifiée et les réseaux de transport modernisés de République dominicaine (CNUCED, 2010a). La zone compte désormais plus de 14 000 employés et a contribué à la création de 20 000 emplois indirects dans le corridor nord d'Haïti. En 2018, en Afrique, les gouvernements du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire et du Mali ont créé la première ZES transfrontalière d'Afrique de l'Ouest, traversant les régions de Bobo Dioulasso (Burkina Faso), Korhogo (Côte d'Ivoire) et Sikasso (Mali). Le plan de développement de la ZES vise à soutenir l'intégration des économies locales, notamment en aval dans l'agro-industrie et dans l'industrie minière. La disponibilité des ressources dans les pays voisins, la proximité des marchés voisins et la création de liens avec les fournisseurs ne sont que quelques-uns des avantages potentiels des ZES établies dans les zones frontalières des PMA.

Bien que les ZES transfrontalières puissent jouer un rôle essentiel dans une Afrique plus intégrée, leur mise en place et leur développement ne sont pas sans difficultés. En effet, ces ZES nécessitent une coopération étroite entre les gouvernements ainsi que la conciliation des politiques d'immigration, de douane, de travail et de ZES. De plus, les pays participants doivent partager la confiance et des objectifs clairs, ainsi que garantir une capacité institutionnelle adéquate tout au long du processus de conception et de mise en œuvre (CNUCED, 2019c). Ces difficultés se reflètent clairement dans les types de contraintes rencontrées lors du développement de la ZES transfrontalière entre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali, où l'absence d'un cadre existant pour les ZES et les consultations opérationnelles entre pays risquent de mettre en péril le plan de développement (Union africaine, 2020). Cela étant, une façon de minimiser ces difficultés pour les concepteurs africains de ZES est de nouer des partenariats internationaux avec des pays étrangers ou des organisations internationales qui possèdent une expertise dans le développement de ce type de ZES, en suivant les traces de certains pays africains (voir chapitre 4).

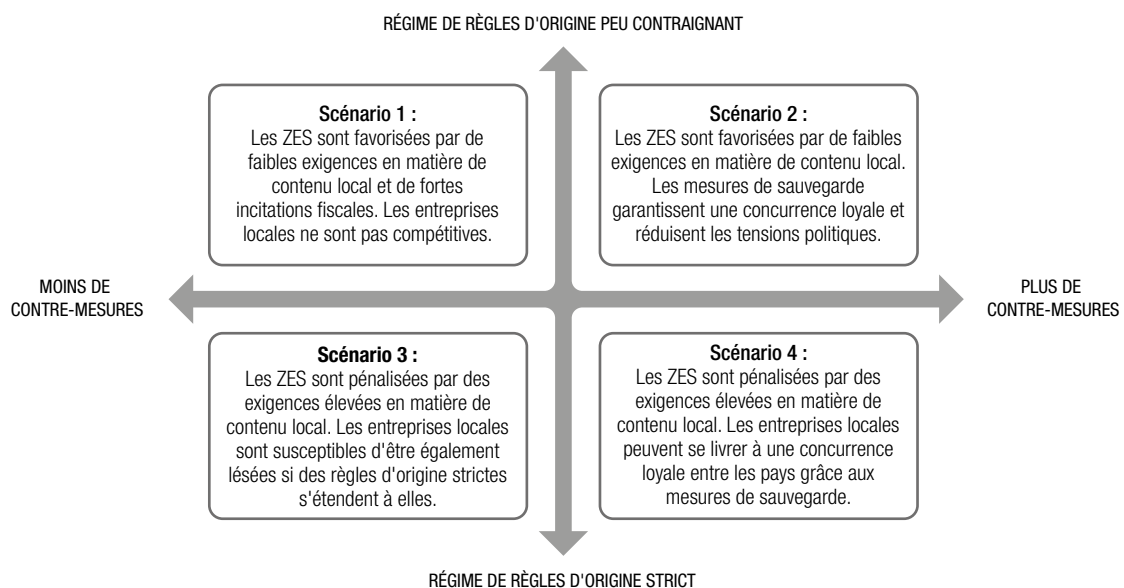
3.8.2 L'importance de l'égalité des chances

Même en supposant que les ZES situées le long des zones frontalières et incorporées dans des stratégies industrielles régionales communes puissent promouvoir l'intégration des économies africaines, peu de choses seront réalisées si la ZLECAf ne permet pas un environnement

propice à de tels développements. Les données indiquent que les ACR produisent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont pleinement mis en œuvre et qu'ils comportent des dispositions relatives à l'harmonisation des règles d'origine et des incitations tarifaires. En effet, des études révèlent que l'absence d'une politique harmonisée en matière de fiscalité et d'incitations peut compromettre l'intégration régionale dans le cadre d'une union douanière ou d'un ACR, car le chevauchement des règles complique le développement de relations commerciales pour les pays membres ainsi que l'intégration dans les CVM (FMI, 2015). En outre, l'harmonisation réglementaire sera nécessaire pour supprimer les restrictions à l'exportation des ZES fixées par les gouvernements nationaux et les ACR, étant donné que les différentes incitations tarifaires basées sur l'exportation constituent la base de la plupart des propositions des pays membres de la ZLECAf visant à interdire l'entrée des marchandises des ZES sur le territoire douanier de la zone. Il est donc essentiel que la ZLECAf s'emploie à créer des conditions de concurrence équitables, dans lesquelles les incitations financières accordées aux investisseurs des ZES soient cohérentes entre les pays membres de l'Union africaine, où les règles d'origine soient harmonisées sur la base d'un ensemble simple commun et où des exceptions temporaires soient accordées en fonction des circonstances propres à chaque pays.

Pour parvenir à des règles de concurrence équitables, il convient de trouver un équilibre entre les règles d'origine et les contre-mesures politiques, telles que les réglementations sur les aides d'État, l'harmonisation des incitations fiscales et les recours commerciaux. La relation entre les règles d'origine et les contre-mesures politiques détermine la compétitivité des entreprises implantées dans les ZES et de celles hors ZES, tant au sein des pays qu'entre les pays. La figure 25 présente quatre scénarios résultant de différentes combinaisons du régime des règles d'origine et des contre-mesures politiques.

Figure 25. Scénarios résultant de différentes combinaisons de règles d'origine et de mesures de sauvegarde



Source : CNUCED.

Note : L'axe vertical représente différents niveaux de rigueur des règles d'origine, qui peuvent être simplement considérés comme une augmentation ou une diminution du pourcentage d'exigences en matière de contenu local appliquées aux ZES. L'axe horizontal correspond à l'étendue des contre-mesures prévues par l'ALE. L'étendue des contre-mesures, à son tour, peut se traduire par des mesures de sauvegarde englobant une harmonisation des incitations fiscales, des aides d'État et d'autres politiques visant à homogénéiser les lois sur les ZES.

Le scénario 1 dépeint une situation dans laquelle les règles d'origine sont relativement souples et aucune contre-mesure politique n'est incluse dans les protocoles de l'ALE. Dans un tel scénario, les entreprises implantées dans les ZES sont favorisées par de faibles exigences en matière de contenu local - ce qui leur permet de bénéficier d'un traitement préférentiel dans le cadre de l'ACR - et par les incitations généreuses offertes par les régimes des ZES. Par conséquent, les entreprises locales qui ne sont pas des ZES ne sont pas compétitives, étant donné que, même si elles peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel dans le cadre des ACR, elles n'ont pas les avantages des incitations. Dans ce scénario, les ZES peuvent en théorie participer à l'intégration régionale, même si la concurrence déloyale découlant de l'absence de mesures de sauvegarde risque d'alimenter les tensions politiques au sein des pays et entre ces derniers. C'est là qu'en est actuellement la ZLECAf, qui a provisoirement convenu de règles d'origine relativement souples applicables aux ZES, mais n'a pas prévu d'accords sur les mesures de sauvegarde et l'harmonisation des incitations.

Le scénario 2 décrit une situation dans laquelle les ZES peuvent contribuer efficacement à la diffusion du commerce intra-africain, conduisant à une plus grande intégration et spécialisation des économies africaines. Cette opportunité se traduit par des exigences de contenu local peu élevées et des règles d'origine suffisamment souples pour permettre aux ZES de prendre part à l'économie régionale. Néanmoins, des mesures de sauvegarde, telles que l'harmonisation des incitations fiscales et des réglementations en matière d'aides d'État, sont mises en place pour veiller à ce que les entreprises locales ne soient pas évincées par des entreprises privilégiées basées dans les ZES et qu'un certain degré d'homogénéisation soit atteint entre les membres de l'ACR. Bien que le choix du scénario à suivre soit en fin de compte entre les mains des décideurs politiques et qu'il soit susceptible d'être guidé par des facteurs idéologiques et politiques, le scénario 2 est sans doute mieux à même d'atteindre l'équilibre dans le contexte de la ZLECAf.

Les scénarios 3 et 4 décrivent l'éventualité de ZES soumises à des règles d'origine strictes - et éventuellement lourdes - qui limitent leur capacité à commercer dans le bloc régional. Comme le montre l'exemple du Mercosur, dans ce cas, les ZES pourraient finir par se recentrer sur la délocalisation vers des pays tiers et jouer un rôle de plus en plus marginal dans les efforts d'intégration régionale.

Dans ces deux scénarios, le sort des entreprises locales situées en dehors des ZES est un peu moins certain et risque de dépendre de la nature et de la rigueur des règles d'origine appliquées aux entreprises hors ZES. Dans le scénario 3, les entreprises locales situées en dehors des ZES peuvent également être lésées si des règles d'origine strictes imposent l'utilisation de matériaux locaux coûteux et des procédures administratives lourdes pour obtenir le statut d'origine dans le cadre de l'ACR. Dans le scénario 4, les entreprises locales peuvent au moins concurrencer équitablement les autres pays africains, grâce à l'introduction de mesures de sauvegarde (Cadot et al., 2006).

Afin de renforcer le cadre réglementaire de la ZLECAf, d'œuvrer à l'instauration de règles du jeu équitables et de minimiser les tensions politiques, la ZLECAf peut adopter trois mesures politiques et réglementaires spécifiques pour faciliter la participation des ZES aux CVR tout en veillant à ce que la concurrence soit équitable entre les pays et au sein de ceux-ci.

3.8.2.1 Harmonisation des subventions fiscales

L'harmonisation des subventions fiscales entre les pays membres de l'Union africaine permettrait aux produits des ZES d'être commercialisés sur le marché intérieur, favorisant ainsi l'intégration régionale. Des règles communes pourraient également garantir la compatibilité

avec le régime de l'OMC, dont l'application géographique est appelée à s'étendre avec l'expiration des dispositions spéciales pour les pays en développement. Étant donné que la plupart des pays membres de l'Union africaine sont membres de l'OMC, les accords SMC et MIC de l'OMC constituent les références appropriées pour les recours commerciaux légaux. Il est donc opportun que la ZLECAf s'appuie sur les règles de l'OMC concernant les mesures antidumping, compensatoires et de sauvegarde, pour réglementer les régimes d'incitation concédés aux ZES (CNUCED, 2018). Il pourrait s'avérer nécessaire d'encourager des ajustements communs sur les subventions financières entre les pays et au sein de ces derniers. En effet, le passage à un ensemble de subventions fiscales à l'échelle du continent pour toutes les industries et entreprises promues éliminerait la concurrence déloyale ainsi que les guerres fiscales et d'incitation qui se produisent souvent entre les pays (et même entre les régions d'un même pays) lorsque des activités identiques situées à l'intérieur et à l'extérieur des ZES bénéficient de taux d'imposition différents (Rodríguez-Pose et Arbix, 2001 ; Akinci et Crittle, 2008). En outre, un ensemble mixte de subventions pourrait empêcher, dans une large mesure, un nivellement vers le bas résultant d'une concurrence fiscale dommageable entre les pays africains, comme indiqué à la section 3.2.

À cet égard, les règlements relatifs aux zones franches d'exportation de la CAE constituent un bon point de départ pour l'élaboration de cadres réglementaires communs pour les ZES (encadré VI). Néanmoins, ces initiatives doivent être étendues à la coopération fiscale en matière de subventions aux ZES.

Encadré VI. Collaboration entre les autorités nationales chargées des ZES : données issues du Protocole d'union douanière de la CAE

Quelques tentatives - sans doute limitées dans leur portée et leur ampleur - ont été faites pour parvenir à un certain niveau d'harmonisation entre les différents régimes de ZES en Afrique. Le Protocole d'union douanière de la CAE, par exemple, en vigueur depuis 2009, comprend des dispositions régissant les régimes de promotion des exportations (article 25), les ristournes de droits (article 26), les remises de taxes (article 27), les zones franches industrielles (article 29), les ports francs (article 31) et les régimes d'exemption (article 33). En outre, les règlements sur les zones franches d'exportation de la CAE (annexe VII) visent à établir des régimes de ZES uniformes dans toute la région et exigent que les règlements nationaux soient alignés sur les dispositions de la CAE. Plus récemment, la CAE a élaboré un projet de politique commune en matière de ZES qui prévoit de nouveaux types de ZES, tels que les zones éducatives et les zones économiques régionales.

Il reste à voir dans quelle mesure une telle approche régionale unifiée peut réussir. En effet, certains pays du bloc maintiennent encore des réglementations contradictoires, tandis que d'autres ne parviennent pas à s'entendre sur un seuil commun de restrictions à l'exportation. Pourtant, l'expérience de la CAE peut être représentative d'une manière dont les autorités nationales chargées des ZES peuvent collaborer pour faciliter la convergence institutionnelle et réduire les problèmes d'action collective découlant de régimes d'incitation nationaux mal coordonnés.

Source : Woolfrey (2013) ; CAE (2020).

Il convient également de noter qu'il existe d'autres moyens par lesquels la ZLECAf - et les autorités nationales des ZES - peuvent promouvoir l'industrialisation dans les ZES, autrement que par les subventions fiscales basées sur les exportations. La ZLECAf pourrait, par exemple, envisager des programmes d'incitation à l'échelle du continent basés sur

d'autres logiques économiques, telles que la création de compétences, la création d'emplois et les performances sectorielles. Dans l'ancien Accord de libre-échange nord-américain, le cas du Mexique montre comment un pays peut réussir à abandonner les incitations à l'exportation au profit d'incitations sectorielles pendant une période de transition (sept ans, dans ce cas) (Granados, 2003). Autre exemple, en Asie, le cas de la Malaisie montre comment un pays a recentré ses programmes d'incitation aux ZES en les alignant sur les ACR et en garantissant une concurrence équitable, accordant les mêmes subventions aux entreprises basées dans les ZES et promouvant les entreprises en dehors des ZES (Akinci & Crittle, 2008). Les autorités africaines chargées des ZES pourraient s'inspirer de ces cas pour trouver des idées sur la manière de conserver la proposition de valeur de leurs zones après l'introduction des ACR.

3.8.2.2 Harmonisation des mesures à l'intérieur des frontières

Le dédale de règles d'origine, d'exigences en matière de teneur en valeur, de règles de certification et d'absorption dans les États membres de l'Union africaine contribue à augmenter les coûts de transaction et de commerce, ce qui entrave la participation des ZES au commerce de la chaîne d'approvisionnement. Il est prouvé que la réduction et l'*harmonisation des mesures à l'intérieur des frontières* - à savoir divers obstacles non tarifaires, y compris les règles d'origine, les exigences en matière de normes, les procédures d'enregistrement et d'autres réglementations administratives - peuvent accroître considérablement la participation des entreprises régionales aux chaînes de valeur mondiales (de Melo et Twum, 2020). À l'inverse, si les investisseurs des ZES doivent naviguer dans des règles d'origine complexes, les principaux objectifs de la ZLECAf ne se concrétiseront pas, car les entreprises commerceront naturellement selon les tarifs de la nation la plus favorisée. Il est essentiel d'établir des règles d'origine simples, prévisibles et favorables aux entreprises pour éviter un enchevêtrement contre-productif dans lequel la charge administrative causée par la multitude d'ALE dissuade les entreprises d'utiliser les tarifs préférentiels de la ZLECAf (Bhagwati, 1995). Les décideurs politiques doivent également veiller à prendre en compte les différents niveaux de capacités productives et les asymétries structurelles entre les États membres de la ZLECAf. Avec des règles d'origine strictes, les PMA pourraient être confrontés à des défis de taille pour utiliser le traitement préférentiel pour leurs exportations, étant donné leur manque d'intrants locaux et la faible capacité de leurs autorités douanières.²³

Enfin, selon l'OMC - et suivant ce qui est habituel dans d'autres ALE internationaux, tels que l'Union douanière de l'UE - les dispositions du traité devraient viser à instituer des règles d'origine communes en tant que dispositif à l'appui des instruments de politique commerciale, plutôt que de convertir les règles d'origine en un instrument de politique commerciale en soi. En ce sens, les dispositions de la ZLECAF peuvent exiger plus de détails sur les politiques d'aide étatique et régionale, plutôt que de limiter la circulation des marchandises en fonction de leur origine. De cette façon, les exploitants de ZES ne seront pas désavantagés et pourront rivaliser à armes égales.

3.8.2.3 Exceptions temporaires pour des circonstances spécifiques à un pays

Parvenir à créer des synergies entre la ZLECAf et les ZES dépendra également de la mise en œuvre d'exceptions temporaires pour des circonstances spécifiques à chaque pays. L'évolution récente des ACR peut fournir à la ZLECAf d'excellents ajustements des politiques visant à incorporer les ZES dans les plans d'intégration régionale. Par exemple, le Mercosur a appliqué jusqu'en 2013 des dispositions spéciales temporaires²⁴ pour les ZES situées dans des contextes géographiques sous-développés, comme les aires douanières spéciales de

Terre de Feu, en Argentine, et de Manaus, au Brésil. Des certificats d'origine ont été accordés aux biens produits dans ces ZES, dans le but de favoriser le développement économique des régions en retard (Koyama, 2011). Des concessions similaires peuvent être accordées aux ZES des PMA, accompagnées de règles d'origine flexibles et simplifiées qui encouragent le développement des capacités de production.

Le traitement différentiel temporaire pour les pays ou régions en retard s'est avéré efficace dans les ACR, tant en Afrique que sur d'autres continents. Au sein de la SADC, par exemple, des dispositions spéciales temporaires ont été accordées aux fabricants de textiles et de vêtements au Malawi, au Mozambique, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie (Koyama, 2011). Les entreprises basées dans ces pays pourraient bénéficier d'un traitement préférentiel au sein de la zone de libre-échange, même si elles s'approvisionnent en intrants intermédiaires en dehors de celle-ci. Ce type de mesure permet aux États membres de développer un avantage comparatif dans un secteur considéré comme stratégique afin d'augmenter leur capacité de production.

3.9 CONCLUSION

Cette section a étudié le lien entre les ACR et les ZES, en exposant les opportunités et les menaces qui découlent de l'interaction entre les deux. L'avènement de la ZLECAf et d'autres initiatives visant à accroître l'intégration régionale peut renforcer le positionnement concurrentiel des ZES en permettant et en incitant les administrateurs de ZES à étendre leur portée aux marchés régionaux. En effet, les ZES ont la possibilité de recentrer leur proposition de valeur en tant que passerelles vers les pays voisins, dépassant ainsi l'attraction des entreprises à la recherche d'une plateforme de réexportation vers des pays extra-africains dans le cadre d'accords commerciaux tels que l'AGOA. La ZLECAf a le potentiel d'offrir une plateforme pour l'établissement de bases de production pour servir les marchés régionaux. Cette possibilité pourrait être davantage exploitée en intégrant les ZES dans les politiques industrielles régionales et en créant des ZES frontalières et transfrontalières le long des couloirs de transport et des corridors économiques. Des cas marquants en Afrique, comme la ZES de Musina-Makhado en Afrique du Sud, et les évolutions récentes dans la GMS fournissent aux décideurs africains des exemples typiques des modalités permettant d'utiliser les ZES pour augmenter la production régionale, capitaliser sur les différences de dotations de production entre les partenaires régionaux et améliorer la compétitivité à l'égard des concurrents internationaux. En outre, les avantages découlant de l'introduction de la ZLECAf pourraient ne pas profiter uniquement aux entreprises de la zone. L'ensemble du continent a tout à gagner d'une augmentation de la part du commerce intra-africain, étant donné son potentiel à favoriser la diversification économique et à renforcer les CVR.

Mais ces avantages ne sont en aucun cas automatiques. Un certain nombre de réserves pourraient en fin de compte déterminer si les ZES bénéficieraient de l'adoption d'un ALE panafricain. Premièrement, les ACR africains, bien que moins répandus que dans d'autres régions, créent un réseau complexe de cadres réglementaires qui se chevauchent et viennent s'ajouter à l'enchevêtrement déjà complexe des lois nationales sur les ZES. Cette intrication peut avoir des répercussions importantes sur les entreprises ZES et non ZES en augmentant les coûts commerciaux et les charges de conformité. Deuxièmement, la manière dont les règles d'origine sont encadrées dans les dispositions de la ZLECAf est susceptible d'affecter la capacité des ZES à prospérer sur les marchés régionaux. Les règles restrictives qui

limitent les exportations des ZES dans le bloc régional peuvent entraîner une détérioration de la position concurrentielle de ces dernières, car les restrictions d'accès au marché réduisent potentiellement certains des avantages de l'implantation dans les ZES. Ces menaces sont susceptibles de persister même si la ZLECAf s'abstient d'adopter des réglementations strictes, car l'Accord ne prévoit pas l'harmonisation des dispositions des lois nationales et des autres ACR africains. Troisièmement, des éléments d'économie politique concernant les ZES et les ACR peuvent jouer un rôle en alimentant une concurrence régionale préjudiciable entre les États de la ZLECAf. Les pays étant en concurrence les uns avec les autres pour attirer les IDE et devenir le pays de prédilection pour accéder au marché africain de 1,2 milliard de personnes, les gouvernements peuvent considérer les politiques relatives aux ZES comme un outil pour attirer les investisseurs étrangers en surpassant leurs concurrents régionaux.

Par conséquent, l'introduction de la ZLECAf pourrait entraîner une augmentation en spirale des interventions politiques incitatives, sous la forme d'allègements fiscaux et d'une réduction des exigences de conformité sociale et environnementale. Dans cette surenchère, les PMA et les États les plus faibles risquent d'être perdants, ce qui exacerbe les inégalités régionales et les faiblesses structurelles.

Enfin, et sur une note plus positive, les meilleures pratiques et les recherches internationales montrent que ces difficultés peuvent être atténuées, du moins dans une certaine mesure, grâce à des options politiques spécifiques. Dans un contexte de chevauchement et parfois de conflits entre les réglementations nationales et les ACR africains sur les domaines politiques liés aux ZES, la ZLECAf pourrait servir de plateforme pour harmoniser les différents régimes, en offrant une égalité de traitement en termes d'aides d'État, de subventions fiscales et de normes de travail et environnementales. L'expérience de la CAE, de l'Union douanière de l'UE et du Mexique, entre autres, permet de mieux comprendre comment mettre en œuvre ce processus d'harmonisation et concilier les politiques nationales relatives aux ZES avec les dispositions relatives aux ZES prévues par les ALE. Les tentatives d'homogénéisation peuvent également servir d'outil puissant pour créer des conditions de concurrence équitables, minimisant ainsi la menace d'une concurrence régionale néfaste, fondée sur des incitations. À cet égard, les différents scénarios présentés mettent en lumière l'équilibre précaire entre l'intégration des ZES dans les CVR et la création d'une concurrence équitable, tant entre les pays qu'au sein de ceux-ci, par le biais de mesures de sauvegarde.

En ce qui concerne les règles d'origine, l'expérience des pays de l'ASEAN par rapport à ceux du Mercosur montre les avantages que peuvent comporter des règles d'origine simples, transparentes et prévisibles qui régissent les marchandises provenant des ZES, tandis que les données provenant du Mercosur et de la SADC soulignent l'importance de tenir compte des besoins des PMA et des régions en retard par l'adoption de dispositions spéciales. Pourtant, les pays africains ont tout à gagner à établir des règles d'origine plus claires, plus simples et harmonisées. L'immense dédale que constitue actuellement ce domaine - des pays qui adoptent des politiques différentes et se méfient les uns des autres - n'affectera pas seulement la capacité des ZES en Afrique à prospérer, mais pourrait également nuire au commerce entre les pays lorsque des réglementations contradictoires doivent être prises en compte. L'homogénéisation des règles d'origine à travers le continent peut donc apporter des avantages qui vont bien au-delà des ZES et affecter la très importante capacité à commercer à travers l'Afrique.

NOTES

- ¹ Les données sont basées sur une enquête couvrant 39 ZES de 30 pays : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Libye, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan, Togo, Tunisie et Zambie.
- ² La question de savoir si les subventions fiscales accordées aux entreprises des ZES leur procurent un avantage concurrentiel fait débat. Certaines études affirment que, en Afrique, les incitations fiscales ne réduisent souvent pas les coûts de production de manière significative (AEZO, 2020).
- ³ Articles 20 et 21, Law of Economic Zones of a Special Nature.
- ⁴ Article 34 de la Loi n° 05/2011 régissant les zones économiques spéciales au Rwanda.
- ⁵ Article 35, Special Economic Zones Act.
- ⁶ Article 47b(iv), Free Zones Act.
- ⁷ Article 44 de la Loi n° 010/2011 portant réglementation des Zones économiques à régime privilégié en République gabonaise.
- ⁸ Section 23, Free Zone Act.
- ⁹ Il convient de noter que la discipline de l'OMC ne s'applique qu'aux incitations accordées par les membres de l'OMC. Les mesures non gouvernementales imposées par les exploitants privés de ZES ne sont pas soumises au régime de l'OMC.
- ¹⁰ Parmi les autres dispositions de l'OMC pertinentes pour les ZES, citons les suivantes : l'article 1 du GATT, est enfreint si les lois nationales établissent une discrimination entre les marchandises en fonction du pays d'origine ; l'article 3 du GATT, est enfreint si les lois nationales imposent des mesures en faveur des marchandises nationales ; et l'article 8(1) du GATT, est enfreint si les lois nationales prévoient des taxes sur les importations et les exportations supérieures au coût des services rendus.
- ¹¹ En Afrique : Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, Tchad, République démocratique du Congo, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Togo, Ouganda et Zambie (selon l'ONU).
- ¹² En Afrique, à l'exclusion de ces PMA : Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigeria et Zimbabwe (selon la Banque mondiale). L'Égypte et le Maroc ont quitté le statut de l'Annexe VII et sont soumis à l'article 3, paragraphe 1 (a) interdiction à partir de décembre 2015. Le Cameroun et le Kenya sont sur le point d'atteindre le seuil de 1 000 dollars.
- ¹³ Art. 42 de l'Annexe 2 : « Les États parties conviennent que les dispositions portant sur l'élaboration de règlements pour les marchandises produites dans le cadre des zones/ententes économiques spéciales sont pendantes ».
- ¹⁴ Art. 9 de l'Annexe 2 sur les règles d'origine.
- ¹⁵ Art. 2.2.3 du Protocole sur les règles d'origine du COMESA.
- ¹⁶ Art. 15.b.IV de l'Annexe VII des règlements de l'Union douanière de la CAE.
- ¹⁷ Les accords de partenariat économique (APE) sont l'APE ACP-UE (accord de Cotonou), l'APE intérimaire ESA-UE, l'APE SADC-UE, l'APE Afrique de l'Ouest-UE et l'APE SACU-AELE.
- ¹⁸ Déc. 01/2004, art. 3.
- ¹⁹ Déc. 08/94.
- ²⁰ Loi 523/1995, art. 17.
- ²¹ Art. 28 de l'accord de l'ASEAN sur le commerce des marchandises.
- ²² Les taux d'utilisation de l'AFTA restent relativement faibles (inférieurs à 50 %), ce qui laisse entendre que les marges de préférence sont faibles (Tambunan, 2015).
- ²³ De nombreux pays africains ne peuvent déjà pas bénéficier de traitements préférentiels, notamment le Bénin (taux d'utilisation de 0 %), le Burkina Faso (0 %), la Guinée équatoriale (0 %), la Guinée (6,8 %), le Liberia (0 %), le Mali (0,4 %), la Somalie (1,1 %), le Togo (0 %) et la République-Unie de Tanzanie (6 %) (selon la CNUCED).
- ²⁴ Déc. 08/94, art. 6.

CHAPITRE
PRATIQUES DES ZES
AFRICAINES ET
ENSEIGNEMENTS TIRÉS



CHAPITRE 4

PRATIQUES DES ZES AFRICAINES ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

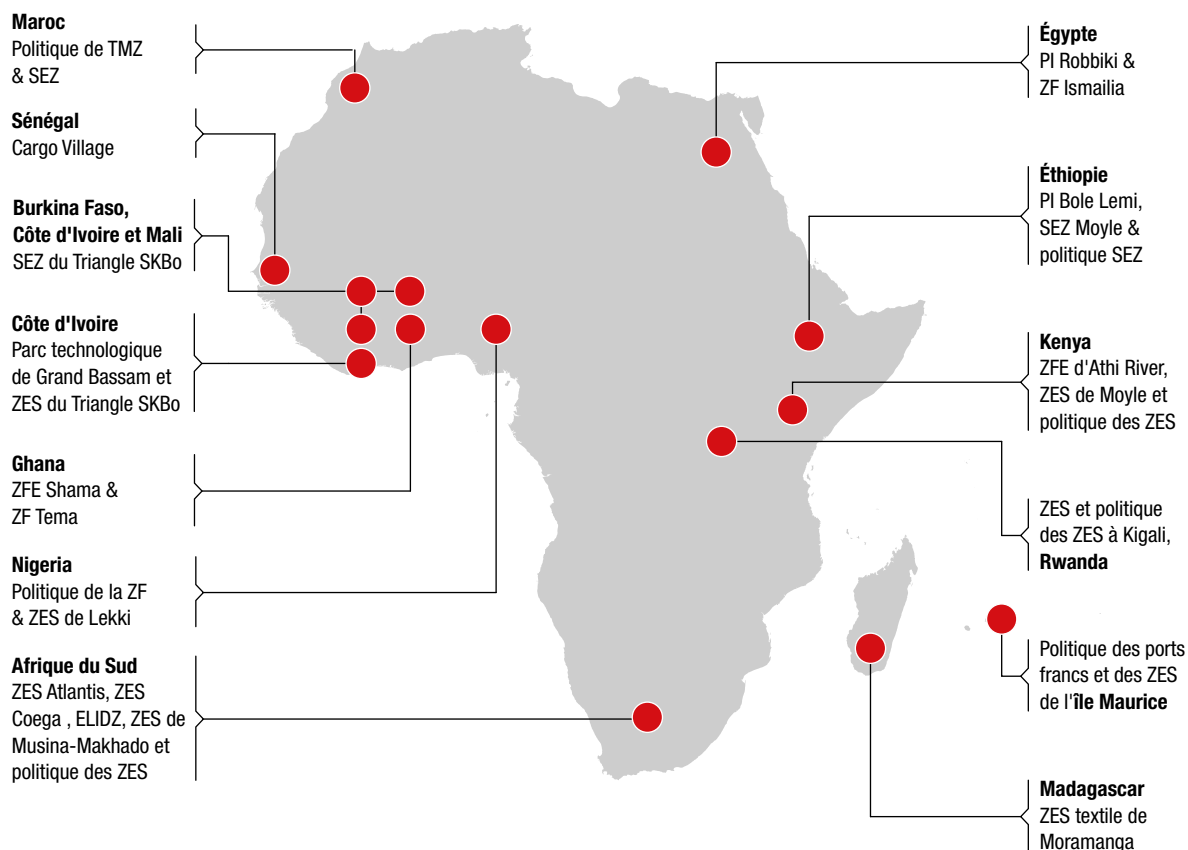
Une ligne subtile et mince sépare souvent le succès de l'échec des ZES. Qu'une zone devienne un tremplin pour l'innovation, l'emploi, les exportations et la modernisation industrielle ou, au contraire, qu'elle stagne et tombe dans l'oubli dépend d'un nombre restreint de facteurs majeurs. Ces facteurs comprennent une orientation stratégique bien ciblée, le rôle des politiques intégrées et de la collaboration institutionnelle, l'adaptabilité au contexte, les partenariats internationaux, les normes ESG et les gains économiques dynamiques. Des enseignements importants peuvent être tirés des pratiques des ZES africaines et non africaines sur des aspects significatifs tels que le rôle clé de la promotion des investissements et la pertinence croissante de normes ESG renforcées. Cela étant, une approche proactive et pangouvernementale de la conception et du développement des ZES reste caractéristique de la réussite dans les tentatives d'élaboration d'un programme de ZES qui dynamise efficacement le contexte industriel local, en exerçant idéalement un impact positif au-delà des portes.

Ce chapitre analyse la conception et la mise en œuvre des politiques relatives aux ZES dans les pays africains - des cas réussis et moins réussis - afin de tirer des leçons de l'expérience et de fournir des lignes directrices sur la manière de tirer le meilleur parti de l'utilisation des ZES en tant qu'outil de développement. Les cas traités dans ce manuel ont été choisis à des fins d'illustration et représentent une grande variété d'aspects de la politique des ZES et de contextes nationaux différents. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des pratiques liées à la politique des ZES dans les pays africains. Des pratiques internationales - provenant pour la plupart de pays émergents - sont également incluses afin de compléter les cas africains et de fournir d'autres exemples.

Le chapitre est articulé autour de thématiques recouvrant des domaines considérés comme essentiels pour le succès des programmes de ZES, selon la littérature académique et politique traitant du développement économique et du rôle des ZES. Ces thématiques sont au nombre de six :

1. **Miser sur ses forces** - l'importance d'une orientation stratégique bien ciblée
2. **Souder l'équipe** - le rôle crucial de la promotion des investissements, des politiques intégrées et de la collaboration institutionnelle
3. **Connaître le lieu** - ZES adaptée au contexte local et à l'orientation stratégique
4. **Tirer parti de l'expérience extérieure** - partenariat international et ZES
5. **Viser vert et social** - les normes ESG pour accroître l'impact social et la compétitivité
6. **Retirer le maximum** - récolter des gains dynamiques des ZES

Le chapitre se penche notamment sur des exemples de pays spécifiques en Afrique qui ont une expérience considérable dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des ZES (figure 26). Les ZES d'Afrique du Sud, d'Égypte, d'Éthiopie, du Ghana, du Kenya, du Maroc,

Figure 26. Cas de ZES par pays

Source : CNUCED.

de Maurice, du Nigeria, , et du Rwanda sont étudiées en détail. Les ZES de Côte d'Ivoire, de Madagascar et du Sénégal sont également analysées. L'analyse est complétée par des informations provenant d'expériences de ZES dans d'autres parties du monde, avec un accent particulier sur celles des pays émergents.

Les politiques relatives aux ZES dans ces pays ont été introduites à des moments différents. Certains de ces programmes sont relativement récents, comme en Éthiopie et au Rwanda, où les politiques relatives aux ZES ont été introduites resp. en 2015 et 2011. D'autres pays ont une longue histoire dans ce type de politique. L'île Maurice, par exemple, a été l'un des premiers pays d'Afrique à mettre en œuvre une politique de ZES, en 1971, et son programme a subi de nombreux changements depuis lors. Dans d'autres pays, comme le Nigeria et l'Afrique du Sud, les politiques relatives aux ZES, bien qu'elles aient été introduites relativement tôt, ne se sont imposées que récemment, dans certains cas des années après leur création. Les politiques relatives aux ZES des pays de l'échantillon diffèrent en termes de taille et de portée. Dans certains pays, comme l'Éthiopie et l'Afrique du Sud, les programmes s'inscrivent dans des politiques économiques et industrielles plus larges (EDB, 2021b ; SARS, 2021). Dans d'autres pays, comme le Rwanda, la politique des ZES est intégrée aux efforts de promotion des investissements et cible des contraintes spécifiques à l'échelle du pays, telles que la disponibilité de terrains industriels et commerciaux, la disponibilité et le coût de

l'énergie, les liaisons de transport limitées, l'accès au marché, la réduction de la bureaucratie et la disponibilité des compétences (RDB, 2021). En revanche, dans des pays comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal - où les zones sont peu nombreuses - le programme ZES reste essentiellement une initiative politique autonome. Récemment, des efforts accrus ont été déployés pour intégrer les politiques relatives aux ZES aux objectifs de développement économique et industriel nationaux parrainés par les gouvernements (Oxford Business Group, 2020). Le tableau 11 donne un aperçu des caractéristiques de base de chaque pays et programme.

Tableau 11. Aperçu des pays concernés

Pays	Introduction de la politique de ZES	Terminologie	Nombre de ZES	
			Données de la CNUCED	Données AEZO
Afrique du Sud	2000	Varie, y compris les zones de développement industriel et les ZLE	8	8
Côte d'Ivoire	2004	Parc technologique	1	4
Égypte	1997	ZF et SEZ	10	16
Éthiopie	2015	PI	18	15
Ghana	1995	ZF	4	5
Kenya	1990	ZFE et SEZ	61 (plus points francs)	13
Madagascar	1989	ZFE et SEZ	4	2
Maurice	1971	Ports francs et points francs	1 (plus points francs)	3
Maroc	1994	ZF	6	26
Nigeria	1992	ZF	22	23
Rwanda	2011	ZES	2	1
Sénégal	1974	PI	3	4

Source : sur la base des données de la CNUCED et de l'AEZO.

4.1 MISER SUR SES FORCES - L'IMPORTANCE D'UNE ORIENTATION STRATÉGIQUE BIEN CIBLÉE

4.1.1 Introduction

La plupart des politiques relatives aux ZES en Afrique et dans le monde partagent des objectifs similaires en termes d'attraction des investissements (étrangers), de création d'emplois, de promotion de l'industrialisation et de modernisation de l'économie. Afin d'atteindre les objectifs politiques visés, elles s'appuient aussi fréquemment sur le même ensemble d'instruments politiques, tels que les incitations à l'investissement et la simplification administrative. Malgré ces similitudes, les ZES ne fonctionnent pas dans le vide et doivent toujours être conçues en tenant compte du contexte national et régional respectif ainsi que des tendances économiques mondiales plus larges.

L'une des principales caractéristiques de nombreuses politiques de ZES réussies est une orientation stratégique claire, avec des objectifs réalistes en termes de secteurs et d'investisseurs, basée sur la proposition de valeur et l'avantage comparatif d'un pays, utilisant la politique ZES comme un catalyseur pour attirer les investissements. Une enquête récente menée auprès d'entreprises dans sept ZES, dont quatre en Afrique, est révélatrice : parmi

les investisseurs ayant répondu, un tiers a déclaré que, bien qu'ils aient été principalement attirés par un pays en raison de dotations spécifiques correspondant à leurs exigences, ils n'auraient pas investi si le pays n'avait pas de politique de ZES (Banque mondiale, 2018).¹ Cela met en évidence la nature interconnectée de l'avantage comparatif général d'un pays et des programmes de ZES.

Traditionnellement, la disponibilité d'une main-d'œuvre bon marché ainsi que la proximité et/ou l'accès préférentiel aux marchés sont considérés comme les principaux facteurs de performance des ZES et, plus généralement, de l'attraction des IDE (Farole, 2011 ; Madani, 1999 ; Rolfe et al., 2004). Bon nombre des politiques ZES les plus réussies se sont en fait concentrées - du moins dans leurs phases initiales - sur l'attraction d'industries à forte intensité de main-d'œuvre et de technologie relativement faible, telles que l'habillement et l'électronique, qui tirent parti de ces facteurs.

De célèbres programmes nationaux de ZES, comme ceux du Bangladesh, de la Chine, du Viet Nam et de nombreux pays d'Amérique centrale, en sont des exemples. En outre, des études récentes confirment l'importance continue de ces facteurs pour la viabilité de la politique des ZES (Frick et al., 2019).

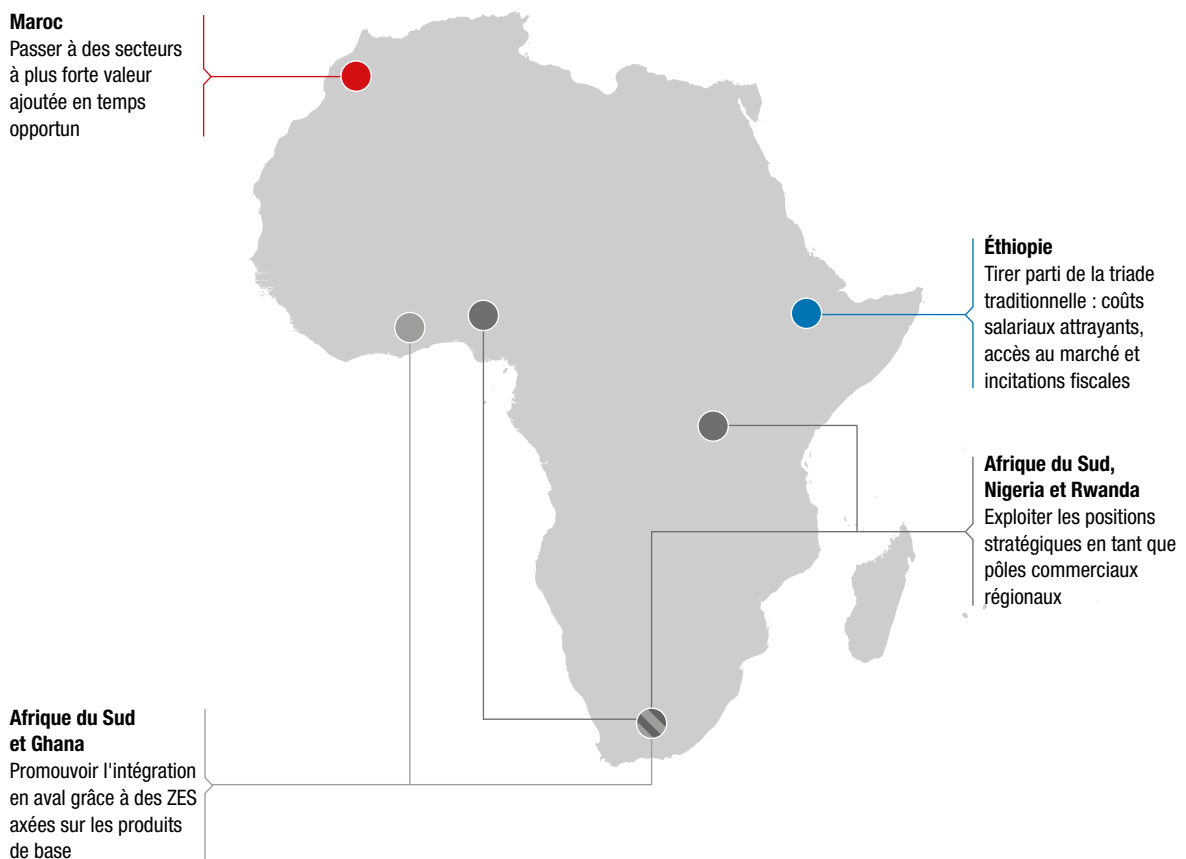
Dans les pays émergents et moins développés, les ZES sont désormais souvent conçues et mises en œuvre dans le but de promouvoir des secteurs d'activités à plus forte valeur ajoutée, par opposition aux industries à faible technologie et à forte intensité de main-d'œuvre qui étaient traditionnellement visées par les politiques de ZES dans ces pays et qui dominent généralement le panorama industriel et économique. Toutefois, lorsque l'écart entre l'investissement ciblé et la réalité locale est trop important, ces tentatives tombent à l'eau. De nombreuses zones des pays en développement qui ont ciblé les investissements dans la haute technologie n'ont pas réussi à attirer des investissements significatifs, devenant ce que Castells et Hall (2014) ont appelé des « chimères high-tech ». Les raisons de ces échecs sont souvent liées à l'absence des facteurs locaux nécessaires pour attirer ces industries, notamment une main-d'œuvre suffisamment qualifiée et des instituts de recherche et universités de pointe. Les premières zones du Bangladesh, qui ciblaient les entreprises de haute technologie mais n'ont pas abouti, en sont un exemple. Un revirement ne s'est opéré que lorsque l'accent a été mis sur l'industrie de la confection à forte intensité de main-d'œuvre, qui correspond davantage aux compétences du pays et à l'environnement de production (Farole & Akinci, 2011). Après ce changement de cap, les ZES du Bangladesh ont commencé à attirer des investissements étrangers considérables. Les pays qui suivent une approche plus progressive sont souvent plus performants. Les ZES du Costa Rica et du Viet Nam, par exemple, ont commencé par cibler les segments à faible valeur ajoutée, en fonction des conditions du pays et des compétences disponibles. Après un premier succès avec cette stratégie, elles ont progressivement été en mesure de viser plus haut et de cibler des entreprises à plus forte composante technologique. Cette stratégie ne s'est imposée qu'avec l'amélioration des conditions économiques locales, des caractéristiques de la main-d'œuvre et de la capacité des entreprises locales. Ces améliorations des conditions locales ont été à la fois la cause et la conséquence de l'adoption d'une stratégie ZES plus réaliste et plus stable.

Toutefois, le succès des politiques relatives aux ZES ne dépend pas uniquement des conditions locales. Les tendances économiques mondiales peuvent jouer un rôle important dans leur efficacité. De nombreux programmes de ZES réussis ont bénéficié de périodes spécifiques au cours desquelles les entreprises multinationales - favorisées par la diminution des coûts du commerce et de la communication, les progrès technologiques et les innovations politiques -

ont tenté d'externaliser (des parties) de leur production de lieux à coûts élevés vers des lieux plus rentables dans des pays en développement. Dans un premier temps, ce mouvement impliquait principalement le déplacement de la production de l'Europe et de l'Amérique du Nord vers l'Amérique latine et l'Asie de l'Est. Le remaniement des lieux de production reste un processus continu. L'abandon plus récent des sites de plus en plus coûteux d'Asie du Sud-Est profite actuellement à de nouveaux sites dans le monde entier, y compris dans de nombreux pays africains.

Les cas de réussite en Afrique ne font pas exception à ces tendances et processus, et soulignent l'importance de construire des politiques de ZES sur la base de l'avantage comparatif d'un pays, tout en renforçant cet avantage. La section suivante présente la multitude de façons dont les pays africains ont élaboré des politiques nationales ou des ZES spécifiques avec une orientation stratégique claire, en fonction de leur position dans l'économie mondiale et des dotations du pays. La figure 27 indique les emplacements des cas traités dans cette section.

Figure 27. Représentation des cas traités - « Miser sur ses forces »



Source : CNUCED.

4.1.2 Éthiopie - tirer parti de la triade traditionnelle : coûts de main-d'œuvre attractifs, accès au marché et incitations fiscales

L'Éthiopie a récemment été reconnue comme un exemple de réussite en termes de croissance économique, d'attraction des IDE et de réduction de la pauvreté. Au cours de la dernière décennie, elle a été parmi les économies ayant connu la croissance la plus rapide en Afrique et dans le monde, avec des taux de croissance moyens de 9,8 % par an de 2008/09 à 2018/19, contrairement à la moyenne régionale d'environ 5 % (Banque mondiale, 2020c). Les entrées d'IDE ont augmenté de près de 50 % par an depuis 2010, pour atteindre 4 milliards de dollars en 2017 (CNUCED, 2020c). Cela classe l'Éthiopie à l'une des premières places en Afrique en termes d'attraction des IDE. Ce dynamisme économique s'est également traduit par de meilleurs résultats sociaux, le taux de pauvreté étant passé de 30 % en 2011 à 24 % en 2016 (Banque mondiale, 2020c).

La politique du gouvernement éthiopien en matière de ZES, la politique de parcs industriels, a été au cœur de la stratégie du pays pour transformer son secteur manufacturier et on lui attribue souvent un rôle clé dans cette réussite. Cette politique a été introduite en 2015. Depuis lors, 18 PI ont été construits. Onze d'entre eux sont détenus et gérés par le gouvernement. Il s'agit notamment des PI de Hawassa et de Bole Lemi. Les sept parcs restants sont administrés et exploités par le secteur privé, notamment le PI de Huajian et le PI d'Arerti de la China Communications Construction Company (CCCC), tous deux exploités par des entreprises chinoises.

Le régime des ZES éthiopiennes se distingue également par ses sources de financement. Ils diffèrent des autres moyens plus traditionnels de levées de fonds pour le développement des zones. Le gouvernement éthiopien a levé des fonds en émettant une obligation souveraine sur le marché international des capitaux, devenant ainsi le premier pays en développement à le faire. Environ 1 milliard de dollars ont été levés par la vente d'euro-obligations en 2014, qui ont servi à la réalisation de PI, notamment les PI de Bole Lemi, d'Hawassa, de Kombolcha et de Mekelle (Giannecchini & Taylor, 2018). Pour le développement du PI d'Hawassa, le gouvernement a versé 250 millions de dollars - dont une partie provient de la vente d'euro-obligations (DAI, 2017). Parmi les autres sources de financement figurent le Pacte pour l'emploi en Éthiopie (d'un montant total de 500 millions de dollars, accordé par la Banque européenne d'investissement), la Banque mondiale, le Département britannique du Développement international et les agences des États membres de l'UE. Des investissements privés chinois ont également été réalisés. Ce type d'investissement privé provenait souvent d'entrepreneurs chinois choisis dans le cadre d'un processus concurrentiel géré par le Ministère du commerce chinois. En outre, les entrepreneurs chinois se sont vu octroyer des prêts à long terme, des subventions et des aides, et le gouvernement chinois couvrait jusqu'à 30 % des coûts de pré-construction et de mise en œuvre, afin de minimiser le risque d'entrée (Tyson, 2018).

Afin de réduire les coûts d'entrée et d'exploitation pour les investisseurs étrangers, un certain nombre d'incitations fiscales et non fiscales sont offertes aux entreprises situées dans les PI dans diverses industries, y compris l'habillement, le textile et les agro-industries. Les incitations vont de l'exonération des droits de douane pour les importations d'intrants et de biens d'équipement à l'exonération de l'impôt sur le revenu pendant une période déterminée, en fonction de l'emplacement de l'investisseur et de l'activité. Par exemple, les promoteurs de parcs bénéficient d'une exonération de l'impôt sur le revenu pendant dix ans s'ils sont situés à Addis-Abeba ou dans les ZES de la région d'Oromia entourant Addis-Abeba. Dans d'autres zones, des exonérations de 15 ans sont accordées. De même, les entreprises du parc peuvent bénéficier d'exonérations allant jusqu'à 10 ans, dont 6 peuvent

dépendre de leur secteur d'engagement spécifique ; 2 à 4 ans supplémentaires peuvent être octroyés si elles exportent au moins 80 % de leur production (EIC, 2017). Des prix de location fortement subventionnés et des unités d'usine préfabriquées sont également inclus dans le paquet d'incitations dans un système prêt à l'emploi. Le principe sous-jacent est que les PI permettront au pays d'accéder rapidement à des terrains industriels, à une alimentation électrique fiable et à des installations de gestion des déchets et de l'eau. Ce sont des facteurs qui font encore défaut dans de nombreuses régions du pays. Fournir tous ces éléments sous une forme moins concentrée en différents endroits du pays aurait dépassé les ressources et les capacités de mise en œuvre du pays.

Pourtant, la politique en matière de parcs industriels n'a pas été un instrument autonome. Elle s'est appuyée sur une analyse stratégique détaillée de l'environnement du pays et des secteurs stratégiques cibles inclus dans la stratégie économique de l'Éthiopie, le Plan de croissance et de transformation II. Le plan vise à transformer le pays en un centre manufacturier et à atteindre une croissance moyenne du PIB de 11 % par an. Tout en soulignant l'importance du secteur manufacturier en général pour la transformation économique du pays, le plan se concentre plus spécifiquement sur les industries à forte intensité de main-d'œuvre, comme le cuir et l'habillement, et celles qui utilisent des produits agricoles, afin de tirer parti des avantages comparatifs du pays (Centre of Government and Delivery, 2020). Un certain nombre de facteurs font de l'Éthiopie un lieu attrayant pour ces industries. On peut notamment citer un bassin de main-d'œuvre important et jeune et des salaires comptant parmi les plus bas d'Afrique - un quart de la moyenne dans l'industrie de l'habillement en Chine (Wiggins & Keats, 2016) - ainsi que des améliorations récentes des infrastructures et l'un des approvisionnements énergétiques les moins chers du monde. Le renouvellement récent de l'AGOA, qui offre un accès en franchise de droits au marché américain, et d'autres accords commerciaux préférentiels avec de grands marchés, tels que l'accord « Tout sauf les armes » avec l'UE, ont encore renforcé l'attrait de l'Éthiopie en tant que plateforme d'exportation pour les producteurs mondiaux du secteur.

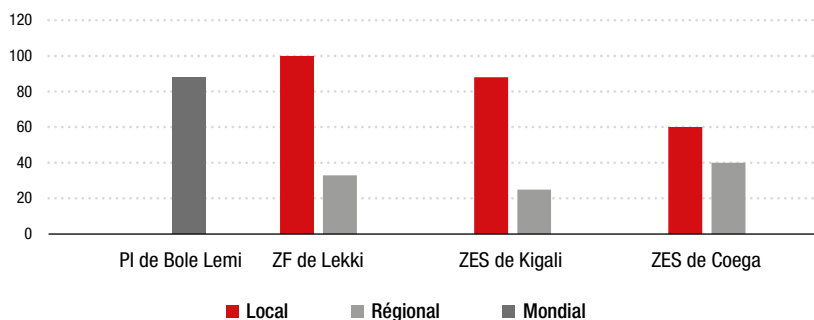
Une récente enquête auprès des investisseurs du PI Bole Lemi, le premier parc développé dans le cadre de cette politique, confirme l'importance de ces facteurs. Toutes les entreprises interrogées ont déclaré que l'un des principaux facteurs ayant motivé leur décision d'investir en Éthiopie était le coût attractif de la main-d'œuvre. Quelque 88 % ont cité l'accès favorable aux marchés mondiaux comme un facteur essentiel (Banque mondiale, 2018). Dans la même enquête, les investisseurs ont également souligné le rôle important de coordination des PI dans leur décision d'investissement, et la majorité d'entre eux ont confirmé qu'ils n'auraient pas investi en dehors de l'un des parcs, compte tenu des difficultés auxquelles ils auraient été confrontés. En outre, ils ont souligné qu'en réduisant les risques et les coûts d'installation associés, les PI leur ont permis de tester l'Éthiopie en tant que lieu d'investissement entièrement nouveau pour l'industrie. Sans les PI, les investisseurs n'auraient peut-être pas fait le saut d'installer des activités dans ce qui, jusqu'à récemment, était un territoire inexploré, malgré les dotations intéressantes qu'offre l'Éthiopie. Ces chiffres illustrent le fait que les PI, en particulier, et les politiques nationales relatives aux ZES, en général, peuvent jouer un rôle important en tant que point d'entrée des IDE dans les pays en développement et émergents, à condition que les avantages comparatifs locaux et une stratégie industrielle bien ciblée soient en place. La politique des ZES en Éthiopie a contribué à fournir un premier tremplin aux investisseurs internationaux à la recherche de sites attractifs pour l'industrie manufacturière, ainsi qu'à présenter les avantages d'un pays qui est devenu un lieu d'investissement bien plus attractif qu'au cours des décennies précédentes.

4.1.3 Afrique du Sud, Nigeria et Rwanda – exploiter les positions stratégiques en tant que pôles commerciaux régionaux

Alors que l'Éthiopie a construit sa politique de ZES sur ce qui est souvent perçu comme l'approche traditionnelle du développement des ZES (c'est-à-dire des coûts de main-d'œuvre avantageux et un accès favorable au marché mondial), d'autres pays africains ont abordé le développement des ZES et le ciblage des investissements étrangers en utilisant une stratégie différente. Un certain nombre de ZES en Afrique du Sud, au Nigeria et au Rwanda sont des exemples intéressants de zones qui, plutôt que de servir de centres d'exportation mondiaux à faible coût, ont réussi à tirer parti de leur position stratégique dans le contexte régional, en desservant à la fois les marchés locaux et les marchés régionaux plus larges.

L'une de ces zones est la ZES de Coega, en Afrique du Sud. Dans cette zone, 40 % des entreprises étrangères ont déclaré que l'une des principales raisons de leur investissement en Afrique du Sud était de desservir d'autres pays d'Afrique australe, tandis que 60 % des entreprises s'intéressaient au marché local. Dans la ZES de Kigali au Rwanda, la situation est similaire (figure 28). Les entreprises étrangères ont investi dans la ZES de Kigali dans le but de desservir un marché local en pleine croissance (88 % des entreprises interrogées) - et où la concurrence était encore assez limitée. Un investisseur sur quatre a également choisi le Rwanda comme porte d'entrée vers d'autres pays d'Afrique de l'Est. Dans la ZF de Lekki, au Nigeria, 34 % des entreprises interrogées souhaitaient accéder au marché régional en utilisant le Nigeria comme plaque tournante régionale (Banque mondiale, 2018).

Figure 28. Importance du type de marché dans le choix d'implantation des entreprises, sélection de ZES africaines (en pourcentage)



Source : LSE (2018).

Dans aucun de ces cas, les investisseurs interrogés n'avaient intérêt à desservir d'autres marchés mondiaux à partir de leurs activités dans la ZES. C'était tout le contraire des ZES éthiopiennes, où l'accès aux marchés mondiaux jouait un rôle primordial et où la desserte des marchés régionaux ou locaux était considérée comme un objectif secondaire. Cela est également vrai pour le deuxième facteur traditionnellement associé aux politiques de ZES : les coûts de main-d'œuvre avantageux. Dans les trois ZES d'Afrique du Sud, du Nigeria, et du Rwanda et, seul un des investisseurs interrogés a mentionné le coût de la main-d'œuvre comme un facteur important dans la décision de l'entreprise de s'implanter en Afrique. En effet, les coûts de la main-d'œuvre dans ces pays sont généralement plus élevés que dans les autres pays de la région. Par exemple, en termes de parité de pouvoir d'achat, le salaire minimum mensuel - l'un des plus élevés d'Afrique subsaharienne - s'élève à plus

de 400 dollars en Afrique du Sud et à plus de 200 dollars au Nigeria. Dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne, le salaire minimum mensuel se situe en moyenne entre 100 et 200 dollars (Bhorat et al., 2017).

Malgré cela, chacune des trois ZES a compté parmi les leaders du continent en suscitant un intérêt relativement fort de la part des investisseurs internationaux. La ZES du Rwanda, par exemple, affichait un taux d'occupation compris entre 75 et 90 % en 2020². Des critères tels qu'une position stratégique dans le contexte régional, combinés à des caractéristiques nationales qui distinguent chacun des pays de ses concurrents régionaux ont fait la différence. Le facteur décisif en Afrique du Sud et au Nigeria - les deux plus grandes économies du continent - a été la présence d'un marché intérieur important et en pleine croissance. Le dynamisme économique et la stabilité politique ont rendu le Rwanda attrayant pour les investisseurs. Parmi les autres facteurs ayant contribué à attirer les investissements étrangers dans ces zones, on peut citer un environnement commercial perçu comme plus attrayant, une politique de ZES attrayante, ou des capacités industrielles préexistantes (p. ex. en Afrique du Sud) (Banque mondiale, 2018).

Les ZES en tant que centres d'exportation régionaux sont une proposition particulièrement intéressante, étant donné les récentes évolutions en termes de destinations d'exportation des pays africains. Entre 2005 et 2014, les exportations manufacturières intra-africaines, en pourcentage des exportations manufacturières totales, ont augmenté de 15 points pour atteindre 34 %. Au Rwanda, les exportations manufacturières intra-africaines représentaient 78 % en 2014 (Balchin et al., 2016). Cette part devrait encore augmenter avec la mise en œuvre de la ZLECAf.

Ces cas démontrent combien il est important d'envisager différentes stratégies possibles pour cibler les investisseurs, en fonction du contexte du pays.

4.1.4 Maroc – passer à des secteurs à plus forte valeur ajoutée en temps opportun

Le Maroc représente une approche entièrement différente de l'utilisation des ZES pour cibler les investisseurs. C'est également l'un des rares exemples africains d'un pays qui a réussi à attirer un nombre important d'investissements dans les industries de haute technologie ces dernières années.

Le secteur industriel marocain a longtemps été dominé par une concentration sur les exportations de faible technologie dans des industries telles que l'habillement et le textile. Au cours des dix dernières années, cependant, le Maroc a pu passer à la vitesse supérieure et attirer de plus en plus d'investissements dans des industries à plus forte valeur ajoutée. Cela se traduit par une augmentation de la part des produits à fort contenu technologique dans les exportations de produits manufacturés et une augmentation de la part des investissements étrangers directs. Dans l'ensemble, les exportations ont augmenté de 2 milliards de dollars entre 2010 et 2016. Au cours de cette période, la part des exportations automobiles est passée d'à peine 2 % à 16 % (SIGM, 2018). La part des exportations de moyenne et haute technologie a également augmenté : entre 2000 et 2007, elle représentait en moyenne 23 % des exportations totales, une part qui a augmenté à plus de 40 % entre 2008 et 2015 (Lahsini, 2017). Des transformations similaires ont eu lieu dans les IDE. Entre 2008 et 2015, 22 % des IDE sont allés au secteur manufacturier. L'automobile, l'aéronautique et l'agroalimentaire étaient des secteurs en pleine expansion (Oxford Business Group, 2020).

En 2018, le Maroc était devenu le deuxième producteur africain d'automobiles – devancé de peu par l'Afrique du Sud - avec une production annuelle totale de 430 000 véhicules. Plus de 300 000 de ces voitures ont été produites par Renault Tanger Med Zone, créée en 2012,

la troisième usine du groupe (Mills, 2019) en termes de taille. Le Groupe PSA - qui comprend Peugeot, Citroën, DS et Opel - a ouvert une unité de production en juin 2019 dans la ZF Atlantique à Kenitra, avec une capacité de production prévue de 200 000 voitures à partir de 2020 (Groupe PSA, 2019). Les constructeurs automobiles étrangers présents dans ces zones font également participer les entreprises locales au processus de production. Un réseau de 62 fournisseurs locaux est prévu pour fournir des pièces et des services à l'usine. Des réseaux similaires de zones de fournisseurs se développent autour de la TMZ, avec 9 des 15 plus grandes entreprises de pièces automobiles du monde qui y sont présentes (Mills, 2019).

Cette évolution a été rendue possible par une stratégie soigneusement élaborée par le gouvernement sur la base d'une analyse détaillée de l'avantage comparatif du Maroc. Des facteurs tels que la stabilité politique, la proximité de l'Europe et les bas salaires pour les travailleurs relativement qualifiés - surtout en comparaison avec la concurrence - font du Maroc une destination attrayante pour les IDE. En 2018, le salaire minimum était de 300 dollars par mois, contre 338 dollars en Tunisie et 430 dollars en Turquie (Mills, 2019). Les ALE conclus avec l'UE, les États-Unis et les États du Golfe ont contribué à renforcer les avantages géographiques du pays.

Pour tirer parti de ces derniers, le gouvernement marocain a lancé le Pacte national pour l'émergence industrielle en 2008, suivi du Plan d'accélération industrielle en 2014. Des industries spécifiques ont été classées par ordre de priorité en fonction de l'aptitude du Maroc à y investir, notamment l'automobile, l'aérospatiale, l'électronique et la transformation agro-industrielle, ainsi que les secteurs délocalisant. La création de ZES axées sur des industries spécifiques afin d'offrir un environnement plus favorable au développement de grappes industrielles faisait partie intégrante de ces stratégies (Oxford Business Group, 2020). Des mesures incitatives attrayantes pour les entreprises dans les ZES marocaines complètent les avantages liés à la localisation. Les incitations typiques offertes dans les zones marocaines comprennent (i) une exonération de l'impôt sur les sociétés pendant 5 ans et des réductions supplémentaires pendant les 20 années suivantes ; (ii) une exonération de l'impôt sur le revenu pendant 5 ans, avec une réduction de 80 % pendant les 20 années suivantes ; (iii) une exonération de la taxe professionnelle pendant 15 ans ; (iv) des exonérations des droits d'entrée, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ainsi que des frais d'enregistrement des sociétés ; (v) une exonération des taxes urbaines pendant 15 ans ; et (vi) une simplification des procédures douanières. D'autres incitations sont axées sur le subventionnement de la formation aux compétences de haute technologie, avec jusqu'à 6 000 dollars par personne et par an (Mills, 2019). Cependant, on peut également se demander dans quelle mesure ces incitations peuvent détourner d'autres types d'investissements nécessaires pour rendre le développement marocain plus durable. Quoi qu'il en soit, le Maroc représente un exemple intéressant de pays africain qui a utilisé sa politique de ZES de manière relativement efficace pour compléter un plan national de développement industriel.

4.1.5 Afrique du Sud et Ghana - promouvoir l'intégration en aval grâce à des ZES axées sur les produits de base

Dans les pays où les matières premières représentent une part importante de l'économie, les gouvernements ont cherché des moyens de promouvoir les investissements par l'intégration en aval. L'Afrique du Sud et le Ghana, en particulier, ont choisi de s'appuyer sur leurs atouts dans les secteurs de l'agriculture pour le premier, et des ressources naturelles pour le deuxième. Les zones basées sur les produits agricoles et les ressources naturelles comprennent généralement

des entreprises qui transforment les matières premières et les intrants intermédiaires provenant de l'agriculture, de la sylviculture et des industries extractives. Ce type de zone offre une chance aux pays riches en ressources d'intégrer verticalement ces secteurs, ce qui leur permet d'exporter des produits à plus forte valeur ajoutée et d'opérer une transformation économique plus large.

En Afrique du Sud, grand exportateur de produits alimentaires, le secteur agricole a contribué à hauteur d'environ 10 % aux recettes totales d'exportation en 2019, avec un montant de 10,7 millions de dollars (International Trade Administration, 2020b). En 2012, l'Afrique du Sud a créé la Dube AgriZone, qui fait partie de la ZES Dube TradePort, afin de stimuler la croissance de la province agricole du KwaZulu-Natal, tout en tirant parti de son avantage comparatif dans le secteur des produits agricoles. Grâce aux précipitations abondantes et fiables de la région et à ses sols fertiles, le secteur agricole du KwaZulu-Natal est devenu de plus en plus productif et est réputé pour ses compétences spécialisées dans un certain nombre de cultures, dont la canne à sucre, ainsi que dans l'horticulture et la sylviculture. La province dispose de 6,5 millions d'hectares de terres à des fins agricoles, dont 82 % conviennent à l'élevage extensif et 18 % sont arables (Trade & Investment Kwazulu-Natal, 2020). Dans ce contexte, l'établissement de l'AgriZone de Dube offre la possibilité de tirer parti des ressources naturelles de la province, tout en attirant des investissements, qu'il s'agisse d'investissements étrangers directs ou d'investissements locaux, dans toute la chaîne de valeur agricole.

L'AgriZone de Dube fait partie d'un plan gouvernemental plus large visant à accroître la sécurité alimentaire et à réduire la pauvreté en stimulant le secteur agroalimentaire dans la province du KwaZulu-Natal. Selon le plan directeur d'éradication de la pauvreté du KwaZulu-Natal, l'AgriZone pourrait servir de catalyseur pour le développement du secteur des denrées périssables, en soutenant la création d'emplois et l'amélioration de la productivité (Dube TradePort, 2020). La zone abrite la plus grande zone de culture climatisée sous serre d'Afrique, et offre la possibilité d'améliorer les rendements agricoles, d'assurer une qualité constante et de produire toute l'année. À ce jour, la zone comprend 16 ha de serres, un centre d'emballage et de distribution et un laboratoire. La zone se concentre sur les légumes à courte durée de conservation qui nécessitent un transport aérien immédiat après la récolte. À cette fin, la zone est bien intégrée au terminal de l'aéroport et au terminal de fret de Dube, situés à proximité. En termes de résultats économiques, la zone a régulièrement atteint ses objectifs en matière de taux d'occupation et de revenus générés. En 2019, plus de 90 % des installations de l'AgriZone étaient occupées (Dube TradePort, 2020).

Outre les zones basées sur les produits agricoles, certains pays africains ont cherché à favoriser l'intégration en aval dans les secteurs des minéraux et des hydrocarbures. Le Ghana est un acteur relativement nouveau dans le secteur des hydrocarbures en Afrique. Suite aux découvertes de réserves pétrolières dans les années 2000, le pays a commencé à produire du pétrole au niveau national en 2010. Le secteur pétrolier en amont n'ayant fourni qu'environ 7 000 emplois en 2015 pour une population totale de près de 30 millions d'habitants, on espérait que la création d'une zone axée sur les ressources naturelles permettrait d'accroître la participation locale à la chaîne d'approvisionnement en pétrole et en gaz, tout en étendant les activités industrielles pétrolières vers le secteur en aval (International Trade Administration, 2020a). La zone franche industrielle de Shama est située dans le district de Shama Ahanta East Metropolitan, dans la région occidentale du Ghana. Grâce à son emplacement stratégique, qui couvre 1 300 ha de terres en bord de mer, elle est bien positionnée pour cibler l'industrie pétrolière et pétrochimique, qui repose en grande partie sur des blocs pétroliers offshore.

En outre, l'Autorité des zones franches du Ghana fournit un large éventail de mécanismes de soutien aux entreprises, notamment une aide à l'investissement pour la raffinerie en aval, la distribution et le transit, et des services commerciaux de chaîne d'approvisionnement pour les fabricants de sous-produits tels que les plastiques et les gelées (Ghana Free Zones Authority, 2021). Bien que la zone soit encore à un stade précoce de développement, le gouvernement vise une diversification économique dans les activités en aval, telles que la commercialisation et le pré-mélange de produits pétroliers pour d'autres utilisations industrielles, en tirant parti des flux d'IDE dans le secteur pétrolier.

Parallèlement au développement de la zone franche de Shama, le gouvernement, en collaboration avec la Ghana National Petroleum Corporation, a mis en place un comité de promotion du contenu local (Local Content Committee) afin de faciliter la participation locale à certaines opportunités commerciales auxiliaires dans la chaîne d'approvisionnement du pétrole et du gaz, notamment le soutien et la logistique à terre, l'immobilier, les services de transport et de chaîne d'approvisionnement, les télécommunications, les services bancaires et d'assurance, ainsi que de nombreuses possibilités de construction, de la fabrication de pipelines à la construction de structures à terre et en mer (CNUCED, 2010b). Ces initiatives politiques favorisent l'établissement de petites et moyennes entreprises locales, et le Ghana a vu une augmentation du nombre de ces entreprises actives dans les activités pétrolières en aval et dans les secteurs connexes (Agence pour le commerce international, 2020a). En outre, un projet de loi récemment approuvé par le gouvernement propose la création de la Petroleum Hub Development Corporation, qui devrait occuper près de 8 100 ha et accueillir des raffineries, des réservoirs de stockage et des usines pétrochimiques. Le but du hub est d'accélérer la croissance du sous-secteur aval du Ghana et de travailler main dans la main pour atteindre les objectifs fixés par l'Autorité des zones franches du Ghana, dont les représentants participent au conseil d'administration du Petroleum Hub (Petroleum Commission Ghana, 2020).

Les matières premières sont un secteur important pour de nombreux pays africains. L'agriculture représente encore plus de 30 % du PIB dans de nombreuses économies africaines et reste l'activité principale de plus de 60 % de la population africaine (BAD, 2016). En outre, les produits de base représentent plus de 82 % de l'ensemble des exportations africaines vers le reste du monde. Dans ce contexte, l'AgriZone de Dube en Afrique du Sud et la ZFE de Shama au Ghana montrent que les ZES peuvent offrir un outil complémentaire pour transformer les secteurs dans lesquels les économies africaines détiennent un avantage comparatif naturel, en stimulant la valeur ajoutée locale en aval et les améliorations de la productivité. Ces deux cas mettent en évidence les opportunités qui découlent de l'alignement entre l'orientation stratégique d'une ZES et les dotations de l'économie au sens large.

4.1.6 Conclusion

Les cas présentés dans cette section illustrent l'interaction entre l'avantage comparatif d'un pays et sa politique en matière de ZES. Il est essentiel d'adapter l'orientation stratégique des politiques relatives aux ZES à la dotation d'un pays pour garantir leur efficacité. Les exemples montrent également que cela peut prendre des formes diverses. L'Éthiopie a cherché à tirer parti de ses coûts de main-d'œuvre bon marché et de son accès stratégique au marché. Pour ce faire, la politique du pays en matière de ZES a été calibrée de manière à attirer les investisseurs actifs dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre, telles que l'habillement et le textile, tout en tirant parti de l'utilisation d'incitations attrayantes pour réduire les coûts de transaction des investisseurs lorsqu'ils s'installent dans les PE. Malgré l'adoption relativement

récente des ZES, l'alignement entre les avantages comparatifs du pays et sa politique en matière de ZES a permis à l'Éthiopie de devenir un centre d'exportation mondial pour les secteurs de basse technologie. L'Afrique du Sud, le Nigeria et le Rwanda ont adopté une stratégie différente, compensant leurs coûts de main-d'œuvre plus élevés en se positionnant stratégiquement comme des leaders régionaux. Une politique de ZES adaptée aux dotations des pays, fondée sur divers facteurs, allant de la stabilité politique au Rwanda à la taille du marché pour l'Afrique du Sud et le Nigeria, leur a permis d'occuper une place de choix sur la scène régionale.

Les avantages comparatifs dans les industries à faible et à forte valeur ajoutée peuvent également être liés au programme ZES d'un pays. Alors que le Maroc a développé des ZES spécialisées pour attirer les investisseurs dans les activités de haute technologie, telles que l'automobile et l'électronique, l'Afrique du Sud et le Ghana ont créé des zones axées sur les produits de base pour exploiter le potentiel de leurs richesses naturelles dans les secteurs de l'agroalimentaire et du pétrole. Dans les trois cas, les ZES ont été essentielles à la réalisation des objectifs globaux fixés par les autorités nationales : mise à niveau industrielle au Maroc, réduction de la pauvreté et gains de productivité en Afrique du Sud, et intégration en aval au Ghana.

Le choix de l'axe stratégique approprié est une entreprise difficile et devra être décidé par le pays sur la base d'une analyse minutieuse des dotations nationales ainsi que des tendances économiques mondiales. Bien qu'ardue, une orientation stratégique bien ciblée peut avoir des implications majeures pour les pays. D'une part, elle peut aider les pays à dresser une feuille de route claire pour définir les stratégies et les priorités. D'autre part, elle inspire confiance aux investisseurs qui recherchent des incitations ciblées sur les avantages géographiques d'un pays.

4.2 SOUDER L'ÉQUIPE - LE RÔLE CRUCIAL DE LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS, DES POLITIQUES INTÉGRÉES ET DE LA COLLABORATION INSTITUTIONNELLE

4.2.1 Introduction

Les politiques relatives aux ZES touchent à de nombreux domaines politiques différents. La promotion du commerce et des investissements, ainsi que les normes en matière de travail et d'environnement, ne sont que quelques-uns des domaines généralement liés aux programmes des ZES et/ou se recoupant avec eux. La coordination des différentes institutions gouvernementales dans ces domaines et la garantie de la cohérence des politiques revêtent donc une importance cruciale pour que la politique des ZES - et d'autres politiques connexes - devienne et reste efficace.

La promotion des investissements est l'un des domaines fréquemment mis en avant pour assurer le succès de la politique des ZES. Cela n'est guère surprenant compte tenu de l'objectif des ZES : attirer les investissements. Dans une enquête récente, 41 % de plus de 100 entreprises interrogées dans sept ZES du monde entier ont déclaré que les efforts et le soutien du gouvernement étaient déterminants dans la décision d'investir dans une ZES spécifique (Banque mondiale, 2018). Ce soutien s'est traduit par l'approche proactive des entreprises par les API avant qu'elles n'investissent et souvent avant même qu'elles n'aient manifesté un quelconque intérêt pour le pays, ou d'une facilitation active des investissements une fois qu'une entreprise a exprimé son intérêt. Un tel rôle proactif de la part des agences

gouvernementales peut être particulièrement important dans les pays à faible base industrielle qui ne peuvent pas attester d'expériences éprouvées d'investisseurs opérant déjà avec succès dans le pays. Le cas du Costa Rica est un excellent exemple des avantages potentiels d'une telle approche proactive. De même, les efforts constants des agences gouvernementales à cet égard dans des pays comme l'Éthiopie et le Rwanda semblent avoir porté leurs fruits, notamment au vu de l'intérêt des investisseurs pour ces pays au cours des dernières années.

Dans le même temps, une enquête récente a également confirmé l'importance des politiques relatives aux ZES pour les activités de promotion des investissements. Quelque 47 % des 120 API interrogées ont déclaré que les ZES avaient donné une impulsion significative aux IDE dans le pays (CNUCED, 2019c). Les deux résultats de l'enquête soulignent ainsi la nature interconnectée des deux domaines et l'importance d'une approche active de la promotion des investissements pour le développement des ZES et vice versa. Pourtant, ce lien n'est souvent pas suffisamment pris en compte lors de l'élaboration des politiques relatives aux ZES.

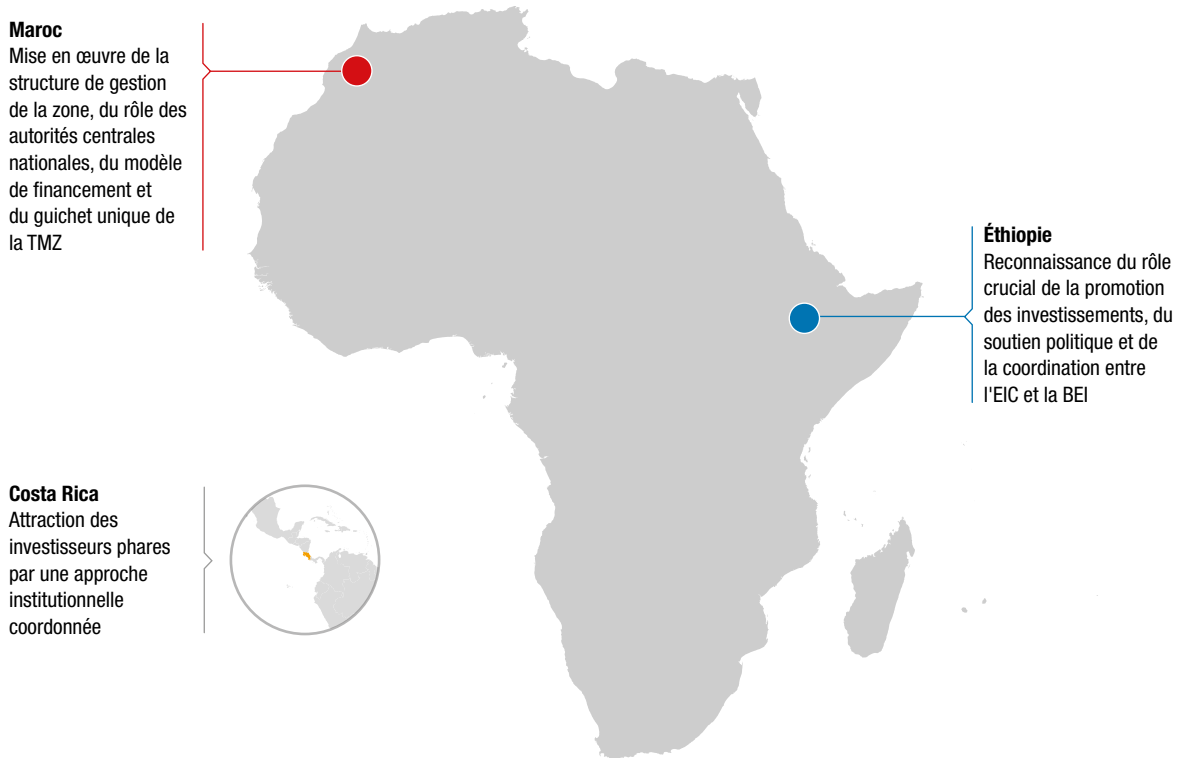
La promotion des investissements est un domaine politique capital, intimement lié aux politiques relatives aux ZES. De nombreux autres domaines, tels que le commerce, les réglementations douanières et le droit du travail, ont également une influence sur le succès du développement et de la mise en œuvre des programmes de ZES. La mise en place de bureaux de douane sur place et/ou de guichets uniques pour la coordination administrative dans de nombreuses ZES dans le monde est souvent présentée comme une bonne pratique et illustre la nature interconnectée de ces domaines. Ces installations sur place traitent les questions administratives et la paperasserie, comme les visas pour les travailleurs étrangers, l'enregistrement des entreprises, l'approbation des permis et autres, contribuant ainsi à faciliter l'activité des entreprises étrangères. L'inclusion de la politique des ZES dans une stratégie globale intégrée et cohérente est donc considérée comme un facteur important de réussite des ZES. Afin d'assurer cette cohérence politique, un mécanisme efficace est nécessaire pour la collaboration institutionnelle entre les agences gouvernementales impliquées dans les différents domaines. Bien qu'il n'existe pas d'approche unique pour assurer cette coordination, un soutien gouvernemental de haut niveau à la politique relative aux ZES peut considérablement contribuer à faciliter la collaboration entre les différents ministères. Il permet de créer une volonté politique suffisante pour concentrer l'attention des institutions sur la mise en œuvre de la stratégie et garantir le suivi d'une intervention, même dans des circonstances difficiles. L'implication active des plus hauts niveaux du gouvernement peut, en outre, signaler aux investisseurs que le pays prend au sérieux la mise en œuvre de la politique des ZES et générer ainsi la confiance nécessaire pour convertir l'intérêt des investisseurs en investissements réels.

La section suivante décrit certaines des meilleures pratiques en Afrique liées à ces thèmes et met en évidence leur nature interdépendante. La figure 29 illustre les emplacements des cas traités.

Éthiopie - Politique relative aux ZES

L'Éthiopie est souvent considérée comme l'exemple type d'un pays qui a réussi à se placer sur la carte des investisseurs mondiaux grâce à une politique en matière de ZES intelligemment conçue, à des activités actives de promotion des investissements et à un solide soutien du gouvernement. Après n'avoir attiré que de faibles niveaux d'IDE - tant dans le secteur manufacturier que dans l'ensemble - pendant la majeure partie des décennies précédentes, l'Éthiopie a vu les flux d'investissements étrangers monter en flèche ces dernières années. En 2013, les IDE ne s'élevaient qu'à 1,3 milliard de dollars ; en 2017, ils avaient plus que triplé, pour atteindre un montant sans précédent de 4 milliards de dollars (CNUCED, 2019c).

Figure 29. Pays des cas traités – « Souder l'équipe »



Source : CNUCED.

Cette réussite s'explique en partie par des conditions extérieures favorables, notamment l'extension de l'AGOA, et par le fait que le pays dispose d'une main-d'œuvre bon marché (comme décrit dans la section 4.1.2). Mais la combinaison de la politique des ZES et des efforts proactifs de promotion de l'investissement, ainsi que les niveaux élevés de soutien gouvernemental, sont souvent considérés comme un facteur capital de ce succès.

Dans le cadre de sa stratégie de développement industriel, le gouvernement éthiopien a décidé de mettre un accent particulier sur la promotion des investissements. Attirer les investissements est devenu un objectif clé de la politique gouvernementale (UNIDO, 2018a). Il s'agissait notamment d'envoyer des délégations de haut niveau - comprenant fréquemment des ministres et des hauts fonctionnaires d'autres institutions - à des événements très médiatisés dans des secteurs ciblés, tels que l'habillement et le textile. L'objectif était de rencontrer des investisseurs potentiels et d'envoyer un signal de l'engagement fort du gouvernement. Les investisseurs particulièrement importants ont été identifiés et ont bénéficié d'une attention prioritaire et personnalisée. Les hauts fonctionnaires du gouvernement ont souvent rencontré ces investisseurs clés, avant et après la réalisation de l'investissement. L'objectif de ces réunions était de persuader les principaux investisseurs de choisir l'Éthiopie, et, côté gouvernement, de faire entendre les préoccupations et d'essayer d'y trouver des solutions, (Centre of Government and Delivery, 2020). Cela a généré la confiance des investisseurs et a permis de s'assurer que tous les problèmes qui se posaient étaient traités efficacement.

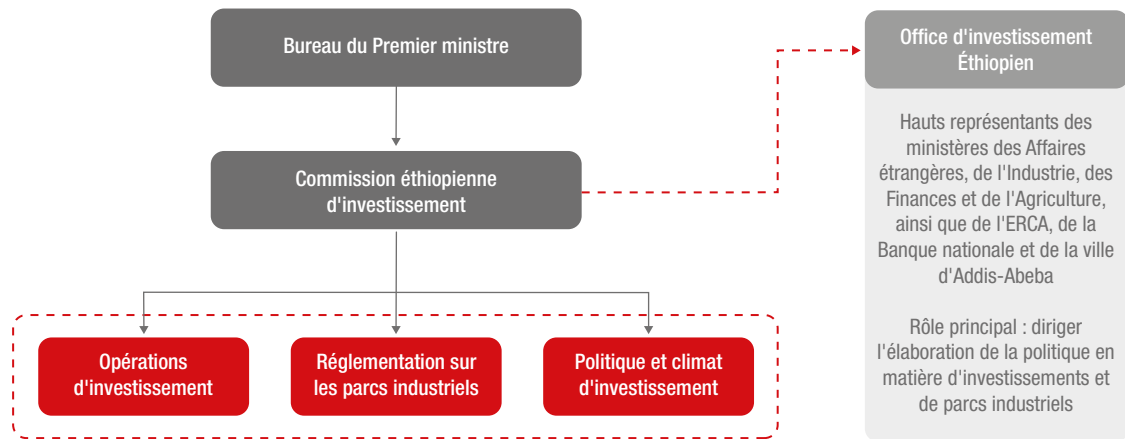
Ces initiatives ressortent des résultats d'un sondage mené en 2018 auprès des investisseurs de la PI de Bole Lemi, la première ZES opérationnelle en Éthiopie (Banque mondiale, 2018). Près de la moitié des investisseurs interrogés ont souligné que l'une des principales raisons de leur investissement en Éthiopie était le fort engagement du gouvernement à les soutenir, confirmant le rôle important de la promotion des investissements et du soutien du gouvernement dans leur décision de localisation. En outre, 75 % des entreprises interrogées ont indiqué qu'elles avaient été approchées de manière proactive par le gouvernement éthiopien et/ou que le soutien constant de ce dernier était essentiel à leur décision d'investir dans le pays.

Le cas le plus marquant à cet égard est probablement l'investissement de PVH, le deuxième plus grand producteur de vêtements au monde, dans le parc industriel d'Awassa en 2017 (Mihretu & Llobet, 2017). Si l'on considère que l'Éthiopie, jusqu'à cette date, avait principalement attiré des sous-traitants relativement petits de pays tels que le Bangladesh, l'Inde et la Turquie, l'obtention d'un investissement par l'un des principaux acteurs de l'industrie mondiale de l'habillement a été considérée comme un coup de maître qui a changé la donne. Cela a envoyé un signal au reste de l'industrie que l'Éthiopie était prête à accueillir d'importants investissements dans ce secteur. Le processus de décision de PVH pour déterminer où localiser son investissement en Afrique illustre le rôle clé joué par le soutien du gouvernement. Parmi les huit critères appliqués pour classer les pays africains en fonction de leur aptitude à accueillir des investissements, la proactivité du gouvernement a été considérée comme le deuxième facteur le plus important, derrière les coûts et la qualité de l'électricité. Bill McGrath, directeur de l'approvisionnement de PVH, a expliqué que « la raison principale de [l'intérêt des investisseurs] était ce qu'ils voyaient du côté du gouvernement. Et pour moi, après avoir fait cela pendant les 26 dernières années dans le monde entier, la plus grande différence que nous voyons est dans cet effort. Ce n'est pas le groupe d'investisseurs. Ce n'est pas PVH. Ce qui rend le pays attrayant, c'est que lorsque nous sommes arrivés en Éthiopie, nous n'avions jamais vu un pays aussi bien préparé à attirer le secteur de l'habillement dans son économie. Des institutions sont créées, des règles sont mises en place et des aéroports sont construits. »

Comme le souligne ce témoignage, le succès de l'Éthiopie à attirer les IDE dans cette industrie est lié à la structure institutionnelle qu'elle a développée ainsi qu'à la nature complète et complémentaire des interventions mises en œuvre dans les domaines politiques, comme les infrastructures et les lois sur les investissements. Pour y parvenir, le gouvernement éthiopien a restructuré un certain nombre d'institutions et en a créé de nouvelles (ONUDI, 2018a). La figure 30 présente de manière schématique le dispositif institutionnel utilisé dans le pays pour attirer les IDE.

L'Ethiopian Investment Board (EIB) est responsable de la politique, de la stratégie et de la supervision de la politique globale de promotion des investissements et des parcs industriels, tandis que l'Ethiopian Investment Commission (EIC) est chargée du travail quotidien et a pour mandat de promouvoir les investissements et d'attirer les investisseurs dans les industries ciblées. L'EIC régleme également les développeurs, les exploitants et les entreprises des PI. En outre, l'Industrial Parks Development Corporation (IPDC) a été créée avec pour mission de développer et d'exploiter des parcs industriels et de mettre des terrains et des infrastructures industrielles à la disposition des investisseurs (ONUDI, 2018a). Elle a été créée en tant qu'entreprise d'État à but lucratif, sur le modèle de la JTC Corporation de Singapour.

Trois aspects du cadre institutionnel sont particulièrement intéressants. Premièrement, les institutions chargées de la mise en œuvre bénéficient du soutien politique le plus élevé

Figure 30. Structure institutionnelle du programme de ZES en Éthiopie

Source : Mihretu & Lobet, 2017.

possible. Le cabinet du Premier ministre supervise la mise en œuvre de toutes les activités et le Premier ministre préside l'EIB. On note que ce rôle du bureau du Premier ministre a permis une coopération efficace entre toutes les agences impliquées et a signalé aux investisseurs que le gouvernement éthiopien prenait sa stratégie au sérieux (Centre of Government and Delivery, 2020). Deuxièmement, l'EIB et l'EIC sont tout autant responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie de PI que de la promotion des investissements. Une telle configuration n'est peut-être pas réalisable dans tous les pays, mais elle souligne clairement la nature interconnectée de ces deux activités et la nécessité de combiner et de coordonner les politiques de promotion des investissements et les politiques relatives aux ZES. Enfin, des hauts fonctionnaires des principaux ministères, notamment des Affaires étrangères, de l'Industrie, des Finances et de l'Agriculture, font partie de l'EIB. Cela a permis une collaboration efficace entre les différentes institutions et a assuré la cohérence des politiques.

Le cas de l'Éthiopie peut donc être considéré comme un exemple intéressant d'un pays qui a intégré sa politique de ZES à la promotion des investissements et à d'autres domaines politiques connexes, tout en mettant en place les institutions nécessaires à la mise en œuvre efficace de la stratégie. La cohérence et la coordination des politiques ont été assurées par un soutien politique de haut niveau de la stratégie globale et par des interventions pour traiter les goulets d'étranglement et les conflits.

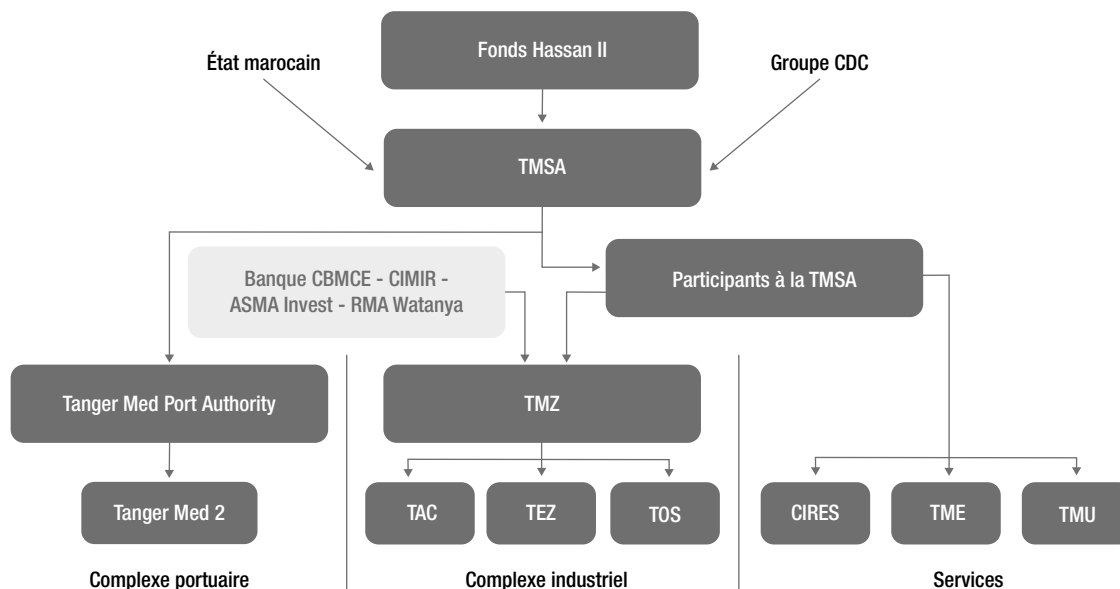
4.2.2 Maroc - Tanger Med Zones

En 2009, le gouvernement marocain a créé les Tanger Med Zones (TMZ), un réseau de différentes activités industrielles qui comprend six zones franches et parcs industriels, dans l'arrière-pays du port de Tanger. La superficie totale développée et occupée représente 2 000 ha ; les 1 100 entreprises implantées sur le site ont généré près de 90 000 emplois (AEZO, 2019). L'implantation de TMZ a eu un impact économique énorme sur la région environnante, et la ville de Tanger est passée de la cinquième place du Maroc en termes de contribution au PIB en 2005 à la deuxième en 2019. Sa contribution au PIB n'est devancée que par celle de la capitale économique du Maroc, Casablanca.

TMZ est doté d'un avantage géographique naturel. Sa position stratégique sur le détroit de Gibraltar - une voie navigable où transitent environ 20 % du commerce maritime mondial - rend la zone très accessible et la place dans une position idéale pour tirer parti des flux commerciaux mondiaux. En plus de ses avantages géographiques, une série d'autres facteurs ont contribué à la croissance rapide de TMZ : une assez bonne infrastructure, un engagement politique, une main-d'œuvre relativement qualifiée et un cadre institutionnel comparativement efficace. Des entretiens avec l'autorité en charge de l'administration, la Tanger Med Special Agency (TMSA), et des entreprises de la ZES ont révélé que le modèle de gouvernance était considéré comme essentiel pour attirer et retenir les entreprises depuis la formation de la zone (COMCEC, 2017). Au sein de la structure institutionnelle de TMZ, quatre éléments ont été jugés essentiels au succès de la ZES : (i) la structure de gestion de la zone, (ii) le rôle des autorités centrales nationales, (iii) le modèle de financement et (iv) l'établissement d'un mécanisme de guichet unique.

Tout d'abord, la structure de gestion de la zone, avec, à son sommet, la TMSA, qui agit en tant que superviseur et régulateur centralisé de TMZ, comme l'illustre la figure 31. La TMSA rend compte directement à l'État marocain et au Fonds Hassan II. La TMSA supervise TMZ au sens large, qui comprend le port de Tanger Med, la Tanger Free Zone, Tanger Automotive City, Renault Tanger Med, Medhub, Tetouan Shore & Tetouan Park et la ZF Fnideq Commercial. Chacune de ces zones se consacre à un ensemble défini d'activités industrielles, allant de l'automobile au textile en passant par l'agroalimentaire.

Figure 31. Modèle de gouvernance de Tanger Med Zones



Source : Banque mondiale (2019).

La TMSA est une agence d'État créée par décret gouvernemental en 2002. Il s'agit d'une société anonyme dotée d'un conseil d'administration et d'un capital de 1 250 milliards de dirhams (environ 150 millions de dollars), détenus en grande partie par le Fonds Hassan II pour le développement économique et social.

La TMSA est à la fois le régulateur et le premier point de contact pour toutes les activités dans la zone. Les objectifs et les prérogatives de la TMSA sont fixés par décret de l'État et comprennent la fourniture d'une assistance technique et économique à ses filiales et aux entreprises de la ZES, la préparation du plan de développement global de la zone, la mobilisation de fonds, la promotion commerciale et l'administration des zones du domaine public. TMZ, responsable du complexe industriel, est le véhicule opérationnel de la TMSA. Elle a été créée en tant que filiale, détenue à la fois par la TMSA et par des investisseurs privés, tels que ASMA Invest, CIMR et RMA.

Trois avantages principaux découlent de la structure de gestion par zone de la TMSA. Tout d'abord, le fait d'avoir un seul régulateur facilite la coordination des filiales dans la région de Tanger. Bien que chaque entreprise soit responsable de la gestion de sa zone, le fait qu'elles soient toutes des filiales de la TMSA permet une coopération rapide et efficace entre les investisseurs et les unités administratives. Deuxièmement, la séparation entre le rôle de régulateur de la TMSA et le rôle d'opérateur des filiales réduit le degré de chevauchement entre les autorités. Les filiales sont chargées de l'examen des demandes, des services à valeur ajoutée (c'est-à-dire des services tels que les banques, les restaurants et les hôtels dans la ZES) et de la location des installations, tandis que l'organisme de réglementation (la TMSA) est chargé de la stratégie globale, de la conformité, des investissements dans les infrastructures et du guichet unique. Enfin, l'implication d'acteurs privés en tant qu'actionnaires de la TMZ contribue à instaurer des pratiques fondées sur le marché dans la ZES. En effet, le fait d'avoir des investisseurs privés intégrés dans le modèle de gouvernance peut conduire à des décisions plus éclairées s'ils ont un meilleur accès aux informations du marché (Mangal, 2019).

Le deuxième facteur de réussite est le rôle des autorités centrales nationales dans la structure de gouvernance. Le conseil d'administration de la TMSA rend compte au conseil de surveillance de la TMSA, qui comprend des membres du plus haut niveau du gouvernement, tels que le ministre des transports, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'industrie et le PDG du Fonds Hassan II. Cela garantit, non seulement, un soutien politique fort, mais aussi les capacités et l'expérience nécessaires pour assurer la coordination avec les autres organismes gouvernementaux concernés par la ZES. En outre, une ligne directe vers une autorité centrale de haut niveau facilite l'alignement entre la politique des ZES et la politique d'investissement à l'échelle du pays, ce qui est capital pour maximiser l'impact économique des ZES. Enfin, une forte coordination entre le régulateur et le ministère de l'économie garantit également un transfert continu de connaissances entre la zone et les fonctionnaires du gouvernement sur l'efficacité des politiques. Ceci est particulièrement important en vue de l'expérimentation potentielle de politiques qui pourraient être reproduites dans d'autres zones du pays.

Troisièmement, l'autonomie financière et administrative est considérée comme fondamentale pour accroître l'efficacité de la TMSA et réduire les conflits d'intérêts avec les acteurs politiques. Le Fonds Hassan II pour le développement économique et social détient 87,5 % des actions de la TMSA, tandis que le gouvernement détient directement 12,5 % des actions. Sa participation au capital de la TMSA facilite un plus grand engagement politique, tandis que sa part minoritaire garantit que la TMSA ne soit pas entièrement dirigée par des intérêts politiques. En outre, la TMSA jouit d'un haut degré d'autonomie financière et administrative. Elle dispose de sources de revenus diversifiées, notamment l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des particuliers sur l'emploi direct, les commissions d'administration (frais de guichet unique), ainsi que la location et la vente de terrains (Tanger Med Zones, 2019).

En outre, l'autonomie administrative est garantie par la liberté de déterminer la réglementation du travail, comme le licenciement, l'embauche et la fixation des salaires, entre autres tâches administratives (COMCEC, 2017).

Quatrièmement, la mise en place d'un guichet unique pour les investisseurs a contribué à la rationalisation des procédures administratives. Les différents rôles et responsabilités impliqués dans les structures de gouvernance des ZES, ainsi que leur relation avec les ministères, départements et agences du secteur public, peuvent souvent entraîner une complexité institutionnelle. Afin de rationaliser la fourniture des demandes de permis, comme les visas et l'enregistrement des sociétés, ainsi que le dédouanement, la TMSA fait office de guichet unique centralisé pour les investisseurs dans les six ZES locales. Le guichet unique simplifie les agréments pour la mise en place initiale et les opérations en cours, et facilite la connexion entre le gouvernement et les entreprises. Grâce à la mise en place du guichet unique, la TMSA a notamment atteint des niveaux élevés d'efficacité opérationnelle : une nouvelle entité juridique peut être créée, en moyenne, en seulement 48 heures, et les permis de construire et les licences d'exploitation sont délivrés, en moyenne, en sept jours (COMCEC, 2017). La TMSA sert également de point de référence unique pour les investisseurs. Chaque investisseur est affecté à un responsable de compte d'affaires, qui est chargé de superviser la relation entre l'entreprise et la ZES.

Le cas de TMZ montre l'importance de disposer d'une bonne structure de pouvoir pour réglementer les programmes des ZES. Une autorité régulatrice de ZES autonome, centralisée et puissante peut jouer un rôle capital pour éviter le chevauchement des mandats et promouvoir une meilleure coordination entre les parties prenantes. Des approches coordonnées similaires ont porté leurs fruits dans d'autres parties du monde, comme au Costa Rica (encadré VII). Bien que la complexité institutionnelle de TMZ puisse nécessiter des ajustements spécifiques, certains principes de base - tels que la séparation entre l'autorité de réglementation et l'exploitant de la ZES, l'autonomie financière et administrative, et la mise en place d'un guichet unique - peuvent être considérés comme caractéristiques d'une structure de gouvernance efficace.

Encadré VII. Intel au Costa Rica - enseignements sur la promotion des investissements

Des institutions efficaces, coordonnées et proactives ont traditionnellement joué un rôle important pour l'attraction des IED partout dans le monde, en particulier dans les pays émergents. Le Costa Rica est un exemple représentatif, en dehors de l'Afrique, de la manière dont un engagement gouvernemental de haut niveau et un effort de promotion des investissements bien coordonné peuvent infléchir les décisions d'investissement des entreprises. En 1996, Intel, l'un des principaux producteurs de l'industrie des semi-conducteurs, a décidé de rechercher des sites pour une nouvelle usine d'assemblage pilote. Bien que le Costa Rica offre d'importants atouts propres à son emplacement, tels que des institutions politiques stables et une main-d'œuvre bien formée, sa petite économie le désavantage par rapport à des marchés plus importants, tels que le Mexique, où l'approvisionnement en intrants et en main-d'œuvre est plus accessible.

L'engagement du gouvernement à un haut niveau était également fondamental pour s'assurer que l'investissement soit réalisé rapidement. Une mobilisation au sommet était essentielle pour résoudre les enchevêtrements bureaucratiques et autoriser rapidement de nouveaux programmes dans le domaine de l'éducation et des infrastructures. Les hauts fonctionnaires ont été informés très tôt de l'importance du projet, et les conflits potentiels et les chevauchements de compétences ont été résolus avant les réunions.

Encadré VII. Intel au Costa Rica - enseignements sur la promotion des investissements (fin)

La CINDE, l'agence chargée de la promotion des investissements, a joué un rôle majeur dans la coordination des sept institutions gouvernementales impliquées dans le projet. La CINDE a établi le premier contact, a noué une relation avec les responsables d'Intel et est devenue un guichet unique pour faciliter le processus décisionnel. Tout au long du processus de sélection, la CINDE a réuni des informations pour l'entreprise, a répondu à toutes les questions et a organisé des réunions avec les responsables gouvernementaux. En bref, la CINDE est devenue « la voix du gouvernement auprès d'Intel, et la voix de l'investisseur auprès du gouvernement » (Spar, 1998, p. 4).

L'investissement d'Intel au Costa Rica a totalisé 600 millions de dollars en deux ans, soit environ 4 % du PIB costaricien. Il convient de noter que l'implication du gouvernement a compensé, aux yeux d'Intel, une série d'incitations qui sont fréquemment utilisées par les gouvernements pour cibler les investisseurs clés en matière d'IDE, car aucun avantage particulier n'a été promis à Intel autre que les incitations déjà disponibles dans le cadre du régime de zone franche.

Source : Larrain et al. (2000) ; Spar (1998).

4.2.3 Conclusion

Les cas présentés dans cette section soulignent l'importance d'unir l'équipe derrière la politique des ZES. Bien que les programmes relatifs aux ZES puissent être conçus comme des lois autonomes, ils ne porteront pas les mêmes fruits si d'autres domaines étroitement liés aux ZES ne sont pas pris en compte et si la cohérence des politiques n'est pas garantie. Parmi les domaines politiques qui touchent aux ZES, et qui sont en retour touchés par ces dernières, la promotion des investissements requiert une attention particulière. Bon nombre des politiques les plus réussies dans le monde ont étroitement lié les activités de promotion des investissements à leur politique en matière de ZES et vice versa, y compris les cas nationaux présentés ici.

Le cas de l'Éthiopie souligne les efforts considérables et coordonnés de promotion des investissements qui ont été placés au centre de la politique du pays en matière de ZES. L'adoption d'une approche de la promotion de l'investissement centrée sur l'investisseur et impliquant l'ensemble du gouvernement est un élément essentiel de tout programme de ZES qui fonctionne bien. L'attraction réussie d'Intel par le gouvernement du Costa Rica et celle de PVH par l'Éthiopie témoignent de l'intérêt d'identifier les investisseurs clés et de leur offrir des services personnalisés, allant de réunions individuelles avec les principaux ministères à la création de guichets uniques pour rationaliser les procédures administratives. En ce sens, la promotion de l'investissement n'est pas conçue comme un simple exercice de marketing, mais doit plutôt impliquer un effort soutenu pour comprendre les besoins des investisseurs, réduire les coûts de transaction en fournissant des informations opportunes et proposer des solutions exploitables.

En outre, les cas de l'Éthiopie et du Maroc, ainsi que celui du Costa Rica, montrent également que, dans l'idéal, la politique des ZES devrait bénéficier du plus grand soutien politique. Dans le modèle de gouvernance sophistiqué de TMZ au Maroc, un engagement politique élevé a été assuré en plaçant certains des ministères exécutifs les plus importants du pays directement au conseil d'administration de la zone. Cela étant, TMZ corrobore également l'idée selon laquelle les autorités des ZES devraient conserver un certain degré d'autonomie pour éviter d'être la proie d'intérêts politiques qui n'apportent que peu ou pas de gains économiques.

Enfin, des améliorations conduisant à la formation d'une structure institutionnelle adéquate et agile sont nécessaires afin de s'assurer que les acteurs locaux disposent d'une capacité de mise en œuvre suffisante et peuvent compter sur une collaboration institutionnelle importante pour attirer les investissements et les pérenniser.

4.3 CONNAITRE LE LIEU - ZES ADAPTÉE AU CONTEXTE LOCAL ET À L'ORIENTATION STRATÉGIQUE

4.3.1 Introduction

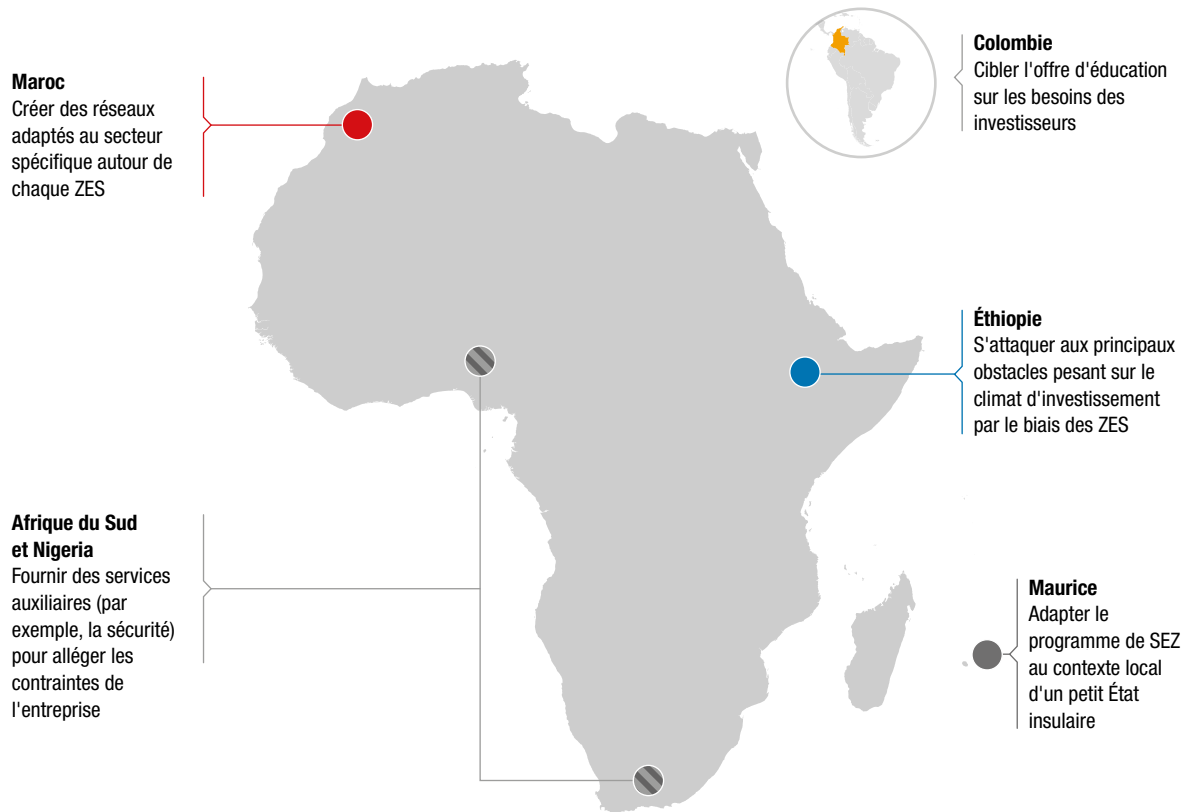
Les politiques relatives aux ZES comprennent généralement des instruments similaires dans le monde entier. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les ZES africaines ne font pas exception et les incitations fiscales, les réductions de droits et les facilités administratives continuent à jouer un rôle important dans la conception des politiques relatives aux ZES. Malgré ces caractéristiques communes, les politiques de ZES et leur mise en place spécifique doivent être adaptées au contexte local et tenir compte de l'orientation stratégique du programme de ZES afin de devenir réellement efficaces pour attirer les investissements et stimuler l'activité économique. Ce qui fonctionne et compte dans un pays peut ne pas être important dans un autre. Des aspects pertinents pour un type d'investisseur peuvent l'être moins pour d'autres. De nombreuses meilleures pratiques communément admises dans le développement des ZES nécessitent une adaptation aux conditions et réalités locales, comme l'ont souligné des recherches récentes qui mettent en évidence la nature spécifique au contexte des interventions réussies dans les ZES (Frick et al., 2019).

Deux aspects doivent par conséquent être pris en compte lors de la phase de conception de la politique. Tout d'abord, la politique et la mise en place des ZES doivent être conçues pour s'attaquer aux goulets d'étranglement spécifiques de l'environnement commercial d'un pays plutôt que de s'appuyer sur une approche universelle. Par exemple, si un pays est confronté à des défis particuliers en matière de dédouanement et de procédures frontalières, la présence d'un bureau de douane dédié dans les locaux de la ZES pourrait être une caractéristique importante de la conception de la zone, alors que dans d'autres cas, elle pourrait être moins pertinente.

Deuxièmement, le profil de l'investisseur ciblé est important pour nuancer l'approche politique. Par exemple, une configuration « prête à l'emploi », dans laquelle des unités d'usine et des entrepôts préfabriqués peuvent être loués par des entreprises de la ZES, pourrait être une caractéristique attrayante pour les investisseurs, et donc un investissement rentable pour l'exploitant de la zone dans des industries telles que l'habillement et l'électronique. Dans d'autres secteurs, par exemple l'industrie pharmaceutique, où les entreprises ont besoin d'unités de production adaptées à leurs besoins spécifiques, les unités préfabriquées peuvent ne pas ajouter à l'attrait de la ZES pour les investisseurs et représenteraient donc un coût inutile dans la phase de développement de la zone. De même, si un approvisionnement stable en électricité est indéniablement important pour toute industrie, les coûts engendrés par les coupures de courant sont nettement plus élevés pour certaines industries que pour d'autres. Les entreprises de ces secteurs peuvent ne pas envisager d'investir dans une ZES où l'approvisionnement en électricité n'est pas fiable. Il convient donc d'accorder une attention particulière à cet aspect lors de la phase de planification lorsque les industries ciblées ont des exigences particulières à cet égard.

De nombreuses ZES performantes dans le monde ont adapté leur politique et leur structure au contexte local et à leur orientation stratégique. La section suivante présente des exemples des différentes manières dont les ZES africaines ont adopté cette approche. La figure 32 situe les cas traités dans cette section.

Figure 32. Pays des cas traités - « Connaître le lieu »



Source : CNUCED.

4.3.2 Maurice - Programme de ZFE

Un exemple intéressant de programme de ZES adapté au contexte local est celui de la zone franche d'exportation mauricienne. Lancé en 1971, il s'agit de l'un des plus anciens programmes de ZES d'Afrique, souvent cité comme l'un des plus réussis. Ses objectifs initiaux étaient de diversifier l'économie pour la rendre moins dépendante des exportations de sucre, de stimuler l'industrialisation et de créer des emplois pour une main-d'œuvre jeune et croissante (FMI, 1990). À son apogée, à la fin des années 1980, elle employait près de 90 000 personnes dans plus de 900 entreprises. Le programme a transformé l'île Maurice en deuxième plus grand producteur de textiles tricotés au monde (Farole, 2011). Bien que le nombre d'entreprises de textile tricoté dans le pays ait diminué depuis, le programme continue de contribuer de manière significative à l'économie mauricienne.

Lors de l'introduction du programme, le gouvernement mauricien a choisi deux options inhabituelles - surtout à l'époque - afin d'adapter sa politique de ZES au contexte local. Tout d'abord, contrairement à de nombreuses autres politiques des premières ZES dans

le monde, la stratégie visait à la fois les investisseurs étrangers et les entreprises nationales. Cette décision a été motivée par la volonté d'éviter la fuite des capitaux des entrepreneurs locaux et de promouvoir l'orientation vers l'extérieur de l'économie nationale (Farole, 2011). En fait, bien que le programme des ZES ait attiré des investisseurs étrangers provenant de lieux comme Hong Kong (Chine), une part importante des entreprises était locale, représentant jusqu'à deux tiers des investissements (FMI, 1990).

Deuxièmement, plutôt que de limiter le statut de ZES des entreprises et l'ensemble des incitations associées à une zone spécifique délimitée du pays, la politique des ZES a adopté un système de « points francs », dans lequel le statut de ZES pouvait être accordé aux entreprises indépendamment de leur localisation sur l'île (FMI, 1990). Cette approche a permis à l'île Maurice de surmonter les obstacles de l'État insulaire en termes de disponibilité de terrains pour des grands parcs industriels, un type de ZES qui aurait été presque impossible et très coûteux au vu des presque 900 entreprises inscrites au programme de ZES. En effet, de nombreux autres petits États insulaires en développement dans le monde ont adopté cette stratégie pour des raisons similaires. Le système de points francs tenait également compte du fait que l'île Maurice était déjà dotée d'infrastructures industrielles et de transport bien développées, sur l'ensemble de l'île. En outre, les distances sont courtes entre n'importe quel endroit de l'île et les installations de transport telles que les ports. Par conséquent, l'infrastructure constituait moins un goulet d'étranglement pour l'économie que dans d'autres pays. Y consacrer trop d'attention dans le cadre de la politique des ZES aurait été coûteux et n'aurait pas nécessairement représenté un attrait important pour les investisseurs. Enfin, l'approche des points francs a également permis aux investisseurs locaux de rester sur leur site d'implantation plutôt que de devoir se délocaliser, ce qui aurait pu en dissuader plus d'un de participer, malgré de généreuses incitations (Farole, 2011).

4.3.3 Autres politiques de ZES adaptées à l'Afrique

De nombreux autres exemples de stratégies de ZES à travers l'Afrique illustrent comment des aspects spécifiques des politiques et de la conception des ZES peuvent et doivent être adaptés afin d'être efficaces. L'Éthiopie, par exemple, a adopté une approche opposée à celle de Maurice en termes de fourniture d'infrastructures. Le programme de parcs industriels offre l'ensemble d'incitations de ZES exclusivement aux entreprises qui s'installent dans les parcs nouvellement créés. L'infrastructure fournie dans ces zones est, en fait, l'un des éléments essentiels de la politique des ZES et contribue de manière significative à son efficacité. La majorité des investisseurs du PI de Bole Lemi ont confirmé dans un récent sondage que la fourniture d'infrastructures au sein du parc leur a permis d'investir en Éthiopie et qu'ils auraient été réticents à le faire en dehors du parc étant donné le manque d'infrastructures adéquates pour poursuivre leurs objectifs (LSE, 2018).³ En l'occurrence, les parcs ont remédié à un goulet d'étranglement spécifique de l'environnement commercial du pays, à savoir le manque d'infrastructures générales et de terrains industriels. Le gouvernement éthiopien a en outre veillé à ce que la conception des parcs soit adaptée aux besoins des secteurs cibles spécifiques. Les parcs destinés à accueillir des entreprises de l'habillement et du textile fournissent des unités d'usine standard préfabriquées plutôt que des terrains industriels. Cela permet aux entreprises de démarrer leurs activités en un minimum de temps, dans une configuration prête à l'emploi. Cette méthode est particulièrement appropriée pour l'industrie de la confection, car les besoins en unités de production ne diffèrent pas de manière significative entre les entreprises. En revanche, dans le parc industriel de Kilinto, qui cible les investisseurs

de l'industrie pharmaceutique, les unités d'usine préfabriquées ne sont pas proposées. Les entreprises pharmaceutiques ont des exigences variables pour leurs installations de production, et il aurait été difficile de proposer une solution unique bénéfique pour différents investisseurs (Centre of Government and Delivery, 2020).

L'exemple de l'Éthiopie montre comment la politique des ZES, au-delà des incitations fiscales, a apporté une solution à un goulet d'étranglement particulier dans le climat d'investissement du pays, à savoir la fourniture d'infrastructures industrielles, tout en adaptant l'offre aux secteurs cibles spécifiques. La composante infrastructure des politiques relatives aux ZES est, en effet, fréquemment négligée dans les études sur les facteurs de performance des ZES et constitue un élément important pour de nombreux pays à faible revenu, alors que pour les pays à revenu plus élevé dont l'infrastructure est plus développée, elle devient un facteur moins pertinent.

Un autre élément de la conception des ZES qui mérite d'être pris en considération est le type de services fournis dans les zones. Un sondage récent mené auprès d'investisseurs dans sept ZES du monde entier a révélé que pour 31 % des entreprises interrogées, le type de services fournis était un facteur décisif dans le choix d'une ZES spécifique.

Dans la ZF de Lekki, au Nigeria, et la ZES de Coega, en Afrique du Sud, les investisseurs ont souligné que les services de sécurité supplémentaires disponibles dans les ZES constituaient un aspect important de la politique des ZES. Compte tenu de la forte prévalence de la criminalité et de la violence dans ces pays, l'offre d'un environnement sûr dans lequel opérer était un élément crucial pour inciter les investisseurs à s'installer dans une ZES plutôt qu'ailleurs dans le pays. Dans un contexte différent, avec des taux de criminalité plus faibles, les services de sécurité seraient considérés comme un service moins nécessaire dans la ZES, mais dans ces pays, il est primordial. Là encore, la politique de ZES a offert une solution à une problématique spécifique qui avait un effet dissuasif pour les investisseurs.

Le programme marocain de ZES est un autre exemple d'adaptation des services aux besoins des investisseurs. Le gouvernement marocain a opté pour une approche sectorielle pour ses ZES, c'est-à-dire que chacune est axée sur une industrie spécifique. La raison principale de ce choix était de pouvoir construire autour de chaque zone un réseau adapté au secteur cible spécifique. Il s'agit notamment de développer et d'attirer des fournisseurs adaptés à l'industrie spécifique et d'être en mesure de proposer des programmes de développement des compétences spécifiques à l'industrie. Étant donné qu'un grand nombre des industries ciblées sont des industries de relativement haute technologie, telles que l'automobile et les produits pharmaceutiques, la fourniture de services ciblant le développement des compétences est un aspect important pour s'assurer que la pénurie de compétences dans certains de ces domaines est surmontée, et ainsi garantir l'efficacité de la politique des ZES (Oxford Business Group, 2020). Une approche similaire axée sur la demande - bien que dans un autre secteur - a été adoptée par la zone franche de Santander, en Colombie. Une initiative menée par le gouvernement dans la zone comprenait l'offre de cours d'anglais afin de pallier la pénurie de main-d'œuvre qualifiée pour l'industrie BPO en pleine croissance (encadré VIII).

Encadré VIII. Zone franche de Santander en Colombie - adapter l'éducation aux besoins des investisseurs

Ailleurs dans le monde, adapter les programmes de ZES aux besoins spécifiques des investisseurs est une stratégie commune qui permet d'obtenir de meilleurs résultats. C'est, par exemple, le cas de la zone franche de Santander en Colombie et de ses efforts pour surmonter la pénurie de main-d'œuvre locale qualifiée afin de fournir la formation nécessaire aux futurs employés locaux des entreprises de la zone franche.

La zone franche de Santander est une zone privée créée en 2008 dans la banlieue de Bucaramanga, une ville d'environ 600 000 habitants, capitale du département de Santander. Elle accueille 55 entreprises, qui fournissent environ 1 500 emplois, et exportent des produits d'une valeur de 92 millions de dollars (2018). La zone a souvent été saluée pour sa stratégie et ses efforts visant à fournir des services de formation sur mesure aux investisseurs de la ZES, avec l'aide de deux universités locales et du Service national d'apprentissage, SENA. Les programmes de formation ont été spécialement adaptés aux industries implantées dans les zones, notamment le BPO, l'agro-industrie et la logistique.

Les entreprises du secteur BPO ont des besoins spécifiques en termes de compétences linguistiques, étant donné qu'une grande partie de leurs activités se déroulent en anglais. Pourtant, seulement 2,1 % de la population de Santander est totalement bilingue, et la région n'accueille que 2,5 % de la main-d'œuvre bilingue du pays. Pour combler ce déficit de compétences, le gouvernement local et la zone ont mené un certain nombre d'initiatives ciblées. Tout d'abord, la zone franche de Santander a souligné la nécessité d'avoir des prestataires de services éducatifs dans la zone et a organisé des réunions entre les universités et les entreprises afin de mieux comprendre les besoins de ces dernières. À la suite de cette initiative, le SENA a créé des locaux dédiés dans la zone en 2013. Deux autres universités, Santo Tomas de Aquino et l'Université de recherche et de développement, ont également installé des bureaux dans la zone. Deuxièmement, les programmes d'études des deux principales universités sont désormais mis à jour tous les deux ans, les changements répondant fréquemment aux demandes des entreprises. Par exemple, un cours de BPO a été intégré aux programmes de licence et au programme d'enseignement. C'est le résultat d'une interaction constante avec les entreprises, par le biais d'ateliers organisés dans la zone.

Troisièmement, pour répondre aux besoins des entreprises en termes de maîtrise de l'anglais, le gouvernement local s'est efforcé de renforcer les compétences linguistiques au niveau scolaire grâce à un accord avec le British Council. Dans le cadre de cet accord, 700 étudiants se sont vu offrir des bourses pour suivre des cours d'anglais, et le British Council a participé à la formation de professeurs d'anglais locaux.

En outre, le gouvernement local a cherché à attirer d'autres acteurs susceptibles de fournir une formation spécialisée dans des domaines où les universités ne possèdent pas d'expertise spécifique. La DIAN, l'autorité fiscale nationale, propose des cours aux entreprises chaque fois qu'une nouvelle réglementation est adoptée. La BASC, la Business Alliance for Secure Commerce, propose des formations sur la culture de la sécurité, la sélection des clients et des fournisseurs, l'analyse des risques et les meilleures pratiques en matière de conformité. Tous ces cours sont très utiles pour les fournisseurs de services et les entreprises de logistique principalement situées dans la zone.

Une enquête menée auprès des entreprises basées dans la zone franche de Santander a révélé qu'environ 74 % d'entre elles ont bénéficié d'une collaboration avec le SENA et que 63 % ont collaboré avec les universités locales - soit les deux organismes ayant créé des bureaux dans la zone. Selon une entreprise de la ZES, la zone franche de Santander « est à l'écoute des besoins de formation pouvant bénéficier aux [entreprises], et propose des [cours]. Ils anticipent les besoins [des entreprises] ». De plus, « l'exploitant propose des cours et un soutien, et ils attendent de la qualité de la part de toutes les entreprises, ce qui aide à changer de mentalité et à s'efforcer de faire le mieux possible » (LSE, 2018). Dans l'ensemble, les entreprises de la zone ont souligné que la capacité des institutions locales à offrir des programmes de formation personnalisés très efficaces était un facteur clé de succès de la zone.

Encadré VIII. Zone franche de Santander en Colombie - adapter l'éducation aux besoins des investisseurs (fin)

La zone franche de Santander montre que l'adaptation des politiques relatives aux ZES aux besoins locaux peut changer la donne et renforcer l'attrait d'une zone. Au fil des ans, la zone a remporté plusieurs prix pour ses programmes éducatifs, qui lui ont permis de se démarquer des zones concurrentes en Amérique du Sud.

Source : LSE (2018) ; Invest in Santander (2021).

4.3.4 Conclusion

La mise en œuvre de politiques de ZES réussies - bien que présentant des caractéristiques similaires d'un pays à l'autre - nécessite une adaptation au contexte local et national spécifique et au profil de l'investisseur cible. Parfois, cette adaptation peut nécessiter des ajustements relativement faibles. Des services annexes, tels que la fourniture d'une sécurité renforcée, peuvent être très utiles dans des pays dont l'Afrique du Sud et le Nigeria, où les taux de criminalité élevés sont endémiques. Des ajustements similaires peuvent être réalisés dans les régions et pays africains où le manque d'infrastructures de base, telles que l'électricité, constitue un obstacle critique. En ce sens, les ZES peuvent offrir des solutions aux défis auxquels les investisseurs sont confrontés dans le climat d'investissement national.

D'autres adaptations, en revanche, impliquent un ajustement beaucoup plus important et le développement de stratégies spécifiques, voire des changements conceptuels, comme la décision de mettre en place un système de points francs à Maurice. Même les obstacles qui peuvent sembler insurmontables, tels que les contraintes géographiques, peuvent être surmontés en remodelant les programmes de ZES, comme l'a montré l'île Maurice. Dans le monde entier, les entreprises exigent de plus en plus une main-d'œuvre spécialisée ; des dispositions spéciales obligent un pays à adapter l'offre de compétences aux besoins des investisseurs. C'est le cas dans la zone franche de Santander, en Colombie, où l'autorité de la zone franche, en collaboration avec les prestataires de services éducatifs locaux, a tout mis en œuvre pour améliorer les compétences en anglais de la main-d'œuvre locale. Si les industries cibles exigent des compétences qui ne sont pas facilement disponibles dans un endroit particulier, faciliter l'acquisition de ces compétences peut s'avérer fructueux en Afrique également.

Une compréhension approfondie des besoins des investisseurs cibles est également capitale pour fournir des infrastructures matérielles et non matérielles qui ont de la valeur aux yeux des investisseurs. Dans les cas où le manque de terrains industriels représente une contrainte, comme en Éthiopie, la mise à disposition de vastes parcelles de terrain pour les ZES peut générer des rendements importants. Toutefois, le cas de l'Éthiopie montre combien la qualité compte, en plus de la quantité. Sans aucun doute, un facteur qui a considérablement contribué au succès du PI de Bole Lemi est le type d'infrastructure, qui a été adapté aux besoins spécifiques des industries. La reconnaissance des besoins différents entre les entreprises textiles et les entreprises pharmaceutiques a permis à l'autorité de la ZES d'opérer divers ajustements ad hoc pertinents pour chaque secteur.

Comme le montrent les études de cas, il est important de tenir compte de ces aspects lors de la phase de conception de la politique relative aux ZES, car ils peuvent faire une différence significative dans l'attrait de la politique et garantir l'adoption rentable de mesures ciblées.

4.4 TIRER PARTI DE L'EXPÉRIENCE EXTÉRIÈRE - PARTENARIAT INTERNATIONAL ET ZES

4.4.1 Introduction

Dans le processus de création d'une ZES ou d'un programme de ZES, ou de modernisation d'une ZES existante, les décideurs politiques peuvent retirer des avantages d'un échange mondial d'expériences et de bonnes pratiques. Une forme particulièrement intensive et de plus en plus populaire de mise à profit de cette expérience internationale est la zone de partenariat international, c'est-à-dire une zone développée en collaboration avec un autre gouvernement ou un promoteur de zone privé étranger.

Les zones de partenariat international offrent une variété d'avantages potentiels à la fois au pays hôte et au promoteur étranger. On peut généralement en dégager trois pour l'économie d'accueil (CNUCED, 2019c). Premièrement, l'implication d'un partenaire étranger peut permettre aux pays d'accéder à un savoir-faire précieux en matière de développement et de gestion des zones. Les partenaires étrangers, qu'il s'agisse de gouvernements ou de promoteurs privés, proviennent généralement de pays ayant déjà fait leurs preuves dans la gestion de ZES. La plupart d'entre eux ont une grande expérience pratique, tant au niveau de la mise en œuvre de la politique que du fonctionnement des zones. Cette expertise peut être particulièrement utile pour les pays hôtes qui n'ont pas une longue expérience de gestion de programmes de zones. Deuxièmement, la création d'une zone en coopération avec un partenaire étranger peut réduire les coûts de développement qui, dans certains cas, peuvent s'envoler au-delà de ce qui avait été prévu dans le budget initial. Le partenaire étranger peut donner accès à des sources de financement ou à des coûts d'emprunt plus faibles, ce que le gouvernement de l'économie d'accueil ne pourrait pas faire. Troisièmement, la coopération avec un partenaire étranger peut contribuer à garantir un niveau minimum d'investissement dans la zone. De nombreux promoteurs privés ont des liens étroits avec de grandes multinationales ou sont eux-mêmes des multinationales, et l'implication d'un gouvernement étranger peut instaurer un certain niveau de confiance des investisseurs pour les entreprises du pays d'origine du partenaire étranger.

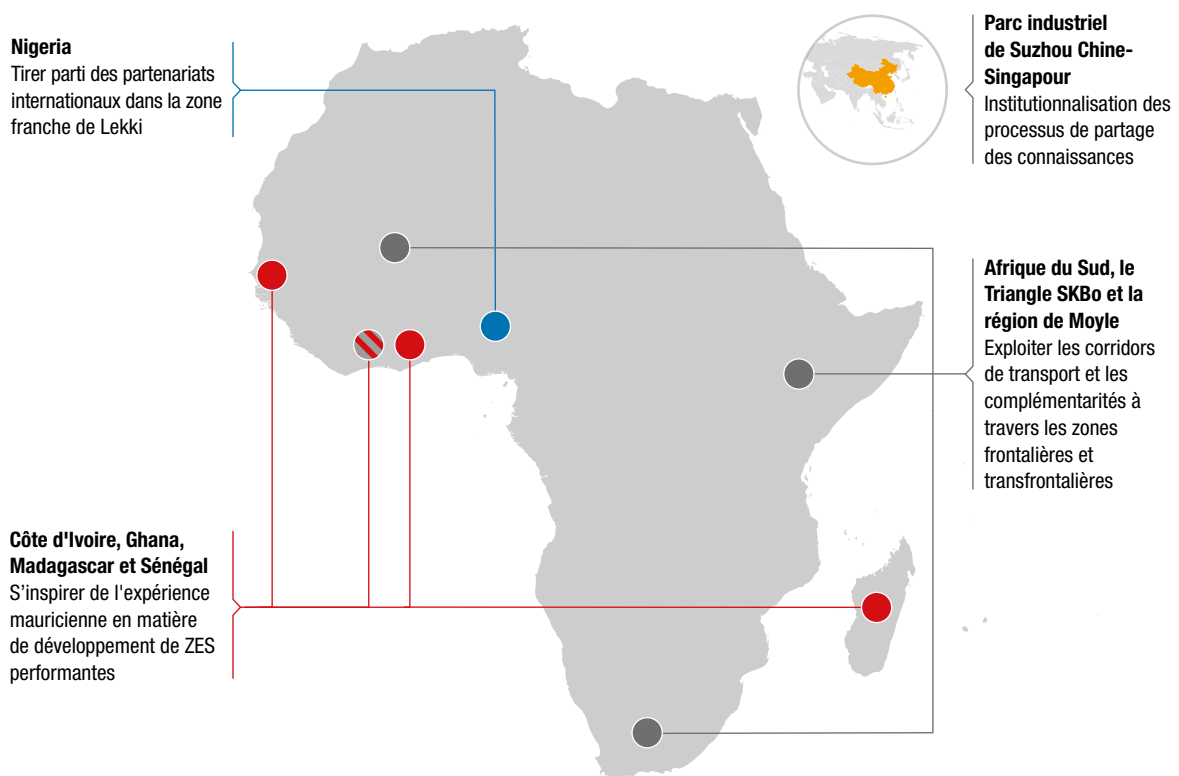
Les partenaires étrangers ont généralement plusieurs raisons de créer une zone à l'étranger, souvent liées à des considérations d'aide au développement, de coopération économique et, surtout, de stratégie. Un gouvernement étranger peut, par exemple, chercher à ouvrir de nouveaux marchés pour ses entreprises, tout en partageant son expérience en matière de développement de zones. Par ailleurs, les gouvernements étrangers peuvent chercher à externaliser les activités à faible valeur ajoutée dans des endroits où il est plus facile d'accéder à une main-d'œuvre et à des terrains moins chers, tout en conservant les secteurs à forte valeur ajoutée dans leur pays d'origine. Enfin, parmi les différents objectifs stratégiques, le développement d'une zone à l'étranger offre la possibilité de réduire les barrières commerciales appliquées sur les marchandises provenant du partenaire étranger.

L'un des pays particulièrement actifs dans les zones de partenariat international à l'étranger est la Chine. La Chine a cherché à tirer parti de sa longue expérience et de ses nombreux succès dans l'utilisation des ZES comme outil de développement. En 2006, le gouvernement chinois a annoncé le développement de 50 zones de commerce et de coopération économique à l'étranger dans le monde, dont sept devaient être situées en Afrique. Depuis lors, des zones ont été construites avec la participation et les capitaux chinois en Algérie, en Angola,

en Éthiopie, au Kenya, à Maurice, au Nigeria, au Rwanda et en Zambie, entre autres. Un cas célèbre est celui de Huajian Group, une entreprise chinoise de fabrication de chaussures qui, en 2019, a investi plus de 100 millions de dollars pour construire des unités de production - et donc être chargée à la fois de la gestion et de l'exploitation - dans le parc industriel de Jimma, en Éthiopie (Xinhua, 2019). Ce type d'engagement peut avoir des effets d'émulation importants sur d'autres entreprises chinoises, tout en aidant les gouvernements africains à atteindre leurs objectifs d'industrialisation. Bien que la Chine soit le partenaire étranger le plus connu dans le développement de ZES, des entreprises et des entités publiques turques et singapouriennes ont également été actives dans le développement de ZES à Djibouti et au Gabon ces dernières années.

Malgré les avantages potentiels évidents d'un partenariat international, ces zones peuvent également être compliquées à mettre en œuvre et comporter un certain nombre d'écueils. La section suivante présente les enseignements tirés d'exemples de zones de partenariat étranger en Afrique, notamment la ZF de Lekki au Nigeria et l'implication de l'île Maurice dans le développement de ZES, et examine ce qui peut être retiré de ces cas afin de maximiser la valeur des partenariats. La figure 33 situe les cas traités dans cette section.

Figure 33. Pays des cas traités - « Tirer parti de l'expérience extérieure »



Source : CNUCED.

4.4.2 Nigeria – la zone franche de Lekki

Il existe plusieurs exemples de zones de partenariat international au Nigeria qui ont été développées en collaboration avec des investisseurs publics et privés chinois. La zone franche de Lekki, près de Lagos, est l'une des plus importantes. Il s'agit d'une vaste zone économique spéciale polyvalente, s'étendant sur 165 km² au bord de la lagune de Lekki, à 50 km à l'est de Lagos. Elle est divisée en quatre phases de développement. La phase 1 (le quadrant sud-ouest), d'une superficie de 3 000 ha, est en cours d'aménagement dans la perspective de convertir la zone en une ville satellite moderne de l'État de Lagos, comprenant des installations publiques complètes, des zones résidentielles et des zones de loisirs, ainsi qu'un pôle logistique et de distribution, et des installations industrielles ciblant un éventail de secteurs (Lekki Free Zone, 2020).

La Lekki FZ Development Company (LFZDC) est chargée du développement et de l'exploitation de la première phase de la zone. La société a été créée en 2006 en tant qu'entreprise commune entre China-Africa Lekki Investment (CALI), le gouvernement de l'État de Lagos et Lekki Worldwide Investments. CALI est l'actionnaire majoritaire du consortium, avec une part de 60 %. Il s'agit d'une coentreprise formée par China Railway Construction Corporation Ltd, le Fonds de développement Chine-Afrique, China Civil Engineering Construction Corporation et Nanjing Jiangning Economic and Technological Development Corporation (CALI, 2020). L'aménagement de la zone a commencé en 2007.

Du point de vue chinois, le développement de la zone s'inscrit dans le cadre de la stratégie « Going Global » de ce pays, dont l'objectif est d'encourager les entreprises chinoises à investir à l'étranger et à étendre leurs marchés. La ZF de Lekki, comme d'autres zones de développement chinoises à l'étranger, a donc été créée pour offrir un environnement rentable et stable aux entreprises chinoises sur les marchés étrangers, tout en réduisant les risques pour les investisseurs. En 2014, l'objectif a été modifié pour inclure également le transfert à l'étranger d'excédents de capacités et d'équipements chinois dans les secteurs de l'acier, de l'automobile et de la construction, entre autres (LSE, 2018).

Du côté nigérian, le gouvernement de l'État de Lagos poursuit des objectifs plus larges avec le développement de la zone : soutenir en premier lieu l'industrialisation du pays en général et, deuxièmement, l'urbanisation et le développement de la zone de Lekki. La zone franche de Lekki a été conçue comme une zone franche polyvalente, comprenant des zones résidentielles et des services publics, plutôt que comme une ZFE plus ciblée. On espérait que son développement en tant que zone de partenariat international avec la participation de la Chine permettrait au Nigeria de bénéficier et d'apprendre des expériences de développement réussi des ZES globales de Tianjin et Shenzhen, en Chine (LSE, 2018).

En 2018, la ZF de Lekki accueillait 25 entreprises dans divers secteurs, notamment l'ameublement, les tuyaux en acier et les vêtements. La plupart des entreprises ont été créées depuis 2015, date à laquelle un certain nombre d'importants projets d'infrastructure ont été achevés. Dix-neuf entreprises sont originaires de Chine. Les investisseurs ont été attirés dans la zone par la grande taille du marché national et régional ainsi que par les services et les incitations offertes dans la zone (Banque mondiale, 2018).

La création d'une zone de partenariat international a entraîné trois avantages (LSE, 2018). Bien que la zone franche de Lekki n'ait pas encore attiré le niveau d'investissement attendu, l'implication de la Chine dans le développement et les opérations de la zone a facilité un niveau minimum d'investissements et la zone est restée opérationnelle. Les investisseurs chinois de

la zone apprécie la participation chinoise dans l'équipe de gestion. Selon eux, elle a facilité la communication avec les acteurs locaux et a renforcé leur confiance pour investir (LSE, 2018). On a également observé que la nature mixte de l'équipe dirigeante de l'autorité de la zone a facilité le transfert de connaissances entre les deux pays. Les gestionnaires nigériens ont, de plus, bénéficié de l'expérience du promoteur chinois dans le développement concret de zones (par exemple, l'intégration de secteurs résidentiels dans la conception de la zone) et ont pu tirer des enseignements de l'expérience sur le terrain lors de visites de sites dans des ZES chinoises (LSE, 2018).

Enfin, le Fonds de développement Chine-Afrique, qui fait partie du consortium chinois, a également soutenu le financement du projet, offrant ainsi une source de financement stable et fiable. Cela aurait été impossible pour un promoteur local sans le partenariat chinois. De ce point de vue, on peut dire que la collaboration internationale a porté ses fruits.

Cependant, malgré ces aspects positifs, des difficultés importantes demeurent et bloquent le développement plus efficace de la zone. Les problèmes qui empêchent actuellement de générer davantage d'investissements sont liés à l'environnement général des affaires au Nigeria, qui est souvent perçu comme difficile. Le manque d'infrastructures de transport reliant la zone aux nœuds de transport pertinents, les difficultés administratives et bureaucratiques en général, ainsi que les problèmes de sécurité en particulier sont des questions importantes restant à résoudre, selon les responsables des entreprises de la zone (LSE, 2018). Bien que l'implication du développeur de zone étranger ait atténué certaines de ces difficultés, elle n'a pas suffi à surmonter la forte influence que l'environnement commercial du pays dans son ensemble exerce sur tout développement de ZES. En outre, la présence de partenaires étrangers peut encore accroître la complexité des opérations. Par exemple, les retards dans la phase initiale de développement de la zone ont été partiellement causés par des problèmes internes au sein du consortium chinois (Bräutigam & Tang, 2012). Les difficultés découlant des tensions entre partenaires étrangers peuvent être atténuées par la mise en place de processus institutionnels, comme l'illustre le cas du PI Chine-Singapour de Suzhou (SIP).

Le cas de la ZF de Lekki montre les avantages potentiels des zones de partenariat international en termes de partage des connaissances et de garantie d'un certain niveau d'intérêt des investisseurs, ainsi que de financement. Toutefois, elle souligne également que le partenariat international n'est pas la panacée pour le développement des ZES et que la réussite de la mise en œuvre d'une ZES reste largement influencée par l'environnement du pays.

4.4.3 Mauritius Africa Fund

La Chine est probablement le partenaire international le plus connu et le plus actif dans les zones du monde entier, mais elle est loin d'être le seul. Parmi les pays africains, l'île Maurice est le plus actif. L'île Maurice a la politique de ZES la plus ancienne et l'une des plus réussies d'Afrique. On fait souvent l'éloge de son environnement commercial favorable. Après avoir mis en place un modèle de zone franche efficace dans les années 1970, l'île Maurice a créé son port franc en 1992. Celui-ci est aujourd'hui l'une des principales plaques tournantes commerciales d'Afrique orientale et australe, offrant des infrastructures de haute qualité et une main-d'œuvre hautement qualifiée. Le pays est donc bien placé pour tirer parti de cette expérience et la transmettre à d'autres pays africains.

Le Mauritius Africa Fund a été créé en 2014 en tant que société publique visant à encourager les entreprises nationales à investir à travers l'Afrique (Mauritius Africa Fund, 2020). Une partie importante de son mandat consiste à mettre en œuvre un programme bilatéral de ZES dans

plusieurs pays africains. Le fonds vise en particulier à développer des projets intégrés, tels que des ZES et des parcs technologiques (Mauritius Africa Fund, 2020). Il s'inscrit dans le cadre plus large de la stratégie africaine du gouvernement, qui vise à se servir de Maurice comme pont pour favoriser l'investissement et le commerce en Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 2020a).

Plusieurs raisons ont poussé le gouvernement mauricien à se lancer dans cette entreprise. Tout d'abord, les coûts de production augmentant à Maurice, de nombreuses entreprises des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre de l'industrie du textile et de l'habillement ont cherché activement des lieux de production plus rentables pour implanter leur production. Le gouvernement mauricien s'est engagé à soutenir ces entreprises en leur offrant un environnement stable pour leurs investissements (Banque mondiale, 2020a). En outre, le gouvernement entend ouvrir de nouveaux marchés pour les produits mauriciens. D'autres pays africains sont considérés comme offrant des opportunités de croissance et sont ciblés pour cette expansion (EDB, 2021b). En outre, le gouvernement tente de contribuer au développement du continent africain par le partage des connaissances et la coopération économique.

Pour les économies hôtes, le développement des zones avec une participation mauricienne présente au moins trois avantages. Tout d'abord, elles ont accès à la vaste expérience de Maurice en matière de développement et de gestion de sa politique de ZES. Deuxièmement, la mise en place facilite l'accès au financement pour développer les zones. Au Sénégal, par exemple, le Mauritius Africa Fund détient 51 % de la structure d'accueil chargée du développement de la zone, contribuant à son capital à hauteur de 8,7 millions de dollars (Platform Africa, 2017). Enfin, troisièmement, on espère que les développements conjoints, bien qu'ouverts à tous les investisseurs, attireront un nombre important d'entrepreneurs mauriciens désireux d'accéder au marché africain dans son ensemble.

À ce jour, le fonds a participé au développement de ZES en Côte d'Ivoire, au Ghana, à Madagascar et au Sénégal, chaque fois à des degrés différents de mise en œuvre. Le tableau 12 livre un aperçu de la situation de chacune des zones.

Tableau 12. Situation du développement bilatéral de ZES mauriciennes dans les pays africains

Pays	ZES	Statut de développement
Côte d'Ivoire	Parc technologique	Signature d'un accord pour le développement d'une zone franche de biotechnologie et de TIC à Grand Bassam
Ghana	Parc technologique	Terrains réservés à la construction d'un parc technologique à Kumasi, dans la région d'Ashanti, et à la construction d'une cyber-tour à Dawa
Madagascar	Moramanga Textile City/Zone	Loi sur les zones économiques spéciales en cours d'examen judiciaire
Sénégal	Cargo Village	13 ha développés et opérationnels, 40 ha supplémentaires à développer

Source : Mauritius Africa Fund (2020).

Selon le plan de développement, la zone textile de Moramanga, à Madagascar, couvrira 80 ha destinés à des investisseurs mauriciens dans le cadre d'un vaste programme d'investissement à Moramanga, à l'est de la capitale Antananarivo. La zone est stratégiquement située près du port de Toamasina, ce qui facilitera l'accès aux chaînes d'approvisionnement internationales. Voici quelques-uns des objectifs du partenariat :

(i) partager des modèles de développement économique, (ii) faciliter l'accès aux investissements et aux financements, (iii) exploiter les secteurs de la connaissance établis et émergents, (iv) surmonter les obstacles géographiques à l'intégration et au commerce transfrontalier et

(v) tirer parti de l'économie numérique (Banque mondiale, 2020a). La zone textile est prête à exploiter les avantages comparatifs de Madagascar dans la production textile. La main-d'œuvre moins chère en fait partie, avec un salaire moyen de 100 dollars par mois inférieur au taux international dans les pays émergents concurrents, qui se situe entre 150 et 500 dollars. Les produits textiles de Madagascar bénéficient également d'un accès en franchise de droits à la SADC et au COMESA, ainsi qu'à l'UE, dans le cadre de l'accord TSA, et aux États-Unis, dans le cadre de l'AGOA. Madagascar, de son côté, a l'intention d'acquiescer les meilleures pratiques de Maurice, ce qui conduira à optimiser la productivité, à améliorer la qualité et adopter de nouvelles technologies (Anganan, 2019).

Au Sénégal, un accord de gouvernement à gouvernement a été signé en 2015 avec l'île Maurice pour le développement d'un « village cargo » situé entre Dakar et l'aéroport international Blaise Diagne. La Société des Infrastructures d'Affaires Atlantic a été mise en place, avec comme actionnaires le Mauritius Africa Fund et le Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques, représentant le gouvernement du Sénégal.

Alors que Cargo Village offre au Sénégal la possibilité de profiter de l'expérience mauricienne en matière de développement de ZES performantes, les investisseurs mauriciens bénéficient d'un accès au marché ouest-africain grâce à la zone commerciale de la CEDEAO.

Au Ghana, Maurice devrait investir 75 millions de dollars dans le développement de parcs technologiques dans la ZF de Dawa et la ZF de Tema (Dwamena, 2018). L'investissement initial sera ensuite porté à 250 millions de dollars, et il est prévu que 5 000 emplois soient créés une fois le parc achevé. L'objectif du gouvernement ghanéen est de bénéficier d'une mise à niveau technologique dans le domaine des TIC. Le parc technologique développé en Côte d'Ivoire devrait renforcer des capacités similaires en matière de TIC et de technologie, tout en bénéficiant de l'assistance technique de Maurice pour créer un environnement commercial favorable.

Après le succès de Maurice dans la création de ZES, les partenariats étrangers de ce type peuvent favoriser les bonnes pratiques dans les pays moins expérimentés. Bien que le programme en soit encore à un stade de développement relativement précoce et que les résultats restent à voir, l'exemple montre les opportunités que ces partenariats présentent à la fois pour l'économie d'accueil et le pays coopérant.

4.4.4 Partenariats internationaux à travers les ZES frontalières et transfrontalières

Outre les partenariats internationaux du type de ceux utilisés pour la ZF de Lekki et le Mauritius Africa Fund, certains pays africains ont cherché à établir des ZES près des zones frontalières - parfois dans le cadre de stratégies industrielles régionales communes - afin de faciliter la circulation des biens et des personnes, ainsi que de tirer parti des CVR et des complémentarités commerciales avec les pays voisins. Bien que ce type de ZES soit populaire en Asie de l'Est et du Sud-Est depuis les années 1990, avec la naissance du concept de « triangle de croissance », le phénomène n'a été adopté que récemment dans le contexte africain. Étant donné la nouveauté d'une telle approche du développement des ZES, les cas présentés ici illustrent les types d'opportunités et de difficultés associés à la mise en place de zones frontalières et transfrontalières.

En 2017, le gouvernement sud-africain a affecté plus de 7 000 ha à la construction de la ZES de Musina-Makhado, située à 40 km au sud de Musina, une ville frontalière de la province de Limpopo. La zone se trouve à proximité du poste frontière de Beitbridge, le principal point de

passage entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, tristement célèbre pour ses retards. La zone sera la première en Afrique du Sud à être exploitée par une société étrangère, la société chinoise Shenzhen Hoi Mor, qui a engagé plus de 3,8 milliards de dollars pour son développement. Une fois qu'elle sera pleinement opérationnelle, la zone devrait créer 37 000 emplois, et le gouvernement prévoit des programmes pour former la main-d'œuvre locale aux compétences qui seront nécessaires au succès de la zone, en mettant l'accent sur l'ingénierie et d'autres professions techniques (ACCEDE, 2020).

L'avantage concurrentiel de la ZES de Musina-Makhado repose sur deux logiques sous-jacentes, qui peuvent favoriser la réussite de sa mise en œuvre. Tout d'abord, la proximité du poste frontière de Beitbridge, le deuxième plus grand port d'entrée en Afrique du Sud, permet aux entreprises situées dans la zone d'avoir un accès facile non seulement au Zimbabwe voisin, mais aussi au marché plus large de la SADC. Cette opportunité a été constamment réitérée par les partisans de la zone : en mars 2020, Rob Tooley, président du conseil d'administration de la ZES de Musina-Makhado, a qualifié l'attrait de la zone de « développement profond de l'Afrique », et a précisé qu'en tant que pôle logistique présentant des caractéristiques de quatrième révolution industrielle, la zone sera une passerelle pour le développement au sein de la SADC (ACCEDE, 2020). La ZES de Musina-Makhado est, par ailleurs, stratégiquement située sur la N1, corridor économique nord-sud qui permet l'accès aux marchés de la province de Gauteng - où vit un quart de la population sud-africaine - et du reste de l'Afrique du Sud (LEDA, 2020).

La ZES de Musina-Makhado bénéficie également d'une liaison ferroviaire directe avec la ligne Johannesburg-Beitbridge. Les matières premières sont ainsi moins chères à acheminer et les produits des ZES bénéficient d'un avantage concurrentiel en termes de prix. Un tel emplacement sur les corridors économiques et de transport peut en effet renforcer la proposition de valeur d'une ZES et potentiellement faciliter son établissement en tant que pôle logistique pour la région de la SADC au sens large (LEDA, 2020). Deuxièmement, la ZES est stratégiquement située dans le Limpopo, une province dotée d'importantes réserves de ressources minérales, telles que le diamant et le charbon à coke. Les secteurs cibles de la ZES sont l'énergie, la métallurgie et l'agroalimentaire. La ZES est donc prête à tirer parti de l'avantage concurrentiel en matière de prix qui découle de la disponibilité des intrants de production à proximité immédiate (LEDA, 2020).

Malgré les opportunités catalysées par une telle zone, un certain nombre de défis demeurent - propres à la ZES de Musina-Makhado mais applicables à d'autres contextes. La nature de la zone, qui met fortement l'accent sur la métallurgie, a suscité un soutien peu enthousiaste de la part des communautés locales. Les parties prenantes locales, y compris les organisations non gouvernementales environnementales et les membres des institutions locales, se sont opposées à la ZES en raison de la dégradation de l'environnement du district de Vhembe, sensible sur le plan écologique (Mbangula et al., 2020). Selon la dernière étude d'impact environnemental, même si la ZES devrait avoir des effets bénéfiques sur les conditions socio-économiques de la province en créant des emplois supplémentaires, cela devrait s'accompagner d'un coût environnemental qui affectera les sources d'eau, la qualité de l'air et les résultats en matière de santé, même en tenant compte des mesures d'atténuation (LEDA, 2020). En outre, le succès de la zone dépendra également des initiatives de facilitation du commerce au poste frontière de Beitbridge : l'absence d'infrastructures favorables aux entreprises à l'extérieur des frontières pourrait faire grimper en flèche les coûts du commerce, ce qui, à son tour, pourrait entraver une zone qui entend tirer parti d'un couloir de transport comme rampe de lancement vers le reste de l'Afrique australe.

La zone en est encore à un stade précoce de développement. Une évaluation des incidences sur l'environnement a déjà été réalisée, mais des mesures supplémentaires seront probablement nécessaires pour s'assurer que les parties prenantes locales sont impliquées et que les obstacles environnementaux spécifiques présentés par le pôle métallurgique qui domine la zone sont surmontés. Le cas de la ZES de Musina-Makhado illustre les avantages potentiels découlant d'un emplacement stratégique dans les zones frontalières et sur les corridors de transport, renforcés par les possibilités d'intégration régionale plus poussée grâce à la SADC et à la ZLECAf.

Outre les zones frontalières, les zones transfrontalières - c'est-à-dire les zones qui s'étendent au-delà des frontières sous la propriété conjointe de pays voisins - peuvent également offrir des avantages économiques accrus en tirant parti des corridors commerciaux existants et émergents et des complémentarités réciproques entre partenaires régionaux. En Afrique, deux projets de zones transfrontalières ont été annoncés jusqu'à présent. Le premier a été lancé en 2018 en Afrique de l'Ouest dans ce qui a été appelé le Triangle SKBo, couvrant les régions de Sikasso (Mali), de Korhogo (Côte d'Ivoire) et de Bobo Dioulasso (Burkina Faso). Étant donné que la ZES de SKBo sera la première zone économique transfrontalière d'Afrique de l'Ouest, son développement va de pair avec des initiatives antérieures visant à accroître la coopération aux frontières intracommunautaires, telles que le programme d'initiatives transfrontalières de 2005 promu par la CEDEAO. La zone devrait attirer des investissements privés dans l'agro-industrie et l'industrie des minéraux, en tirant parti des plus de 6 millions d'hectares de terres cultivables dans la région (West Africa Brief, 2018). En effet, le triangle SKBo a été reconnu comme une zone frontalière présentant un fort potentiel pour la coopération transfrontalière, compte tenu des synergies découlant de sa population, de ses langues, de ses ressources agricoles et hydriques, ainsi que de la situation de ses frontières (OCDE, 2017). Néanmoins, la zone proposée n'est pas à l'abri des écueils courants qui découlent de la nature à agents multiples des zones et de la coopération transfrontalières. L'absence de mécanismes de coordination institutionnelle reste un défi majeur qui pourrait compromettre la réussite de la mise en œuvre de la zone dans les années à venir. Sans mécanismes de coordination institutionnelle efficaces et efficaces, la conciliation des plans de développement et des objectifs généraux de la zone devient difficile (Union africaine, 2020). À cet égard, le SIP, en Chine, peut fournir des indications pertinentes sur les types de mesures qui sont plus propices au bon fonctionnement du cadre de coordination (encadré IX).

Encadré IX. PI Chine-Singapour de Suzhou - coopération internationale par le biais des ZES

Tirer parti de l'expérience extérieure en développant des partenariats internationaux pour la création de ZES n'est pas un phénomène nouveau. En Asie, de tels partenariats sont en place depuis une quarantaine d'années et connaissent, dans certains cas, un succès considérable.

L'un des exemples les plus connus et les plus réussis est celui du Parc industriel de Suzhou (SIP), en Chine. Dans les années 1990, la Chine s'est tournée vers les partenariats étrangers pour acquérir de l'expérience en matière de planification, de développement et de gestion de projets de grandes zones économiques. Le gouvernement chinois était déterminé à acquérir la connaissance des meilleures pratiques auprès de ceux qui avaient maîtrisé le développement des ZES. À cette époque, Singapour avait connu une expérience très réussie en matière de développement de zones, à la suite du miracle économique de la ville-État. En 1994, la Chine a créé une grande ville industrielle située à l'est de Suzhou. Un quart de la superficie totale a été consacré à une zone de coopération Chine-Singapour, dans un effort explicite des autorités chinoises pour créer des synergies entre les deux pays.

Encadré IX. PI Chine-Singapour de Suzhou - coopération internationale par le biais des ZES (fin)

La concordance des intérêts des deux parties a permis d'assurer un engagement gouvernemental de haut niveau en faveur du projet. Sur le plan économique, Singapour souhaitait trouver des terrains pour de nouvelles industries locales dans les pays voisins et briser les contraintes liées à sa petite taille géographique et à son marché. C'est dans ce but que Singapour a lancé l'initiative des parcs industriels régionaux. Sur le plan politique, le SIP a été l'occasion d'approfondir les relations avec la Chine, acteur majeur du marché asiatique. Tant la Chine que Singapour ont agi de manière proactive pour assurer la réalisation d'un processus de partage des connaissances entre les deux pays. Dans la première phase de développement de la zone, Singapour a fourni des capitaux d'investissement, a assumé le partage des risques et assuré la promotion des investissements. La Chine a pu travailler en étroite collaboration avec l'une des API les plus efficaces au monde à l'époque, l'Economic Development Board (EDB) de Singapour, l'agence d'investissement étranger du pays, et en tirer des enseignements. L'EDB s'est constamment engagée dans le développement de la zone et a partagé ses connaissances avec les responsables du SIP sur les meilleures pratiques en matière de promotion des investissements.

Un mécanisme formel de transfert de connaissances a été mis en place, et une structure institutionnelle a été intégrée à l'accord de partenariat. Les deux parties ont mis en place des bureaux homologues pour planifier et superviser le processus d'échange de connaissances. La formation formelle a été intégrée au SIP avec un programme d'échanges de personnel entre les deux pays. Ces échanges ont considérablement accru la capacité de gestion publique de la municipalité de Suzhou et les compétences des fonctionnaires chinois. Les programmes de formation ont, en outre, été constamment mis à jour en fonction de l'évolution des objectifs du parc. Peu à peu, les fonctionnaires ont commencé à recevoir des formations sur de nouveaux aspects du développement de la zone, tels que la gestion des ressources environnementales.

Depuis sa création, le SIP a attiré plus de 17 milliards de dollars d'IDE et créé plus de 500 000 emplois, ouvrant la voie à d'autres projets de ZES réussis en Chine. Le SIP est ainsi devenu un laboratoire pour de nombreux PI en Chine, avec plus de 100 règlements promulgués en adaptant les pratiques singapouriennes aux conditions locales chinoises.

Source : Farole & Akinci (2011).

À l'autre extrémité de l'Afrique, l'Éthiopie et le Kenya ont récemment lancé une ZES transfrontalière, destinée à transformer la région frontalière de Moyale en une ZLE administrée par les deux pays (CNUCED, 2019c). Moyale, une ville à cheval sur la frontière, se trouve à peu près à mi-chemin entre les capitales éthiopienne et kenyane. La ZES serait située le long du corridor de transport de Lamu, un projet d'infrastructure de 30 milliards de dollars comprenant des aéroports, des autoroutes, des lignes ferroviaires et d'autres installations auxiliaires, reliant le port de Lamu (Kenya) à Juba (Sud-Soudan) en passant par l'Éthiopie (LAPSSET, 2021). Dans le cadre des efforts visant à faciliter la circulation des personnes et des marchandises dans la région de Moyale, un poste frontière unique a été mis en place pour rationaliser les formalités douanières entre les deux pays. Malgré les avantages potentiels découlant de l'augmentation du commerce transfrontalier, des difficultés spécifiques demeurent - les flux commerciaux illicites et l'instabilité politique persistante dans la région étant les plus importants. En outre, un rapport de 2015 du Centre national de recherche sur la criminalité du Kenya a identifié la région de Moyale comme un épicycle de la traite des êtres humains, facilitée par la porosité de la frontière. Les tentatives d'endiguer les flux illégaux de personnes et de marchandises ont

donné lieu à des violences frontalières de la part de réseaux criminels en représailles contre les autorités kenyanes (Gumba & Turi, 2020). Tous ces facteurs peuvent entraver considérablement la réussite de la mise en œuvre de la zone transfrontalière.

La création de zones frontalières et transfrontalières n'en est encore qu'à ses débuts dans le contexte africain. L'insuffisance des infrastructures et le niveau élevé des coûts commerciaux, y compris les droits de douane, ont toujours empêché l'utilisation des zones économiques spéciales comme tremplins pour le commerce transfrontalier. Cependant, les exemples du triangle SKBo en Afrique de l'Ouest et de la région de Moyale entre l'Éthiopie et le Kenya montrent le potentiel des stratégies intégrées, combinant le développement de ZES dans les zones frontalières avec la modernisation des corridors de transport qui peuvent faciliter la mobilité des marchandises et réduire les coûts du commerce. Ces opportunités pourraient être amplifiées par l'introduction de la ZLECAf et d'autres initiatives visant à encourager le commerce intra-africain, comme cela est décrit plus en détail au chapitre 3, ainsi que dans une étude de cas du GMS en Asie du Sud-Est. Néanmoins, les données provenant d'Afrique soulignent qu'il peut y avoir des conditions à ne pas négliger afin de réussir la mise en œuvre des ZES le long des corridors de transport et près des zones frontalières. En effet, les infrastructures environnantes peuvent faire ou défaire les zones qui comptent sur les corridors de transport - et donc aussi sur l'efficacité des postes frontières - comme source de leur avantage concurrentiel. Par conséquent, la création de ZES frontalières et transfrontalières a peu de chances de porter ses fruits, si elle est conçue comme une intervention politique autonome. Au contraire, les initiatives de facilitation du commerce dans la région environnante, telles que la création de postes frontières à guichet unique comme celui prévu à Moyale, peuvent sensiblement contribuer à stimuler l'activité des ZES.

4.4.5 Conclusion

Les exemples de zones de partenariat international développées dans les pays africains ainsi qu'au niveau international montrent les avantages potentiels que les zones peuvent apporter aux économies d'accueil, en particulier aux pays qui ont relativement peu d'expérience en matière de développement de ZES. On peut dire que l'Afrique de l'Ouest, où les programmes de ZES en sont pour la plupart encore à leurs débuts, peut tirer des bénéfices considérables de ce type de partenariat. Tous les pays représentés dans notre échantillon peuvent profiter de la collaboration internationale pour acquérir des connaissances sur les bonnes pratiques des pays qui possèdent déjà des politiques ZES abouties.

En outre, les meilleures pratiques internationales offrent des enseignements précieux sur la manière dont les transferts de connaissances peuvent avoir lieu dans le cadre de partenariats internationaux. Dans le cadre du SIP, les transferts de connaissances se sont concrétisés par des programmes de formation formels destinés à améliorer la capacité institutionnelle du pays le moins expérimenté - en l'occurrence, la Chine. L'intégration de mécanismes de transfert formels dans le modèle de gouvernance est une caractéristique qui peut être poursuivie par les partenariats actuels et futurs sur le continent africain.

Toutefois, comme le montre l'exemple de la zone franche de Lekki, au Nigeria, ces collaborations ne sont pas toujours simples. Le succès des partenariats internationaux, tout comme celui de toute ZES, est strictement lié à l'environnement commercial général. La collaboration internationale n'offre donc aux gouvernements aucune échappatoire pour remédier aux déficits du climat d'investissement au sens large. En outre, il est fréquent que des difficultés de toutes sortes surgissent durant le processus des partenariats internationaux :

des malentendus culturels aux différences de pratiques et de réglementations, en passant par les conflits d'intérêts, tous ces éléments doivent être aplanis pour que les partenariats internationaux dans les ZES soient non seulement réussis, mais juste viables. À cet égard, l'île Maurice et d'autres pays africains disposant de programmes de ZES bien établis peuvent être des partenaires précieux pour d'autres pays africains cherchant à mettre en œuvre des politiques de ZES. Compte tenu de la proximité géographique et culturelle existante vis-à-vis des partenaires non africains, le risque de malentendus culturels, de barrières linguistiques et de modèles de leadership incompatibles peut être réduit, du moins dans une certaine mesure.

Dans le contexte des partenariats internationaux, les ZES frontalières et transfrontalières constituent un outil supplémentaire que les pays peuvent utiliser pour atteindre un plus grand développement économique. L'étude de cas multi-pays, représentant l'Afrique du Sud, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Kenya, et le Mali illustre les gains potentiels découlant du positionnement des ZES le long des corridors de transport et près des frontières. Cela dit, les zones frontalières et transfrontalières sont exposées aux mêmes risques que les autres ZES, par exemple la ZF de Lekki, en termes de coordination et de conflits d'intérêts. En outre, une attention particulière est requise pour doter une ZES d'un environnement propice aux investissements le long des couloirs de transport et des corridors économiques, afin de supprimer les goulets d'étranglement résultant des barrières commerciales aux postes frontières et le long des voies de transport.

En fin de compte, bien que les partenariats internationaux constituent une piste intéressante à explorer - car ils peuvent contribuer à aborder et à résoudre bon nombre des problèmes auxquels sont confrontés les autorités locales et nationales et les entreprises ayant une expérience limitée du développement des ZES - ils ne constituent en aucun cas une solution simple à tous les problèmes fréquemment associés à la création de ZES.

4.5 VISER VERT ET SOCIAL - LES NORMES ESG POUR ACCROÎTRE L'IMPACT SOCIAL ET LA COMPÉTITIVITÉ

4.5.1 Introduction

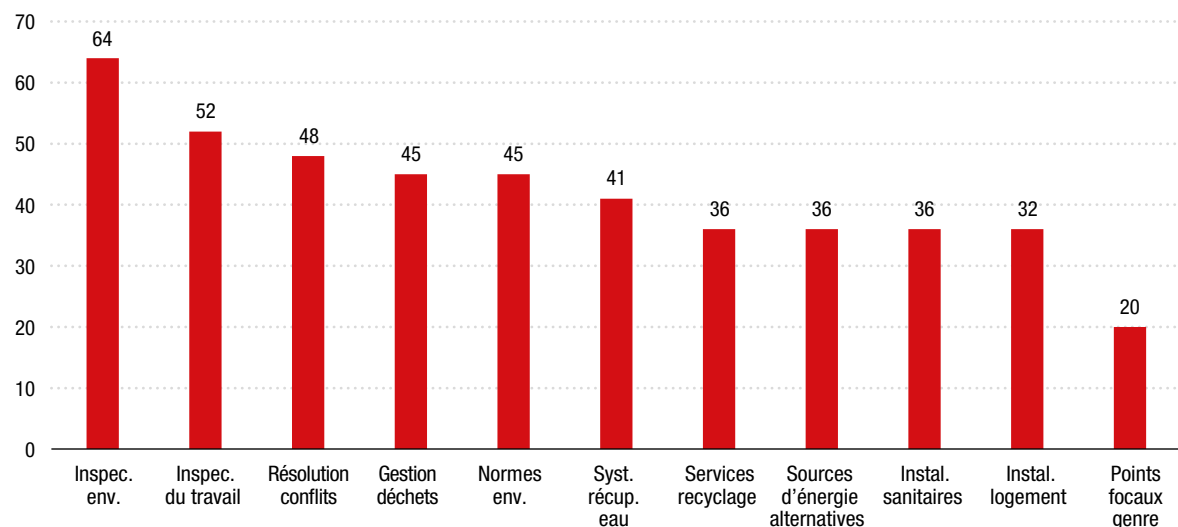
Depuis presque aussi longtemps que les ZES sont considérées comme un instrument permettant de stimuler le dynamisme économique, les groupes de défense des droits de l'homme, les militants écologistes, les universitaires et d'autres personnes les ont critiquées pour leurs impacts environnementaux et sociaux potentiellement négatifs. Certains aspects, tels que l'abaissement des normes de travail - notamment la suspension des salaires minimums nationaux ou l'interdiction des syndicats de travailleurs, l'application laxiste des normes environnementales et les mauvaises conditions de travail en général - ont été particulièrement sous le feu des critiques. La tragédie mortelle de l'effondrement du Rana Plaza, à Dacca, en 2013, bien qu'il ne s'agisse pas d'une ZES, a encore renforcé l'attention portée aux chaînes d'approvisionnement internationales dans des secteurs tels que l'habillement, qui se trouvent souvent dans des ZES. Les problèmes liés à l'expropriation de terres pour le développement de ZES sans consultation ni indemnisation de la population concernée ont également contribué à la mauvaise réputation des ZES en termes d'impact social.

Bien que nombre de ces questions reflètent l'environnement et les conditions commerciales générales des pays émergents dans lesquels les ZES sont situées plutôt qu'une caractéristique spécifique de ces dernières, la pression concurrentielle entre les pays pour fournir

des réglementations particulièrement attrayantes pour les ZES a certainement contribué à un assouplissement et à un manque d'application de certaines règles. Dans un contexte de sensibilisation accrue à ces questions et de pression croissante des consommateurs, les ZES modernes peuvent néanmoins constituer un outil efficace pour relever ces défis. Les contrôles et l'exécution, ainsi que les services d'appui (p. ex., les inspecteurs, les services de santé, la gestion des déchets et les installations d'énergie renouvelable), peuvent être fournis plus facilement et à moindre coût dans des zones restreintes. En fait, les normes environnementales et sociales sont de plus en plus souvent un facteur concurrentiel important pour le développement des ZES plutôt qu'un facteur de dissuasion. De nombreuses industries mondiales sont confrontées à une pression accrue pour se conformer aux normes ESG. Les ZES peuvent fournir les infrastructures et les services nécessaires, aidant ainsi les entreprises à se conformer à ces exigences. Il peut s'agir d'installations modernes de gestion des déchets et des eaux usées, de logements pour les travailleurs et de formation professionnelle. En veillant particulièrement à la conformité aux normes ESG, les ZES peuvent donc se positionner favorablement par rapport à leurs concurrents.

Une étude récente⁴ portant sur 39 zones d'Afrique révèle que de nombreuses zones ont commencé à intégrer certains de ces principes (figure 34). En ce qui concerne les services environnementaux, 64 % des zones ont déclaré effectuer des inspections environnementales, et 45 % fournissent des installations dédiées à la gestion des déchets et aident les entreprises à intégrer les règles et réglementations environnementales dans leurs activités de zone. Des services de recyclage et des sources d'énergie alternatives sont proposés par plus d'un tiers des zones. En ce qui concerne les services sociaux, environ la moitié des zones conduisent des inspections du travail et des programmes de résolution des conflits. Le logement, la santé et les installations sanitaires ne sont cependant fournis que par environ un tiers des zones africaines évaluées.

Figure 34. Part des ZES fournissant des services sociaux et environnementaux spécifiques (en pourcentage)



(Ndt : 1 : Inspections environnementales ; 2 : Inspections du travail ; 3 : Résolution des conflits ; 4 : Gestion des déchets ; 5 : Normes environnementales ; 6 : Systèmes de récupération de l'eau ; 7 : Services de recyclage ; 8 : Sources d'énergie alternatives ; 9 : Installations de logement ; 10 : Installations sanitaires ; 11 : Points focaux sur les questions de genre)

Source : CNUCED & AEZO (2020).

Ces chiffres montrent que, bien que certaines ZES aient effectué la transition vers des modèles de zones plus durables, il reste une marge considérable d'amélioration et d'intégration de certaines normes ESG, à la fois pour maximiser les avantages sociaux des zones et réduire les dommages environnementaux, et pour établir un avantage concurrentiel par rapport aux zones concurrentes. La section suivante présente quelques exemples de zones en Afrique et sur d'autres continents qui ont intégré avec succès les normes ESG dans leurs stratégies de développement et analyse les enseignements tirés de ces expériences. La figure 35 situe les cas traités dans cette section.

Figure 35. Pays des cas traités - Viser vert et social



Source : CNUCED.

4.5.2 Afrique du Sud - SEZ d'Atlantis

La zone économique spéciale d'Atlantis (ZESA) en Afrique du Sud est le premier PEI d'Afrique entièrement axé sur l'attraction des industries vertes. Il est considéré comme un exemple de technologie verte, tant du point de vue du secteur que de la manière dont il est conçu et exploité. Bien qu'il n'ait été officiellement lancé qu'en 2018 et qu'il soit toujours en cours de développement, le concept derrière le parc a pris forme en 2011. Étant donné sa nature relativement distincte dans le contexte africain, certains enseignements peuvent être tirés de cette phase initiale pour d'autres zones envisageant une approche similaire.

La ZESA est située à environ 40 km au nord-ouest du quartier central des affaires du Cap, dans la communauté d'Atlantis. Atlantis est une ville d'environ 70 000 habitants, conçue à l'origine comme un pôle de croissance industrielle sous le régime de l'apartheid. Bien que la région ait attiré des investissements favorisés par de vastes incitations gouvernementales dans les années 1970 et au début des années 1980, l'économie locale a traversé une période difficile coïncidant avec la suppression des incitations et la fin des contrats de défense au milieu des années 1980. En conséquence, un nombre considérable d'entreprises ont dû cesser leurs activités (Grant et al., (2020).

Dans ce contexte, différentes idées de revitalisation de la zone ont été envisagées ces dernières années. En 2011, la ville du Cap a lancé le concept initial d'un pôle de technologies vertes à Atlantis, un concept qui a été développé au fil des ans en collaboration avec différents partenaires, notamment le ministère du Commerce et de l'Industrie, GreenCape, une organisation à but non lucratif qui promeut l'adoption de solutions d'économie verte dans la région du Cap-Occidental, et le gouvernement provincial du Cap-Occidental (Atlantis Special Economic Zone, 2019). L'Afrique du Sud en général, et la province du Cap-Occidental plus précisément, ont activement cherché à exploiter les opportunités offertes par l'économie verte au cours de la dernière décennie, comme le montre par exemple l'Accord sur l'économie verte de 2011. Selon une analyse de l'écosystème industriel et des compétences d'Atlantis, il pourrait s'agir d'un site viable pour attirer des entreprises dans les secteurs éolien et solaire. La zone a été créée en novembre 2018.

Ses objectifs sont ambitieux et s'inspirent de la définition des PEI de l'ONUDI, selon laquelle les PEI sont des zones dans lesquelles les entreprises coopèrent entre elles et avec la communauté locale en essayant de réduire les déchets et la pollution, de partager efficacement les ressources et de contribuer à la réalisation du développement durable, avec l'intention d'augmenter les gains économiques et d'améliorer la qualité de l'environnement (ONUDI, 2016). L'ASEZ se concentre en particulier sur l'attraction d'investissements à faible émission de carbone, efficaces en termes de ressources et socialement inclusifs. Les secteurs ciblés comprennent la production d'énergie renouvelable, comme l'éolien et le solaire, ainsi que l'e-mobilité, le recyclage et la gestion des déchets, entre autres (Deloitte, 2014).

En plus de son orientation sectorielle vers l'économie verte, la ZESA vise également à être durable d'un point de vue environnemental et social dans la manière dont elle est développée et exploitée. L'objectif est de contribuer à un développement communautaire plus large en développant des compétences et des entreprises dans la zone et sa périphérie pour l'économie verte. Il s'agit notamment de fournir sa propre énergie renouvelable, d'être un consommateur d'eau net zéro, de n'avoir que peu ou pas de déchets à mettre en décharge et de travailler en harmonie avec la nature et l'environnement (Cullinan & Wellman, 2020). Un accent particulier a été mis sur le développement des compétences pour la ZESA et l'économie régionale au sens large, le développement de liens avec les entrepreneurs locaux et l'implication de la communauté. Selon les termes du rapport annuel 2018/19, la ZESA réussira et sera pertinente pour son contexte si elle dépasse le cadre d'une enclave cloisonnée et s'intègre dans le contexte physique, social et économique d'Atlantis » (Atlantis Special Economic Zone, 2019).

Des initiatives de développement des compétences sont déjà en cours depuis quelques années. Avant que la ZES voit le jour, en 2018, un audit a été réalisé en 2015 afin d'évaluer les compétences disponibles localement et de cerner les lacunes à combler. Sur la base de cette étude et d'autres actualisations durant les années suivantes, différentes initiatives ont été mises en œuvre depuis 2016 avec l'objectif spécifique de renforcer la base de compétences,

y compris par des programmes pour la petite enfance et des formations pour les enfants et les adolescents. Des cours portant sur des compétences spécifiques, telles que la soudure et l'installation de panneaux solaires photovoltaïques, ont été proposés, ainsi que des programmes de stage pour les femmes.

En outre, la ZES a tenté de soutenir les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) locales pour leur permettre de bénéficier des opportunités découlant du développement de la zone. L'incubateur sud-africain pour les énergies renouvelables, basé dans l'ASEZ, a, par exemple, soutenu plus de 180 entrepreneurs locaux depuis 2015 (Grant et al., 2020).

Enfin, un aspect important de la stratégie de développement de l'ASEZ est l'implication de la communauté. Étant donné l'échec du régime gouvernemental de l'apartheid à créer un pôle de croissance à Atlantis, il existe une profonde méfiance au sein de la communauté à l'égard des efforts menés par le gouvernement, tels que l'ASEZ. L'acceptation et le soutien de la communauté locale ont donc figuré en tête de liste des priorités, l'objectif étant de s'assurer que le projet soit réellement bénéfique pour la communauté. En plus des différentes initiatives décrites précédemment, une étape importante dans cette direction a été la création du Réseau communautaire des parties prenantes de la ZES, en 2019. Le réseau est composé de 15 représentants de la communauté d'Atlantis, tels que des syndicats, des organisations de jeunesse, des groupes culturels et l'économie informelle. Son rôle est de faciliter la communication entre la communauté et la direction de la ZESA afin de s'assurer que le développement de la zone bénéficiera réellement aux communautés qui l'entourent (Atlantis Special Economic Zone, 2019 ; Grant et al., 2020). Michael Marote, membre du réseau, a souligné : « C'est la première fois dans mon histoire que je peux m'asseoir autour de la table pour la planification d'un tel projet. C'est historique » (Atlantis Special Economic Zone, 2019).

Bien qu'au départ, l'attraction des investissements ait été plus lente que prévu, l'intérêt des investisseurs s'est considérablement renforcé avec le lancement officiel de la ZESA, en 2018. En 2019, différentes entreprises avaient investi 700 millions de rands (environ 50 millions de dollars) dans la zone (Atlantis Special Economic Zone, 2019). Il est prévu que la zone soit pleinement opérationnelle d'ici 2022, avec un volume d'investissement total d'environ 130 millions de dollars (Grant et al., 2020). Même si elle n'en est qu'à ses débuts, la ZESA a ainsi montré comment une ZES peut être intégrée dans une communauté et profiter à ses environs, tout en étant un lieu attrayant pour les investisseurs.

4.5.3 Égypte - Parc éco-industriel de Robbiki

D'autres pays d'Afrique ont également pris des mesures pour soutenir le développement des PEI. Bien que l'Égypte n'ait pas encore de PEI opérationnel, le pays a adopté l'idée générale d'améliorer les performances environnementales et sociales de ses ZES, tout en optimisant les performances économiques grâce à des améliorations technologiques. Dans le cadre de la Vision 2030 de l'Égypte, lancée en 2017, le gouvernement a élaboré un certain nombre d'initiatives politiques visant à adapter les ZES du pays aux importants défis environnementaux propres à l'Égypte, notamment la pénurie d'eau et la gestion des déchets.

À ce jour, le ministère égyptien de l'industrie, en collaboration avec l'ONUDI, a tenté de mener à bien trois projets de PEI : Robbiki Eco-Leather Park (RELP), le PI de Polaris International Al Zamil et le PI SIDC dans la ZES du canal de Suez (GEIPP, 2020). Tous ces projets font partie d'un plan ambitieux du gouvernement visant à réduire l'impact environnemental des industries très polluantes, mais stratégiques, situées dans des zones. Le RELP vise un secteur clé de l'économie égyptienne, l'industrie du cuir, qui emploie environ 250 000 travailleurs (MTI,

2018). L'industrie du cuir est traditionnellement très concentrée géographiquement, et on estime qu'environ 95 % des tanneries égyptiennes étaient situées dans le Vieux Caire avant la création du RELP (MTI, 2018). Toutefois, les conditions environnementales liées à la présence des tanneries au cœur de la capitale avaient atteint un seuil critique, compte tenu de l'absence de traitement adéquat des eaux usées en milieu urbain (ONUUDI, 2017b).

La création du RELP fait partie d'un plan de délocalisation qui prévoit le transfert des tanneries du Vieux Caire vers Badr City, située à 45 km de la capitale. Conçu pour lutter contre les pratiques commerciales non durables dans le Vieux Caire, le RELP s'est développé en trois phases, dont deux sont achevées, et la troisième est en cours. Alors que les deux premières phases visaient à attirer les entreprises locales, la troisième cible les entreprises étrangères, afin de faire passer les exportations de 200 millions de dollars par an actuellement à 800 millions de dollars par an (MTI, 2018). La zone prévoit également de s'étendre à la transformation de sous-produits et à des activités industrielles connexes, telles que la colle et la gélatine. En 2019, la zone couvrait 660 ha et comprenait 154 tanneries (Cairo for Investment and Development, 2019). Pour améliorer les performances environnementales, trois usines de traitement des déchets ont été construites : une station d'épuration, une usine de traitement des eaux résiduaires et une usine de recyclage du chrome. L'eau traitée est utilisée pour irriguer les arbres d'un espace vert voisin de 320 ha.

Trois aspects spécifiques du RELP peuvent être relevés en tant que bonnes pratiques. Premièrement, il soutient la création de partenariats techniques avec les leaders internationaux de l'industrie du cuir, dans le but de développer des systèmes de production plus propres. Les partenaires internationaux, tels que l'association italienne du cuir, sont une source importante de connaissances sur le développement de technologies plus propres et sur la réduction de l'impact environnemental global des entreprises. Les acteurs locaux sont essentiels pour adapter ces pratiques au contexte local. À cet effet, les installations du RELP comprennent le Centre de transfert des technologies du cuir ainsi qu'un laboratoire partagé entre des entreprises locales et étrangères qui favorise l'adoption et la mise à niveau des technologies vertes par les usines locales. Le laboratoire propose également des tests et une évaluation de la conformité environnementale des entreprises de la zone.

Deuxièmement, le RELP a été conçu pour répondre à des défis environnementaux très spécifiques à chaque pays. En plus de s'attaquer à la situation environnementale critique des tanneries du Vieux Caire, il a été mis en place pour relever d'autres défis environnementaux, à savoir la pénurie d'eau et la gestion des déchets, qui font de l'Égypte l'un des pays de la région les plus vulnérables au changement climatique. La pénurie d'eau du pays s'élevant à 13,5 milliards de mètres cube par an et ne cessant de croître, l'adoption de stations d'épuration efficaces dans le cadre du RELP est capitale pour optimiser l'utilisation des ressources en eau. Dans l'ensemble, par rapport aux autres ZES africaines, le RELP obtient de bons résultats en termes de normes environnementales. Il présente un taux de conformité global de 56 % par rapport à l'ensemble des conditions préalables et des indicateurs de performance décrits dans l'outil d'évaluation du PEI, qui comprend des mesures relatives au prélèvement et à la gestion de l'eau, aux techniques d'élimination des déchets et à la protection de l'environnement naturel (GEIPP, 2020). Au moins 20 % des déchets solides industriels sont réutilisés par d'autres entreprises, et moins de 50 % des déchets produits dans la zone sont mis en décharge (GEIPP, 2020).

Troisièmement, le RELP a été conçu non seulement pour améliorer les performances environnementales, mais aussi pour favoriser les gains économiques dans la zone grâce à la création de nouvelles opportunités commerciales. En effet, l'élimination des déchets

organiques et chimiques dans le respect de l'environnement permet aux entreprises de moins polluer et crée également des opportunités commerciales grâce à la revente d'une partie des déchets traités comme matières premières dans d'autres processus de production, comme la colle et la gélatine. La combinaison des performances environnementales et des avantages économiques est une pratique courante dans les PEI du monde entier, comme au Viet Nam (encadré X), et offre la possibilité de rendre la zone plus attrayante aux yeux des entreprises qui peuvent être plus désireuses de récolter des gains économiques que d'atteindre les objectifs environnementaux spécifiques du gouvernement. Preuve du succès d'une telle stratégie, en janvier 2020, le leader allemand de la production de gélatine, Gelita AG, a signé un contrat - avec un capital engagé de 60 millions de dollars - pour installer la première usine de gélatine d'Égypte dans le RELP. L'usine fabriquera de la gélatine, à la fois comme additif alimentaire et comme produit médical, en l'extrayant des déchets de tannage du cuir (Entreprise, 2020).

Bien que le projet ait été salué pour avoir incorporé certains principes clés des PEI, son développement n'en est qu'à ses débuts et certains obstacles à sa mise en œuvre subsistent. Plusieurs facteurs, dont l'absence d'un plan directeur efficace, de services publics et de services communs adéquats, et le manque de ressources financières, expliquent la lenteur des progrès. En outre, des mesures politiques spécifiques visant à améliorer les performances sociales du parc devraient également être intégrées au plan de développement.

Cela étant, l'acquisition de connaissances techniques auprès de partenaires internationaux, le ciblage des interventions environnementales sur les obstacles spécifiques au pays et la stimulation des avantages économiques par la symbiose industrielle sont trois bonnes pratiques du RELP qui pourraient servir de référence à d'autres pays africains.

4.5.4 Autres ZES créant un impact social pour les travailleurs et les communautés

Un certain nombre de zones en Afrique ont tenté de fournir des avantages sociaux améliorés aux travailleurs, tant dans les zones que dans les communautés extérieures. Bien que l'adoption de bonnes pratiques sociales soit loin d'être la norme, des pays comme l'Afrique du Sud et l'Égypte ont utilisé la sphère économique des zones pour créer un impact social. L'inclusion de bonnes pratiques sociales peut générer des bénéfices économiques substantiels, tant du point de vue de l'autorité de la ZES que des entreprises individuelles opérant dans la zone. Par exemple, les avantages commerciaux pour les zones peuvent inclure une meilleure protection juridique et la conformité des investisseurs grâce à un emploi équitable, à une meilleure réputation parmi les investisseurs et l'attraction des investisseurs par une main-d'œuvre qualifiée. Les retombées économiques pour les investisseurs se traduisent par une réduction de l'absentéisme et du taux de rotation, la conformité juridique et l'atténuation des risques, ainsi que par une amélioration de la satisfaction des travailleurs (Banque mondiale, 2011).

Dans la zone de développement industriel d'East London (ELIDZ), l'une des premières zones industrielles d'Afrique du Sud, les bonnes pratiques sociales ont été au centre des préoccupations. Elle est située à proximité d'East London, une ville de 260 000 habitants de la province du Cap-Oriental, la région la plus pauvre d'Afrique du Sud, avec un taux de pauvreté chez les adultes de 67,3 % (Stats SA, 2019). Son portefeuille d'investissements diversifié comprend l'agroalimentaire, les énergies renouvelables, l'aquaculture et l'industrie manufacturière en général. Depuis sa création, l'ELIDZ a attiré un volume d'investissements de plus de 4,4 milliards de rands, soit environ 300 millions de dollars, et a créé environ 3 000 emplois directs dans le secteur manufacturier et plus de 20 000 emplois dans le secteur de la construction. Plus de 480 millions de rands de contrats - 31 millions de dollars - ont notamment été attribués à des PME locales (ELIDZ, 2020).

Encadré X. La zone industrielle de Hoa Khanh au Viet Nam - la compétitivité économique grâce à l'impact social

L'amélioration des normes environnementales et sociales devient une préoccupation fondamentale pour de nombreuses ZES dans d'autres parties du monde émergent. Ces facteurs occupent une place centrale dans le développement et la transformation de nombreuses zones au Viet Nam, l'un des pays où le programme de zones est le plus actif.

C'est le cas de la ZI de Hao Khanh à Da Nang, une ville de près de 1,2 million d'habitants située dans le centre du pays. Créée en 1996, la zone concentre ses activités notamment sur la mécanique, l'agroalimentaire, les matériaux de construction et l'électronique. Elle couvre 396 ha. Malgré l'absence d'industries typiquement « vertes », la zone s'est engagée à réduire l'impact environnemental de ses entreprises dans le cadre du projet démarré en 2014 « Mise en œuvre des parcs éco-industriels (PEI) pour des zones industrielles durables au Viet Nam », mené par l'ONUDI et le ministère du Plan et de l'Investissement vietnamien. La zone s'est efforcée d'améliorer ses performances environnementales et l'efficacité de ses ressources en adoptant des pratiques respectueuses de l'environnement. Le Centre national pour la production propre du Viet Nam (VNCPC) effectue des évaluations régulières sur l'efficacité des ressources et la production propre (RECP). Les solutions proposées par le VNCPC visent à accroître le transfert, le déploiement et la diffusion de technologies propres et à faible émission de carbone, à minimiser les émissions de gaz à effet de serre, ainsi qu'à améliorer l'efficacité hydrologique et la gestion rationnelle des produits chimiques.

Sur la période 2014-2017, dans les 20 entreprises évaluées, les économies annuelles réalisées grâce aux options du RECP ont atteint environ 500 000 dollars. Daiwa Viet Nam, une entreprise produisant des cannes à pêche et des moulinets, a mis en œuvre 26 projets du RECP et réalisé des économies totalisant 340 000 dollars par an pour la période 2016-2018. Les évaluations du RECP ont, non seulement, permis d'accroître les économies liées aux activités de production, mais aussi de réduire l'impact environnemental des entreprises. On estime que les évaluations RECP ont permis d'économiser 2 571 tonnes de déchets solides, plus d'un million de kWh d'électricité et 6 000 kilolitres d'eau par an. La zone a également pris des mesures pour réduire l'impact environnemental de son traitement des eaux usées, qui représente généralement une cause majeure de pollution environnementale dans les zones industrielles. La technologie chimico-biologique utilisée pour traiter les eaux usées a été évaluée par le VNCPC comme étant relativement efficace, ce qui permet de réduire le taux de consommation de produits chimiques et la production de boues chimiques. La zone fournit désormais des lignes directrices aux entreprises sur la manière d'accéder aux financements verts et de réagir aux accidents environnementaux.

En outre, le modèle des PEI et des pratiques durables dans les ZES a été ancré dans le cadre institutionnel du Viet Nam. Le ministre de la planification et de l'investissement, Tran Duy Dong, a déclaré que « la mise en œuvre de l'initiative PEI a conduit à la promulgation du ... décret 82 ... du gouvernement vietnamien pour réglementer la gestion des zones industrielles ... et des zones économiques ... au Viet Nam. Le décret est entré en vigueur depuis juillet 2018 [et fournit] des lignes directrices nationales en matière de PEI afin de rendre opérationnel le développement des parcs au Viet Nam et son cadre institutionnel dans plus de 300 zones industrielles du pays. »

Les pratiques adoptées par la ZI de Hoa Khanh au Viet Nam montrent que les ZES qui ne sont pas centrées sur les industries vertes peuvent néanmoins s'efforcer de réduire leur impact sur l'environnement, tout en tirant parti des économies de production. L'intégration institutionnelle des pratiques durables est également essentielle pour garantir que les avantages ne soient pas ponctuels, mais qu'ils s'inscrivent dans un effort continu de réduction de l'impact environnemental.

L'ELIDZ a adopté un certain nombre de mesures pour s'assurer que la zone ait un impact social positif sur la communauté où elle opère. Sa stratégie du capital humain vise à garantir la diversité et le bien-être de ses employés. Elle garantit également le respect des meilleures pratiques en matière de normes du travail. Dans le cadre de cette stratégie, l'ELIDZ a adopté un plan d'équité en matière d'emploi, effectif depuis 2016, qui vise une rémunération équitable ainsi que le bien-être, le développement et la satisfaction des employés. Chaque année, dans le cadre de son analyse interne des besoins et des lacunes en matière d'éthique, la zone procède à son auto-évaluation suivant la démarche du Pacte mondial des Nations Unies. Le but de cet exercice est de comparer ses pratiques de gestion à des indicateurs relatifs aux droits de l'homme, aux normes du travail et aux meilleures pratiques environnementales (ELIDZ, 2020).

En outre, le programme d'investissement social de la zone vise à apporter une contribution significative à la promotion de la transformation et du développement de la société, tout d'abord dans sa communauté immédiate, puis dans la région du Cap-Oriental. La politique d'investissement social s'articule autour de quatre axes : (i) l'éducation - en apportant un soutien aux écoles par le biais d'infrastructures et d'équipements éducatifs, d'un appui aux enseignants et de l'octroi de bourses d'études au niveau supérieur ; (ii) le développement social et communautaire - qui se concentre sur l'amélioration des infrastructures communautaires et le développement de la jeunesse, le renforcement de la cohésion sociale et les projets visant la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté ; (iii) le développement des entreprises - en apportant un soutien aux MPME sous forme de coaching et de mentorat ; (iv) le développement de la jeunesse et du sport, en proposant des programmes de renforcement des compétences aux jeunes et en organisant des tournois sportifs pour la cohésion des jeunes. Quarante pour cent des dépenses de politique d'investissement social sont consacrés en priorité aux communautés environnantes des townships, 35 % sont destinés à la région de la ville de Buffalo où se trouve la zone et les 25 % restants sont affectés à la partie rurale orientale de la province du Cap-Oriental (ELIDZ, 2021).

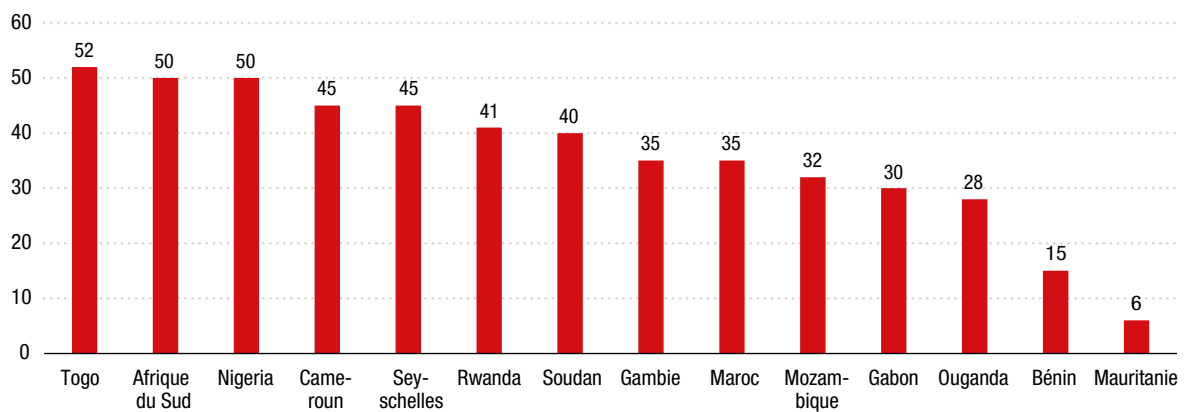
À ce jour, la zone a obtenu des résultats considérables en termes d'amélioration des normes de travail. Au sein de la zone, l'ELIDZ a régulièrement atteint les objectifs relevant de sa stratégie du capital humain. En 2019, plus de 6 % des dépenses liées à l'emploi (environ 300 000 dollars) ont été consacrés à des initiatives de formation ciblées, et la zone a atteint 72 % de satisfaction des employés.

Le roulement du personnel a été faible, passant de 13 % en 2013 à seulement 4 % en 2019. La baisse de la rotation des effectifs est à l'origine de l'augmentation de la productivité et des performances globales des entreprises (ELIDZ, 2020).

Des initiatives externes ont également été mises en place en 2019 et en 2020. Elles comprenaient notamment l'octroi de 11 bourses d'études pour des écoles supérieures dans les communautés voisines ainsi que de la mise en œuvre de 15 projets d'investissement social. Ces initiatives comprennent des programmes éducatifs, tels que le programme Rally to Read, qui vise à promouvoir l'alphabétisation au niveau local dans les écoles rurales isolées d'Afrique du Sud. L'ELIDZ a également proposé 32 stages à des femmes et des jeunes des environs de Buffalo City (ELIDZ, 2020). Au cours des dernières années, l'ELIDZ a également parrainé des bibliothèques et des écoles mobiles, fait don d'espaces de bureaux pour servir de centres de signalement de la criminalité et soutenu le développement du sport dans les communautés locales du Cap-Oriental (ELIDZ, 2014).

Des politiques d'égalité entre les sexes ont été incorporées dans quelques ZES d'Afrique. Les ZES emploient généralement une proportion de femmes supérieure à la moyenne nationale, même lorsque les niveaux nationaux de participation des femmes au marché du travail sont relativement faibles. Une enquête menée dans les ZES de 30 pays africains a révélé qu'en moyenne 35 % de la main-d'œuvre des zones est féminine. Les ZES d'Afrique du Sud, du Togo et du Nigeria affichent les taux de participation féminine les plus élevés (figure 36). Néanmoins, les femmes en Afrique sont confrontées à un nombre considérable de difficultés, notamment le manque de sensibilisation à la santé et les faibles niveaux d'éducation, qui peuvent affecter la productivité des entreprises dans les ZES en entravant la capacité des femmes à se distinguer et à progresser sur le lieu de travail (Banque mondiale, 2011).

Figure 36. Part des femmes dans la main-d'œuvre des ZES, sélection de pays africains (en pourcentage)



Source : CNUCED & AEZO (2020).

En Égypte, les ZES ont permis de remédier à certains des principaux obstacles auxquels les femmes sont confrontées. Dans de nombreuses zones du pays, telles que la ZF de Port Saïd, la ZF de Nasr City et la ZF d'Ismaïlia, plus de 50 % de la main-d'œuvre est féminine (Banque mondiale, 2011). Pourtant, les normes culturelles et sociales, ainsi que les niveaux de revenus prédisposent les femmes à un faible niveau de sensibilisation et d'accès aux soins de santé. Pour surmonter ces obstacles, le projet HER a été lancé en 2009 dans certaines usines de la zone franche d'Ismaïlia, créée en 1995. Aujourd'hui, 90 entreprises de la zone fournissent environ 17 000 emplois, principalement dans les secteurs du prêt-à-porter, de l'électronique et des services pétroliers. Les usines des zones offrent une occasion unique de proposer un apprentissage par les pairs, étant donné que les femmes sont loin de chez elles et réunies en grands groupes. Le projet HER a identifié des pairs éducateurs dans chaque usine, leur a dispensé des sessions de formation mensuelles sur des thèmes liés à la santé des femmes, puis les a encouragés à transmettre leurs connaissances à leurs collègues. À l'issue du projet, tant les femmes que les entreprises ont retiré des bénéfices : les femmes ont affirmé avoir amélioré leurs connaissances sur des sujets essentiels tels que le planning familial, l'hygiène menstruelle, les soins prénatals et postnatals et les infections sexuellement transmissibles. Les entreprises ont enregistré une réduction de l'absentéisme lié à la santé de 10 à 15 %, ainsi qu'une diminution des demandes de congés anticipés et une amélioration tant de la fidélité des employés (baisse du taux de rotation) que de la productivité et des relations entre les travailleurs et la direction (Banque mondiale, 2011). Un pair éducateur de la ZF d'Ismaïlia a fait

le commentaire suivant : « Nous avons eu l'impression que la direction de l'usine se souciait de nous et de notre santé, cela signifie que je dois apporter davantage de soin et d'efforts dans mon travail » (BSR, 2011). Des programmes similaires ont été mis en œuvre dans des ZES du Bangladesh, de Chine, d'Inde, du Pakistan et du Viet Nam, avec des résultats comparables à ceux obtenus en Égypte.

Les exemples de la zone ELIDZ en Afrique du Sud et de la zone franche d'Ismailia en Égypte mettent en évidence les contributions importantes que les ZES peuvent apporter en termes de performances sociales. Le respect de normes de travail améliorées et de politiques favorisant l'égalité des sexes peut générer des bénéfices économiques tangibles pour les ZES et les entreprises. Le cas de l'ELIDZ montre également que les zones situées dans les régions rurales peuvent étendre la portée géographique de leur impact social au-delà des limites de la zone, en offrant une meilleure éducation et des opportunités de développement à la jeunesse des communautés environnantes.

4.5.5 Conclusion

Les politiques relatives aux ZES ont beaucoup évolué depuis leur création, qui s'accompagnait souvent d'une négligence des normes sociales et environnementales. Il s'agissait d'une pratique courante censée rendre les zones plus attrayantes pour les investisseurs étrangers que le reste du pays. Toutefois, les investisseurs sont de moins en moins disposés à renoncer aux normes environnementales et sociales et exigent souvent activement que ces normes soient maintenues, voire renforcées, dans les zones.

Les études de cas présentées dans cette section mettent en évidence les différentes manières dont les ZES africaines peuvent intégrer et ont intégré les normes ESG dans leur développement et leurs activités. Le cas de la ZESA, en Afrique du Sud, montre les avantages potentiels liés au respect de l'environnement, tant au niveau sectoriel qu'à travers des activités externes dans les communautés environnantes, tout en contribuant à la transformation structurelle de l'économie régionale vers des activités industrielles vertes. L'accent mis sur le renforcement des normes du travail et les politiques d'intégration de la dimension de genre peuvent présenter un large éventail d'avantages pour les acteurs des ZES, comme l'ont démontré la zone ELIDZ en Afrique du Sud et la ZF d'Ismailia en Égypte : les travailleurs bénéficient d'avantages socio-économiques importants et les entreprises voient leur productivité augmenter.

Ces pratiques sont loin d'être universelles, mais il existe des signes encourageants. Le taux d'adoption de réglementations plus respectueuses de l'environnement et de la société a augmenté et peut renforcer l'impact social des ZES dans les communautés où elles sont situées. Ces pratiques peuvent également contribuer à renforcer la compétitivité des entreprises installées dans la zone, et des ZES dans leur ensemble. En effet, le RELP, en Égypte, prouve que la durabilité environnementale ne doit pas nécessairement se faire au détriment des performances économiques. Au contraire, il est possible de concevoir des interventions respectueuses de l'environnement qui stimulent les gains économiques par la création de nouvelles opportunités commerciales, telles que celles qui découlent d'un traitement efficace des déchets. Le cas du Viet Nam reflète un scénario similaire, dans lequel les gains de productivité et la réduction de l'impact environnemental vont de pair. Néanmoins, l'intégration des principes environnementaux et sociaux reste balbutiante dans de nombreuses régions d'Afrique, tandis que dans d'autres, les acteurs concernés s'y réfèrent pour la forme, mais l'amélioration des normes n'est pas contrôlée de manière adéquate. Par conséquent, il reste une marge de manœuvre importante pour adapter les zones existantes et futures à des pratiques commerciales plus respectueuses de l'environnement et de la société.

4.6 RETIRER LE MAXIMUM - RÉCOLTER DES GAINS DYNAMIQUES DES SEZ

4.6.1 Introduction

Les ZES sont censées générer un large éventail d'avantages économiques pour les pays d'accueil. Ces avantages peuvent être divisés en avantages directs et indirects. Les avantages directs sont ceux qui se produisent directement à l'intérieur de la zone et comprennent l'attraction d'investissements, la création d'emplois par les entreprises de la ZES et la croissance des exportations et des recettes en devises. Ceux-ci sont souvent considérés comme l'objectif premier du développement des ZES. En revanche, les avantages indirects sont générés en dehors des zones et résultent de l'interaction entre les entreprises des ZES et d'autres acteurs de l'économie locale, tels que les employés, les fournisseurs et les entreprises concurrentes. Le principe fondamental est que les entreprises (étrangères) des ZES ont tendance à être plus productives et à avoir des capacités technologiques plus élevées que les entreprises nationales. Cet avantage technologique peut se répercuter sur les régions environnantes, en favorisant les changements structurels et en renforçant la compétitivité locale. Ces retombées sont souvent considérées comme plus importantes pour la transformation à moyen et long terme des économies d'accueil que les bénéfices directs.

Les avantages indirects des ZES peuvent être générés par une variété de canaux. Ceux-ci comprennent : (i) la mobilité de la main-d'œuvre entre les entreprises de la ZES et celles qui n'en font pas partie, c'est-à-dire lorsqu'une personne travaillant dans une entreprise de la ZES acquiert de nouvelles compétences dans le cadre de son travail et se rend ensuite dans une entreprise locale pour y appliquer ces compétences ; (ii) une amélioration plus générale des compétences de la main-d'œuvre locale, par exemple lorsque les travailleurs s'inscrivent à de nouveaux programmes de formation visant à fournir les compétences requises pour travailler dans des entreprises de la ZES, mais les utilisent également de manière plus générale dans le cadre d'un emploi en dehors de la ZES ; (iii) la reproduction de la technologie et des processus des entreprises de la ZES par les entreprises nationales ; et (iv) les liens d'approvisionnement avec les entreprises nationales. Ces interactions peuvent conduire à une amélioration de la productivité et de l'innovation au sein de l'économie locale, contribuant ainsi à une transformation du paysage économique en général et pas seulement au sein des ZES. La création de liens d'approvisionnement entre les entreprises des ZES et les fournisseurs locaux est souvent considérée comme l'un des moyens les plus importants et les plus efficaces de réaliser des effets indirects. Ces liens produisent des avantages économiques pour l'économie locale en créant davantage d'activités et d'emplois chez les fournisseurs locaux. Ils peuvent, en outre, inciter les entreprises locales à améliorer leurs processus de production et leurs pratiques de gestion afin de répondre aux exigences de qualité des entreprises des ZES, qui sont souvent plus élevées que celles des entreprises locales. Par ailleurs, les entreprises des ZES sont incitées à aider les fournisseurs locaux à améliorer leurs processus pour pouvoir s'approvisionner localement, ce qui réduit les coûts et les délais. Ces mécanismes peuvent se traduire par un dynamisme économique accru du fournisseur local ainsi que par des améliorations de la productivité globale.

Les liens entre les entreprises des ZES et les fournisseurs locaux passent par plusieurs canaux. Il existe, en particulier, un contraste important entre les cas où les fournisseurs locaux sont encouragés à s'installer à l'intérieur des limites de la zone par la mise à disposition de locaux spécialement aménagés comme dans le cas du Kenya - et ceux où ils se multiplient

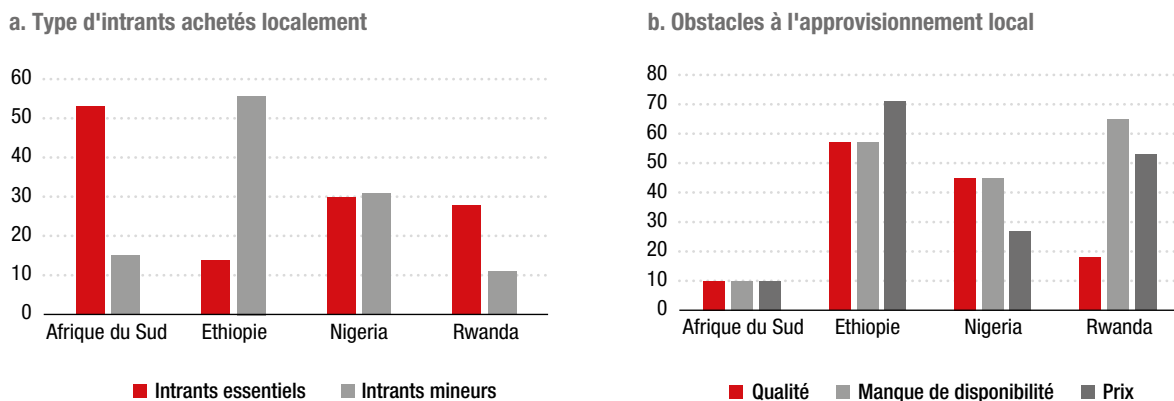
à la périphérie immédiate de la zone. Souvent, les prestataires de services et les fournisseurs locaux sont des micro-entreprises opérant dans le secteur informel. Dans de tels cas, il devient essentiel de mettre en place des plans pour lutter contre le travail informel par le biais de programmes qui incitent les MPME locales à officialiser leurs activités. Ces plans sont souvent le fruit d'une collaboration entre les administrateurs de la ZES et d'autres institutions chargées des agences de développement des entreprises et les API.

Les avantages indirects sont souvent considérés comme encore plus importants que les avantages directs, mais ils ne sont en aucun cas automatiques, ni garantis. En fait, de nombreuses ZES dans le monde sont restées des enclaves d'activité économique sans établir d'interactions significatives avec l'économie locale, hormis l'embauche de travailleurs locaux. De nombreuses études récentes confirment que les retombées se produisent à des degrés différents pour les IDE en général (p. ex., Aggarwal, 2019 ; Frick & Rodríguez-Pose, 2019 ; Kuznetsov & Kuznetsova, 2019 ; Narula & Zhan, 2019). Divers facteurs influencent la création de liens d'approvisionnement. Les capacités préexistantes des fournisseurs locaux, la stratégie d'entreprise de la société mère de la ZES - et notamment la question de savoir si l'investissement est axé sur le marché ou sur la performance - et les caractéristiques des entreprises de la ZES, telles que le mode de propriété, jouent toutes un rôle non négligeable à cet égard. En outre, l'établissement de liens prend du temps et peut se concrétiser seulement quelques années après le démarrage de la ZES.

Une enquête récente portant sur cinq ZES dans quatre pays africains - Afrique du Sud, Éthiopie, Nigeria et Rwanda - confirme les difficultés à créer ce type de liens (figure 37). La majorité des entreprises, bien qu'elles aient acheté certains services ou des intrants mineurs soit à d'autres entreprises au sein de la ZES, soit à des fournisseurs nationaux en dehors de la ZES, ont déclaré qu'elles n'étaient pas en mesure de s'approvisionner pour une part significative de leurs intrants essentiels dans l'économie locale (Banque mondiale, 2018). Seuls 8 % ont acheté des intrants essentiels dans la ZES et 35 % se sont approvisionnés auprès de fournisseurs nationaux en dehors des zones. Le pourcentage le plus élevé d'achats locaux d'intrants essentiels parmi les entreprises interrogées (53 %) a été constaté dans la ZES de Coega en Afrique du Sud, où de nombreuses entreprises locales se sont installées dans la zone et avaient donc déjà établi des liens avec des fournisseurs. Cependant, même les entreprises des ZES qui ont acheté certains de leurs principaux intrants auprès de fournisseurs locaux ont souligné qu'il ne s'agissait que d'une fraction mineure de ce dont elles avaient besoin, et qu'elles dépendaient principalement des intrants importés. Les principales raisons invoquées pour ne pas s'approvisionner en intrants dans l'économie locale sont l'indisponibilité des intrants et les problèmes de qualité et/ou de prix (Frick & Rodríguez-Pose, 2021).

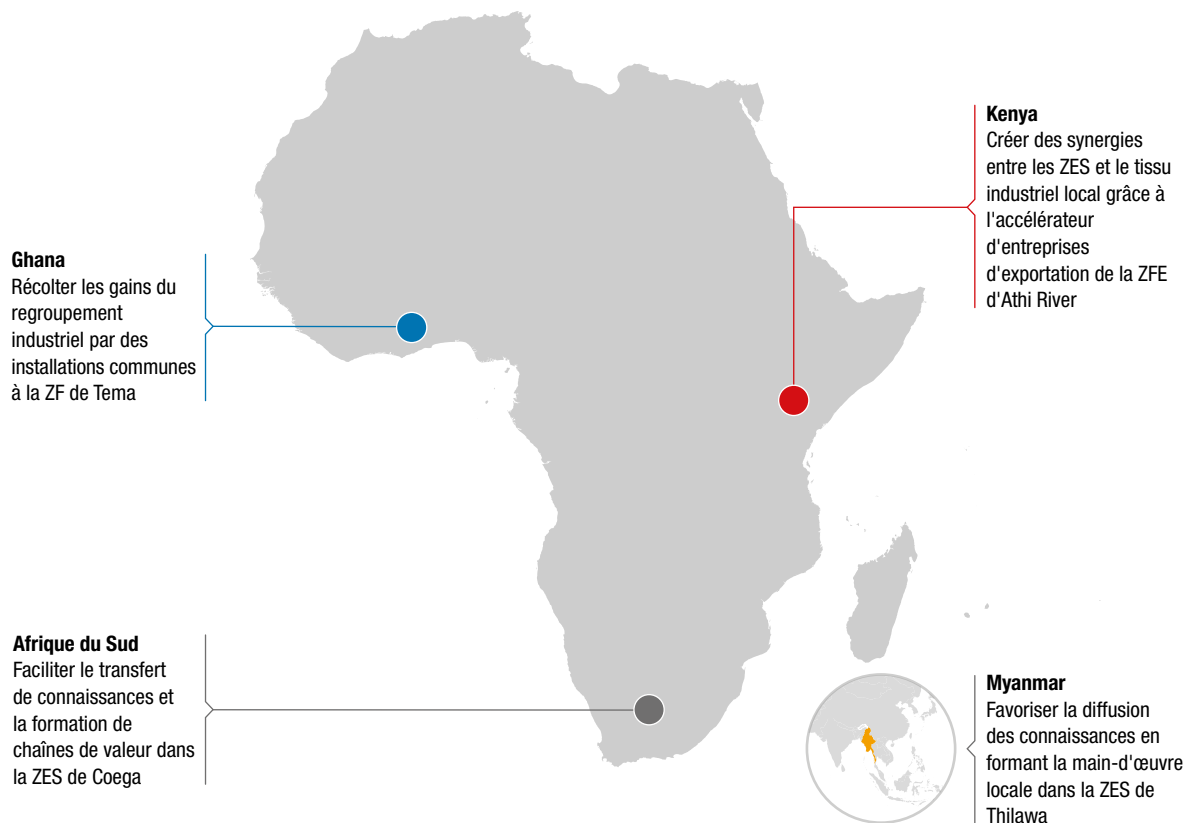
Compte tenu de l'importance de ce sujet et des difficultés auxquels sont confrontées les entreprises des ZES à cet égard, la section suivante décrit les initiatives et l'expérience d'un certain nombre de ZES africaines en matière de génération de bénéfices indirects, en mettant l'accent sur les liens avec les fournisseurs, et note les enseignements tirés. Un cas international est présenté afin de compléter la vue d'ensemble. La figure 38 décrit les cas traités dans cette section.

Figure 37. Approvisionnement local dans les ZES : types d'intrants de production et obstacles dans différents pays (en pourcentage)



Source : Frick & Rodríguez-Pose (2021).

Figure 38. Pays des cas traités - « Retirer le maximum »



Source : CNUCED.

4.6.2 Afrique du Sud - Développement des MPME dans la ZES de Coega

La ZES de Coega a été créée en 2001 dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement sud-africain pour promouvoir le développement économique et les opportunités dans les régions du pays qui présentaient un potentiel économique inexploité. La ZES de Coega a été la première zone à voir le jour en Afrique du Sud et, avec 9 000 ha de terres aménageables, elle est la plus grande en termes de superficie. Elle est située près de Port Elizabeth, la cinquième ville du pays, dans la municipalité de Nelson Mandela Bay. Le port en eau profonde de Ngqura, un complexe moderne et multi-utilisateurs, développé par l'Autorité portuaire nationale comme porte d'entrée vers les marchés mondiaux, se trouve juste à côté (Coega Development Corporation, 2021).

La Coega Development Corporation (CDC) est entièrement aux mains du gouvernement de la province du Cap-Oriental et a été spécifiquement créée pour développer et exploiter la zone en 1999. La zone offre des infrastructures propices aux diverses activités des locataires, des routes de haute qualité, l'électricité et l'accès à l'eau potable et industrielle. Elle a une vocation multisectorielle. Les industries cibles comprennent les métaux, l'automobile, les produits chimiques et l'agroalimentaire.

Bien que toute la zone n'ait pas encore été développée, la ZES de Coega a déjà pu générer un volume important d'investissements. En 2019, 45 investisseurs étaient installés dans la zone, avec une valeur d'investissement cumulée de 11,63 milliards de rands (environ 800 millions de dollars), dont 12 nouveaux investisseurs au cours de l'exercice 2019/20 (Coega Development Corporation, 2020b).

Dans le cadre de la stratégie de développement des MPME de la ville de Port Elizabeth, la ZES de Coega a été identifiée comme un partenaire potentiel pour promouvoir le développement des MPME au sein et autour de la zone. La zone a mis en œuvre plusieurs initiatives à cette fin, notamment un objectif général ambitieux consistant à consacrer 40 % de l'approvisionnement aux MPME. Afin d'atteindre cet objectif et de créer un environnement permettant aux MPME de participer au développement de la zone et d'en bénéficier, une unité de développement des MPME a été mise en place au sein de la Coega Development Corporation (CDC). Cette unité est chargée du programme de développement des MPME, visant à stimuler la formation et la viabilité des petites entreprises de la région par une approche holistique (Coega Development Corporation, 2020c). Le programme repose sur six piliers stratégiques, parmi lesquels la création d'une base de données des fournisseurs des MPME, un programme de formation et de développement qui évalue spécifiquement chaque MPME et ses besoins en la matière, ainsi qu'un encadrement et un soutien techniques aux MPME pour améliorer leur notation par les organismes sectoriels, ce qui leur permettrait de répondre à des appels d'offres à plus forte valeur ajoutée. Dans la phase initiale, les MPME étaient principalement issues du secteur de la construction, ou bien des entreprises qui fournissent des services quotidiens de nettoyage, d'équipement et de papeterie, ainsi que des services de sécurité dans la zone.

Parmi les initiatives ultérieures, citons le Broad-Based Black Economic Empowerment Programme et l'organisation de journées de développement des fournisseurs, qui réunissent les MPME, les gouvernements locaux et nationaux et d'autres entités impliquées dans le soutien aux MPME afin de les informer des opportunités disponibles dans la zone. La ZES de Coega propose, en outre, un plan de soutien financier aux MPME qui ont obtenu un contrat pour un projet dans la zone. Ce plan, géré par l'unité de financement et de soutien aux petites entreprises de la CDC, vise à garantir la bonne exécution des projets par les MPME. Cette unité fournit également des conseils stratégiques et un encadrement aux MPME concernées,

notamment par le biais de visites hebdomadaires sur site. Elle propose notamment plusieurs types de prêts, qui sont essentiels pour que de nombreuses petites entreprises et entreprises émergentes puissent mener à bien leurs projets. Les types de prêts sont notamment (i) des prêts de financement relais (pour les matériaux de base nécessaire aux projets de construction) ; (ii) des prêts de financement de commandes (pour les MPME fournissant des services autres que de construction à la CDC) ; et (iii) des prêts renouvelables (pour les MPME fournissant des services continus à la CDC). Un autre instrument est la terre. La ZES de Coega propose non seulement de grands terrains pour les grands locataires (internationaux), mais aussi un espace multi-utilisateurs, qui offre des équipements industriels plus petits à l'intérieur de la zone pour les petites et moyennes entreprises qui souhaitent développer leurs activités. Cette proximité physique entre les grandes entreprises internationales et les MPME essentiellement locales devrait faciliter le transfert de connaissances, l'interaction, la mise en réseau et la formation de chaînes de valeur.

En termes de résultats, la CDC a atteint un taux d'approvisionnement auprès des MPME de 35 % au cours de la période 2015-2020, ce qui est proche de son objectif ambitieux de 40 %. Compte tenu de l'ampleur des approvisionnements entrepris par la CDC, il s'agit d'une réalisation importante dont le montant s'élève à 609 millions de rands, soit environ 40 millions de dollars rien que pour l'exercice 2019/20. En ce qui concerne les composantes individuelles du programme visant à soutenir les MPME, près de 400 d'entre elles ont bénéficié de programmes de formation, dont les 191 qui ont reçu une formation accréditée par l'Autorité chargée de l'éducation et de la formation dans le domaine de la construction. En outre, 80 % des MPME auxquelles la CDC a attribué des contrats ont terminé avec succès le programme de mentorat et 72 entreprises ont réussi à améliorer leur notation par les organismes sectoriels respectifs (Coega Development Corporation, 2020a). Enfin, en 2018, l'Unité de financement et de soutien aux petites entreprises a financé 76 sous-traitants, dont 39 % étaient des femmes entrepreneurs et 22 % des jeunes. Dans l'ensemble, ces résultats indiquent que les efforts déployés par la CDC pour promouvoir les MPME locales ont porté leurs fruits. Les MPME concernées par les programmes ont vivement salué ces efforts et souligné leur utilité.

Quelques enseignements importants peuvent être tirés de cette expérience. Tout d'abord, l'accent mis par la ZES de Coega sur le développement et le soutien des MPME illustre le rôle que les ZES peuvent jouer dans la création de liens avec l'économie locale en élargissant les opportunités de marché, en proposant des formations, en favorisant l'accès au financement et en offrant un encadrement. Deuxièmement, elle souligne que ces liens ne sont pas automatiques, mais qu'ils nécessitent un effort concerté de la part des partenaires concernés. Comme l'a déclaré l'une des MPME participantes : « En tant que nouvelle [MPME], on ne vous fait pas confiance et on ne vous donne normalement pas d'opportunité. Cette politique et Coega nous ouvre des perspectives » (LSE, 2018). Troisièmement, cette expérience montre également l'importance de s'attaquer aux multiples niveaux de contraintes auxquels les MPME sont généralement confrontées, notamment du côté des compétences techniques et de gestion ainsi que sur les aspects de financement. Sans cette approche intégrée, de nombreuses entreprises n'auraient pas été en mesure de participer avec succès aux programmes. Enfin, ces initiatives montrent également qu'il reste difficile d'impliquer les entreprises locales, en particulier les MPME, au-delà de la fourniture de services tels que la construction et la maintenance. La ZES de Coega est encore dans une phase de développement où une grande partie de l'approvisionnement est liée à ces activités. Reste à savoir dans quelle mesure les programmes mis en œuvre seront à même de créer des liens d'approvisionnement avec les principales entreprises locataires des ZES.

4.6.3 Ghana - La zone franche de Tema, de l'enclave à la zone polyvalente

L'économie ghanéenne a récemment affiché des niveaux de croissance élevés. Depuis 2017, elle fait partie du top 10 des économies africaines en termes de rapidité de croissance. Le Ghana est également le premier bénéficiaire d'IDE d'Afrique de l'Ouest, catalysant plus d'un tiers des flux d'IDE de la région en 2018 (BAD, 2021). Le pays est souvent cité pour ses infrastructures relativement développées, sa stabilité politique, sa main-d'œuvre qualifiée et facile à former, et sa base de consommateurs importante. Il est également de plus en plus considéré comme une plaque tournante pour les opportunités dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest et dans la zone plus large de la CEDEAO.

Bien que le Ghana ne compte que quatre ZES, elles représentent une part considérable des exportations. En 2019, elles ont attiré des IDE à hauteur de 90 millions de dollars, et les 144 entreprises de ces zones ont généré 1,94 milliard de dollars d'exportations, soit 12 % du total des exportations du pays (CNUCED, 2019c).

Adoptant une approche relativement inhabituelle parmi les pays africains, le régime des ZES du Ghana comporte des dispositions spécifiques destinées à réduire les obstacles à l'intégration en amont, c'est-à-dire les entreprises nationales qui approvisionnent les entreprises implantées dans les zones. Au Ghana, par exemple, la vente de marchandises par une entreprise nationale à une entreprise située dans une ZES est considérée comme une exportation, ce qui confère aux fournisseurs locaux des avantages en tant qu'exportateurs indirects. Les entreprises nationales peuvent bénéficier des incitations à l'exportation offertes aux exportateurs nationaux si elles vendent à des entreprises basées dans les ZES (Wolfowitz, 2005). Outre ces relations d'approvisionnement, l'intégration de la main-d'œuvre locale est relativement élevée. En 2010, pas moins de 98 % des emplois de la zone étaient d'origine locale (Angko, 2014). Toutefois, ces liens ne se créent pas automatiquement. Au contraire, ils sont le résultat d'une initiative gouvernementale proactive qui a conduit à la transformation du programme de ZES du pays.

Avec la loi sur les zones franches de 1995, le Ghana a créé sa première ZES, la zone franche de Tema, selon le modèle traditionnel des ZFE. La zone est située à proximité d'Accra et à environ 24 km de l'aéroport international. Elle s'étend sur 480 ha. L'histoire de la zone franche de Tema est relativement mouvementée, avec un bilan faisant état à la fois d'échecs et de réussites. Dix ans après sa création, les résultats de la zone étaient bien en deçà des attentes, et les désaccords entre le gouvernement et le promoteur étranger ont fait que de grandes parties de la zone étaient inutilisées. En 2003, un seul locataire était basé dans la zone, et en 2005, les entreprises implantées dans la zone ne représentaient que 105 millions de dollars d'exportations, tout en important 46 millions de dollars de marchandises (Angko, 2014).

En 2005, après des années de mauvais résultats, le gouvernement ghanéen, avec l'aide de la Banque mondiale, ont opéré une réforme en profondeur de la ZF de Tema. Les parties prenantes impliquées dans le processus de réforme ont convenu que la création de liens entre les entreprises locales et les entreprises des ZES était une priorité pour promouvoir la croissance globale du pays (Wolfowitz, 2005). Dans ce but, le gouvernement du Ghana a accepté de passer du concept de zone franche d'exportation traditionnelle à celui de parc industriel polyvalent (MPIP). Dans le cadre de ce nouveau concept, des centres de services communs (CSC) ont été créés pour le développement de pôles de soutien ouverts aux MPME. Bien que toutes les entreprises du parc n'aient pas accès à un régime fiscal spécial, les CSC accueillent toutes les entreprises nationales et étrangères, qu'elles exportent ou non. La justification économique de la création des CSC tient compte de l'incapacité des petites entreprises locales à accéder à des installations coûteuses telles que les équipements,

les machines, le stockage et les nouvelles technologies. Dans le même temps, les CSC visaient à promouvoir la création de pôles de compétitivité et de liens verticaux entre entreprises par le biais de l'agglomération géographique (OCDE, 2010).

Parmi les CSC, Furniture City, le ICT Park et un centre de développement textile ont été les premiers à être proposés. Compte tenu de l'importance des produits du bois dans l'économie ghanéenne - 6 % du PIB et 11 % des exportations totales - Furniture City vise à créer des liens entre les petits producteurs locaux de meubles et les grands exportateurs en construisant des installations communes. Le centre de services proposé comprend 300 unités d'atelier pour les petits charpentiers, une salle d'exposition commune et le Wood Technology and Design Centre (Wolfowitz, 2005), entre autres installations. Les CSC sont destinés à faciliter la réalisation de gains dynamiques de plusieurs manières. Tout d'abord, l'agglomération géographique des entreprises locales et des entreprises des ZES est propice à la formation de retombées en matière de connaissances, tant par les relations avec les fournisseurs que par la mobilité de la main-d'œuvre. Deuxièmement, la configuration multi-utilisateurs peut constituer une plateforme puissante pour les transferts de connaissances entre les entreprises locales. En étant situées dans un espace collectif, les petites entreprises locales peuvent partager les meilleures pratiques et créer des réseaux. Troisièmement, en interagissant avec les exportateurs basés dans les ZES, les fournisseurs nationaux peuvent mieux comprendre les besoins commerciaux et les procédures réglementaires des ZES.

En 2010, les entreprises de la zone ont généré 281 millions de dollars d'exportations - contre 105 millions en 2005 - et 2 085 emplois (Farole, 2010). Depuis lors, les performances de la zone se sont régulièrement redressées en termes d'exportations et de création d'emplois, atteignant 688 millions de dollars d'exportations et 8 000 emplois directs, créés par 60 entreprises.⁵ Bien que le MPIP soit toujours en cours de développement et que seule une partie de ses 480 ha soit actuellement occupée, la ZF de Tema est bien placée pour générer des bénéfices indirects pour l'économie locale. Ce cas illustre les possibilités offertes par une approche multi-utilisateurs du développement de la zone, notamment dans le but d'établir des liens entre les entreprises locales et celles basées dans la ZES.

4.6.4 Kenya - Accélérateur d'exportations dans la ZFE d'Athi River

Générer des avantages économiques indirects est une priorité non seulement pour les pays d'Afrique occidentale et australe, comme le montrent les exemples précédents, mais aussi pour de nombreux pays d'Afrique orientale. Ces dernières années, l'Afrique de l'Est a plusieurs fois tenté de réorganiser et de recentrer ses zones économiques afin de créer des liens avec les économies locales. De plus en plus, les pays d'Afrique de l'Est cherchent à créer des synergies entre leurs programmes de ZES et le système productif local afin de maximiser le rendement de leurs zones en générant des emplois indirects et des retombées en termes de connaissances.

Le Kenya a récemment adopté ce type d'approche du développement de zones et s'est efforcé de l'intégrer dans sa stratégie de développement économique à long terme.

Le Kenya a inauguré son programme de ZFE en 1990, inspiré par le succès rencontré par les pays asiatiques au cours des décennies précédentes. Le Kenya a activement orienté sa stratégie de zone vers les opportunités offertes par les préférences commerciales dans le cadre de l'AGO. En 2020, le Kenya avait créé 61 zones franches d'exportation, ce qui en fait le pays africain comptant le plus grand nombre de ZES. Dans l'ensemble, une centaine d'entreprises basées dans les ZFE fournissent 57 000 emplois, avec un chiffre d'affaires annuel d'environ

650 millions de dollars (EPZA, 2018). Afin d'exploiter les opportunités commerciales générées par l'AGOA, les ZFE kenyanes ont traditionnellement adopté l'industrie de l'habillement. En 2017, les entreprises des ZFE représentaient 94 % des 340 millions de dollars d'exportations de vêtements du Kenya vers les États-Unis (CNUCED, 2019c).

Néanmoins, environ 80 % des entreprises situées dans les ZFE en 2014 étaient entièrement détenues par des intérêts étrangers, ce qui traduit la contribution minimale des entreprises locales aux exportations kényanes de vêtements (EPZA, 2018). Afin de remédier à l'implication marginale des PME locales dans les activités industrielles des ZFE, l'Autorité kényane des zones de traitement des exportations (EPZA), en collaboration avec Kenya Industrial Estates et le Conseil kényan de promotion des exportations, a conçu l'Export Business Accelerator (EBA) pour accélérer la croissance des PME exportatrices opérationnelles qui souhaitent s'installer dans le cadre du programme de ZFE (Farole, 2011). Un incubateur a également été créé afin d'accélérer l'accès des petites entreprises locales à l'accélérateur et d'aider les entrepreneurs locaux à créer une nouvelle entreprise. L'initiative « Tout sauf les armes » joue un rôle déterminant dans les efforts déployés par le pays pour s'écarter de son modèle de zones franches d'exportation, constitué d'enclaves isolées, et pour développer des zones économiques spéciales intégrées dans les chaînes de valeur locales et régionales.

La première phase de l'EBA a été lancée en 2013 dans la ZFE d'Ati River, la plus ancienne et la plus grande du pays. Créée en 1990, la zone accueille 70 entreprises sur une superficie de 339 ha près d'Ati River, une ville d'environ 80 000 habitants. Elle offre un accès stratégique à deux grandes autoroutes (Nairobi-Mombasa et Nairobi-Namanga), à l'aéroport international Jomo Kenyatta et à la ligne ferroviaire Nairobi-Mombasa. Établie en mettant l'accent sur l'industrie de l'habillement, la zone s'est progressivement étendue pour inclure des activités dans d'autres secteurs, tels que les produits pharmaceutiques, l'agroalimentaire et l'électronique (EPZA, 2009).

L'EBA fournit un soutien aux PME qui envisagent de s'installer dans la ZFE d'Ati River. L'accélérateur cible en particulier trois obstacles majeurs auxquels font face les PME : (i) le manque d'informations sur les marchés d'exportation, (ii) le manque de locaux commerciaux adaptés et (iii) les coûts de location élevés (Anchor, 2012). Afin de surmonter ces obstacles, l'EBA a mis à disposition un espace bâti de 7 300 mètres carrés dans ses deux premières phases, avec un espace industriel supplémentaire de 6 000 mètres carrés achevé en 2019 (EPZA, 2019). Ces installations spécialement conçues, ainsi que des services ciblés de soutien aux entreprises, sont proposés aux PME à des tarifs subventionnés (Farole, 2011). L'accès privilégié aux installations, associé aux incitations généreuses déjà disponibles dans le cadre du régime de la ZFE, ainsi que les possibilités de mise en réseau, confèrent à la zone d'Ati River une proposition avantageuse aux yeux des PME locales. En outre, un traitement différencié est accordé aux PME locales en ce qui concerne les restrictions à l'exportation. Les entreprises du programme EBA sont autorisées à vendre 80 % de leur production sur le marché local la première année, puis, un volume dégressif allant jusqu'à 40 % la quatrième année (Farole, 2011). Ce type de disposition spéciale aide les PME à créer des liens en amont avec d'autres acteurs de l'économie locale et à mieux s'intégrer dans les chaînes de valeur locales et régionales.

Dans une certaine mesure, le programme d'accélérateur porte déjà ses fruits et l'on commence à constater une plus grande implication des PME locales dans les ZFE du pays. Le nombre d'entreprises de la zone franche d'exportation d'Ati River appartenant à des intérêts locaux est passé de 25 % en 2012 à 38 % en 2018, ce qui est un signe que l'EBA a encouragé les PME indigènes à rejoindre le programme de ZFE (EPZA, 2019). En outre, en

2016, l'espace industriel mis à la disposition des PME dans le cadre des phases un et deux de l'EBA a atteint un taux d'occupation de 84 %, ce qui atteste du grand intérêt général des entreprises locales pour l'implantation dans les ZFE et le développement de liens avec des entreprises étrangères et plus grandes. Enfin, l'impact de l'initiative « Tout sauf les armes » devrait s'accroître considérablement grâce à un investissement de 180 millions de dollars réalisé par deux entreprises chinoises, dans le but de créer un incubateur sino-africain dans les locaux d'Athi River. Selon le plan de développement, l'installation comprendra un pôle dédié au soutien de systèmes de production plus efficaces par les PME kényanes et la promotion de leurs produits sur les marchés mondiaux (Banque mondiale, 2017a).

Loin d'être une initiative politique isolée, l'EBA est bien alignée sur les objectifs qui sous-tendent le « Big Four Agenda » du gouvernement. Lancé en 2017, cet agenda est un programme de développement à l'échelle du pays qui, entre autres objectifs, vise à faire passer la part de l'industrie manufacturière dans le PIB de 7,5 % en 2019 à 15 % en 2022 (The Big Four, 2020). Une partie de cet objectif peut être atteinte en capitalisant sur les ZES actuelles et futures pour la création de 1 000 PME supplémentaires dans le secteur manufacturier (Krishnan et al., 2019). En effet, le programme d'accélérateur de la ZFE d'Athi River peut fournir une assistance aux PME qui souhaitent développer leurs activités et commencer à exporter vers les marchés régionaux et internationaux, et l'incubateur de PME peut servir de tremplin aux nouvelles PME qui aspirent à créer une entreprise dans les industries manufacturières actives dans la zone franche industrielle d'Athi River.

Outre le Kenya, d'autres pays d'Afrique subsaharienne ont adopté des ZFE dans le but explicite de servir les investisseurs étrangers du secteur de l'habillement qui cherchent à exporter vers les États-Unis dans le cadre de l'AGOA. Cependant, cette stratégie pourrait, au mieux, aider les pays à atteindre leurs objectifs nationaux d'exportation et à réaliser des gains économiques directs, tels que l'emploi dans la zone, tout en laissant peu de place à la réalisation de bénéfices économiques indirects au-delà des frontières de la zone. Le programme EBA introduit dans la ZFE d'Athi River est un exemple de la variété des interventions gouvernementales qui peuvent être mises en œuvre dans les ZES afin de tirer parti des possibilités d'amélioration des compétences des entreprises locales et de leur intégration dans les chaînes de valeur. Une dynamique similaire de renforcement des compétences de l'écosystème industriel local peut potentiellement être déclenchée par la ZES de Thilawa au Myanmar, où une zone située en milieu rural vise à fournir de nouvelles compétences essentielles à la main-d'œuvre locale des agriculteurs (encadré XI).

Encadré XI. Myanmar, ZES de Thilawa - tisser des liens avec l'économie locale

La ZES de Thilawa est située dans une zone agricole où, avant sa création, une grande partie de la main-d'œuvre était employée dans l'agriculture. Dans le but d'augmenter à la fois l'offre et la qualité de la main-d'œuvre locale, les entreprises de la ZES de Thilawa ont effectivement contribué à apporter de nouvelles compétences sur le marché du travail local. Selon une enquête menée en 2017 auprès de 19 entreprises de la zone, la majorité d'entre elles ont proposé des formations internes à leurs employés, notamment des formations en cours d'emploi, en envoyant des employés dans des usines à l'étranger et en invitant le personnel local à des séminaires de formation externes.

Des entreprises ont fait venir des experts et des gestionnaires de leurs filiales à l'étranger pour améliorer les compétences de la main-d'œuvre locale, contribuant ainsi à des transferts de connaissances et de technologies. Par conséquent, la formation offerte aux travailleurs hautement et faiblement qualifiés a facilité l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre locale. En 2018, plus de 60 % des travailleurs interrogés ont affirmé que l'acquisition de nouvelles compétences était l'avantage numéro un fourni par la ZES. En outre, 62 % des cadres ont répondu que les compétences en matière de gestion des ressources humaines constituaient les qualifications les plus appréciables acquises dans la zone. Cela est d'autant plus important que de nombreux dirigeants de la zone escomptent une augmentation de la mobilité de la main-d'œuvre entre les entreprises de la ZES et les autres dans les années à venir.

En outre, selon une enquête réalisée en 2018, plusieurs entreprises de logistique de la ZES de Thilawa ont noué des relations avec des fournisseurs locaux. Dans un premier temps, les entreprises de la ZES ont surveillé de près le travail des fournisseurs et leur ont donné des instructions sur la manière d'améliorer la qualité globale des opérations. Les fournisseurs locaux ont également reçu des conseils sur les systèmes logistiques modernes afin d'atteindre des normes de qualité et des compétences techniques plus élevées. En conséquence, les capacités de gestion des fournisseurs locaux se sont considérablement améliorées, donnant naissance à un secteur local plus efficace. Cela étant, les liens entre les entreprises des ZES et les autres par la vente et l'achat d'intrants intermédiaires restent très dépendants du secteur. Alors que dans l'industrie agroalimentaire, l'approvisionnement en intrants nationaux représentait 50 % du total des intrants, la moyenne dans les ZES est de 20 %.

La ZES de Thilawa illustre les gains dynamiques potentiels des ZES, en particulier dans les zones rurales ou en retard de développement, où les ZES peuvent contribuer de manière significative à l'amélioration générale des compétences de la main-d'œuvre locale. Les avantages peuvent être réciproques : les entreprises des ZES ont accès à une main-d'œuvre de meilleure qualité, et les entreprises locales améliorent leurs capacités de production.

Source : Khandelwal et al. (2018) ; LSE (2017).

4.6.5 Conclusion

Les ZES ont le potentiel de créer un impact économique au-delà de leurs frontières, qui est souvent jugé encore plus déterminant pour le développement de la région et le bien-être de ses habitants que l'impact à l'intérieur de la zone. Les principaux mécanismes par lesquels ces impacts sont créés comprennent la circulation de la main-d'œuvre, la reproduction des technologies des entreprises des ZES et, en particulier, la création de liens d'approvisionnement entre les entreprises des ZES et les fournisseurs locaux. Le cas de la ZES de Thilawa, au Myanmar, illustre clairement la réciprocité bénéfique des liens entre étrangers et locaux, le paysage productif agricole étant progressivement transformé en activités à plus forte

valeur ajoutée. La création de ces gains dits dynamiques n'est en aucun cas automatique, et de nombreuses ZES dans le monde sont restées des enclaves d'activité économique sans liens significatifs avec l'économie locale.

Les cas présentés dans cette section mettent en lumière la manière dont les zones d'Afrique et d'ailleurs sont parvenues à surmonter cet isolement et à retirer davantage de leurs bénéfices potentiels. Au Kenya, le gouvernement a cherché à attirer les fournisseurs locaux directement dans les ZES, en appâtant les entrepreneurs locaux avec les incitations disponibles dans le cadre du régime des ZES tout en leur octroyant un traitement différencié dans des domaines politiques tels que les restrictions à l'exportation. Le Ghana, en revanche, a opté pour des installations multi-utilisateurs qui ont allégé les contraintes traditionnelles des fournisseurs locaux, à savoir l'accès à des équipements coûteux, tout en créant un espace collectif au sein de la zone pour que les entreprises étrangères et locales puissent s'engager les unes avec les autres. L'Afrique du Sud s'est attaquée à un obstacle majeur commun à de nombreuses PME africaines, l'accès au financement, en proposant différents types de prêts adaptés aux besoins des PME, ainsi que des possibilités de mentorat et de formation pour les entreprises locales.

Les cas montrent également qu'il reste difficile d'avoir un impact économique au-delà des limites de la zone et que des efforts concertés doivent être entrepris pour établir les liens. En ce qui concerne les avantages économiques indirects, il est fondamental d'adopter une approche intégrée qui tienne compte de la multitude de facteurs qui entravent la création de liens - allant des problèmes de gestion aux contraintes techniques et financières des entreprises locales - si l'on veut que l'impact économique des ZES se fasse sentir au-delà des limites de la zone. La coordination entre les ZES et les institutions gouvernementales responsables de l'entrepreneuriat et du développement des PME - y compris les API - doit également être considérée comme une priorité. C'est pourquoi il est peu probable que les obstacles aux gains dynamiques soient levés du jour au lendemain. Il n'en reste pas moins que la mobilisation de ressources pour faciliter les liens entre les ZES et le contexte local peut changer la donne en améliorant l'environnement socio-économique des régions périphériques.

4.7 ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES PRATIQUES DES SEZ AFRICAINES

Cette section résume les principaux enseignements tirés des exemples de ZES africaines et internationales passées en revue. Les observations issues des exemples illustrés exposent les avantages potentiels que les ZES peuvent apporter au développement économique des régions et des pays africains, tout en mettant en évidence certaines lacunes qui peuvent entraver la matérialisation de ces avantages.

Les avantages procurés grâce aux ZES peuvent prendre différentes formes et atteindre des degrés divers. Des contributions économiques directes peuvent être constatées dans la plupart des cas présentés ici. Même dans les pays où les programmes de ZES sont encore relativement jeunes, comme en Côte d'Ivoire et au Rwanda, les ZES ont contribué à attirer les IDE, à créer des emplois et à augmenter les exportations. Dans les pays où les programmes de ZES plus anciens sont désormais bien articulés et soigneusement conçus, les gains potentiels dépassent les limites des ZES et s'étendent parfois à l'ensemble des économies nationales et régionales. À Maurice, au Maroc et en Afrique du Sud, les ZES ont réussi - du moins dans une certaine mesure - à créer des retombées économiques sur l'économie en général. Les ZES ont contribué au développement économique de grandes parties du nord du Maroc.

Elles ont aidé à réduire les grandes poches de chômage et de pauvreté en Afrique du Sud, notamment dans les provinces du KwaZulu-Natal et du Cap-Oriental. À Maurice, elles ont également favorisé l'industrialisation et l'amélioration des capacités de production locales. D'autres pays, notamment le Ghana, le Kenya et le Sénégal, sont en train de transformer leurs ZES d'enclaves avec peu de liens avec les fournisseurs locaux et peu de retombées en centres économiques et de production pour le développement et le progrès industriels. Les résultats potentiels ne se sont pas encore pleinement concrétisés, mais l'adoption d'une approche intégrée du développement des ZES devrait induire des effets externes positifs sur les modèles de production industrielle des régions et des pays.

Pourtant, la réalisation de gains économiques grâce aux ZES ne se fait pas sans avoir à surmonter des obstacles et ne peut être considérée comme acquise lors de la création d'une zone. Le destin des ZES africaines est conditionné par un certain nombre de facteurs qui peuvent déterminer le succès ou l'échec d'une zone. Pour chacun des six thèmes développés au chapitre 4, des obstacles spécifiques peuvent entraver la réussite des ZES, et donc la réalisation des avantages économiques. Par exemple, le manque de capacité institutionnelle peut entraver l'harmonisation stratégique et la coordination entre les différents niveaux de gouvernance qui sont généralement impliqués dans le développement des ZES. L'absence de compétences adéquates de la main-d'œuvre peut limiter la création de relations de travail, et des entreprises locales non compétitives peuvent constituer un obstacle à la formation de liens d'approvisionnement. De même, l'absence d'infrastructures fonctionnelles peut décourager les partenariats internationaux. Il est donc évident que les opportunités qui sous-tendent chacun des six thèmes présentés ici peuvent rapidement disparaître si le climat d'investissement national est grevé de lacunes importantes.

Ce qui caractérise les cas africains les plus réussis, c'est une attitude proactive de la part du gouvernement et des acteurs locaux, s'attaquant aux principaux obstacles qui entravent le succès des ZES. Qu'il s'agisse de remédier au manque de compétences endogènes au Kenya ou aux goulets d'étranglement institutionnels en Éthiopie, des interventions proactives et ciblées sont essentielles pour garantir que les avantages latents généralement associés aux ZES se concrétisent. Néanmoins, ces types d'interventions doivent rester très spécifiques au contexte : elles doivent être conçues pour affronter et surmonter les difficultés spécifiques à chaque ZES. Une approche universelle pour faire face à ces difficultés a peu de chances d'aboutir. Par exemple, en fonction du contexte, différents modes d'intégration des PME locales dans les chaînes de valeur des ZES peuvent être tout aussi fructueux. Alors qu'au Kenya, la participation des entreprises locales s'est concrétisée par un modèle d'intégration directe avec les PME situées dans la zone et bénéficiant des incitations de la ZES, au Ghana, la ZF de Tema montre que l'intégration indirecte par la fourniture d'installations communes peut également être une option viable si les activités des PME sont déjà fortement regroupées. En fin de compte, le succès des ZES dépend également de la capacité des décideurs à détecter les principaux obstacles, qu'il s'agisse de la capacité institutionnelle, des compétences de la main-d'œuvre, de l'accessibilité des infrastructures ou de la durabilité environnementale, et à concevoir des solutions efficaces et adaptées au lieu, capables de libérer un potentiel inexploité.

La conception et la mise en œuvre de telles interventions restent une entreprise ardue. En gardant cela à l'esprit, les études de cas des pays émergents non-africains incluses dans cette section offrent un aperçu de la gamme d'interventions qui peuvent être mises en place pour atteindre les avantages dynamiques tant désirés des ZES, tout en surmontant les contraintes en matière institutionnelle, de compétences et de compétitivité. Qu'il s'agisse

de dispenser des cours de formation, comme en Colombie, ou d'axer les efforts sur la durabilité environnementale, comme au Viet Nam, les responsables politiques africains peuvent s'inspirer d'un vaste éventail d'expériences internationales. Dans ce cas, comme dans beaucoup d'autres, le fait d'entrer en matière tardivement donne l'occasion unique de tirer les enseignements des succès et des erreurs de ceux qui nous ont précédés.

Dans les régions d'Afrique où les principales parties prenantes adoptent une attitude proactive suivie d'interventions efficaces, les chances que les ZES deviennent des catalyseurs essentiels du dynamisme économique augmentent considérablement. Dans ces conditions, les ZES peuvent favoriser non seulement la création d'un nombre important d'emplois directs, mais aussi le transfert de connaissances et de compétences susceptibles de stimuler l'innovation, la productivité et la croissance économique. Sur le continent africain, compte tenu de l'existence de pays à faible revenu et aux multiples contraintes économiques et institutionnelles, les bénéfices potentiels d'une telle dynamique de croissance peuvent sans doute être plus importants que partout ailleurs.

NOTES

- ¹ Lorsqu'elle est citée, la Banque mondiale (2018) fait référence à une série d'enquêtes menées dans sept ZES de pays émergents - en Colombie, en Éthiopie, en Malaisie, au Nigeria, au Rwanda, en Afrique du Sud et au Viet Nam. L'échantillon comprend 103 entreprises, dont 59 sont étrangères, 37 sont nationales et 7 impliquent des capitaux mixtes nationaux et étrangers.
- ² CNUCED & AEZO (2020).
- ³ LSE (2018) fait référence à un certain nombre de documents de référence internes produits par la London School of Economics et son personnel.
- ⁴ CNUCED & AEZO (2020).
- ⁵ Données fournies par des représentants de la Ghana Free Zone Authority.

CHAPITRE
LIGNES DIRECTRICES
ET RECOMMANDATIONS
POLITIQUES

5



CHAPITRE 5

LIGNES DIRECTRICES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

La sous-performance généralisée des ZES africaines exige l'élaboration de lignes directrices politiques fondées sur des éléments concrets, issus des dernières recherches et des meilleures pratiques internationales. Ce chapitre met en lumière quatre étapes majeures de la conception et du développement des ZES : (1) l'évaluation stratégique du pays, (2) l'élaboration de la politique de ZES, (3) la conception spécifique de la zone et (4) les aspects institutionnels transversaux. Pour chaque étape, divers facteurs doivent être pris en considération, allant de l'analyse des sources d'avantage comparatif du pays à l'identification du modèle de gouvernance le plus approprié. En outre, l'ensemble des enseignements mis en évidence dans ce chapitre fournit des lignes directrices solides aux décideurs politiques qui prévoient de mettre en place de nouvelles zones ou de nouveaux programmes de ZES ou de dynamiser des programmes existants, mais peu performants. S'appuyer sur des stratégies transposées d'exemples de programmes de ZES réussis ailleurs dans le monde peut toutefois comporter des risques importants. En revanche, le développement de projets adaptés reflétant le contexte local sous-jacent peut déboucher sur des gains économiques et sociaux plus importants pour les territoires dans lesquels les zones sont situées.

5.1 INTRODUCTION

La section suivante propose quelques lignes directrices et recommandations politiques pour le développement et l'exploitation de ZES dans le contexte africain et, par extension, pour les pays en développement et émergents. Celles-ci sont fondées sur l'expérience des pays africains et d'autres pays en développement et émergents dans le monde, et sont étayées par les dernières recherches sur le sujet.

Les lignes directrices et les recommandations politiques présentées dans ce chapitre sont pertinentes pour les praticiens et les décideurs des ZES africaines à plusieurs titres. Tout d'abord, les ZES africaines, comme nous l'avons vu au chapitre 1, ont généralement enregistré des performances inférieures à celles des zones situées ailleurs dans le monde, et la tendance se poursuit. Alors que les données issues des expériences mondiales de développement de ZES confirment que nombre d'entre elles ont atteint au moins un certain degré de succès en attirant des IDE, en augmentant les exportations et en créant des emplois (voir, par exemple, Frick et al., 2019), de nombreuses ZES africaines ont eu du mal à récolter des avantages économiques directs significatifs, et encore moins des avantages indirects (Farole, 2011). Cela montre que si les ZES sont mises en œuvre avec succès, elles peuvent effectivement servir de catalyseurs d'investissement, un potentiel largement inexploité en Afrique.

Ce manque de succès est lié à ce que l'on peut souvent considérer comme un processus inadéquat de conception et de mise en œuvre du dispositif spécifique à la zone et, plus largement, des politiques relatives aux ZES. Les raisons spécifiques à l'origine de ce résultat

sont multiples mais comprennent généralement une inadéquation entre les objectifs de la zone et les caractéristiques du contexte économique local, la faiblesse du cadre institutionnel, le manque d'infrastructures de qualité et l'absence d'intégration des ZES dans des stratégies de développement national plus larges (Watson, 2001 ; Frick & Rodríguez-Pose, 2021).

Le tableau 13 résume les principales difficultés que rencontrent les programmes de ZES africains, telles qu'elles ont été identifiées dans les études sur les ZES africaines et à travers les observations des chapitres précédents du présent manuel. En général, la proposition de valeur des zones africaines a été entravée par l'absence d'avantages géographiques et d'infrastructures de haute qualité, par une inadéquation entre les secteurs cibles des ZES et l'avantage comparatif naturel du pays, par le peu d'attention accordée à la performance ESG et, plus généralement, par l'incapacité à rendre chaque zone vraiment spéciale par rapport au reste de l'économie (Watson, 2001 ; Farole, 2011). Les programmes de zones se sont heurtés à plusieurs difficultés, allant du manque de stratégies intégrées, de soutien politique et de coordination à des lacunes importantes en termes de suivi et de contrôle des ZES. La capacité limitée à générer des liens locaux en raison des obstacles réglementaires se retrouve également dans presque tous les programmes de ZES africaines (Farole, 2011 ; Zeng, 2016b). À cet égard, les lignes directrices livrées dans ce chapitre visent à tirer parti du potentiel inexploité et à rendre la proposition de valeur des ZES africaines vraiment spéciale, en relevant ces défis et en dotant les zones d'atouts qui les distinguent effectivement des concurrents internationaux et du reste des économies nationales.

Tableau 13. Résumé des principales difficultés rencontrées dans les ZES africaines

Propres à la zone	Programmes de ZES
<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'avantages géographiques • Inadéquation entre l'orientation sectorielle de la ZES et l'avantage comparatif du pays • Absence d'infrastructures de qualité • Absence d'adaptation des services à l'industrie cible • Mauvaise performance ESG • Analyse de rentabilité peu claire pour déterminer l'absence de viabilité financière • Incapacité à reproduire un environnement commercial favorable par rapport à l'économie environnante 	<ul style="list-style-type: none"> • Généralement considéré comme une politique autonome • Manque de soutien politique coordonné et de haut niveau • Proposition de valeur similaire chez les concurrents (y compris une dépendance excessive aux incitations fiscales) • Obstacles réglementaires empêchant l'intégration locale des ZES • Suivi et contrôle déficients • Peu de coordination interinstitutionnelle

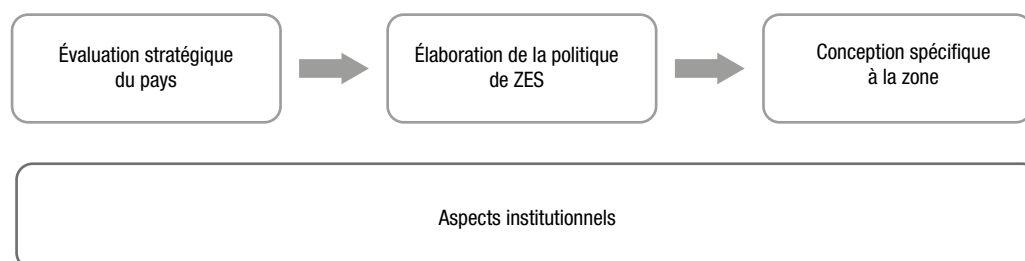
Source : d'après Watson (2001) ; Farole (2011) ; Zeng (2016) ; Frick & Rodríguez-Pose (2020) et les données des chapitres précédents.

Outre les performances passées quelque peu décevantes des ZES africaines, l'émergence de mégatendances telles que la durabilité, le régionalisme et la nouvelle révolution industrielle, analysée par le Rapport sur l'investissement dans le monde 2020 de la CNUCED et présentée au chapitre 1, exige une approche du développement des ZES capable de résister aux futurs bouleversements découlant de la restructuration des chaînes mondiales de valeur et des modèles d'investissement. Sans doute cette réalité changeante pourrait-elle soit exacerber les mauvaises performances des ZES africaines, soit offrir une opportunité de s'orienter vers le développement d'une nouvelle génération de zones capables de produire les résultats escomptés, tout en tirant parti de la consolidation des CVR et de l'adoption de normes de durabilité et de technologies numériques améliorées. Dans le but de concrétiser ce dernier scénario, les enseignements contenus dans ce chapitre fournissent des orientations instructives sur les approches de conception et de mise en œuvre les plus susceptibles de renforcer la préparation des ZES africaines aux mutations futures.

Comme le démontrent les études de cas du chapitre 4, les ZES ont le potentiel d'améliorer la compétitivité des économies africaines et leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales, tout en créant des emplois, en attirant les IDE et, idéalement, en déclenchant un processus de modernisation industrielle locale. Compte tenu (i) des faibles performances des ZES africaines, (ii) des obstacles de longue date qui ont entravé les économies africaines en termes d'attraction des investissements et d'intégration des chaînes de valeur mondiales, (iii) de la réalité changeante façonnée par les tendances extérieures et (iv) du potentiel jusqu'ici largement inexploité de la création de ZES en tant que principaux moteurs du développement économique de l'Afrique, les lignes directrices et les recommandations fournies dans ce chapitre jouent un rôle primordial dans le processus d'élaboration des politiques pour le développement de ZES durables et axées sur la croissance dans le contexte africain.

Le chapitre est divisé en deux parties. S'appuyant sur les travaux antérieurs menés par Farole (2011) et la CNUCED (2019), la première partie traite les quatre étapes fondamentales qui doivent être suivies dans la conception et le développement d'une politique de ZES et spécifiques aux ZES, à savoir (1) l'évaluation stratégique du pays, (2) l'élaboration de la politique de ZES, (3) l'aménagement spécifique des zones et (4) les aspects institutionnels transversaux. La deuxième partie met en lumière les enseignements tirés - les choses à faire et à ne pas faire - du monde entier, qui doivent être pris en compte lors des quatre étapes de la création et du développement des ZES. La figure 39 présente de manière schématique les quatre éléments concernés.

Figure 39. Les quatre éléments du processus de conception de la politique des ZES



Source : d'après Farole (2011) et CNUCED (2019c).

5.2 ÉLÉMENTS DÉTERMINANTS DU PROCESSUS DE CONCEPTION ET D'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE ZES

5.2.1 Évaluation stratégique du pays

L'élaboration d'une politique de ZES nécessite une évaluation initiale et détaillée de la situation économique et concurrentielle d'un pays. Cette évaluation peut suivre différentes approches, mais trois aspects doivent être pris en compte dans tous les cas (tableau 14) (Farole, 2011 ; BAD, 2015 ; Zeng, 2016b).

Le premier est l'analyse de l'avantage comparatif d'un pays. Comme l'illustre le chapitre 4, les programmes de ZES réussis ont souvent appuyé leur stratégie sur un avantage comparatif existant. Celui-ci peut prendre de nombreuses formes différentes, notamment

le positionnement du pays en tant que centre d'exportation mondial ou régional pour l'industrie manufacturière ou une évolution progressive vers des industries de haute technologie. Parmi d'autres facteurs, la dotation en ressources humaines et en infrastructures de chaque pays, son avantage comparatif et sa capacité institutionnelle déterminent non seulement le potentiel de réussite des ZES, mais aussi les options les plus réalisables dans un contexte donné. Une main-d'œuvre importante et relativement qualifiée à des coûts attrayants et un accès favorable au marché aident les pays qui envisagent de devenir un pôle d'exportation mondial pour les investisseurs en quête de rendement. À cet égard, l'Éthiopie, avec ses coûts de main-d'œuvre concurrentiels et l'accès favorable au marché accordé dans le cadre des préférences commerciales de l'AGOA, est un excellent exemple dans le contexte africain.

Les pays disposant d'un marché intérieur important et/ou en pleine croissance, associé à une position stratégique pour desservir les pays environnants, sont davantage susceptibles de devenir des pôles d'exportation régionaux, même si les coûts de la main-d'œuvre sont plus élevés que dans les pays voisins. L'Afrique du Sud et le Nigeria, par exemple, peuvent compter sur un marché intérieur important et sur un réseau d'infrastructures en amélioration. Ils sont de plus en plus considérés par les investisseurs comme des points d'entrée sur les marchés régionaux (LSE, 2018). Posséder des facteurs de différenciation qui confèrent un certain avantage par rapport aux concurrents régionaux peut également être essentiel pour déterminer le succès des politiques relatives aux ZES. À cet égard, le fait de disposer d'institutions nationales et locales solides ou d'un réseau d'infrastructures de transport qui fonctionne bien peut contribuer à fournir cet avantage concurrentiel (BAD, 2015).

Tableau 14. Aspects de l'évaluation stratégique d'un pays et principaux facteurs à prendre en compte

Aspects de l'évaluation stratégique d'un pays	Principaux facteurs à prendre en compte
Analyse de l'avantage comparatif du pays	<ul style="list-style-type: none"> • Dotation en capital humain • Infrastructures • Capacité institutionnelle • Avantages géographiques • Accès au marché
Identification des secteurs cibles	<ul style="list-style-type: none"> • Spécialisation sectorielle du pays • Grappes industrielles • Niveaux de compétences locales • Adéquation des infrastructures actuelles par rapport aux secteurs cibles potentiels • Tendances en matière de technologies numériques et de durabilité
Diagnostic des obstacles à la croissance du pays	<ul style="list-style-type: none"> • Terrains industriels • Régime douanier • Coûts commerciaux • Protection des investissements

Source : d'après Farole (2011) et CNUCED (2019c).

L'évaluation du pays sert de base à l'identification des secteurs cibles spécifiques lors de deuxième étape. Les besoins propres aux secteurs visés par la politique doivent être pris en compte (Narula & Zhan, 2019). Les compétences de la main-d'œuvre sont capitales à cet égard, surtout si l'intention est de cibler les services de pointe ou à forte intensité de connaissances et les industries de haute technologie. Dans certains secteurs, notamment ceux dont les compétences sont facilement transférables et qui bénéficient du regroupement industriel,

les politiques peuvent être conçues de manière à favoriser l'agglomération géographique de ces industries. C'est le cas de la ZES Midparc de Casablanca, au Maroc, qui attire des entreprises principalement actives dans l'industrie aérospatiale en proposant des infrastructures et des centres de formation de haute qualité ciblés sur le secteur (Ministère de l'industrie, du commerce et de l'investissement, 2021). D'autres secteurs exigent des compétences spécialisées, allant des compétences linguistiques dans les services d'externalisation des processus d'affaires aux compétences en ingénierie dans l'industrie électronique ou automobile. Par conséquent, l'adéquation des compétences et de l'offre de formation aux besoins des secteurs ciblés par la politique peut être déterminante pour le succès de cette dernière, comme le montre la mise en place de programmes de formation ad hoc en anglais dans la zone franche Santander, en Colombie (LSE, 2018). Les activités industrielles liées aux industries extractives dans le secteur primaire, en revanche, sont caractérisées par des processus de production à forte intensité de main-d'œuvre et, par conséquent, nécessitent une main-d'œuvre bon marché, bien que des interventions spécifiques puissent être nécessaires pour parvenir à une intégration locale en aval de l'activité et permettre à la valeur ajoutée supplémentaire de rester dans le pays. La ZES de Sei Mangkei, en Indonésie, est représentative des avantages potentiels résultant du ciblage des incitations sur les investisseurs qui traitent les ressources naturelles telles que l'huile de palme et le caoutchouc : en 2016, un an après sa création, la ZES a réussi à attirer Unilever, l'une des plus grandes EMN de biens de consommation, qui a investi 500 millions de dollars pour commencer à produire des biens de consommation à base d'huile de palme pour le marché de l'Asie du Sud-Est (Antarikso, 2017).

Les différents besoins en capital des industries lourdes et légères peuvent également guider les politiques gouvernementales visant à faciliter l'accès aux capitaux. En définitive, chaque stratégie devrait répondre aux besoins de secteurs spécifiques.

Les secteurs cibles peuvent également être identifiés en analysant les opportunités découlant des grandes tendances qui caractérisent la production internationale et les CVM. À cet égard, de plus en plus de ZES essaient de tirer parti des opportunités offertes par la nouvelle révolution industrielle et par la diffusion des technologies numériques qui en résulte dans les processus industriels. Cette tendance a reçu un nouvel élan avec la pandémie mondiale, qui semble accélérer la transition vers des investissements internationaux à faible intensité d'actifs et à forte intensité technologique. Afin de tirer parti de ces nouvelles tendances, les ZES ont à la fois proposé des services numériques (comme indiqué dans la section consacrée à la conception spécifique aux zones) et attiré des industries à forte intensité technologique. L'Afrique du Sud et le Maroc sont de bons exemples de ces tendances. Avec la création de ZES à forte intensité technologique, l'Afrique du Nord a réussi à attirer des investisseurs internationaux actifs dans les processus industriels de haute technologie, notamment dans les technopoles de Rabat et d'Oujda. En Afrique du Sud, la ZESA a tiré parti des nouvelles technologies dans le domaine de la production d'énergie renouvelable. D'autres pays africains, comme l'Éthiopie et la Côte d'Ivoire, ont récemment conçu des zones qui ciblent spécifiquement les industries à fort contenu technologique - par exemple, le parc industriel de Kilinto en Éthiopie, qui vise l'industrie pharmaceutique, et le VITIB en Côte d'Ivoire, qui a adopté la forme d'un parc technologique. Il convient néanmoins de faire preuve de prudence dans le développement de ZES de haute technologie lorsque l'écosystème industriel local n'est pas doté des compétences et des infrastructures adéquates. Comme nous le verrons dans les enseignements tirés plus loin dans ce chapitre, dans plusieurs pays du monde, les ZES qui visaient à l'origine à attirer des industries à forte intensité technologique ont dû, par la suite, se recentrer pour attirer des industries dans lesquelles elles possédaient des avantages concurrentiels naturels. Cela a été

le cas, par exemple, dans la très réputée ZES de Shenzhen et dans les zones du Bangladesh (Zeng, 2016b). En outre, à travers les pays émergents, les exemples de ZES de haute technologie qui n'atteignent pas toujours leurs objectifs ne manquent pas (Frick et al., 2019).

La dernière étape de l'évaluation stratégique du pays consiste à analyser les obstacles à la croissance auxquels il fait face (Zeng, 2016b). Plus précisément, l'analyse doit répondre à la question de savoir pourquoi les secteurs cibles ne s'implantent pas déjà dans le pays dans la mesure souhaitée. Quels sont les goulets d'étranglement spécifiques qui empêchent ou dissuadent les investisseurs de s'installer ? Sur la base de cette analyse, une évaluation minutieuse est nécessaire afin de déterminer si une stratégie de ZES est le bon outil politique pour surmonter les goulets d'étranglement ou si d'autres instruments seraient plus appropriés pour faire face aux contraintes actuelles (CNUCED, 2019c). D'autres interventions ciblées peuvent, par exemple, sensiblement contribuer à résoudre les contraintes individuelles. Dans les pays où le manque de terrains industriels ou l'inadéquation des infrastructures de base constituent des goulets d'étranglement majeurs, les PI peuvent être une option plus appropriée, car il n'est peut-être pas nécessaire d'offrir des régimes douaniers spéciaux. Dans ces cas, les incitations sectorielles peuvent constituer une meilleure option que les stratégies de zones économiques spéciales de grande envergure, comme le montre le cas des maquiladoras mexicaines. Ces zones à usine unique, situées principalement près de la frontière entre les États-Unis et le Mexique, représentent des industries jugées stratégiques par le gouvernement et bénéficient donc d'un ensemble d'incitations fiscales et non fiscales (Southern Border Partners, 2016). Enfin, les obstacles individuels dans les procédures douanières pourraient être appréhendés par des programmes d'entrepôts sous douane ou des systèmes de remboursement de droits (Farole, 2011). Cela étant, les ZES peuvent être préférables dans les pays qui sont confrontés à une multitude de goulets d'étranglement économiques et institutionnels et qui ont besoin de tous les leviers d'investissement habituellement employés dans les régimes de ZES.

Dans de nombreux cas en Afrique, les ZES peuvent être l'outil politique approprié si elles sont soigneusement conçues et mises en œuvre, car elles peuvent appréhender diverses contraintes simultanément, tout en nécessitant des capacités et des ressources institutionnelles plus limitées que d'autres solutions à l'échelle du pays (CNUCED, 2019c).

5.2.2 Élaboration de la politique de ZES

Une fois qu'il a été décidé qu'une stratégie de ZES était la meilleure solution, l'étape suivante consiste à concevoir le programme spécifique de la ZES. À cette fin, il convient d'évaluer la pertinence des différents éléments afin d'adapter la politique de ZES finale à l'environnement du pays, aux industries ciblées et aux goulets d'étranglement, tels qu'identifiés dans l'évaluation stratégique du pays à l'étape précédente (Farole, 2011 ; BAD, 2015). Bien que les politiques relatives aux ZES soient souvent construites autour des mêmes éléments, les décideurs politiques doivent examiner attentivement les aspects les plus pertinents et les plus adaptés à chaque contexte plutôt que d'être tentés de reproduire des politiques déjà appliquées ailleurs (Zeng, 2016b). Comme décrit au chapitre 2, toute politique de ZES s'articule autour de quatre éléments (tableau 15).

Premièrement, le fondement de toute politique de ZES consiste normalement en un ensemble de mesures incitatives offertes aux entreprises qui s'installent dans les ZES. Les incitations peuvent être divisées en deux catégories : fiscales et non fiscales. Parmi les incitations fiscales, les exonérations ou les réductions du taux d'imposition des sociétés sont les plus courantes.

Tableau 15. Aspects de la conception de la politique ZES et principaux facteurs à prendre en compte

Aspects de l'évaluation stratégique d'un pays	Principaux facteurs à prendre en compte
Incitations offertes	<ul style="list-style-type: none"> • Incitations fiscales, y compris réductions ou exemptions de <ul style="list-style-type: none"> ◦ Taux d'imposition des sociétés ◦ TVA ◦ Taxes locales et régionales ◦ Droits d'importation • Incitations non fiscales, telles que <ul style="list-style-type: none"> ◦ Terrains et bureaux subventionnés ◦ Guichets uniques ◦ Infrastructure dédiée
Exigences pour les investisseurs	<ul style="list-style-type: none"> • Montant minimum d'investissement • Exigences en matière de création d'emplois • Type de propriété de l'entreprise (étrangère ou nationale) • Exigences en matière d'exportation
Type de zones	<ul style="list-style-type: none"> • Taille (zones de grande envergure, PI, points francs) • Portée sectorielle (c.-à-d. multi-activités, spécialisée)
Objectifs et critères de développement	<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs de croissance quantitatifs • Objectifs de croissance dynamique • Développement socio-économique • Analyse de rentabilité

Source : d'après Farole (2011) et CNUCED (2019c).

Elles peuvent aller d'une exonération totale de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises des ZES pendant de longues périodes, voire de façon illimitée, à une approche plus progressive dans laquelle une exonération est accordée pendant un nombre limité d'années, puis progressivement réduite au fil du temps (Bost, 2019). Les autres incitations fiscales concernent souvent l'exemption ou la réduction d'autres taxes, telles que les taxes locales ou régionales et la TVA. L'exonération des droits d'importation pour les matières premières et les intrants intermédiaires peut également être considérée comme une incitation fiscale (Bost, 2019). De nombreux investisseurs de ZES considèrent les incitations fiscales comme capitales étant donné la disponibilité souvent limitée des intrants locaux dans l'économie d'accueil. En effet, dans de nombreux pays en développement, les entreprises locales n'ont souvent pas la capacité de servir les investisseurs basés dans les zones, car elles ont des contraintes de capacité ou ne produisent pas selon les normes exigées par les fournisseurs, dans le cas d'entreprises plus avancées. Par conséquent, les entreprises locales ont souvent du mal à nouer des relations commerciales significatives et/ou durables avec les entreprises de la zone (CNUCED, 2019c). Il ressort des observations que la non-disponibilité, le prix et la qualité des intrants locaux déterminent souvent la dépendance des investisseurs implantés dans les ZES à l'égard des importations en provenance de pays tiers (Frick & Rodríguez-Pose, 2021). Ce constat a été corroboré par des données provenant de la zone franche de Lekki, au Nigeria, et du parc industriel de Bole Lemi, en Éthiopie. Dans le premier cas, les entreprises chinoises qui constituent la majeure partie des résidents de la zone franche de Lekki s'appuient principalement sur les importations des entreprises de premier rang situées en Chine - comme c'est la pratique courante pour les ZES chinoises en Afrique (Bräutigam & Tang, 2014). Dans ce dernier cas, les entreprises textiles de la zone éthiopienne tendent jusqu'à présent à s'approvisionner en intrants auprès de fournisseurs de vêtements étrangers (LSE, 2018). Par conséquent, étant donné la forte intensité d'importation des entreprises

des ZES, les incitations fiscales sous la forme de droits d'importation réduits peuvent diminuer considérablement les coûts de production des entreprises. C'est particulièrement le cas lorsqu'une pénurie d'intrants d'origine locale pose un problème aux investisseurs étrangers, ce qui fait pencher la balance en faveur des exonérations fiscales comme moyen d'attirer les investisseurs. Les enquêtes menées auprès des investisseurs du PI éthiopien de Bole Lemi révèlent que plus de 60 % d'entre eux considèrent les importations en franchise de droits comme une composante essentielle du programme de ZES du pays (LSE, 2018).

Les incitations fiscales sont souvent complétées par des incitations non fiscales. Celles-ci peuvent couvrir un large éventail d'aspects ; elles comprennent traditionnellement des dérogations aux normes du travail, telles que le salaire minimum national ou les droits syndicaux au sein de la ZES (Jauch, 2002). Ces exemptions ont été vivement débattues en Inde, entre autres, où la quasi-suspension du droit du travail et des mesures de protection sociale au sein des ZES du pays est devenue très controversée (Mansingh et al., 2012). L'assouplissement des réglementations environnementales a également été une caractéristique relativement fréquente dans les accords et réglementations de ZES passés. Les usines maquiladoras mexicaines ont souvent été pointées du doigt pour les dommages qu'elles ont causés à l'environnement local. Les communautés voisines de certaines de ces zones industrielles sont touchées par une grave dégradation de l'environnement. La faiblesse - ou plus souvent le manque de contrôle - des réglementations environnementales et l'incapacité des infrastructures de traitement des déchets à suivre le rythme de la multiplication des maquiladoras sont à l'origine de ce problème émergent (Williams, 1995). Toutefois, ce phénomène est aujourd'hui beaucoup moins fréquent compte tenu des importantes dépenses nécessaires pour remédier à la dégradation de l'environnement. En Chine, les premières zones se sont surtout concentrées sur une croissance économique élevée, en ne tenant quasiment pas compte de la nécessité de protéger l'environnement. Mais suite à des affaires dans lesquelles le gouvernement chinois et, dans certains cas, des entreprises ont dû dépenser des milliards de dollars pour remédier aux dommages environnementaux, les règles environnementales sont désormais plus strictes et plus étroitement surveillées (Zeng, 2016b). En général, ces types d'incitations non fiscales sont devenus beaucoup moins courants et d'autres incitations, plus positives, ont pris le devant de la scène (Narula & Zhan, 2019).

L'octroi de loyers subventionnés pour les terrains ou les bâtiments industriels est une autre mesure incitative qui figure en bonne place dans de nombreuses lois relatives aux ZES. Néanmoins, des interrogations demeurent quant à savoir si les subventions foncières ou les subventions au loyer peuvent compenser le manque de compétitivité des écosystèmes régionaux ou nationaux dans lesquels les ZES sont établies (Narula & Zhan, 2019). Par exemple, la fuite des capitaux des ZES d'Amérique latine et d'Afrique après l'expiration de l'accord multifibres a montré que les subventions au loyer compensent rarement les chocs négatifs qui découlent des changements dans les préférences commerciales (Aggarwal, 2019). En outre, la facilitation administrative a été soulignée comme étant particulièrement importante (Farole, 2011).

Il s'agit notamment de services rationalisés sous la forme de guichets uniques pour l'enregistrement des entreprises, la gestion des visas et d'autres activités, qui peuvent alléger la charge bureaucratique des entreprises qui s'installent dans la ZES. La fourniture d'infrastructures dédiées, telles que les services d'électricité et de gestion des déchets, ainsi que de structures industrielles et de bâtiments préfabriqués, a également été incluse à plusieurs reprises dans les paquets d'incitations (ADB, 2015). Des structures industrielles préfabriquées ont notamment été utilisées dans le cadre d'un système prêt à l'emploi dans les ZES éthiopiennes pour servir l'industrie de l'habillement et du textile, étant donné le peu de différences dans les exigences

des entreprises de l'habillement en matière de bâtiments (Centre of Government and Delivery, 2020). Enfin, certaines lois sur les ZES exigent également que les zones fournissent des services spécifiques tels que des établissements de formation, des hôpitaux ou des logements pour les travailleurs (CNUCED, 2019c). Bien que certains de ces éléments soient inclus dans la politique relative aux ZES, ils sont parfois également traités au niveau de la zone.

Le deuxième élément de la politique globale en matière de ZES concerne les exigences qui peuvent être imposées aux investisseurs souhaitant s'installer dans une ZES. Les exigences typiques concernent le montant minimum de l'investissement, la création d'emplois, le type de propriété de l'entreprise (étrangère ou nationale) et les exigences en matière d'exportation (CNUCED, 2019c). Afin de décider si des exigences doivent être imposées, les décideurs politiques doivent prendre en compte l'objectif de la politique globale, la faisabilité de l'exigence et les interactions avec les lois internationales. Par exemple, les exigences en matière d'exportation pour les entreprises des ZES peuvent être difficiles à imposer compte tenu des règles de l'OMC et, comme le montre le chapitre 3, elles deviendront problématiques avec la mise en œuvre de la ZLECAf. En outre, il convient d'éviter toute différenciation entre les investisseurs nationaux et étrangers afin de limiter les distorsions sur le marché (Banque mondiale, 2017b). On a observé que certaines de ces exigences créaient ce genre de distorsions, entraînant des conséquences indésirables et, la plupart du temps, préjudiciables, comme au Sénégal, où des exigences strictes en matière d'investissement en capital, l'exclusion explicite des entreprises nationales et des restrictions des ventes sur le marché mises en place dans le cadre de la politique de ZES initiale de 1974 ont été modifiées lorsqu'il est apparu qu'elles nuisaient à l'environnement industriel local (Farole, 2011).

Le troisième élément est le type de zones considérées comme appropriées dans le contexte de pays spécifiques. Deux aspects doivent ici être pris en compte : l'extension géographique et la portée sectorielle de la zone (CNUCED, 2019c). En ce qui concerne l'extension géographique, trois options sont généralement envisagées. Premièrement, les zones de grande envergure, c'est-à-dire celles qui couvrent une partie entière d'un pays, qu'il s'agisse d'une ville ou d'une région ; deuxièmement, les zones de type parc industriel ; et troisièmement, le statut de ZES pour les entreprises individuelles indépendamment de l'endroit où elles s'établissent dans le pays, les fameux « points francs » (tableau 16).

Tableau 16. Types de ZES selon la taille

Type de zone	Description
Zones de grande envergure	<ul style="list-style-type: none"> Grandes zones intégrées - généralement plus de 10 000 ha - coïncidant souvent avec une région administrative infranationale ou construites comme des communes avec des secteurs résidentiels et des équipements Initialement prévues comme bassins pilotes pour les réformes économiques, la modernisation de l'industrie locale et le développement régional Visent à apporter une contribution significative à la création d'emplois et aux exportations
Zones de type parc industriel	<ul style="list-style-type: none"> Terrains généralement clos comprenant les sites de production industrielle de plusieurs entreprises, allant de quelques dizaines d'hectares à plus de 1 000 La gamme d'installations varie considérablement, allant du seul hébergement d'usines à l'offre de services et de commodités supplémentaires Fréquemment situées près des principales portes commerciales
Points francs	<ul style="list-style-type: none"> Zones franches à une seule entreprise, souvent privées et de petite taille Fait référence à un statut juridique plutôt qu'à un lieu géographique spécifique Généralement conçus pour servir les marchés d'exportation Tendent à employer relativement peu de travailleurs et ont un impact plus faible en termes d'exportations Appliquent généralement les mêmes critères de sélection et d'incitations que ceux offerts dans les ZES multi-entreprises

Source : d'après CNUCED (2019) et Bost (2019).

Chaque option a ses avantages et ses inconvénients. Par exemple, les zones régionales - courantes en Chine - se sont parfois révélées efficaces pour piloter des réformes économiques et commerciales, tout en offrant des régimes réglementaires spéciaux (Chen, 2019). Les zones à usine unique peuvent aider les petits pays disposant de peu de terrains industriels ou de secteurs dans lesquels l'agglomération physique n'est pas considérée comme primordiale. Certains pays, comme l'Inde et le Mexique, ont fait des points francs un instrument politique clé pour stimuler l'industrialisation. Ces pays accueillent actuellement respectivement 2 000 et plus de 6 000 zones à usine unique (Bost, 2019). Mais les points francs peuvent se révéler particulièrement coûteux en matière de conformité douanière et de vérification de cette dernière, car contrôler chaque zone à usine unique peut s'avérer onéreux et complexe pour le gouvernement. Pour éviter ces coûts, des pays comme le Mexique se détournent de plus en plus des dispositifs physiques - par exemple, des agents des douanes postés dans des locaux agréés - au profit de logiciels spécialisés grâce auxquels les entreprises tracent toutes les importations et exportations (CNUCED, 2019c). D'une manière générale, la taille de la zone est importante. Il s'est avéré que les ZES de grande taille sont plus performantes que les ZES de petite taille, étant donné leur haut potentiel de développement de grappes (Banque mondiale, 2017b). Pourtant, les zones plus petites peuvent être la seule option pour les pays qui sont tributaires de contraintes géographiques, comme les petits États insulaires.

Une décision doit également être prise quant à l'orientation sectorielle de la zone. Les ZES sectorielles présentent des avantages en termes de collaboration interentreprises et de partage des ressources et des installations. Les entreprises appartenant à la même industrie et situées dans les mêmes zones bénéficient des retombées des connaissances et des économies d'échelle, qui leur permettent d'atteindre une plus grande productivité grâce à l'amélioration des processus de production (Enright, 2003 ; Farole & Winkler, 2014). En outre, les zones spécialisées ont tendance à se caractériser par une participation plus importante aux CVM et par des taux de croissance plus élevés (CNUCED, 2019c). Néanmoins, selon l'évaluation stratégique du pays, une orientation sectorielle peut ne pas être nécessaire, par exemple si la zone est censée servir de point d'entrée sur les marchés régionaux. Cela signifie que les investisseurs de différentes industries peuvent bénéficier d'une implantation dans une zone, sans qu'un regroupement sectoriel soit nécessaire. C'était, par exemple, le cas des premières zones créées par la province chinoise de Taïwan (1966), Singapour (1969) et la République de Corée (1970), qui ont été établies en tant que ZFE multi-activités, à forte intensité de main-d'œuvre et orientées vers l'exportation, puis converties en zones spécialisées ciblant les industries de haute technologie, telles que la biotechnologie et les logiciels (CNUCED, 2019c).

Enfin, la politique relative aux ZES doit définir les objectifs et les critères de développement des nouvelles zones, ainsi que les objectifs qu'elle entend atteindre. Les objectifs des programmes de ZES peuvent varier. Il peut s'agir d'objectifs de croissance purement quantitatifs, tels que l'augmentation des exportations et la création d'emplois, des objectifs de croissance dynamique, tels que la mise à niveau des compétences et des industries, ou des objectifs socio-économiques (CNUCED, 2019c). De plus en plus, les programmes des ZES incluent des objectifs liés au développement durable et aux normes de travail et environnementales. Cela est également le cas en Afrique : la création de ZES en Afrique du Sud vise des conditions de travail décentes et une plus grande participation économique des PME locales, et le programme de ZES du Liberia cible la durabilité à long terme en matière d'environnement, de travail et de genre, et la progression des droits de l'homme (CNUCED, 2019c). Les nouvelles ZES doivent donc faire l'objet d'une analyse comparative minutieuse par

rapport aux objectifs de la politique globale des ZES, afin de garantir l'alignement entre la zone envisagée et le programme national des ZES (PNUD, 2015). Habituellement, une condition préalable essentielle à la création d'une nouvelle zone est une analyse de rentabilité claire et une viabilité commerciale globale (Fruman & Zeng, 2015). Une analyse de rentabilité claire doit démontrer pourquoi une nouvelle zone est nécessaire et quels seront les avantages retirés une fois la ZES terminée. En général, une politique de ZES bien formulée doit apporter une réponse à la question suivante : « Quels sont les résultats attendus si cette décision d'investissement - par exemple, le développement d'une nouvelle ZES - est prise ? Enfin, la politique relative aux ZES doit fixer les conditions que doivent remplir les plans de développement des nouvelles zones pour que les financements soient débloqués. Le financement conditionnel peut être lié à la mise en place spécifique d'une ZES ou à l'alignement sur des objectifs majeurs fixés par le gouvernement (Farole, 2011).

5.2.3 Aménagement spécifique des ZES

La troisième étape du développement et de la conception des programmes ZES est l'aménagement des zones. Les éléments clés à prendre en compte sont l'emplacement de la ZES, les infrastructures disponibles au sein de la zone et les services fournis (tableau 17). C'est en fin de compte la configuration spécifique des ZES qui détermine la proposition de valeur de la zone et constitue un élément clé des efforts déployés pour attirer les investisseurs et remédier aux déficits économiques et institutionnels nationaux. Comme dans les étapes précédentes, la structure spécifique doit être adaptée à l'environnement du pays, en tenant compte des goulets d'étranglement qu'elle vise à traiter ainsi que des secteurs cibles.

Tableau 17. Aspects de la conception de la structure spécifique d'une ZES et principaux facteurs à prendre en compte

Aspects de l'aménagement spécifique d'une ZES	Principaux facteurs à prendre en compte
Emplacement	<ul style="list-style-type: none"> • Principaux pôles d'infrastructure (p. ex., aéroports, ports) • Grands bassins de main-d'œuvre • Agglomérations urbaines • Capacités des entreprises locales • Corridors de transport et CVR
Mise à disposition d'infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> • Équipements de base (eau, électricité, télécommunications et gestion des déchets) • Infrastructures à valeur ajoutée (p. ex., bureaux de douane spécialisés, unités d'inspection, centres de R&D et de formation, laboratoires technologiques) • Commodités • Infrastructure externe
Services offerts	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des compétences • Sécurité • Restauration et logement • Services aux entreprises (p. ex., jumelage d'entreprises, programmes de développement des fournisseurs, services de recrutement locaux)

Source : Farole (2011) et CNUCED (2019c).

Tout d'abord, le choix de l'emplacement de la ZES est une décision politique forte qui influencera profondément les chances économiques futures de toute zone. Un emplacement stratégique à proximité de grands pôles d'infrastructures, tels que les ports et les aéroports, et à portée de grands bassins de main-d'œuvre facilite l'attraction des investisseurs (BAD, 2015). Des études récentes ont mis en évidence que plus la distance par rapport aux grandes

agglomérations urbaines est grande, plus la performance de la zone est faible (Frick et al., 2019). C'est pour cette raison que certains types de ZES peuvent ne pas être considérés comme un outil de développement optimal, ou même approprié, pour les régions éloignées et en retard, situées loin des pôles d'infrastructures et des grandes villes (Frick & Rodríguez-Pose, 2019). Sur le plan contextuel, lorsque les zones sont situées à proximité des villes, une planification urbaine efficace qui intègre le développement des ZES joue un rôle essentiel pour garantir une utilisation efficace des terres et faciliter la connectivité et l'accessibilité aux emplois tout en limitant la pression environnementale, les temps de déplacement et les engorgements (Wessendorp et al., 2020). Cependant, même la proximité d'une grande agglomération urbaine, comme une capitale, peut ne pas suffire si les conditions locales - et notamment la disponibilité et la fiabilité des infrastructures, le réservoir de main-d'œuvre, ou la structure sectorielle et la compétitivité du contexte entrepreneurial et manufacturier local - sont déficientes ou insuffisantes ou s'il existe un écart considérable entre la technologie des entreprises attirées par la ZES et celle des entreprises locales (Boschma, 2005). En outre, le choix des secteurs cibles peut jouer un rôle primordial dans la détermination de l'emplacement des ZES : par exemple, les entreprises qui produisent des denrées alimentaires périssables peuvent avoir besoin d'un accès simple et rapide au fret aérien, tandis que les entreprises du secteur manufacturier lourd peuvent être plus intéressées à tirer parti de l'accès au transport maritime par un port maritime (Farole, 2011). Enfin, l'implantation des ZES doit également être planifiée en fonction des opportunités régionales et des complémentarités commerciales existantes et potentielles avec les partenaires régionaux. De plus en plus, les ZES frontalières et transfrontalières situées le long des corridors de transport et de commerce permettent aux gouvernements de tirer parti des différences entre les dotations en facteurs et les structures productives des pays voisins (CNUCED, 2017a).

Deuxièmement, la mise en place d'une infrastructure adéquate est essentielle au succès de la zone. Pour qu'une zone soit prospère - comme pour la plupart des activités économiques - il est indispensable de disposer d'équipements publics fiables, tels que l'eau, l'électricité, les télécommunications et la gestion des déchets (Farole, 2011 ; Zeng, 2016b). Les ZES cherchent de plus en plus à élaborer leur avantage concurrentiel en fournissant des infrastructures à valeur ajoutée, telles que des bureaux de douane spécialisés, des unités d'inspection, des centres de R&D et de formation, et des laboratoires technologiques (Narula & Zhan, 2019). Mais la fourniture d'infrastructures dans les zones ne s'arrête généralement pas aux infrastructures commerciales. De bonnes commodités sont de plus en plus recherchées par les entreprises et sont de plus en plus proposées par la direction des ZES (Yusuf & Nabeshima, 2006). Les travailleurs de certaines zones bénéficient à la fois de logements de haute qualité, d'équipements modernes et d'installations sportives et récréatives, ainsi que d'un accès à des écoles internationales et à des établissements de soins. À cet égard, le cas du PI Chine-Singapour est représentatif de la manière dont une zone industrielle peut également devenir une ville agréable, moderne et dotée d'espaces verts bien entretenus, d'équipements sociaux de haute qualité et de prestataires de services éducatifs très réputés, tels que la Suzhou Singapore International School. Ces commodités sont de plus en plus considérées comme essentielles pour attirer les investissements et les talents haut de gamme (Zeng, 2016b). Il arrive que des ZES fournissent également des infrastructures externes, telles que des routes d'accès et la production d'électricité en périphérie, afin de soutenir les entreprises au sein de la zone en réduisant les coûts de fonctionnement. La mise en place d'infrastructures de transport à l'extérieur de la zone facilite également l'intégration des CVM pour les locataires de ZES en permettant des connexions plus rapides et plus sûres avec les principaux pôles

commerciaux du pays (CNUCED, 2019c). Au Honduras, par exemple, le gouvernement a réalisé un investissement important pour intégrer les maquiladoras (zones à usine unique) dans le réseau national d'infrastructures de transport plus large en construisant des autoroutes qui relient les usines des vallées éloignées autour de San Pedro Sula au port de Puerto Cortés (BID, 2019). Ce type de dispositif intégré peut réduire considérablement les délais de livraison des importations et des exportations, ce qui profite à la fois aux entreprises implantées dans les ZES et à celles qui ne le sont pas.

Enfin, troisièmement, les types de services fournis par chaque ZES permettent à la zone de concevoir une proposition de valeur distinctive, qui la démarque de ses concurrents. Les services non liés à l'infrastructure peuvent, par exemple, inclure des services de sécurité, des services liés aux ressources humaines ou des services de restauration et de logement. Les ZES proposent de plus en plus des services de développement des compétences afin de garantir une offre de travailleurs qualifiés correspondant aux besoins des investisseurs (CNUCED, 2019c). En outre, pour faciliter les activités des entreprises dans les zones, plusieurs ZES ont proposé des services, tels que des jumelages d'entreprises, des programmes de développement des fournisseurs et des services de recrutement local. Ces services facilitant l'investissement ont été désignés comme des facteurs clés de réussite dans la ZES de Penang en Malaisie et dans les ZES de la République dominicaine, où les initiatives de mise en relation d'entreprises et de développement des fournisseurs ont été essentielles pour attirer les investisseurs clés et augmenter la proposition de valeur des zones (Banque mondiale, 2016 ; COMCEC, 2017).

En outre, l'évolution rapide des technologies numériques a rendu indispensable la fourniture de services numériques au sein des ZES. Les services numériques sont devenus des moteurs importants de la compétitivité ainsi que des déterminants de l'investissement (Narula & Zhan, 2019). Les zones les plus performantes dans le monde offrent des services administratifs rationalisés grâce à des guichets uniques en ligne. De plus en plus souvent, elles facilitent également les activités commerciales en numérisant certains processus de routine au sein de la ZES. En Afrique, la ZES de Kigali et le GAFI en Égypte proposent un large éventail de services via leurs plateformes en ligne, allant de l'enregistrement d'une société à la demande d'une licence ZES et d'un permis d'importation. Ce type de service prendra de plus en plus d'importance, et leur intégration dans les propositions de valeur des ZES deviendra essentielle.

Enfin, la fourniture de services spécifiques peut être complémentaire à la fourniture d'infrastructures matérielles traditionnelles. Par exemple, dans les zones où les industries sont très polluantes, la mise en place de stations de traitement des déchets peut être complétée par des services d'aide au respect de l'environnement ; de même, les services d'assistance informatique peuvent aller de pair avec la fourniture d'infrastructures de télécommunications afin de faciliter les activités des entreprises qui s'appuient sur des processus numérisés. Avec ces types de services, les ZES disposent d'un « paquet de prestations investisseurs », répondant aux besoins spécifiques des utilisateurs qu'elles accueillent.

5.2.4 Aspects institutionnels

Le cadre institutionnel mis en place pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de la politique relative aux ZES est le fondement d'une stratégie efficace en matière de ZES et recoupe les trois autres éléments précités. Le cadre institutionnel précis varie d'une ZES à l'autre et dépend souvent des circonstances spécifiques de chaque pays. Dans tous les cas, il implique généralement un certain nombre de parties prenantes (tableau 18).

Tableau 18. Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de ZES et leurs fonctions

Partie prenante	Principales fonctions
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption de politiques dédiées aux ZES et supervision de leur mise en œuvre • Choix de la structure organisationnelle du programme ZES • Création de ZES spécifiques par le biais de décrets • Réalisation d'études de faisabilité initiales • Affectation des ressources à toutes les ZES • Développement de l'infrastructure hors site
Autorité chargée des ZES	<ul style="list-style-type: none"> • Planification et évaluation stratégiques • Constitution des ZES • Octroi de permis aux parties prenantes du secteur privé • Contrôle de la conformité
Promoteur de la zone	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture des infrastructures essentielles • Aménagement du territoire et planification
Exploitant de la zone	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion et administration d'une zone • Coordination de la location et de la fourniture d'équipements publics • Fourniture de services à valeur ajoutée • Promotion de la zone et sélection des utilisateurs de la zone
Utilisateur de la zone	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement et activités commerciales dans une zone

Source : adapté de CNUCED (2019), Mangal (2019), FIAS (2008) et Farole & Kweka (2011).

Comme on peut l'imaginer, le gouvernement national est un acteur central dans la mise en place d'un régime de ZES. Ses responsabilités vont de la fixation des objectifs de développement économique des ZES à l'alignement du régime des ZES sur la stratégie industrielle nationale plus large (FIAS, 2008). Il est également chargé de réserver des zones du pays destinées à devenir des ZES et d'administrer et d'allouer des ressources à toutes les ZES (Mangal, 2019). En outre, le gouvernement doit garantir que le régime national des ZES est conforme aux traités internationaux et s'aligne sur les autres obligations qui pourraient découler des ACR et des accords bilatéraux (CNUCED, 2019c). Lorsque la superficie des terrains d'une ZES fait l'objet d'un litige, le gouvernement octroie généralement une compensation, par exemple en proposant des options de réinstallation aux personnes déplacées (Mangal, 2019). Si les ZES ne sont pas gérées publiquement, le gouvernement reste toujours chargé d'organiser des appels d'offres officiels pour sélectionner les promoteurs et les exploitants privés. Ce type de processus doit être compétitif et basé sur un système d'évaluation objectif et largement accepté (FIAS, 2008 ; Mangal 2019).

La plupart des pays établissent une autorité distincte pour les ZES afin de soutenir le gouvernement dans la réglementation des zones. Ces autorités assument généralement plusieurs fonctions dans l'élaboration des politiques et, dans la plupart des cas, relèvent du niveau politique le plus élevé, comme les présidents, les premiers ministres ou les principaux ministres compétents, notamment ceux de l'économie ou du commerce et des finances (Mangal, 2019). Dans certains cas notables, comme celui de l'EDB de Singapour, le ministère de l'éducation est également directement impliqué dans les affaires de l'autorité de la ZES (EDB, 2021a). Les autorités chargées des ZES sont généralement chargées d'examiner les propositions de construction de nouvelles ZES, de réaliser des études de faisabilité sur les investissements proposés dans les ZES et de s'assurer que toutes les parties respectent les lois et les réglementations correspondantes (Farole & Kweka, 2011). Il peut arriver qu'elles soient

aussi responsables d'aménager les infrastructures de base externes à la zone, telles que les voies d'accès et l'électricité. Enfin, il leur incombe de délivrer les permis et les licences par l'intermédiaire de leurs antennes dans les ZES, généralement aidées par la mise en place de guichets uniques pour établir des procédures opérationnelles standard et renforcer la coordination entre le gouvernement et les investisseurs (Mangal, 2019).

Le gouvernement et l'autorité chargée des ZES peuvent décider de développer les ZES directement ou de faire appel à des promoteurs privés. Les promoteurs de ZES sont chargés de préparer le plan directeur foncier, qui implique généralement l'installation physique spécifique des usines et autres prestataires de services à l'intérieur de la zone (CNUCED, 2019c). Ils peuvent, par exemple, classer les emplacements dédiés à l'industrie lourde par rapport à l'industrie légère et décider de l'emplacement des activités commerciales telles que les banques, les cliniques et les équipements au sein de la ZES. Le promoteur est également chargé de construire des routes, des installations de drainage et de traitement des déchets et de garantir l'approvisionnement en eau et en électricité des entreprises situées dans la zone (Mangal, 2019).

Pourtant, dans la plupart des régimes de ZES, il existe une séparation entre le promoteur et l'exploitant chargé des responsabilités quotidiennes au sein de la zone. Il appartient souvent aux exploitants des ZES d'attirer les investisseurs individuels dans la zone, de fournir les infrastructures de base, telles que l'électricité, l'approvisionnement en eau, la sécurité et l'entretien, et d'offrir des services à valeur ajoutée tels que des guichets uniques, des formations, des espaces de bureaux et des installations de conférence (Farole & Kweka, 2011). L'exploitant de la zone est également souvent chargé de filtrer les demandes des investisseurs et de les approuver (CNUCED, 2019c).

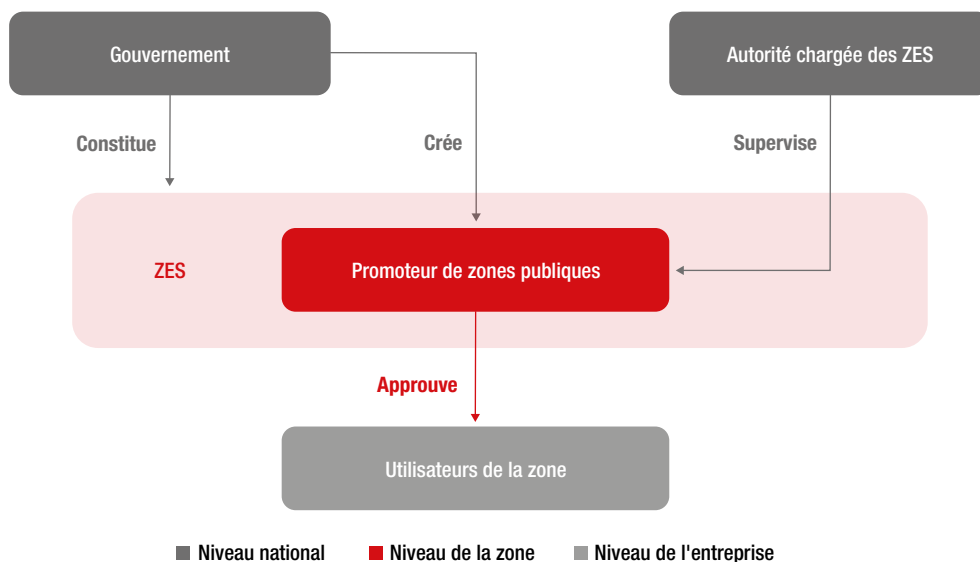
Les utilisateurs de la zone sont les entreprises qui opèrent dans la zone. Bien que certaines ZES visent à attirer des entreprises spécialisées dans une industrie ou un secteur particulier, la plupart des zones des marchés émergents sont multisectorielles, et accueillent des entreprises issues de divers secteurs (CNUCED, 2019c).

Bien que la majorité des ZES dans le monde présentent une séparation des responsabilités selon le schéma décrit ici, certaines de ces responsabilités sont fluides et peuvent être assumées par différentes parties prenantes, en fonction du contexte. Le marketing et la promotion commerciale d'une ZES, par exemple, peuvent être assurés par le régulateur, le promoteur ou l'exploitant, ou par les trois conjointement. La fourniture de l'infrastructure de base peut être assurée par le promoteur ou l'exploitant. En outre, le secteur privé peut jouer un rôle plus ou moins important dans l'une ou l'autre des responsabilités clés, en fonction de la ZES. Dans certains cas, les ZES sont détenues, développées et exploitées par la même entité privée (Mangal, 2019).

Selon le pays ou les politiques spécifiques, les responsabilités de chaque partie prenante peuvent varier. La manière dont les différentes parties prenantes interagissent et collaborent suit également différents modèles de gouvernance. Trois modèles prévalent : le modèle public, le modèle privé et le modèle hybride (FIAS, 2008 ; Mangal, 2019 ; CNUCED, 2019c).

Dans le modèle public, le gouvernement est chargé de tous les aspects d'une ZES, de la réglementation à la propriété, en passant par le développement et l'exploitation (figure 40). Les principaux acteurs de la politique des ZES sont soit publics, soit sous contrôle public. Dans certains cas, les régulateurs de zone et les exploitants jouissent d'un certain degré d'autonomie financière et administrative, mais ils rendent compte aux plus hauts niveaux du gouvernement et sont soumis à un contrôle strict de la part des représentants du gouvernement (CNUCED, 2019c).

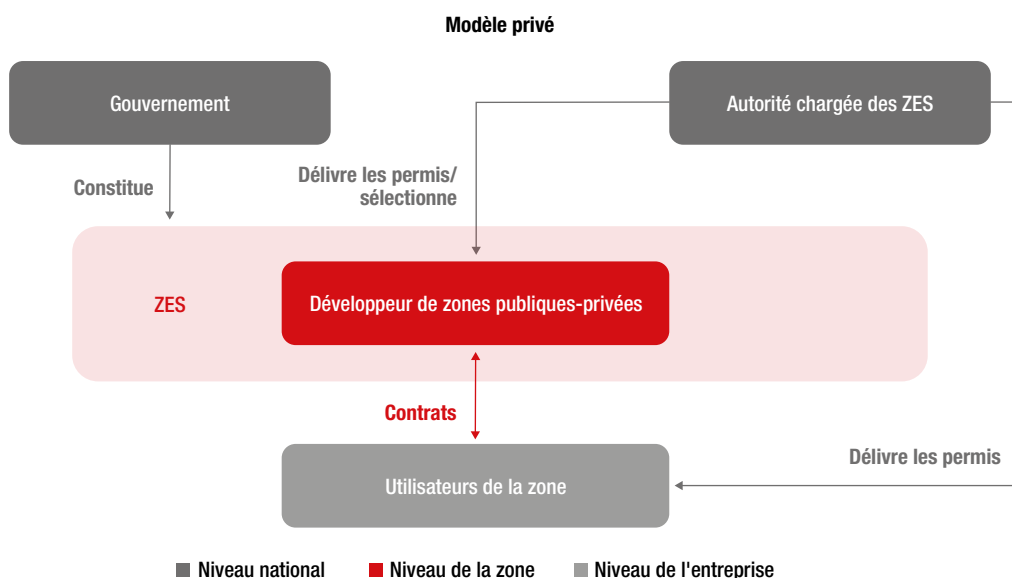
Figure 40. Modèle institutionnel de ZES publiques



Source : adapté de CNUCED (2019c).

Le modèle privé présente un schéma inverse, avec des entités privées responsables de tous les aspects de la zone, à l'exception de la réglementation (figure 41). Les promoteurs et les exploitants privés sont sélectionnés dans le cadre d'appels d'offres. Le gouvernement, par l'intermédiaire de l'autorité de la ZES, conserve les pouvoirs réglementaires, tandis que l'entité privée gère les opérations quotidiennes, finalise les contrats d'investissement et élabore le plan d'aménagement du territoire. Dans certains cas, l'entreprise privée propriétaire de la ZES soustrait les parties développement et exploitation à une autre entreprise privée (CNUCED, 2019c).

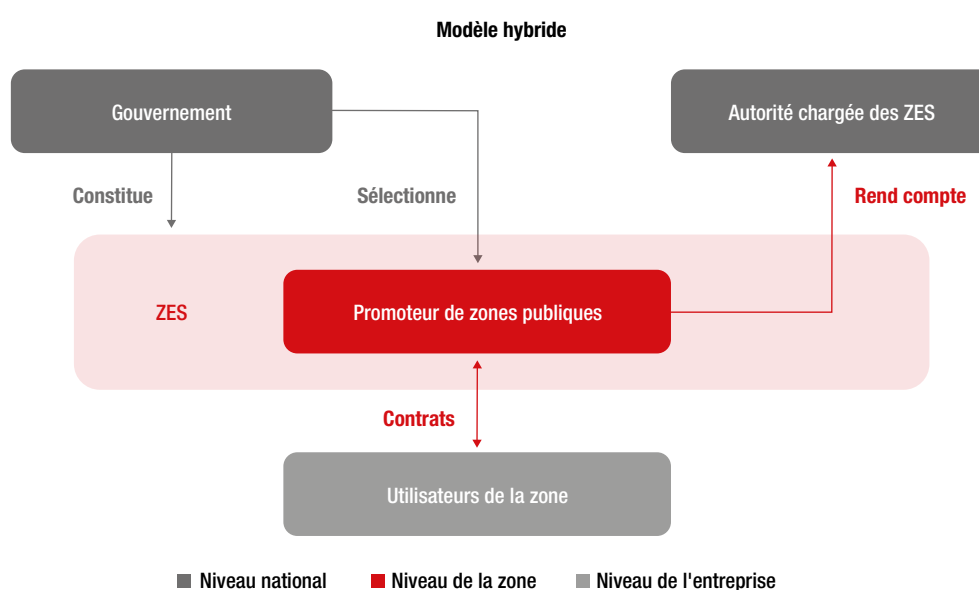
Figure 41. Modèle institutionnel de ZES privées



Source : adapté de CNUCED (2019c).

Le modèle hybride prend la forme d'une coentreprise entre le gouvernement et des investisseurs privés et incorpore des éléments des modèles public et privé (figure 42). Bien que le développement et l'exploitation de la ZES puissent être confiés à une entreprise privée, le gouvernement peut être partiellement impliqué dans la réglementation, la propriété, le développement et l'exploitation de la ZES (Mangal, 2019). Alors que dans le modèle privé, l'entreprise privée contrôle entièrement le processus d'admission dans la zone, dans le modèle hybride, les autorités de la ZES délivrent les licences à toutes les parties prenantes privées et ont donc un certain contrôle sur le processus d'admission (CNUCED, 2019c).

Figure 42. Modèle institutionnel hybride de ZES



Source : adapté de CNUCED (2019c).

Chaque modèle a ses avantages et ses inconvénients et peut être mieux adapté dans un contexte que dans d'autres (tableau 19). Le modèle public pur est généralement privilégié lorsque les groupes d'intérêt conservent une autonomie suffisante et que le succès de la zone pour le pays dans son ensemble ne dépend pas exclusivement du profit (Mangal, 2019). Les ZES publiques offrent également la possibilité de décentraliser la propriété au niveau local, comme les gouvernements locaux ou régionaux, augmentant ainsi la participation des acteurs locaux. En Afrique du Sud, par exemple, la majorité des ZES sont détenues en copropriété par les gouvernements provinciaux où les zones sont implantées. Cela étant, le modèle public comporte certains inconvénients, notamment (i) un coût d'opportunité élevé pour le gouvernement, (ii) des cas relativement fréquents de mauvais choix d'investissement dus au manque de connaissance du marché par le gouvernement (iii) et des conflits d'intérêts (FIAS, 2008).

Premièrement, plus le gouvernement est impliqué, plus l'investissement public est important. Étant donné le caractère coûteux des ZES, les investissements du secteur public ont des coûts d'opportunité élevés. Ils peuvent potentiellement drainer les finances et les ressources publiques. Ils alimentent aussi souvent une allocation inefficace des fonds publics (Farole, 2011). Pour avoir un ordre de grandeur, en Éthiopie, la première ZES publique, la zone industrielle de Bole Lemi, a nécessité un investissement initial de 113 millions de dollars de la part

du gouvernement et une subvention supplémentaire de 250 millions de dollars de la part de la Banque mondiale (Mangal, 2019). Deuxièmement, les gouvernements peuvent manquer d'expertise et de ressources pour évaluer si une ZES est commercialement viable. L'absence de viabilité commerciale dans une ZES publique peut enfermer un gouvernement dans un cercle vicieux de sous-investissement (FIAS, 2008). Troisièmement, le chevauchement des mandats assumés par l'État peut être une source de conflits d'intérêts, affectant la compétitivité et même la viabilité d'une ZES. Par exemple, au Lesotho, où le gouvernement a adopté un modèle public pour ses ZES, les terrains vacants dans les zones publiques étaient proposés à des prix inférieurs à ceux du marché, ce qui a contribué au gaspillage des ressources et a eu un effet dissuasif sur les promoteurs du secteur privé (Farole, 2011).

Tableau 19. Principaux avantages et inconvénients des trois modèles de gouvernance

Modèle de gouvernance	Avantages	Inconvénients
Modèle public	<ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation potentielle de la propriété aux niveaux local et régional • Contrôle total par l'État garantissant que les objectifs publics sont suffisamment pris en compte 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût d'opportunité élevé pour le gouvernement • Cas relativement fréquents de mauvais choix d'investissement en raison du manque de savoir-faire du gouvernement en matière de marché • Conflits d'intérêts
Modèle privé	<ul style="list-style-type: none"> • Réduit le coût d'opportunité des ZES en déléguant le développement et l'exploitation de la zone au secteur privé • Facilite le développement des ZES lorsque l'État ne possède pas d'institutions de qualité appropriées 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque que les promoteurs et les exploitants privés se concentrent excessivement sur l'optimisation du rendement économique aux dépens de la création de retombées sur l'économie au sens large
Modèle hybride	<ul style="list-style-type: none"> • Garantit un engagement fort des dirigeants politiques à soutenir la ZES tout au long de son cycle de vie • Tire parti de l'expertise du secteur privé tout en permettant aux gouvernements de conserver un certain contrôle sur la ZES 	<ul style="list-style-type: none"> • Problèmes de coordination entre les acteurs privés et publics, et lorsque des consortiums étrangers sont impliqués, problèmes de communication causés par les différences de culture et de normes sociales

Source : CNUCED.

Le modèle privé est répandu dans la plupart des pays en développement (FIAS, 2008). Les pays ont tendance à privilégier les ZES privées en partant du principe que le secteur privé est le mieux placé pour maximiser le rendement économique des ZES (OCDE, 2009). Les pays peuvent également réduire le coût d'opportunité des ZES en déléguant le développement et l'exploitation de la zone au secteur privé, limitant ainsi les engagements d'investissements publics. Par exemple, il a été estimé que les gouvernements peuvent économiser jusqu'à 75 % du coût total de la création d'une ZES en ne fournissant que l'infrastructure externe dans le cadre du modèle privé (FIAS, 2008).

Des économies supplémentaires peuvent être réalisées en imposant aux promoteurs privés les dépenses de construction des bureaux et installations du gouvernement - c'est-à-dire de l'autorité de la ZES - dans les ZES, comme c'est le cas dans certaines zones privées aux Philippines et en République dominicaine (Mangal, 2009). Toutefois, le gouvernement doit disposer d'une capacité réglementaire adéquate pour garantir la responsabilité de chacun dans les zones gérées par le secteur privé. Les promoteurs et les exploitants privés risquent de trop se concentrer sur la maximisation des rendements économiques au détriment de la création de retombées dans l'économie au sens large (Farole, 2011). C'est ce qui s'est passé en Inde, où certaines ZES privées ont acquis des terres en vertu de la loi sur les ZES pour contourner les lois traditionnelles sur l'acquisition de terres et utiliser ces terres à des fins sans rapport

avec les activités de la ZES (Khandelwal & Teachout, 2016). Pour éviter que les problèmes ne se développent, l'État doit avoir son mot à dire sur les priorités et les objectifs de la ZES et mettre en place une certaine capacité de supervision des développements spécifiques, non pas dans le but d'intervenir dans les affaires courantes, mais principalement pour dissuader et prévenir les mauvaises pratiques et la concurrence déloyale.

Le modèle hybride est souvent considéré comme étant à mi-chemin entre la ZES publique et la ZES privée car, dans le meilleur des cas, il combine les avantages des deux modèles. Généralement mis en œuvre par le biais de PPP, le modèle hybride présente trois avantages principaux (Farole et Kweka, 2011 ; Mangal, 2019). Premièrement, il peut être utilisé lorsqu'un gouvernement n'est pas en mesure d'attirer des investissements privés pour financer une ZES. Deuxièmement, il peut également être mis en œuvre lorsque le risque d'être le seul propriétaire de la ZES est trop élevé pour une entreprise privée en raison des craintes d'instabilité politique. Dans ce cas, la copropriété avec le gouvernement garantit un engagement fort des dirigeants politiques à soutenir la ZES tout au long de son cycle de vie. Troisièmement, le modèle hybride offre la possibilité d'exploiter l'expertise du secteur privé tout en permettant aux gouvernements de conserver un certain contrôle sur la ZES.

Les ZES hybrides ont réussi à attirer des investissements importants en Afrique, et le modèle hybride a récemment gagné en popularité dans le monde entier. Des exemples de ZES hybrides sont la ZF Lekki au Nigeria et la ZFE Chambishi en Zambie, qui avaient attiré des investissements de 76 millions de dollars et 322 millions de dollars respectivement en 2013 (Zeng, 2015). Les ZES hybrides peuvent néanmoins poser des problèmes de coordination entre les acteurs privés et publics, et lorsque des consortiums étrangers sont impliqués, les différences de culture et de normes sociales peuvent entraver la communication. Dans la zone franche de Lekki, par exemple, la mauvaise communication entre les investisseurs nigériens et chinois a été un facteur clé contribuant aux retards dans le financement et le développement précoce de la zone (Bräutigam et al., 2010).

Rien ne prouve clairement qu'un modèle est supérieur aux autres. Bien que le développement des zones privées ait longtemps été préconisé par beaucoup pour ses avantages en termes de rentabilité et d'efficacité (Watson, 2001 ; FIAS, 2008 ; OCDE, 2009 ; Farole & Kweka, 2011), des recherches récentes n'ont pas nécessairement corroboré cette thèse (Frick et al., 2019). En outre, les données issues des observations montrent que certaines ZES publiques ont obtenu de bons résultats dans de nombreuses régions du monde. Par exemple, la plupart des ZES en Chine, en République de Corée et à Singapour sont publiques, et elles ont été efficaces pour réaliser la transformation et la mise à niveau de l'économie (Farole & Moberg, 2014). Toutefois, ces pays possèdent des atouts (tels que des ressources financières, des liens commerciaux et logistiques solides et une bureaucratie rationalisée) que de nombreux pays émergents d'Afrique ne seront peut-être pas en mesure de reproduire facilement. Par conséquent, les modèles peuvent être mieux adaptés à des contextes différents. Le choix devrait dépendre de la capacité institutionnelle d'un pays et de son aptitude à réglementer les promoteurs privés de zones. Dans les pays africains, où la faible capacité de mise en œuvre du gouvernement reste un facteur dissuasif fondamental pour les investissements du secteur privé, les ZES publiques risquent de perpétuer les obstacles que les zones visent à éliminer en premier lieu. À l'inverse, les pays qui bénéficient de ressources financières suffisantes et d'institutions de qualité sont mieux placés pour développer des zones par leurs propres moyens.

Outre le modèle de gouvernance spécifique choisi pour développer les ZES, les zones elles-mêmes peuvent être considérées comme des projets d'investissement internationaux,

dans le cadre desquels les investisseurs privés et les locataires basés dans les ZES s'engagent dans des projets entièrement nouveaux dans l'économie d'accueil. L'ampleur de ces investissements peut être considérable, comme en témoigne une récente vague de partenariats dirigés par la Chine. Par exemple, l'investissement du groupe Huajian, un conglomérat actif dans l'industrie de la chaussure, s'est élevé à plus de 100 millions de dollars pour la construction d'unités de production dans le PI de Jimma, en Éthiopie. De même, Jiangsu Quiyuan Group, un fabricant et distributeur de produits en acier, a engagé près de 150 millions de dollars pour l'établissement d'usines dans la Zone industrielle orientale en Éthiopie. D'autres pays ont connu une augmentation significative des investissements privés dans leurs ZES. En Afrique du Sud, par exemple, le volume des investissements privés dans les ZES du pays a atteint 19,5 milliards de rands (environ 1,3 milliard de dollars) en 2020. Le montant total des investissements réalisés par les entreprises étrangères par l'intermédiaire de leurs filiales devrait atteindre de nouveaux sommets en 2021, suite au récent engagement de Ford - d'une valeur de 16 milliards de rands (environ 1 milliard de dollars) - pour moderniser les usines d'assemblage de la ZES automobile de Tshwane, dans la province sud-africaine de Gauteng (Opperman, 2021). Cela montre que, quel que soit le modèle de gouvernance, les ZES peuvent être considérées comme des véhicules importants de financement de projets internationaux dans lesquels le secteur privé peut jouer un rôle clé.

5.3 ENSEIGNEMENTS TIRÉS

De nombreuses inconnues subsistent s'agissant de comprendre pourquoi certaines ZES fonctionnent et d'autres stagnent à de faibles niveaux d'activité ou échouent, ainsi que l'impact économique et social qu'elles génèrent réellement. Pourtant, plusieurs décennies de mise en œuvre de politiques de ZES dans le monde entier fournissent des indications importantes sur la meilleure façon de procéder lors de la conception de ces politiques. Ces enseignements peuvent contribuer à faciliter le processus de conception de la politique relative aux ZES et à faire en sorte que les résultats souhaités aient plus de chances d'être atteints.

Les enseignements suivants s'appuient sur les types d'écueils et de défis communs aux pays africains, tels que décrits dans l'introduction de ce chapitre (voir tableau 13). Les ZES africaines ont souffert de déficits tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre des stratégies de développement axées sur les ZES, ce qui, à son tour, a généralement déterminé leurs performances relativement faibles en termes de gains socio-économiques directs (ou statiques) et indirects (ou dynamiques). En outre, les tendances mondiales, telles que l'importance accrue accordée à la durabilité et aux progrès technologiques rapides, peuvent exacerber la sous-performance des ZES africaines. Elles peuvent également représenter une fenêtre d'opportunité pour réorienter les zones africaines vers de meilleurs résultats. Les lignes directrices présentées ici peuvent donc servir de référence pertinente pour remédier aux problèmes courants des ZES africaines - allant de l'absence d'avantages géographiques à l'inadéquation entre les secteurs cibles et l'avantage comparatif d'un pays, en passant par l'incapacité à garantir un soutien politique coordonné de haut niveau et l'existence d'obstacles réglementaires qui empêchent la concrétisation des liens locaux - tout en dotant les zones africaines d'avantages concurrentiels solides et durables.

Cette section présente tout d'abord une série d'enseignements généraux, puis se penche sur les enseignements plus spécifiques - ou les choses à faire et à ne pas faire - liés à chaque étape du processus de conception des ZES décrit plus haut dans le chapitre. Le tableau 20 résume et illustre la manière dont les enseignements tirés se rapportent à chacune des quatre étapes.

Tableau 20. Enseignements généraux et enseignements spécifiques pour les quatre étapes du développement des ZES**ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX : Planification et objectifs**

1. Les ZES ne sont généralement pas une panacée pour la croissance.
2. La croissance de la zone est difficile à maintenir dans le temps.
3. Les ZES peuvent avoir un effet positif sur les performances économiques des régions périphériques, mais celui-ci baisse fortement lorsque l'on s'éloigne de la zone.
4. La conception des ZES doit être adaptée au contexte spécifique du pays. Une approche universelle conduit à des politiques inefficaces.

ENSEIGNEMENTS SPÉCIFIQUES : Conception et mise en œuvre**Principaux éléments****Enseignements****A. Évaluation stratégique du pays**

- Avantage comparatif
- Secteurs
- Obstacles à la croissance

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 fragilités du pays.

B. Conception de la politique de ZES

- Mesures d'incitation
- Exigences
- Type de zone
- Critères de développement de la zone

1. Adapter la politique des 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 grand : la taille compte.
6. Contrôler et évaluer régulièrement chaque ZES, et prévoir des stratégies de sortie pour les zones peu performantes.

C. Aménagement spécifique des zones

- Emplacement
- Infrastructure
- Services fournis

1. Tirer parti des avantages stratégiques liés à l'emplacement.
2. Tenir compte des infrastructures indispensables pour les secteurs cibles.
3. Adapter les services à l'environnement du pays.
4. Concevoir des services de ressources humaines pour relever le défi majeur du recrutement dans tous les secteurs.
5. Faire de la performance ESG un avantage concurrentiel.
6. Évaluer la viabilité financière d'une zone tout au long de son développement et de sa mise en œuvre.

D. Aspects institutionnels

- Acteurs impliqués dans le développement de la ZES
- Modèle de gouvernance

1. Assurer un soutien politique coordonné et de haut niveau.
2. Élaborer des stratégies intégrées plutôt que des politiques ZES isolées, en mettant particulièrement l'accent sur la cohérence des politiques dans différents domaines.
3. Mettre suffisamment l'accent sur la promotion des investissements.
4. Accorder une autonomie financière et administrative appropriée à l'autorité chargée des ZES.
5. Adapter le modèle de gouvernance à la capacité institutionnelle du pays.

5.3.1 Enseignements généraux

Les enseignements tirés sur le plan général concernent les attentes globales que les décideurs ont souvent lors de la mise en place d'un programme de ZES ou d'une nouvelle zone. Les enseignements 1 à 4 sont particulièrement pertinents dans le contexte africain, où plusieurs études ont constaté que les ZES sont peu performantes pour une multitude de raisons, notamment un emplacement inadéquat, l'absence de planification et de gestion stratégiques efficaces et une gouvernance faible (p. ex., Farole, 2011 ; Newman & Page, 2017). Sans doute les décideurs politiques manquent-ils encore de clarté sur ce que les ZES peuvent et ne peuvent pas accomplir. L'impact de tout type d'intervention dans les ZES dépendra aussi fortement du contexte. Néanmoins, pour fixer et atteindre des objectifs politiques clés, il est essentiel de comprendre d'abord ce que les ZES peuvent apporter et dans quelles circonstances. Ce n'est qu'en ayant une vision claire des résultats potentiels des ZES, et notamment la portée, la durée et l'étendue spatiale des avantages économiques, que les décideurs politiques peuvent garantir la création d'une stratégie de développement efficace, basée sur des hypothèses non ambiguës quant au rôle que les ZES pourraient jouer dans le cadre plus large de la politique économique nationale. En revanche, lorsque les attentes sont irréalistes et les objectifs trop ambitieux, les programmes de ZES risquent de devenir des sortes « d'éléphants blancs », contribuant uniquement à servir des objectifs douteux et à dilapider les ressources publiques.

Enseignement 1 : Les ZES ne sont généralement pas une panacée pour la croissance.

Les ZES sont devenues l'un des outils politiques les plus populaires pour le développement économique. Des pays du monde entier ont mis en place de nouvelles zones - et de nombreux autres envisagent de le faire - dans le but de les utiliser comme catalyseurs pour créer du savoir, générer et diffuser l'innovation, et promouvoir la croissance et l'emploi dans les régions et les pays où elles sont situées.

Pourtant, le succès des ZES dans la réalisation de ces objectifs est très variable (Farole, 2011 ; CNUCED, 2019c). À côté des zones qui ont effectivement dynamisé les régions où elles se trouvent et donné un coup de fouet à l'expansion économique - comme c'est le cas de la ZES de Shenzhen en Chine, souvent citée -, de nombreuses autres n'ont pas réussi à stimuler l'activité économique ou se sont contentées de la déplacer d'un endroit à l'autre. Les recherches récentes montrent que de nombreuses zones dans le monde n'ont pas réussi à devenir le moteur de la croissance économique qu'elles étaient censées être. Il ressort de la plus grande analyse des ZES dans les pays émergents menée à ce jour que sur 345 zones réparties dans 22 pays, seulement 19 % ont affiché un taux de croissance supérieur à celui du pays hôte dans son ensemble (Frick et al., 2019). En revanche, 26 % ont connu un taux de croissance inférieur à la moyenne nationale. Ces chiffres démontrent que les ZES, bien qu'ayant la capacité de créer des espaces économiquement dynamiques et d'influencer le développement des régions environnantes, sont loin d'être une recette infaillible pour promouvoir la croissance. Cela ne veut pas dire que le concept de ZES est mauvais. Mais souvent, la façon dont les ZES ont été conçues et mises en œuvre dans la plupart des pays émergents a laissé beaucoup à désirer (Aggarwal, 2019). Les décideurs politiques doivent donc examiner attentivement si les ZES sont l'instrument approprié pour le pays et si ce dispositif potentiellement coûteux peut être justifié. Ce n'est que dans ces cas que les ZES peuvent avoir des retombées positives significatives sur l'économie d'un pays.

Enseignement 2 : La croissance de la zone est difficile à maintenir dans le temps.

On mise sur les zones pour changer la donne en termes de croissance économique à moyen et long terme. Les nouvelles connaissances et l'innovation associées au développement

des ZES sont souvent considérées comme un moteur potentiel d'amélioration à long terme des performances des entreprises locales. En réalité, l'impact économique des ZES a tendance à s'estomper avec le temps (Frick et al., 2019). Il est difficile de maintenir la croissance de la zone dans le temps, et les avantages potentiels considérables que les ZES peuvent apporter à une économie sont souvent relativement éphémères. Bien que de nombreuses zones aient besoin d'un certain temps pour se mettre en place, une fois qu'une zone devient opérationnelle, les principaux avantages tendent à s'accumuler au cours des premières années de fonctionnement (Banque mondiale, 2017b). Toutefois, ils s'estompent progressivement, jusqu'à ce que le dynamisme économique des ZES ne se démarque plus de celui des zones voisines. Ces résultats ne signifient cependant pas que les ZES ont une « date d'expiration » déterminée au-delà de laquelle elles perdent leur dynamique, mais plutôt que la croissance des zones doit être stimulée après les premières années et ne peut être considérée comme acquise. Plus la ZES est ancienne, pourrait-on dire, plus il faut de stimulations et d'ajustements pour générer des avantages économiques (Farole, 2011). Compte tenu de la durée relativement courte des retombées économiques des ZES, il n'est pas toujours évident que celles-ci puissent être les moteurs durables d'une croissance économique transformatrice. Par conséquent, lors de la planification et de la conception des ZES, les décideurs doivent garder à l'esprit que leur tâche ne s'arrête pas à l'ouverture de la zone. Pour que les zones restent dynamiques et fournissent les impulsions nécessaires pour transformer les économies des régions environnantes ou de la nation dans son ensemble, elles nécessitent une attention tout au long de leur durée de vie (Zeng, 2016b). Cette attention peut prendre différentes formes, du repositionnement de la proposition de valeur à l'ajustement des secteurs et des investisseurs cibles, en passant par la modification des mesures d'incitation et le réaménagement de l'organisation.

Enseignement 3 : Les ZES peuvent avoir un effet positif sur les performances économiques des régions périphériques, mais celui-ci baisse fortement lorsque l'on s'éloigne de la zone.

Les ZES sont souvent conçues dans le but de stimuler le dynamisme économique non seulement dans la zone elle-même, mais aussi dans les régions environnantes et dans le pays tout entier. Des avantages économiques dynamiques peuvent être retirés par un certain nombre de canaux de transmission, notamment la diffusion des connaissances, les liens en amont et en aval, et la mise en commun des marchés du travail (Banque mondiale, 2017b). En général, plus l'interaction entre les entreprises des ZES et les entreprises locales en dehors de la zone est importante, plus les impacts de ces avantages sont forts (Narula & Zhan, 2019). Les recherches montrent que les liens en amont et en aval peuvent déclencher une série d'effets multiplicateurs sur l'emploi, l'innovation et la croissance au niveau local (Zeng, 2016b). Cela étant, le dynamisme économique est difficile à concrétiser au-delà des frontières de la zone. Une multitude de facteurs intervenant aux niveaux économique, réglementaire et de l'entreprise déterminent si un transfert efficace de connaissances et de compétences peut avoir lieu. Les recherches soulignent que, très souvent, l'insuffisance de la capacité d'absorption régionale et les faibles compétences d'apprentissage des travailleurs et des entreprises locales empêchent le dynamisme économique de se matérialiser (Boschma, 2005). En outre, bien que les ZES puissent effectivement avoir un impact positif sur les régions où elles sont situées, cet effet est limité dans l'espace et n'est généralement plus ressenti au-delà de 50 km de la ZES (Frick & Rodríguez-Pose, 2019). Les décideurs politiques devraient, par conséquent, tenir compte du caractère éphémère et de l'étendue spatiale limitée des effets positifs des ZES lorsqu'ils définissent les incitations politiques et le traitement préférentiel, afin de garantir une allocation efficace des ressources publiques.

Enseignement 4 : la conception des ZES doit être adaptée au contexte spécifique du pays. Une approche universelle conduit à des politiques inefficaces.

Par le passé, les politiques de zone ont eu tendance à reproduire les stratégies adoptées dans d'autres pays - le plus souvent les meilleures pratiques du monde développé considérées comme fructueuses - tout en ignorant le contexte local. Souvent, les décideurs politiques des pays émergents ont adopté les ZES comme un instrument général, en reproduisant la conception et la structure spécifique des zones les plus réussies dans le monde. Ces « meilleures pratiques » ont un attrait particulier aux yeux des pays à faibles capacités institutionnelles qui peuvent manquer de moyens pour adapter le programme de ZES à leurs spécificités nationales. Mais ce qui fonctionne à Cambridge, au Royaume-Uni, ou dans la région de la Baie de San Francisco, aux États-Unis, peut ne pas fonctionner dans d'autres parties du monde, et notamment dans la majeure partie de l'Afrique. Par conséquent, une telle approche du développement des zones comporte des risques considérables, car les interventions mimétiques ont peu de chances de porter leurs fruits.

Les recherches ont montré que les projets de ZES qui répondent aux contingences nationales et régionales spécifiques et qui sont adaptés à différentes caractéristiques des politiques de ZES affichent des résultats variables lorsqu'ils sont transférés dans un autre pays ou une autre région (Farole, 2011 ; Frick & Rodríguez-Pose, 2019). Il faut en conclure qu'il n'existe pas de modèle universel pour le développement d'une zone, ce qui implique que la conception d'une ZES doit s'inspirer de ce qui se passe ailleurs, mais doit être adaptée aux circonstances locales et, dans certains cas, entièrement conçue sur place. En outre, de nombreux instruments communément supposés être à l'origine des performances des ZES, tels que la nature de la zone et les mesures incitatives, ne fonctionnent pas toujours de la même manière partout (Frick et al., 2019). Cela ne veut pas dire que ces facteurs n'ont pas d'importance pour la conception des politiques relatives aux ZES, mais plutôt que leur pertinence et leur utilité dépendent fortement du contexte. Ce qui constitue un élément important de la politique des ZES dans un pays peut ne pas être approprié dans un autre contexte. Par conséquent, les décideurs politiques doivent s'abstenir d'adopter une approche universelle pour le développement des ZES. Les programmes de ZES doivent, au contraire, identifier les caractéristiques des politiques de ZES qui sont les plus susceptibles de porter leurs fruits dans le contexte spécifique du pays.

5.3.2 Enseignements spécifiques liés à chaque étape de la conception et de la mise en œuvre d'une ZES

Outre des enseignements généraux tirés des programmes de ZES dans de nombreuses régions du monde émergent et en développement, la recherche a livré d'autres ensembles d'enseignements plus spécifiquement liés aux différentes étapes du processus de conception et de mise en œuvre des ZES. Comme décrit précédemment, ce processus comprend les phases suivantes : évaluation stratégique du pays, élaboration de la politique de ZES, aménagement spécifique de la zone et aspects institutionnels. Elles sont traitées successivement dans les sous-sections qui suivent.

5.3.2.1 Enseignements - analyse stratégique du pays

Les enseignements A1 à A3 (voir tableau 20) visent à aider les décideurs à concevoir des politiques de ZES axées sur le contexte, tout en identifiant les étapes majeures de ce qui est généralement considéré comme l'étape préliminaire à l'élaboration de tout programme

de ZES : l'analyse stratégique du pays. Le chapitre 4 de cet ouvrage expose les opportunités qui découlent d'un positionnement adéquat du programme national de ZES, tenant compte des points forts d'un pays en termes de capacités industrielles. En revanche, les politiques relatives aux ZES qui sont déconnectées de l'environnement industriel plus large ne donnent généralement pas de résultats. Les facteurs externes, tels que la proximité de grands marchés, une main-d'œuvre qualifiée et des coûts de main-d'œuvre bon marché, ainsi que la spécialisation sectorielle et les obstacles à la croissance du pays, jouent un rôle primordial pour le succès des ZES. Afin de s'assurer que la politique de ZES soutient et complète ces sources préexistantes d'avantage comparatif - ou s'attaque à ce qui les entrave, dans le cas de déficits économiques et institutionnels - les décideurs politiques doivent faire un effort concerté pour diagnostiquer les forces et les faiblesses de l'écosystème industriel du pays. Compte tenu de cette nécessité, les trois enseignements suivants mettent en lumière les bonnes pratiques relatives aux trois principaux éléments d'une évaluation stratégique de pays : les sources d'avantage comparatif, la spécialisation sectorielle et les obstacles à la croissance.

Enseignement A1 : accorder suffisamment d'attention à l'identification des principaux moteurs de l'avantage comparatif du pays.

En raison de la tendance à transposer les meilleures pratiques, les ZES des pays en développement ont souvent été conçues en misant sur des dotations idéales du pays, qui ne sont pas toujours disponibles dans le contexte réel. Cependant, les ZES ne fonctionnent pas dans le vide et l'efficacité d'une politique de ZES est fortement déterminée par des facteurs externes. En particulier, le contexte propre au pays et à la région est l'un des principaux moteurs de la performance des ZES. Par exemple, l'importance de l'accès aux marchés et des facteurs tels que le coût de la main-d'œuvre et le niveau de qualification de cette dernière ont été considérés comme des moteurs essentiels de la performance des ZES (Frick & Rodríguez-Pose, 2019). Comme le montre le chapitre 4, la présence de facteurs externes, notamment des emplacements géographiques stratégiques, des ressources naturelles et une main-d'œuvre qualifiée, détermine souvent la durabilité et la compétitivité à long terme des ZES. Ce constat est corroboré par les expériences du Ghana et du Nigeria, où les ZES ont connu le plus fort succès dans les activités industrielles à forte intensité de ressources naturelles, telles que les industries de transformation du pétrole et du bois, alors que le programme initial de ZES visait les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. De même, au Bangladesh, bien que les ZES visaient à l'origine à attirer des entreprises de haute technologie, elles n'ont décollé que lorsqu'elles ont ensuite été (re)centrées sur l'industrie de l'habillement, dans laquelle le Bangladesh possédait un net avantage concurrentiel (Shakir & Farole, 2011). Ces éléments démontrent que la voie de la réussite des ZES passe par une évaluation minutieuse des dotations du pays, afin de permettre au programme de ZES de s'appuyer sur ces sources préexistantes d'avantage comparatif.

Les meilleures pratiques en matière d'identification des principaux facteurs d'avantage comparatif impliquent également l'obtention de contributions directes des investisseurs déjà actifs dans le pays et de comparer toute intervention avec d'autres lieux d'investissement (Farole, 2011). En outre, les décideurs doivent constamment surveiller l'évolution de l'environnement extérieur, car les dotations concurrentielles peuvent changer avec le temps : ce qui est considéré comme des avantages stratégiques aujourd'hui peut perdre de l'importance demain à la suite de changements dans la géographie des CVM et des préférences commerciales (CNUCED, 2019c). Ces résultats soulignent l'importance de s'appuyer sur l'avantage concurrentiel d'un pays lors de la conception de la politique de ZES, et donc l'utilité de l'évaluation stratégique du pays comme première étape capitale.

Enseignement A2 : choisir une orientation sectorielle adéquate.

De nombreuses zones dans le monde cherchent à attirer des industries de haute technologie dans le but de moderniser la base de production du pays. Les pays émergents ont tenté de tirer parti des ZES pour passer à des activités industrielles à plus forte valeur ajoutée, en partant de l'idée que des innovations radicales dans leur organisation industrielle peuvent leur permettre de rattraper plus rapidement les pays plus développés. Cependant, il est fréquent que les zones à haute technologie des pays émergents obtiennent de moins bons résultats que celles qui se concentrent sur des industries à plus faible technologie et à forte intensité de main-d'œuvre (Banque mondiale, 2017b). La raison de l'échec des ZES qui ciblent des secteurs à fort contenu technologique réside généralement dans un manque de capacité à se connecter au contexte économique et manufacturier local. De nombreux pays émergents qui élaborent des stratégies de ZES ne disposent pas des facteurs d'implantation - plus fréquemment présents dans les pays développés - qui sont considérés comme essentiels pour attirer les industries de haute technologie. La pénurie de main-d'œuvre qualifiée et le manque de prestataires de services éducatifs de haut niveau et compétitifs à l'échelle mondiale constituent un obstacle considérable au succès de l'installation d'entreprises de haute technologie (Castells, 2014). Conjuguée à l'écart entre le contexte économique local et le type de fournisseurs et de clients dont les investissements de haute technologie ont besoin, l'absence de ces facteurs d'implantation dans de nombreux pays émergents limite la possibilité de tisser des liens solides avec l'économie locale pour les activités économiques de haute technologie susceptibles de s'implanter dans les ZES.

Pour de nombreux pays africains, une saine diversification des types de ZES peut représenter une stratégie globale plus rationnelle. En plus de l'orientation traditionnelle vers les ZES manufacturières - qu'elles soient de haute technologie ou non - les décideurs pourraient aussi considérer que des zones liées à des ressources naturelles ou à l'agriculture dès les premiers stades de l'exploitation pourraient constituer une source d'avantage concurrentiel plus durable sur le plan économique (CNUCED, 2019c). L'expérience des zones africaines décrite dans ce manuel démontre que les secteurs à faible contenu technologique peuvent également être exploités comme des sources durables d'avantage concurrentiel des ZES grâce à l'intégration en aval d'activités de transformation. À côté des cas africains, la ZES de Sei Mankgei, en Indonésie, est représentative des gains potentiels pouvant être récoltés par une stratégie de ZES qui capitalise sur les avantages comparatifs ancrés dans les ressources naturelles. La ZES a réussi à attirer des investisseurs de premier plan (à savoir Unilever) en tirant parti de ses abondantes ressources d'huile de palme et en se spécialisant dans la transformation de biens de consommation à base d'huile de palme (Antarikso, 2017). Bien que l'opportunité de brûler les étapes conserve naturellement un certain charme pour les décideurs, les données empiriques et théoriques confirment que la mise à niveau et la diversification industrielles par le biais des ZES ont plus de chances de réussir si elles se font par une progression graduelle des capacités technologiques et industrielles et en capitalisant sur la spécialisation sectorielle qui caractérise déjà le pays (Farole & Akinci, 2011 ; Zeng, 2016b). Il est donc indispensable que les décideurs choisissent une orientation sectorielle adéquate pour leurs programmes de ZES, qui cible clairement les secteurs dominants de l'économie, tout en concevant des politiques de ZES qui orientent progressivement ces secteurs vers des activités à plus forte valeur ajoutée.

Enseignement A3 : identifier les principales fragilités du pays.

Les ZES ont souvent été préconisées comme des lieux d'expérimentation politique dans le but d'aborder et d'apporter des solutions concrètes aux fragilités économiques et institutionnelles

les plus préoccupantes des pays. L'un des facteurs les plus importants de la réussite des zones en Chine et en Asie de l'Est est, en effet, leur approche axée sur la réforme pour surmonter les obstacles opérationnels résultant des aspects juridiques et politiques, ainsi que de l'inefficacité des services gouvernementaux et de la mauvaise coordination (Zeng, 2011).

Toutefois, de telles attentes ne peuvent être satisfaites que si ces obstacles à la croissance sont clairement identifiés dès le départ. La mise en évidence des déficits les plus urgents du pays nécessite un diagnostic (Farole, 2011 ; ADB, 2015). Celui-ci est souvent réalisé par le gouvernement, avec la participation de représentants du secteur privé actifs dans les activités industrielles du pays. Durant ce diagnostic, l'examen des goulets d'étranglement doit se faire dans les deux sens : du haut vers le bas en engageant le gouvernement à détecter les obstacles institutionnels par le biais d'une analyse comparative avec des pays équivalents ; et du bas vers le haut en impliquant les parties prenantes locales, telles que les PME et les gouvernements locaux, dans l'identification des dysfonctionnements du marché et des imbroglios bureaucratiques qui peuvent être mieux reconnus par les acteurs locaux (Farole, 2011).

5.3.2.2 Enseignements - élaboration de la politique de ZES

Les enseignements B1 à B6 recouvrent les principaux éléments qui font partie de tout programme de ZES. Les conseils suivants, fondés sur les meilleures pratiques, concernent l'octroi d'incitations fiscales et non fiscales, l'utilisation d'exigences d'exportation et les types de zones qui correspondent le mieux aux caractéristiques du pays.

Au cours des dernières décennies, les programmes de ZES ont eu tendance à se ressembler, même dans des régions du monde qui diffèrent par leurs caractéristiques économiques et sociales et leur cadre institutionnel. Certains éléments considérés comme essentiels dans toute politique standard de ZES, tels que l'octroi d'incitations fiscales, ont été largement adoptés dans de nombreux pays en développement pour tenter d'influencer les choix des investisseurs. Néanmoins, compte tenu de l'impact non négligeable des mesures d'incitation en termes de manque à gagner fiscal pour les gouvernements, celles-ci sont devenues un sujet de discordance et sont minutieusement examinées. Les exigences en matière d'exportation se sont également avérées problématiques pour les retombées et l'intégration locale des ZES. En outre, certains critères de développement de nouvelles zones, tels que la taille des ZES, semblent présenter une corrélation positive avec les performances des zones. D'une façon plus générale, les enseignements suivants peuvent être utiles aux décideurs politiques qui cherchent à s'éloigner des programmes de ZES basés sur les traditionnelles zones franches enclavées pour se tourner vers un modèle de ZES ancré de manière cohérente dans les économies locales et cherchant à employer un éventail plus large de leviers d'investissement adaptés aux besoins locaux.

Enseignement B1 : adapter la politique des ZES aux caractéristiques du pays et aux secteurs cibles.

Les incitations fiscales, ainsi que d'autres avantages du programme de ZES, ont souvent été proposés comme des politiques générales de façon identique dans tous les pays. La plupart des politiques relatives aux ZES prévoient des exonérations de l'impôt sur les sociétés, de la TVA et des droits d'importation, ainsi que des guichets uniques et d'autres outils de facilitation administrative. Elles visent à renforcer la position concurrentielle du pays sur les marchés mondiaux (Bost, 2019). Néanmoins, des recherches récentes montrent que le rôle de facteurs tels que les allègements fiscaux et les avantages non fiscaux, comme un

guichet unique national, dépendent beaucoup plus du contexte qu'on ne le pensait jusqu'à présent (Banque mondiale, 2017b). Il est également fréquent que la présence d'incitations et d'éléments de politiques de ZES couramment utilisés ne contribue pas toujours à proprement parler à la performance et au dynamisme de la zone (Frick et al., 2019). Cela est dû au fait que les incitations couramment utilisées ont tendance à perdre leur attrait avec le temps et à devenir obsolètes à mesure que les économies s'ouvrent davantage et que d'autres pays adoptent des leviers d'investissement similaires (Vats et al., 2018). En Chine, par exemple, les incitations adaptatives et « intelligentes » visant à attirer les laboratoires de R&D se sont avérées plus propices au développement de la zone ; elles ont contribué à placer la ZES de Shenzhen au sommet de l'échelle de l'innovation et de la technologie (Chen, 2019). L'adoption d'une approche proactive et axée sur la demande pour l'élaboration de la politique relative aux ZES - en examinant attentivement les aspects des mesures d'incitation qui sont réellement nécessaires dans un contexte donné, et attrayants pour les investisseurs dans les industries ciblées - peut représenter un pas dans la bonne direction pour rendre la ZES plus viable, mais aussi l'ancrer plus profondément dans l'économie locale, nationale et régionale (Farole, 2011).

En outre, le programme de ZES doit s'adosser à l'analyse des défaillances du marché telles qu'identifiées dans l'évaluation stratégique du pays et auxquelles l'implantation des ZES vise justement à remédier (Zeng, 2015). Par exemple, si l'analyse des obstacles à la croissance classe la corruption généralisée comme une importante entrave à la croissance, les décideurs politiques peuvent concevoir des guichets uniques comprenant des incitations et des outils supplémentaires pour alléger les formalités administratives et ainsi minimiser le risque de corruption. Enfin, il ressort des recherches que les décideurs doivent réfléchir à la manière dont les éléments communs des politiques relatives aux ZES peuvent être conçus et mis en œuvre pour tirer le meilleur parti du climat d'investissement d'un pays (Aggarwal, 2019).

Enseignement B2 : éviter le recours excessif aux incitations fiscales.

Au regard de l'enseignement B1, il convient de faire preuve de prudence lors de l'octroi d'incitations fiscales. Celles-ci ont tendance à être la norme pour les politiques relatives aux ZES. L'utilisation d'incitations fiscales vise à compenser les défaillances du marché. Leur commodité découle de leur relative facilité de mise en œuvre par rapport à d'autres types d'interventions économiques. Pourtant, de nombreux aspects des mesures incitatives traditionnelles ont perdu de leur attrait, compte tenu de la similitude des offres entre les pays (Zeng, 2016b). En outre, les incitations fiscales sont de plus en plus utilisées par les entreprises multinationales afin de dresser les zones et les pays les uns contre les autres et d'obtenir de plus grands avantages fiscaux - augmentant ainsi la perte sèche sur l'économie locale et nationale.

Il n'est donc pas surprenant que les incitations fiscales soient de plus en plus inefficaces lorsqu'elles sont utilisées en tant qu'instrument isolé. De récentes recherches ont fait apparaître que, dans l'ensemble et avec des réserves pour les pays plus développés, des allègements fiscaux plus importants sont beaucoup moins efficaces dans les contextes moins développés (OCDE, 2015). Souvent, les incitations fiscales ne suffisent pas à attirer des investissements durables dans les pays moins développés (Tuomi, 2011 ; Frick et al., 2019). Cela s'explique en partie par le fait que celles-ci ne s'attaquent pas aux facteurs sous-jacents qui déterminent en premier lieu les choix de localisation des investisseurs. Les allègements fiscaux en Afrique dissimulent souvent des problèmes économiques structurels, tels que la faiblesse de la productivité ou du capital humain, qui déterminent en fin de compte la compétitivité insuffisante de nombreuses économies nationales. En ce sens, plutôt que de s'attaquer à

la cause profonde de la sous-performance des pays, les incitations fiscales constituent une solution à court terme à la pénurie d'investissements privés (Farole, 2011). Les programmes de zone réussis ont, en effet, évolué vers la suppression ou le reciblage des incitations fiscales et la concentration sur d'autres aspects du régime des ZES, tels que la qualité de la prestation de services et les incitations non fiscales (Narula & Zhan, 2019).

En fait, les incitations fiscales sont un peu considérées comme « naturelles » par les investisseurs : à elles seules, elles ne suffisent pas à attirer les investissements, mais elles doivent bien être là pour que les investisseurs choisissent un lieu d'investissement (BAD, 2015). Les décideurs devraient, par conséquent, comparer les mesures d'incitation proposées par d'autres pays avec lesquels ils sont en concurrence pour attirer des types d'investisseurs similaires et évaluer soigneusement quels aspects sont nécessaires et rentables. De même, les incitations fiscales se sont avérées utiles pour attirer les investissements aux premiers stades de la création des ZES, comme dans un certain nombre de zones chinoises, notamment la ZLE de Shanghai (BAD, 2015 ; Chen, 2019). Si le besoin d'incitations fiscales se fait sentir, les décideurs politiques devraient envisager l'utilisation de clauses de révision qui fixent une date d'expiration afin d'évaluer judicieusement l'efficacité des incitations, de déterminer si des changements sont nécessaires et, le cas échéant, de les entreprendre. Pour l'heure, il convient d'accorder une attention particulière à l'optimisation des incitations non fiscales et de se concentrer sur les secteurs dans lesquels le pays détient un avantage comparatif naturel, afin d'éviter une fuite soudaine des capitaux lorsque les incitations fiscales seront progressivement supprimées (ASEAN, 2016).

Enseignement B3 : accorder une importance suffisante à l'aspect infrastructure.

Une importance suffisante doit être accordée à l'aspect infrastructure. Des infrastructures solides sont particulièrement importantes pour surmonter les goulets d'étranglement dans les pays moins bien dotés. Bien que celles-ci soient souvent quelque peu négligées dans le cadre des mesures d'incitation des ZES, les investisseurs ont souligné l'importance des infrastructures fournies dans les ZES pour leurs décisions d'investissement. Le coût et la qualité des services publics et l'accès aux infrastructures de transport font partie des principaux critères retenus par les entreprises pour choisir un lieu d'investissement dans une ZES en Afrique (Farole, 2011 ; LSE, 2018). Les recherches indiquent également qu'il existe une forte corrélation entre des services publics médiocres et des niveaux inférieurs d'exportation et d'emploi dans la zone (Farole, 2011). Lorsqu'elle est adaptée aux caractéristiques du pays et aux secteurs cibles, la fourniture d'infrastructures spécifiques peut être extrêmement bénéfique pour attirer les investissements vers les ZES. Par exemple, dans les pays aux premiers stades de l'industrialisation, des unités d'usine préfabriquées peuvent constituer un élément important pour abaisser les obstacles à l'entrée pour les investisseurs (CNUCED, 2019c). À cet égard, l'IPDC éthiopienne, dans le cadre de son guichet unique, propose des terrains industriels viabilisés et des hangars préfabriqués équipés de services publics et d'infrastructures de premier ordre, et qui répondent de manière pratique aux besoins des entreprises du secteur de la confection (Newman & Page, 2017).

Bien que l'investissement initial pour couvrir le manque d'infrastructures soit essentiel, les autorités des ZES doivent s'assurer que les infrastructures sont bien entretenues pendant toute la durée de vie d'une zone. Comme bonne pratique, elles devraient collaborer avec les fournisseurs nationaux de services publics afin de garantir une fourniture fiable d'électricité et d'énergie aux zones industrielles, réduisant ainsi les temps d'arrêt de production pour les entreprises basées dans les ZES (Farole, 2011). Enfin, une politique de ZES bien élaborée doit

développer des infrastructures au-delà des limites de la zone. Au Honduras, des autoroutes et des liaisons de transport ont été créées pour relier les points francs situés dans des zones isolées des ports, tandis qu'aux Philippines et au Viet Nam, les promoteurs privés ont construit des infrastructures externes (routes d'accès et raccordements aux services publics), en plus de financer les infrastructures et les installations sur place (routes internes, services publics, installations communes et bâtiments d'usine) (IDB, 2019 ; BAD, 2015). Des infrastructures médiocres dans les ports et le long des corridors de transport peuvent avoir des effets négatifs sur la compétitivité des entreprises dans les ZES. Cela implique que, pour qu'une ZES soit viable, la région environnante doit être dotée d'infrastructures sociales et de transport de bonne qualité.

Enseignement B4 : supprimer les obstacles réglementaires et soutenir l'intégration locale des ZES.

Lorsqu'ils mettent en place un nouveau programme de ZES, les décideurs politiques ont souvent pour objectif de stimuler les économies locales et régionales et de favoriser la transformation structurelle de certaines parties de l'économie. En conséquence, les ZES ont été préconisées comme un outil de développement régional actif capable d'accélérer la croissance économique régionale (Ambroziak & Hartwell, 2018). Pourtant, en réalité, de nombreuses ZES restent des enclaves isolées avec peu ou pas de liens avec l'économie environnante (CNUCED, 2019c). La nature même de nombreux programmes de ZES, conçus à l'origine comme des plateformes d'exportation internationales dans le cadre du modèle de ZFE, n'explique qu'une partie du phénomène. Dans de nombreux pays, les obstacles réglementaires ont contribué à l'isolement des ZES. Par exemple, les restrictions sur les ventes locales découragent les liens en amont, et les mesures dissuasives, telles que les taxes élevées sur les importations locales par les entreprises basées dans les ZES, augmentent le coût d'opportunité de l'approvisionnement local et encouragent les entreprises des zones à s'approvisionner à l'étranger. Même lorsque les liens en amont sont encouragés par des politiques spécifiques - comme les programmes de remboursement des droits de douane pour les producteurs locaux vendant à des zones - la charge bureaucratique prédétermine souvent les faibles taux d'utilisation (Farole, 2011).

Les obstacles réglementaires, qui se présentent généralement sous la forme d'exigences en matière d'exportation, peuvent gravement entraver la création d'effets d'entraînement dans l'économie locale (Frick et al., 2019). Les décideurs politiques doivent intégrer le programme de ZES au niveau local en soutenant les liens en amont et en aval, en supprimant les obstacles réglementaires qui entravent ces liens et en introduisant des mécanismes de soutien pour faciliter l'intégration locale. Le soutien à l'intégration locale peut prendre la forme à la fois de mesures fiscales, telles que des incitations pour les entreprises qui créent des liens entre les ZES et l'économie locale, et de dispositions de facilitation, telles que la mise en place d'installations partagées et d'un soutien administratif pour les entreprises implantées dans les ZES et les entreprises locales désireuses de collaborer (Zeng, 2015). En Afrique, le Ghana et le Kenya ont concrétisé ce soutien en adoptant différentes séries de mesures. Au Ghana, des incitations fiscales à l'exportation ont été accordées aux entreprises nationales qui créent des liens d'approvisionnement avec des entreprises basées dans des ZES. Au Kenya, des accélérateurs d'entreprises ont été mis en place pour optimiser les processus de production des PME locales afin de répondre aux exigences standard des entreprises basées dans les ZES. De même, en Chine, les ZES aident les investisseurs étrangers à créer des coentreprises avec leurs homologues locaux, tandis que dans la ZLE de Masan, en République de Corée, les administrateurs ont activement encouragé les liens entre les entreprises locales et

les investisseurs de la zone en autorisant un accès préférentiel aux biens intermédiaires et aux matières premières aux entreprises locales qui fournissent les entreprises de la ZES et en offrant une assistance technique aux entreprises sous-traitantes (Zeng, 2016b). Toutes ces observations montrent qu'au-delà de la suppression des barrières réglementaires telles que les exigences en matière d'exportation, les décideurs politiques peuvent utiliser d'autres mécanismes plus proactifs qui accordent une égalité de traitement aux fournisseurs locaux afin de donner une impulsion à la formation de liens entre les entreprises basées dans la zone et les entreprises nationales (Engman et al., 2007).

Enseignement B5 : voir grand : la taille compte.

Les ZES sont de types et de tailles différents, allant de points francs à une seule usine, comme ceux du Kenya et de l'île Maurice, à des ZES à l'échelle d'une région, comme la ZES du canal de Suez en Égypte. Les recherches font apparaître qu'il existe une corrélation positive entre la taille des zones et les performances de ces dernières. Les zones plus grandes ont tendance, en moyenne, à être plus performantes que les plus petites (Frick et al., 2019). En outre, on observe qu'en Afrique, la plupart des entreprises situées dans des points francs à une seule usine ont du mal à tirer parti des avantages économiques découlant du meilleur climat d'investissement disponible dans les zones plus grandes (Farole, 2011).

En effet, les points francs à usine unique ne sont pas en mesure de bénéficier des effets d'agglomération industrielle qui caractérisent généralement les ZES. Bien qu'elles puissent nécessiter un engagement d'investissement initial plus important et une plus grande capacité de mise en œuvre de la part du gouvernement, les grandes zones ont l'avantage de concentrer des services et des infrastructures améliorés dans une zone géographique limitée. Cela constitue une solution rentable pour les pays disposant de ressources limitées (CNUCED, 2019c).

Les points francs et les zones à usine unique ont également besoin d'une capacité réglementaire suffisante pour faire respecter les conditions liées à l'octroi d'incitations. Comme mentionné dans le cas du Mexique, le contrôle de la conformité et l'application des points francs peuvent être coûteux et faire peser une charge supplémentaire sur des autorités douanières déjà faibles, même si l'adoption de logiciels spécialisés peut contribuer dans une large mesure à réduire les coûts liés aux mesures de contrôle physique (CNUCED, 2019c). Cela étant, les points francs se sont avérés très performants dans les petits pays insulaires en développement et, plus généralement, là où la disponibilité des terres est une contrainte majeure, comme à Maurice. En fait, l'île Maurice a réussi à développer l'un des programmes de ZES les plus réussis d'Afrique, basé sur des zones relativement petites (Farole, 2011). Cela laisse supposer que, même si les grandes zones ont un plus grand potentiel de croissance, la taille des ZES devrait en fait être déterminée par les opportunités et les contraintes liées au lieu.

Enseignement B6 : contrôler et évaluer régulièrement chaque ZES, et prévoir des stratégies de sortie pour les zones peu performantes.

Les avantages géographiques et comparatifs ne sont pas statiques. Au contraire, ils fluctuent de manière dynamique, en suivant les changements dans les CVM et les flux commerciaux internationaux. Ce qui, aujourd'hui, donne aux pays un avantage concurrentiel pourrait perdre sa pertinence à long terme. Par conséquent, les décideurs politiques doivent constamment vérifier si une zone est toujours performante après ses premières années de fonctionnement (Zeng, 2016b). Le suivi et l'évaluation doivent prendre en compte un certain nombre d'indicateurs visant à évaluer les facteurs considérés comme des déterminants clés du succès d'une zone, notamment la production industrielle, les revenus, la productivité, les entrées d'IDE, la valeur

du commerce extérieur et le nombre de sociétés cotées en bourse, ainsi que des indicateurs axés sur la durabilité, tels que le nombre d'établissements de formation professionnelle et les performances environnementales et sociales (Farole, 2011). La méthode d'évaluation exacte peut dépendre du type et de la nature d'une zone. La Chine, par exemple, a mis au point un mécanisme complet de suivi et d'évaluation qui classe ses ZES en fonction d'indicateurs recouvrant la création de connaissances, la mise à niveau industrielle, l'internationalisation et la capacité de développement durable (CNUCED, 2019c). Les zones peu performantes sont invitées à rectifier leurs performances dans un délai limité. Si elles ne parviennent pas à atteindre les objectifs fixés pendant deux années consécutives, elles risquent de fermer.

Cela montre l'importance de prévoir des stratégies de sortie pour les ZES qui n'ont pas répondu aux attentes initiales. Diverses observations ont mis en évidence que les gouvernements étaient réticents à fermer une ZES après des pertes économiques récurrentes (FIAS, 2008). Aux Philippines, après avoir engagé des ressources importantes dans le développement d'une ZFE dans la province de Bataan, dans le nord de l'île de Luzon, pour moderniser les ports, construire un barrage hydroélectrique de 25 millions de dollars et bâtir des immeubles de bureaux haut de gamme, le gouvernement a dû faire face à des pertes importantes, la zone n'ayant pas réussi à attirer les investisseurs étrangers. Après le démarrage de la zone, en 1973, malgré les premiers signes de sous-performance, le gouvernement a hésité à la fermer - peut-être pour sauver la face, étant donné le montant non négligeable d'argent public investi (Warr, 1987 ; FIAS, 2008 ; Freeport Area of Bataan, 2020). Bien qu'il y ait eu des cas réussis de réorganisation et de redressement de ZES (par exemple, la ZF de Tema au Ghana), ils restent l'exception plutôt que la règle. En général, une zone peut échouer principalement parce qu'elle n'a pas les avantages de l'emplacement ou le contexte régional adéquat pour réussir. Elle peut également échouer parce que les politiques initiales qui sous-tendent sa mise en place ont été bâclées. Dans de telles circonstances, les pays doivent mettre en place des stratégies pragmatiques permettant de sortir de l'investissement.

5.3.2.3 Enseignements - aménagement des ZES

Comme le montrent les études de cas, l'efficacité des caractéristiques distinctives des politiques relatives aux ZES dépend fortement du contexte. De même, lorsqu'ils conçoivent la configuration spécifique aux différentes zones, les décideurs politiques doivent tenir compte des aspects particuliers de l'environnement d'investissement du pays et des secteurs cibles. En outre, il conviendrait d'accorder suffisamment d'attention à la conception et au développement de chaque ZES, étant donné l'impact que la configuration de la ZES peut avoir sur les performances de cette dernière. La recherche et les meilleures pratiques internationales issues de certains des programmes de ZES les plus réussis - notamment ceux de la Chine - font apparaître que le choix de la bonne structure peut faire ou défaire le destin d'une zone (Farole, 2011 ; Banque mondiale, 2017b). Bien que les meilleures pratiques en matière de ZES aient souvent été axées sur la conception de la politique de ZES elle-même, des études internationales ont montré que les aspects spécifiques aux zones, y compris les mesures d'incitation, sont devenus encore plus importants pour l'efficacité des programmes de ZES que la loi sur les ZES. (Frick et al., 2019). En particulier, des aspects tels que la situation géographique de la ZES, la fourniture d'infrastructures et la prestation de services à valeur ajoutée sont considérés comme essentiels pour stimuler la croissance de la zone. Les enseignements C1 à C6 présentent les choses à faire et à ne pas faire pour réussir les étapes clés de l'aménagement d'une ZES.

Enseignement C1 : tirer parti des avantages stratégiques liés à l'emplacement.

Les décideurs politiques doivent examiner attentivement comment le choix de l'emplacement de la zone peut avoir un impact sur l'efficacité globale de la politique de ZES. Ce choix peut être particulièrement important pour les premières zones du pays, car elles peuvent générer un effet d'émulation pour les investisseurs.

Des recherches ont montré que l'emplacement fait partie des facteurs les plus importants pour le succès d'une ZES spécifique (Banque mondiale, 2017b). La distance par rapport à la plus grande ville nationale s'est avérée être négativement corrélée à la performance de la zone. Les zones situées plus loin des grandes agglomérations sont, en général, moins dynamiques (Frick et al., 2019). D'autres aspects de l'emplacement sont essentiels pour déterminer le succès potentiel d'une zone, et notamment la proximité de nœuds importants d'infrastructures de transport, mais aussi d'un bassin de main-d'œuvre suffisamment important et qualifié (BAD, 2015). La proximité des principales portes d'entrée du commerce, comme les ports et les aéroports, peut réduire considérablement les coûts du commerce (Farole, 2011). Ces facteurs spécifiques à l'emplacement sont particulièrement pertinents pour les ZES qui accueillent des fabricants ayant besoin d'intrants importés, notamment dans la production manufacturière légère. De même, la proximité d'une grande zone métropolitaine garantit aux entreprises implantées dans les ZES l'accès à de vastes bassins de main-d'œuvre et à des services aux entreprises avancés (Banque mondiale, 2017b).

Toutes ces caractéristiques relatives à l'emplacement ressortent nettement dans certains des programmes de ZES les plus matures en Afrique et ailleurs. Le Maroc, par exemple, a établi la plupart de ses ZES le long des zones côtières près du détroit de Gibraltar, une importante porte commerciale, et à proximité de ses plus grandes villes, Casablanca et Tanger. La ZES du canal de Suez, récemment lancée en Égypte, devrait permettre de tirer parti des importants flux commerciaux qui transitent par cette voie navigable. De même, l'Afrique du Sud et le Ghana ont établi la majorité de leurs zones à proximité de grandes villes et de ports, comme Tema (qui abrite le plus grand port maritime du Ghana), dans le premier cas, et Port Elizabeth, dans le second. En dehors du continent africain, les avantages géographiques découlant de l'accessibilité aux grandes villes ayant une tradition de commerce extérieur et de la proximité des régions côtières ont été reconnus comme essentiels pour favoriser la réussite dans les ZES chinoises. Les avantages liés à l'emplacement ont été particulièrement importants pour les premières ZES dans les régions du delta de la rivière des Perles et du delta du Min, proches de Hong Kong (Chine) et de la province chinoise de Taïwan respectivement (Zeng, 2015).

Certains pays encouragent l'implantation de ZES dans les régions périphériques ou les régions rurales en retard de développement. En orientant les investissements des ZES vers ces zones, l'objectif est généralement de stimuler la croissance économique et de réduire les disparités régionales (Kuznetsov & Kuznetsova, 2019). Cela a été le cas en République de Corée, où, dans les années 2000, le programme de ZES a créé de nouvelles ZES dans les régions en retard de développement afin de promouvoir les IDE et d'équilibrer les disparités régionales (CNUCED, 2019c).

L'implantation des ZES le long des couloirs de transport et des corridors économiques peut permettre aux ZES de tirer parti des CVR pour faciliter l'accès aux marchés régionaux (CNUCED, 2017a). Cette opportunité, comme le montre le chapitre 3, va gagner en importance avec la mise en œuvre de la ZLECAf et la plus grande intégration régionale qui est censée l'accompagner. Ces considérations soulignent la nécessité d'évaluer les choix de localisation

au moyen d'études de faisabilité approfondies qui tiennent compte de la distance par rapport aux portes d'entrée du commerce et aux zones métropolitaines, ainsi que de l'étendue géographique des corridors économiques régionaux dans lesquels les CVR se déploient.

Enseignement C2 : tenir compte des infrastructures indispensables pour les secteurs cibles.

Il est important de bien choisir les infrastructures disponibles dans chaque ZES. La plupart des industries ont des besoins similaires en termes d'infrastructures de base, mais les différents secteurs peuvent accorder plus ou moins d'importance à certains aspects d'infrastructure. Les décideurs doivent donc examiner attentivement les besoins spécifiques de chacun des secteurs cibles identifiés lors des étapes précédentes du processus de conception de la ZES. Par exemple, une alimentation électrique stable est un aspect non négociable pour les secteurs de haute technologie, alors qu'il peut être moins vital pour les industries à faible technologie (tout en restant important). Pour les industries dominées par les acheteurs, comme l'habillement, des installations adéquates de traitement de l'eau et de gestion des déchets pour répondre aux exigences de durabilité pourraient constituer un attrait important pour investir dans une zone spécifique, comme on l'a vu dans les parcs éco-industriels en Égypte et au Viet Nam (ONUUDI, 2017a). Pour les zones qui attirent des entreprises manufacturières nationales, la mise à disposition d'installations partagées peut être capitale pour faciliter l'accès des petites entreprises à des machines et à des équipements coûteux, comme l'a prouvé le MPIP dans la ZF de Tema, au Ghana (Wolfowitz, 2005). Enfin, pour les entreprises à forte intensité technologique, l'accès à des TIC de haute qualité peut être une condition sine qua non pour s'installer dans une zone (BAD, 2015). Par conséquent, plutôt que de chercher à fournir des infrastructures de première classe dans tous les aspects de la production industrielle, une approche plus rentable pour les pays en développement consiste à concentrer la fourniture d'infrastructures améliorées sur les aspects qui sont les plus pertinents pour les investisseurs cibles.

Enseignement C3 : adapter les services à l'environnement du pays.

Comme dans le cas des infrastructures, il convient de prêter suffisamment attention aux services fournis dans chaque ZES. Les services fournis dans les zones se sont révélés plus efficaces lorsqu'ils répondent à des aspects précis de l'écosystème local et national (CNUCED, 2019c). Les résultats d'observations cités précédemment mettent en évidence les opportunités qui s'ouvrent lorsqu'une approche tenant compte de l'emplacement est adoptée pour la fourniture de services dans les ZES. Par exemple, les services de facilitation douanière sont essentiels pour la plupart des industries, compte tenu de l'importance des intrants importés. D'autres services, comme la sécurité, peuvent être essentiels dans certains pays mais superflus dans d'autres. En Afrique du Sud et au Nigeria, où les taux de criminalité élevés sont endémiques, diverses observations indiquent que les investisseurs des ZES apprécient beaucoup la fourniture de services de sécurité en tant qu'avantage proposé par le gouvernement (LSE, 2018). Pour les pays dans lesquels les retards bureaucratiques pèsent sur le transbordement et la réexportation, les services de facilitation du commerce, tels que les guichets uniques, peuvent se révéler très utiles pour soutenir la rationalisation des opérations. Dans les régions et pays où l'accès à des soins de santé de qualité reste problématique, la fourniture de services médicaux au sein des ZES peut représenter un avantage concurrentiel supplémentaire pour attirer les investisseurs. Au Kenya, où l'accès aux soins de santé de base est un problème majeur, la mise à disposition d'installations médicales pour les travailleurs est l'un des critères d'évaluation des entreprises qui demandent le statut ZES (République du Kenya, 2015). Toutefois, les recherches ont montré que la présence de services clés au sein

des ZES n'est pas en soi un moteur de la performance de la zone, d'où l'importance d'une mise en œuvre efficace (Frick et al., 2019). Ces observations semblent indiquer qu'en plus de se concentrer sur l'identification des services les plus susceptibles d'être nécessaires dans le contexte du pays, les décideurs politiques devraient accorder une attention suffisante à la qualité de ces services et à la manière dont ils sont mis en œuvre.

Enseignement C4 : concevoir des services de ressources humaines pour relever le défi du recrutement dans tous les secteurs.

Parmi les prestations qui peuvent être fournies au sein des ZES, l'offre de services de formation et d'éducation mérite une attention particulière. De nombreuses entreprises des ZES, tous secteurs confondus, peinent à recruter des travailleurs suffisamment qualifiés. Souvent, la main-d'œuvre disponible ne possède pas les compétences requises. Des enquêtes récentes menées auprès d'entreprises implantées dans des ZES de pays émergents révèlent qu'un investisseur sur quatre considère le manque de ressources humaines adéquates comme un défi majeur (LSE, 2018). Par conséquent, les décideurs politiques doivent veiller à ce que les niveaux de compétences de la main-d'œuvre correspondent aux besoins des investisseurs des ZES. Lorsque ce n'est pas le cas, ils doivent promouvoir la mise en place de programmes de développement des compétences en collaboration avec les prestataires de services éducatifs locaux, en gardant toujours à l'esprit les besoins des investisseurs (Zeng, 2016b). Il est également essentiel que les exploitants de zones appréhendent ces questions à l'avance et élaborent des politiques de formation de la main-d'œuvre. Parmi les exemples souvent mis en avant pour illustrer l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre des ZES, citons la ZES de Penang en Malaisie, où, en 1989, une initiative publique-privée a abouti à la création d'un centre de formation de branche - le Penang Skills Development Centre - visant à développer des compétences conformes aux besoins de l'industrie : en 30 ans, plus de 200 000 travailleurs ont reçu une formation dans des domaines tels que l'industrie 4.0, l'ingénierie appliquée et les technologies numériques (PSDC, 2021).

En outre, les décideurs politiques devraient tenir compte de divers autres facteurs susceptibles de limiter la disponibilité du capital humain adéquat et entreprendre des actions ciblées pour y remédier. Par exemple, les zones peuvent être situées dans des endroits difficiles d'accès, et donc limiter le nombre de travailleurs désireux ou à même de se rendre dans la ZES. Si l'accès à la ZES pose problème, les autorités de la zone pourraient envisager de proposer des services de logement, tels que des dortoirs pour les travailleurs, ainsi que des services de transport.

Enseignement C5 : faire de la performance ESG un avantage concurrentiel.

Par le passé, les ZES ont cherché à attirer les investisseurs étrangers en faisant pencher la balance en faveur de normes environnementales et sociales moins élevées, alimentant ainsi un nivellement vers le bas parmi les pays émergents (OIT, 2017). Cependant, les données provenant des zones africaines analysées au chapitre 4 montrent que des normes ESG renforcées peuvent améliorer l'attrait d'une zone aux yeux des investisseurs étrangers actifs dans les industries de consommation, car ces derniers ont tendance à être sensibles aux risques liés à la réputation. Ils peuvent également exploiter de nouvelles opportunités commerciales en adoptant certains principes de base de l'économie circulaire, tels que le recyclage des déchets et le traitement des eaux usées (Kechichian & Jeong, 2016). À cet égard, le RELP en Égypte, la ZESA en Afrique du Sud et d'autres cas hors de l'Afrique, tels que les PEI du Viet Nam, se sont révélés être des modèles commerciaux viables permettant d'obtenir des gains à la fois en termes d'objectifs de croissance quantitatifs et de durabilité environnementale

(ONU DI, 2016). Par ailleurs, l'Éthiopie a tenté de découpler ses zones industrielles des impacts environnementaux dans le cadre de son ambitieuse stratégie d'économie verte résiliente au climat, en délocalisant les entreprises très polluantes dans de nouvelles zones industrielles dotées de stations d'épuration communes (Okereke et al., 2019). Les PEI permettent de plus en plus aux gouvernements et aux industries de récolter les avantages économiques résultant d'une plus grande efficacité en termes de ressources. Par exemple, dans la zone industrielle de Hoa Khanh au Viet Nam, les économies réalisées ont atteint en moyenne environ 500 000 dollars par entreprise sur une période de trois ans grâce à l'introduction de pratiques durables visant à réduire l'impact environnemental des entreprises de la ZES (ONU DI, 2016). Dans ce contexte, les ZES peuvent répondre efficacement à certains des principaux enjeux environnementaux posés par les nouvelles réalités, tout en conservant leur rôle de centres de production et de croissance efficaces.

En outre, il est possible d'exploiter davantage les ZES pour faire avancer les objectifs liés aux ODD. À cet égard, la conception des ZES selon les critères des zones modèles ODD peut s'avérer primordiale pour tirer parti de la tendance mondiale émergente en matière de durabilité, et renforcer l'avantage concurrentiel des ZES. Par exemple, les ZES pourraient (i) fournir des services pour contrôler les performances ESG de leurs locataires, notamment des inspections des normes de santé et de sécurité, ainsi que des services de conseil pour étudier les possibilités de recyclage ou faciliter la réduction des émissions ; (ii) offrir des installations partagées axées sur le développement durable pour la production d'énergie renouvelable, la gestion des déchets, la santé et l'éducation ; et (iii) lier la fourniture d'incitations fiscales à des objectifs ESG spécifiques (CNUCED, 2019c). Des dispositions spécifiques pour la main-d'œuvre féminine peuvent également contribuer à améliorer les performances ESG des zones. Comme nous l'avons vu dans le cas de la ZF d'Ismaïlia en Égypte au chapitre 4, les politiques d'intégration de la dimension de genre peuvent à la fois réduire la marginalisation des femmes grâce à l'amélioration des résultats en matière de santé et améliorer la productivité des locataires des ZF en réduisant l'absentéisme. Bien qu'il soit actuellement difficile de trouver une ZES entièrement conforme aux ODD dans le contexte africain, les étapes initiales franchies au sein de la ZF d'Ismaïlia et d'autres exemples présentés au chapitre 4 témoignent, non seulement, de la faisabilité du concept de zones modèles ODD, mais aussi d'un argument commercial visant à améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises basées dans les ZES.

Les décideurs doivent prendre trois étapes en considération pour parvenir à de meilleures normes ESG (Kechichian et Jeong, 2016 ; CNUCED, 2019c). Tout d'abord, des politiques environnementales et sociales claires doivent être conçues pour chaque zone afin de définir des objectifs et des exigences ESG transparents, en tenant compte du type d'entreprises opérant dans la ZES et des opportunités et défis qui se présentent pour chaque secteur et industrie. Deuxièmement, la mise en place d'un comité de suivi est indispensable pour mesurer les performances environnementales et sociales des entreprises par rapport aux objectifs convenus lors de la première étape. Troisièmement, des mécanismes d'application doivent être en place afin de garantir le respect des règles, avec un ensemble clair de sanctions applicables, allant de la révocation d'un permis à la résiliation d'un bail en cas de non-respect des règles.

Enseignement C6 : évaluer la viabilité financière d'une zone tout au long de son développement et de sa mise en œuvre.

Lors de la création d'une nouvelle zone, la recherche du profit représente rarement l'objectif premier. Néanmoins, il est important de mettre en place des ZES qui couvrent au moins les coûts, afin d'éviter un impact fiscal négatif sur les ressources financières nationales. Dans de nombreux pays du monde, les ZES ont finalement entraîné une ponction considérable

sur les dépenses publiques, devenant des gouffres pour l'argent public (FIAS, 2008). C'est pourquoi la viabilité financière d'une zone doit être assurée pendant toute sa durée de vie, depuis sa création jusqu'à l'horizon de sa fermeture potentielle. De même, lorsqu'une zone ne tient pas ses promesses, les responsables politiques doivent être en mesure de quantifier les pertes. Cet exercice comptable peut être réalisé à l'aide d'un compte de profits et pertes, dans lequel les avantages économiques directs et indirects d'une ZES sont mis en balance avec les coûts de conception, de mise en œuvre et d'exploitation. Le compte de résultat doit rendre compte du large éventail de dépenses engagées dans les ZES, telles que les dépenses de développement des infrastructures, les coûts de fonctionnement de l'autorité de la zone, les autres dépenses d'exploitation et les recettes abandonnées par le biais d'exonérations de droits et de taxes à l'importation (CNUCED, 2019c).¹ En outre, l'impact fiscal peut être plus élevé dans les ZES qui permettent aux entreprises nationales de se convertir au statut de zone sans investissement important dans de nouvelles capacités de production (CNUCED, 2019c). Les exploitants de zones doivent tenir compte de tous ces éléments, car de mauvaises perspectives financières peuvent déterminer un modèle commercial non viable à long terme.

5.3.2.4 Enseignements - aspects institutionnels

Il n'existe pas de modèle universel pour les ZES ; en revanche, un certain nombre de recommandations majeures reprennent les meilleures pratiques des ZES à l'échelle internationale. La structure organisationnelle et le cadre institutionnel de chaque programme de ZES peuvent être déterminés par des facteurs contextuels. Les modèles de gouvernance qui bénéficient d'un soutien politique fort, qui donnent des pouvoirs aux autorités des ZES et qui capitalisent de manière adéquate sur la promotion des investissements ont généralement plus de chances de réussir. D'autres recommandations découlent également de l'expérience internationale concernant l'importance d'attirer des investisseurs clés et de développer des stratégies intégrées pour les ZES afin de garantir la cohérence des politiques.

Enseignement D1 : assurer un soutien politique coordonné et de haut niveau.

Le manque d'engagement politique est l'une des principales causes d'échec des ZES. Dans de nombreux pays, le soutien des pouvoirs publics à la conception et à l'élaboration des programmes de ZES a été peu enthousiaste. Cela peut avoir des conséquences néfastes, comme cela s'est produit au Bangladesh, où la première ZES privée a attendu plus de huit ans que le gouvernement lui délivre son permis d'exploitation. Elle a ensuite été confrontée à des difficultés considérables en raison de l'absence de garanties gouvernementales d'accès à l'énergie (Farole, 2011). Un engagement politique de haut niveau est, par conséquent, indispensable afin de fournir des ressources financières et techniques adéquates pour la gestion des zones, le développement des infrastructures et la promotion des investissements, et pour faire savoir aux investisseurs étrangers qu'attirer les IDE est effectivement une priorité absolue du gouvernement (Zeng, 2016b ; Farole, 2011 ; Page & Tarp, 2017). Cette constatation est corroborée par certains des cas les plus réussis de programmes de ZES : en Chine, la politique de ZES a bénéficié d'un solide soutien de la part du président Deng Xiaoping ; au Costa Rica, le président de l'époque, Jose Maria Figueres, a pris une position personnelle pour attirer des investisseurs clés dans le pays ; à Maurice, le ministre des affaires étrangères de l'époque, Gaetan Duval, a été l'un des principaux défenseurs de la création du programme national de ZES (Farole, 2011).

Les bonnes pratiques internationales laissent apparaître un certain nombre de façons de tirer parti du soutien politique. Premièrement, les modèles de gouvernance publics et hybrides dans lesquels le gouvernement détient des actions - même minoritaires - de l'exploitant et du

promoteur de la ZES facilite l'implication du gouvernement dans la prise de décision (Mangal, 2019). Deuxièmement, une ligne de rapport directe entre l'autorité de la ZES et les membres supérieurs du gouvernement, tels que le premier ministre ou le président, favorise un transfert rapide des connaissances et un échange d'informations sur les développements actuels dans les ZES, y compris les goulets d'étranglement qui entravent le succès de la zone. Au Sénégal, au Kenya et en République dominicaine, l'autorité chargée des ZES dépend directement du président, tandis qu'au Bangladesh, elle dépend du premier ministre (Farole & Kweka, 2011). Troisièmement, le fait de placer des responsables gouvernementaux de premier plan, tels que les ministres de l'économie, du commerce et des transports, dans les conseils d'administration des autorités des ZES et des exploitants de zones peut, non seulement, faciliter l'échange d'informations, mais aussi contribuer à accroître l'implication de la classe politique dans les objectifs généraux des ZES (Mangal, 2019). En outre, le soutien des dirigeants politiques doit être cohérent afin d'éviter les chevauchements de compétences. Idéalement, toutes les entités politiques impliquées dans la gestion de la zone devraient faire partie d'un effort concerté pour la réussite de la ZES (Farole, 2011). L'absence d'une telle coordination peut avoir de sérieux effets indésirables : en Inde, une enquête a révélé que les entreprises devaient traiter avec non moins de 15 entités pour ouvrir un magasin dans une zone indienne, et qu'en 2015, dans l'État de Maharashtra, 61 promoteurs privés sur les 139 ZES agréées avaient retiré leur investissement en raison du chevauchement des politiques et de critères de sélection douteux (Economist, 2015). Pour éviter de telles situations, les décideurs peuvent adopter des mécanismes de coordination sous la forme de comités interministériels, de conseils de coordination avec la participation de différents niveaux de gouvernement et de protocoles d'accord pour préserver les intérêts de chaque partie prenante et la répartition des responsabilités (Mangal, 2019).

Enseignement D2 : élaborer des stratégies intégrées plutôt que des politiques de ZES isolées, en mettant particulièrement l'accent sur la cohérence politique à travers les différents domaines.

Les ZES ne sont pas une fin en soi. Elles constituent plutôt un moyen fonctionnel d'atteindre les objectifs à long terme fixés par les stratégies nationales de développement. Dans les pays en développement, les programmes de ZES sont trop souvent restés à l'écart de la scène politique plus large. Pourtant, les données empiriques suggèrent que lorsque les ZES sont conçues comme des politiques autonomes, elles sont moins susceptibles d'atteindre leurs objectifs, car elles ne bénéficient pas du soutien de domaines politiques complémentaires (ADB, 2015 ; Zeng, 2016b). Les expériences de la Chine, de la République de Corée, de Singapour et des Émirats arabes unis soulignent toutes cet aspect. En République de Corée, par exemple, les ZES individuelles sont intégrées depuis les années 1970 dans les stratégies nationales visant à accroître les exportations, afin de stimuler l'industrialisation du pays. De même, en Chine, les ZES sont principalement considérées comme un outil permettant de faciliter la réalisation des objectifs nationaux et régionaux fixés dans le cadre des stratégies de développement respectives (Zeng, 2016b). En effet, lorsque les ZES sont intégrées dans le cadre national de la politique de croissance économique, elles bénéficient d'interventions au titre des politiques commerciales, industrielles et éducatives. Elles peuvent, par exemple, bénéficier de la promotion des grappes industrielles et des outils de facilitation des échanges adoptés par les politiques industrielles. En outre, la construction de liaisons de transport essentielles dans le cadre des politiques commerciales nationales peut renforcer les avantages géographiques des ZES en réduisant les coûts commerciaux pour les entreprises de ces zones. Les politiques d'éducation prévoyant des programmes de développement des compétences qui visent à améliorer la qualité de la main-d'œuvre peuvent être mises à profit par les ZES pour

attirer des travailleurs plus qualifiés dans les zones (Farole, 2011). Les décideurs politiques devraient donc s'efforcer de créer des liens qui se renforcent mutuellement entre les différents domaines des politiques nationales afin d'optimiser les avantages économiques découlant des interventions de développement.

Enseignement D3 : mettre suffisamment l'accent sur la promotion des investissements.

Le marketing, la promotion et la négociation avec les investisseurs potentiels doivent être pris en compte de manière adéquate dans le cadre de la structure institutionnelle des programmes ZES. Diverses observations soulignent que les ZES qui mettent en œuvre des mécanismes institutionnels pour intégrer une approche unifiée de la promotion des investissements sont généralement plus performantes. Une attention particulière doit être accordée aux investisseurs de premier plan, qui peuvent constituer un signal pour d'autres investisseurs potentiels qu'une ZES est une destination d'investissement attrayante (ASEAN, 2016). Les cas du Costa Rica, qui a réussi à attirer Intel, et de l'Indonésie, qui a réussi à attirer Unilever dans sa ZES de Sei Mangkei, une zone à forte intensité de ressources naturelles, illustrent l'impact transformateur que les investisseurs clés peuvent avoir sur le paysage industriel national et régional (Larrain et al., 2000 ; CNUCED, 2019c). Toutefois, le traitement spécial ne doit pas inclure des incitations autres que celles normalement accordées dans le cadre du régime de ZES. Il peut plutôt prendre la forme de services administratifs personnalisés et rationalisés et d'une connexion directe avec les plus hauts niveaux du gouvernement, comme le montre le chapitre 4. Même lorsque des incitations spéciales sont jugées indispensables, tout avantage particulier accordé aux investisseurs clés doit être considéré par le gouvernement au regard des rendements sociaux attendus de la présence d'un investisseur de haut niveau dans la zone (ASEAN, 2016).

Plus généralement, la promotion de l'investissement dans les ZES devrait être un effort collectif et coordonné impliquant un grand nombre de parties prenantes, telles que des représentants gouvernementaux de haut niveau, l'autorité chargée des ZES et l'exploitant de la ZES (ASEAN, 2016). Certains cas de ZES plus réussis - comme celui du Costa Rica - ont coordonné leurs initiatives de promotion des investissements avec leur API nationale, surtout lorsqu'il s'agissait d'attirer de grands investisseurs étrangers. Dans certains pays, cette coordination s'est concrétisée par des liens institutionnels formels, par exemple en plaçant des représentants des API nationales et régionales dans les conseils d'administration non exécutifs des ZES. Au Maroc, par exemple, le responsable de l'API régionale - l'Agence pour la promotion et le développement du Nord - siège aux conseils de surveillance des ZES situées dans sa juridiction (Tanger Med, 2021). Les API peuvent ainsi être des partenaires stratégiques non seulement pour cibler les investisseurs clés, mais aussi pour soutenir les entreprises dans leur phase de décision, coordonner les contacts avec d'autres agences gouvernementales et contribuer à la facilitation et au suivi des investissements. Cette coordination transversale facilite également l'intégration harmonieuse des ZES dans les stratégies nationales de promotion des investissements. En conclusion, les décideurs politiques doivent formuler un discours attrayant pour les investisseurs potentiels, en s'appuyant sur les forces et les opportunités du programme national de ZES, tout en garantissant une forte mobilisation à travers les différentes couches institutionnelles pour promouvoir ce discours.

Enseignement D4 : accorder une autonomie financière et administrative appropriée à l'autorité chargée des ZES.

Dans les modèles de gouvernance publics et hybrides, de nombreuses autorités de ZES sont des entités publiques, mais elles manquent souvent de l'autonomie financière et administrative nécessaire pour remplir leur mandat. Le manque d'autonomie signifie souvent que les autorités

des ZES sont faibles sur le plan institutionnel et opérationnel, ce qui affecte fortement leur capacité à assumer efficacement leurs responsabilités. Selon les meilleures pratiques, l'autorité chargée des ZES devrait être un organisme de réglementation indépendant, dirigé par un conseil d'administration composé de représentants des secteurs public et privé (Farole & Kweka, 2011). De bons exemples de structures de conseil ont été relevés en République dominicaine, au Ghana et à Singapour, où les conseils d'administration des autorités des ZES présentent un mélange équilibré de fonctionnaires et de représentants du secteur privé (Farole & Kweka, 2011).

La composition du conseil et les proportions exactes de membres privés et publics dépendront de la structure institutionnelle spécifique du programme de ZES. Dans tous les programmes, cependant, le conseil doit être doté d'une autonomie financière et administrative appropriée pour le protéger des pressions politiques, et disposer de ressources suffisantes (OCDE, 2009). Parmi les exemples d'autorités autonomes de ZES, citons l'autorité chargée des zones économiques des Philippines, l'autorité des zones industrielles de Thaïlande et l'autorité des zones franches du Ghana. Il s'est avéré que ces autorités sont relativement à l'abri des intérêts politiques excessifs (Mangal, 2019). Le budget devrait permettre à la zone de mettre en œuvre des projets de développement des infrastructures, d'exécuter des projets d'aménagement du territoire et de fournir les services adéquats dont ont besoin les investisseurs. Le budget accordé par le gouvernement central doit également être prévisible (Mangal, 2019). Des budgets prévisibles permettent à l'autorité de la ZES de planifier à l'avance et d'instaurer une certaine certitude lors de l'engagement avec les investisseurs. Les bonnes pratiques suggèrent également que le budget réglementaire peut être lié aux revenus de la zone : même s'ils ne suffisent pas à couvrir l'intégralité du budget de l'autorité réglementaire, les revenus provenant de sources situées dans la ZES, telles que les impôts sur les sociétés et les loyers fonciers, peuvent renforcer l'indépendance politique de l'autorité et inciter à une gestion efficace de la zone (ASEAN, 2016). Le fait de doter l'autorité chargée des ZES de ressources financières adéquates permet non seulement de renforcer sa capacité de mise en œuvre, mais aussi de la protéger des intérêts politiques (COMCEC, 2017).

En outre, l'autonomie administrative et opérationnelle est également capitale. Idéalement, l'autorité chargée des ZES devrait pouvoir avoir la liberté de définir les politiques du travail au sein des ZES - comme l'embauche, la fixation des salaires et le licenciement des travailleurs. Les questions fiscales, telles que la mise en place de mesures incitatives, devraient également être déléguées à l'autorité chargée des ZES, si elles ne sont pas régies par la loi sur les ZES (Mangal, 2019). Comme le montre le chapitre 4, la TMSA, qui régit notamment la TMZ du Maroc, a été dotée d'un degré d'autonomie considérable s'agissant des décisions internes en matière de ressources humaines, y compris le recrutement de nouveaux membres du personnel et la fixation des rémunérations. En ce qui concerne les responsabilités pour lesquelles une délégation complète à l'autorité de la ZES n'est pas possible, pour des raisons à la fois politiques et pratiques, des comités de coordination interagences pourraient être mis en place pour, au moins, s'assurer que les parties prenantes de la ZES sont impliquées dans les décisions (Zeng, 2016b). Cela peut être le cas pour les règles douanières, les politiques d'immigration et les normes environnementales.

Enseignement D5 : adapter le modèle de gouvernance à la capacité institutionnelle du pays.

L'implication du secteur privé dans la mise en place institutionnelle des ZES a longtemps été encouragée, au motif que ce dernier jouit d'un dynamisme accru et d'une meilleure connaissance du marché (Watson, 2001 ; FIAS, 2008 ; OCDE, 2009 ; Farole & Kweka, 2011).

Cependant, les données empiriques révèlent une image à multiples facettes, dans laquelle les modèles de gouvernance privés et publics réussissent, mais échouent également. Les recherches montrent également que les performances de la zone n'ont pas forcément de corrélation avec le secteur qui gère la ZES - qu'il soit privé ou public (Frick et al., 2019 ; Farole, 2011). Mais surtout, l'ampleur de la participation du secteur privé doit être déterminée en fonction de la capacité institutionnelle du pays et du niveau de risque que le gouvernement est prêt à assumer. Dans les pays dotés d'institutions solides, d'un long parcours et d'une grande expérience dans la mise en œuvre de politiques intégrées, un modèle de gouvernance publique pour les ZES pourrait être aussi fructueux, sinon plus, qu'un modèle privé (Mangal, 2019). Néanmoins, les pays africains peuvent ne pas vouloir ou pouvoir assumer les risques économiques importants associés aux programmes de ZES ; ils peuvent donc être enclins à protéger leurs investissements en encourageant le secteur privé à co-investir.

Enfin, même lorsqu'une structure institutionnelle publique est considérée comme la meilleure solution, la participation du secteur privé peut prendre différentes formes, en fonction des besoins des pays. Par exemple, des représentants du secteur privé pourraient être inclus dans le conseil d'administration non exécutif ou des comités de coordination pourraient être mis en place pour garantir que les parties prenantes privées disposent d'une plateforme pour partager leurs connaissances du marché. Certaines de ces pratiques ont été adoptées par des zones performantes en Afrique et ailleurs. Au Maroc, des représentants du secteur privé siègent au conseil d'administration non exécutif de la TMSA, qui supervise toutes les ZES de l'arrière-pays de Tanger (Tanger Med, 2021). De même, la célèbre EDB de Singapour comprend 18 membres du conseil d'administration, dont la moitié provient du secteur privé (EDB, 2021a). Ces exemples montrent l'importance de dépasser les considérations idéologiques lors de la conception du modèle de gouvernance des programmes de ZES. Les responsables politiques doivent concevoir un modèle institutionnel qui reflète judicieusement les forces et les faiblesses de leur pays.

5.4 CONCLUSION

Ce chapitre a livré un compte rendu des différentes étapes de la mise en place des ZES et a proposé une série d'enseignements pratiques tirés de la recherche et des meilleures pratiques internationales en la matière. Bien que le chemin vers le développement de ZES durables et axées sur la croissance soit difficile, la longue expérience mondiale en matière de création de ZES fournit aux décideurs politiques d'excellents exemples des modalités permettant d'exploiter les opportunités et de minimiser les menaces.

Le développement des ZES nécessite en effet un engagement général de la part des gouvernements afin d'appréhender progressivement les quatre étapes décrites dans la première moitié de ce chapitre. L'évaluation stratégique du pays, l'élaboration de la politique relative aux ZES, la conception spécifique de la zone et les aspects institutionnels transversaux peuvent être considérés comme une approche graduelle de la création des ZES. La nature progressive d'une telle approche a démontré son efficacité dans divers pays, dont notamment la Jamaïque, la Jordanie, la République de Corée et la Malaisie. Il s'agit d'endroits où la stratégie de développement des ZES et les lois et réglementations pertinentes étaient déjà en place lorsque les premières zones ont été lancées (Zeng, 2016b). En revanche, lorsque ces étapes ne sont pas suivies de manière ordonnée et que les zones deviennent opérationnelles avant que les gouvernements ne définissent un axe stratégique clair ou ne

mettent en place des cadres réglementaires et institutionnels plus larges, le risque est de mettre la charrue avant les bœufs. Un manque d'orientation stratégique ne peut que générer de la confusion chez les investisseurs et pourrait finalement devenir un facteur de dissuasion pour attirer les IDE (Zeng, 2012).

Le processus de conception d'une orientation stratégique pour les ZES est complexe, et les gouvernements peuvent se heurter à plusieurs écueils en cours de route. Cette complexité découle souvent de trois aspects liés à la création des ZES.

Premièrement, une approche multi-agents, inter-institutionnelle et coordonnée est nécessaire, ce qui place inévitablement les pays ayant une meilleure qualité institutionnelle et des pratiques de gouvernance plus consolidées dans une situation avantageuse. Les enseignements tirés des expériences d'autres ZES ont mis en évidence la nécessité d'adopter une stratégie à 360 degrés lors de la conception des ZES. Cette stratégie est susceptible d'impliquer plusieurs parties prenantes : de diverses entités des gouvernements - tels que le cabinet du premier ministre ou du président, l'autorité chargée des ZES, plusieurs ministères compétents, les API nationales et les gouvernements locaux et régionaux - à des acteurs du secteur privé, notamment les investisseurs étrangers, les PME nationales et les associations industrielles. Chaque partie prenante possède des connaissances spécialisées indispensables pour réussir la mise en œuvre des stratégies de ZES. La difficulté consiste à faire de cette expertise une force pour le succès des zones.

Deuxièmement, une autre complexité découle de l'instabilité du climat d'investissement, qui oblige souvent les décideurs à évaluer en permanence le bien-fondé et la rentabilité globale de chaque ZES. Comme illustré dans ce chapitre, les raisons de la nature changeante de l'environnement opérationnel des ZES sont liées à la fois à des facteurs externes - c.-à-d. à l'évolution des préférences commerciales et au remaniement des CVM - et à des facteurs internes - c.-à-d. à l'évolution des compétences nationales et des dotations en infrastructures. Cela signifie que l'élaboration de stratégies de ZES ne peut être considérée comme un effort colossal ponctuel. Son succès repose sur un engagement durable des gouvernements à évaluer et à améliorer en permanence les conditions dans lesquelles les ZES fonctionnent et les services fournis dans le cadre des politiques correspondantes.

Troisièmement, la dépendance contextuelle des éléments qui caractérisent souvent les politiques relatives aux ZES ajoute à la complexité. En effet, un modèle de ZES réussi dans une région peut inspirer un projet poursuivi ailleurs. Mais il faut garder à l'esprit que la plupart du temps, les stratégies transférées à partir de cas réussis ne fonctionnent pas : la plupart du temps, ce qui a été conçu et mis en œuvre avec succès dans une région ne donne pas de résultats une fois transposé sans adaptation dans une autre. Dans le cadre du développement des ZES, les pays doivent jongler entre la théorie générale et les meilleures pratiques, d'une part, et les conditions et politiques locales, d'autre part, qui reflètent les avantages comparatifs nationaux et locaux ainsi que les buts et objectifs visés par les ZES. Ceci implique des interventions sensibles, qui requièrent une vision claire et une planification minutieuse, et qui ne sont pas toujours faciles à mettre en place.

Ces défis ne sauraient toutefois être considérés comme insurmontables. Les décideurs africains d'aujourd'hui ont à leur disposition un vaste éventail d'expériences mondiales à exploiter. Des premières zones dans le monde développé ou en Chine, en République de Corée et dans la province chinoise de Taiwan aux projets plus récents en Asie du Sud-Est, en Amérique centrale et au Moyen-Orient, des exemples de bonnes pratiques peuvent être identifiés et

adaptés aux contextes, aux conditions et aux difficultés locales. Si la prolifération mondiale des ZES au cours des dernières décennies n'a donné lieu qu'à une poignée de champions ayant des programmes bien rodés, elle livre néanmoins des indications importantes sur ce qui fonctionne ou pas s'agissant de la création de ZES. Pour chacun des quatre éléments du développement des ZES, il existe des enseignements pratiques qui vont de l'évaluation stratégique préliminaire de l'avantage comparatif des pays et des obstacles à la croissance aux derniers aspects de la mise en œuvre de types spécifiques de zones. Enfin, des enseignements importants sont également tirés de la recherche, qui peut aider les décideurs à identifier les pratiques – éviter une dépendance excessive à l'égard des incitations fiscales, réfléchir aux avantages de l'emplacement et adapter les ZES au contexte local – qui sont les plus susceptibles de créer des ZES qui non seulement génèrent de l'emploi et de la richesse, mais aussi des retombées en termes de connaissances et de réseaux locaux qui peuvent bénéficier aux régions et aux pays où elles sont établies.

NOTES

- ¹ Pour de plus amples informations sur ce que doit contenir un bilan coûts-avantages, veuillez vous référer au Rapport sur l'investissement dans le monde 2019 (CNUCED, 2019, p. 30).

CHAPITRE OBSERVATIONS FINALES

6



CHAPITRE 6

OBSERVATIONS FINALES

Les ZES tournées vers la croissance et l'avenir nécessitent de plus en plus l'adoption de stratégies holistiques, durables et adaptatives. Ces caractéristiques seront essentielles pour que les nouveaux programmes de ZES soient à même de résister aux chocs externes et de tirer parti des nouvelles opportunités découlant des mégatendances telles que l'importance accrue de la durabilité et l'évolution du modèle de production internationale. Une telle approche du développement des ZES garantit que les politiques correspondantes ne restent pas des interventions isolées, mais deviennent au contraire des moyens de mieux diffuser l'innovation et les connaissances dans les régions d'accueil. Enfin, l'émergence ou non des ZES africaines en tant que pôles majeurs pour l'activité productive des économies africaines dépendra de la capacité des décideurs politiques à créer un consensus et une adhésion des différentes couches de la société et des acteurs économiques impliqués dans toutes les étapes du développement des zones.

6.1 VUE D'ENSEMBLE DU MANUEL

Le présent manuel s'est principalement concentré sur la dynamique des ZES dans le contexte africain et sur la manière de s'assurer que ce type d'intervention de développement produise les meilleurs résultats tout en minimisant les risques potentiels. Il a livré, à la fois, un compte-rendu détaillé de la situation actuelle des ZES, en s'appuyant sur les pratiques en Afrique et ailleurs dans le monde, et une série de scénarios futurs et de recommandations pour élever les zones au rôle de moteurs du développement économique au-delà de leurs frontières. D'une manière plus générale, le manuel propose un guide pragmatique couvrant les différentes étapes - et les obstacles - que les décideurs rencontrent habituellement dans le processus de mise en place de programmes de ZES. Bien que les éléments présentés ici puissent servir de référence pertinente pour les ZES des pays en développement et émergents partout dans le monde, la présente étude s'est spécifiquement penchée sur les opportunités et les difficultés spécifiques à l'Afrique qui ont influencé, et continuent de le faire, l'évolution des zones sur le continent.

Le chapitre 1 est consacré au contexte général dans lequel s'inscrit le développement des ZES africaines. Il met notamment en évidence un certain nombre de tendances qui pourraient influencer le devenir des ZES sur le continent. Avec l'émergence de tendances telles que la durabilité, la nouvelle révolution industrielle et la régionalisation de la production internationale, les ZES africaines doivent s'adapter en permanence aux changements de l'environnement afin de s'assurer que leurs propositions de valeur ne s'érodent pas. Ce chapitre présente également l'objectif et la structure du manuel.

Le chapitre 2 livre une vue d'ensemble systématique des ZES africaines, en soulignant leurs principales caractéristiques, de leur évolution au cours des dernières décennies jusqu'à leur contribution à l'emploi en passant par les grandes lignes des programmes de ZES.

L'analyse détaille l'importance et la portée croissantes des ZES en tant qu'outil de développement économique parmi les pays africains ces dernières années. Depuis les années 2000, en particulier, les ZES sont devenues un instrument de développement économique de plus en plus populaire. Au cours de cette période, le continent a connu une explosion de zones sans précédent, tant par des initiatives de pays aux niveaux de développement élevés que par des PMA.

On distingue ici plusieurs tendances. Premièrement, les zones africaines s'orientent progressivement vers des ZES de grande superficie et des modèles plus intégrés, s'éloignant du modèle plus traditionnel de type enclave qui dominait au départ. Cette transition progressive n'en est encore qu'à ses débuts et, bien que des pays incluant l'Afrique du Sud, l'Égypte et le Kenya aient mis en place de nouveaux régimes de ZES parallèlement à des régimes de ZFE préexistants, l'approche dominante du développement des zones - c'est-à-dire basée sur les ZFE - reste prédominante en Afrique. Deuxièmement, et à l'exception d'un nombre limité de pays, le rôle des zones africaines en tant que moteurs de l'emploi et de l'activité industrielle au niveau national n'a jusqu'à présent pas répondu aux attentes. Par rapport à leurs homologues d'Asie et d'Amérique centrale, les ZES africaines représentent, en moyenne, une part plus faible de l'emploi national. En outre, les zones africaines accueillent généralement un plus petit nombre d'entreprises que les zones situées ailleurs dans les pays en développement et émergents. Troisièmement, les ZES africaines ont tendance à s'appuyer davantage sur les exigences en matière d'établissement et de fonctionnement. Une telle approche peut contribuer à leur propre perte étant donné qu'elle érige des obstacles importants au développement de liens en amont et en aval entre les entreprises implantées dans les ZES et l'économie d'accueil. En fin de compte, les données découlant de l'aperçu des ZES africaines, ainsi que des conclusions antérieures attestant de leur sous-performance (par exemple, Farole, 2011), font douter de l'impact des zones sur le continent. Ces constats appellent également une analyse de ce qui fonctionne - et de ce qui pourrait être amélioré - afin de stimuler les performances des ZES et de garantir que leurs avantages socio-économiques se répercutent sur les économies environnantes - en d'autres termes, afin de faire en sorte que les ZES en Afrique deviennent ce qu'elles doivent être : une source d'innovation, de productivité, d'emploi et de dynamisme économique pour les régions où elles sont situées.

Le chapitre 3 aborde la relation entre les ZES africaines et l'introduction des ACR, en mettant l'accent sur la ZLECAf. Ses différentes sections soulignent les implications, tant positives que négatives, qui peuvent découler de la poursuite simultanée de l'intégration régionale dans le cadre des ALE et des stratégies de développement basées sur les ZES. Elles soulignent également la complexité persistante causée par l'imbroglio de lois relatives aux ZES aux différents niveaux de gouvernance - national, régional et international. Il est essentiel de comprendre comment l'intégration commerciale régionale en Afrique est susceptible d'affecter le domaine des activités des ZES afin de tirer parti des nouvelles opportunités offertes aux parties prenantes des ZES par l'expansion du commerce. À cet égard, la capacité à exploiter les différences et les complémentarités régionales, par exemple, par le biais de ZES frontalières et transfrontalières, déterminera de plus en plus le sort des zones africaines.

Le chapitre 4 se concentre sur six domaines thématiques liés au développement des ZES, à savoir (i) l'orientation stratégique, (ii) le rôle de la promotion des investissements et de la collaboration institutionnelle, (iii) le contexte local, (iv) les partenariats internationaux, (v) les normes ESG au sein des zones et (vi) les gains dynamiques indirects que les ZES peuvent théoriquement offrir. La pertinence de ces domaines d'action découle à la fois des

tendances actuelles sur le continent et des dernières recherches, qui les décrivent comme étant essentiels à la réussite des zones. Des exemples les plus réussis de l'île Maurice et du Maroc aux zones nouvellement créées en Afrique de l'Est et de l'Ouest, le chapitre présente un certain nombre d'études de cas, analysant les pratiques africaines et mettant en évidence les principaux enseignements tirés. L'inclusion de cas non africains permet, en outre, d'identifier les meilleures pratiques de zones qui bénéficient d'une histoire plus longue que la plupart des ZES africaines et qui sont mieux à même de livrer des meilleures pratiques pouvant être adaptées au développement de nouvelles zones ou à l'amélioration des zones existantes.

Les études de cas illustrent le potentiel des pratiques réussies qui méritent d'être explorées par les décideurs politiques désireux de tirer le meilleur parti des zones, tout en fournissant des indications et des recommandations sur les pièges à éviter dans le développement et la mise en œuvre des zones. Les partenariats internationaux peuvent, par exemple, servir de tremplin pour une réussite à long terme, comme en témoigne le SIP Chine-Singapour. Mais même dans les cas les plus réussis de partenariats internationaux, il est nécessaire de surveiller les processus afin de minimiser le risque de problèmes de coordination et de décalage entre les parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre de la zone. Cela nécessite souvent la création de comités de coordination et d'autres mécanismes institutionnels. Les avantages dynamiques, essentiels pour mesurer le succès d'une zone, doivent être pris en compte de manière proactive, comme le montrent les incubateurs d'entreprises au Kenya. De même, la formulation de meilleures normes ESG dans un contexte d'accroissement de la compétitivité au niveau de l'entreprise peut s'avérer une stratégie gagnante pour encourager les efforts de protection environnementale et sociale, comme le montrent les données de l'Afrique du Sud et du Viet Nam. Enfin, une conclusion convaincante se dégage de l'ensemble des études de cas : les zones qui bénéficient de rendements plus importants et durables sont celles qui se caractérisent par un effort proactif, concerté et axé sur la demande, impliquant le secteur privé (souvent représenté par les entreprises de la zone) et différents niveaux de gouvernement, afin de s'attaquer aux difficultés au fur et à mesure qu'elles se forment.

Le chapitre 5 synthétise les principaux thèmes du manuel et présente une série d'enseignements et de recommandations politiques pratiques, découlant à la fois des meilleures pratiques internationales et des dernières recherches. Les lignes directrices qui y sont formulées mettent en avant la nature spécifique du contexte du développement des ZES et de ses évolutions, soulignant ainsi le rôle des interventions politiques sensibles au lieu par rapport aux politiques aveugles et générales. Loin d'être des postulats définitifs et simplistes, les enseignements tirés appellent une discussion plus approfondie et une adaptation à la lumière des opportunités et contraintes externes et internes qui évoluent au fil du temps dans des régions et pays particuliers. Du modèle de gouvernance au type de ZES, chaque option est susceptible de mieux convenir à certains pays qu'à d'autres et à des moments précis. Plus généralement, le chapitre explore l'importance d'une spécialisation et d'une mise à niveau progressives - en termes de secteurs cibles et de type de zone, par exemple - le long de l'échelle de développement des ZES, comme l'a déjà souligné la CNUCED dans le Rapport sur l'investissement dans le monde 2019. Cela étant, il est possible d'isoler certaines caractéristiques qui ont été reconnues comme étant généralement plus propices au succès, telles que l'emplacement stratégique de la zone et l'autonomie de son autorité. Parmi les facteurs de réussite essentiels figurent le choix de l'emplacement, les mesures de facilitation des affaires et des investissements, les infrastructures et les services fournis, ainsi que l'engagement politique. Un modèle commercial viable et rentable est également

la clé du succès à long terme. La nature multidimensionnelle du développement d'une zone est souvent à l'origine de la faible performance des stratégies toutes faites ou universelles. Les décideurs peuvent donc trouver dans ces lignes directrices un outil utile lors de la création de nouvelles zones ou de la rénovation de zones existantes.

6.2 VERS DES ZES PLUS DURABLES ET À PLUS FORT IMPACT

Les ZES ont traditionnellement été vendues comme une panacée pour le développement économique. Le succès d'un nombre relativement restreint de zones - situées pour la plupart dans les pays d'Asie de l'Est - à transformer des régions en retard en « fenêtres sur le monde » a été salué dans le monde entier par les chercheurs et les praticiens. Le cas de Shenzhen, un village de pêcheurs endormi devenu un poids lourd de l'économie, a suscité un grand intérêt chez les décideurs politiques. Ces derniers ont été fascinés par ce que les ZES pouvaient accomplir et par le rythme de la transformation territoriale induite par les stratégies de développement basées sur les zones, dans les cas les plus réussis. Par conséquent, et sans surprise, de nombreux pays du monde en développement, notamment en Afrique, ont adopté les zones comme moyen de changer et de réorganiser leurs économies. Selon l'argumentaire en faveur des zones, la mise en place de ZES offre un scénario gagnant-gagnant sur un plateau d'argent : les gouvernements peuvent dynamiser des régions entières en promulguant des réformes génératrices de croissance sur le territoire restreint des zones.

Comme c'est souvent le cas lorsque les stratégies de développement sont soumises à l'épreuve de la mise en œuvre, les performances d'un grand nombre de politiques relatives aux ZES sont restées bien en deçà des attentes. Les résultats observés en Afrique, en particulier - à quelques exceptions près - ont, jusqu'à présent, laissé beaucoup à désirer. Comme indiqué tout au long du manuel, les zones africaines n'ont pas donné les résultats escomptés, non seulement en termes de gains économiques promis, tels que l'augmentation des exportations, des IDE et de l'emploi, mais aussi s'agissant de la génération d'avantages plus dynamiques attendus par les communautés locales et le pays dans son ensemble, où leur bilan n'a pas été à la hauteur des perspectives initiales. Loin d'être des tremplins vers un meilleur dynamisme économique, de nombreuses zones africaines sont restées des enclaves isolées, faiblement reliées à l'économie locale ou nationale. Cet échec est attribuable à un large éventail de difficultés et d'obstacles endémiques dans plusieurs pays africains et, plus généralement, dans les économies en développement. En ce sens, les programmes de ZES n'ont pas été épargnés par le sort d'autres stratégies de développement mises en œuvre précédemment, des initiatives politiques qui étaient aussi fréquemment présentées comme des recettes miracles pour le développement sur le papier, mais qui n'ont pas atteint leurs objectifs lorsqu'elles ont été confrontées aux contraintes de la réalité de nombreuses régions africaines.

Les ZES peu performantes ont des implications qui vont au-delà du simple fait de ne pas répondre aux attentes. Premièrement, en l'absence de preuves solides d'un impact transformateur des zones, un ressentiment peut naître à l'égard des incitations et des privilèges dont bénéficient les entreprises basées dans les ZES par rapport aux entreprises opérant en dehors des zones. Les allégations de concurrence déloyale peuvent enflammer les débats politiques nationaux - et de plus en plus régionaux, comme dans le cas de la ZLECAf - sur le fondement économique de ces conditions commerciales privilégiées. Lorsque les données de terrain ne justifient pas des interventions politiques généreuses, le mécontentement peut s'étendre, mettant en péril l'analyse de rentabilité à l'appui de la création de nouvelles zones et le soutien aux zones existantes.

Deuxièmement, les ZES peu performantes représentent un coût d'opportunité important, car les ressources considérables consacrées à la conception, à l'établissement et à la mise en œuvre des zones détournent des fonds dont d'autres domaines de développement ont grandement besoin. Ce manuel a souligné à plusieurs reprises l'ampleur des investissements nécessaires à la réalisation des zones. La création de nouvelles zones implique généralement des investissements de plusieurs millions de dollars et, parfois, un endettement supplémentaire qui pèse sur les finances publiques. Parallèlement, d'autres domaines d'action, de l'éducation à la santé, exigent le même type de dépenses en capital pour renforcer les capacités et améliorer le niveau de vie. Une fois encore, l'absence de tout signe de retombées provenant des ZES peut remettre en question la logique sous-jacente de l'octroi de traitements préférentiels généreux à un nombre limité d'entreprises actives dans des industries spécifiques.

Afin de justifier les dépenses d'investissement non négligeables consenties pour la création de zones, les responsables politiques doivent repenser la manière dont ces dernières ont été conçues et mises en œuvre, tout en veillant à ce qu'elles apportent davantage d'innovation, de productivité et d'emploi, ainsi qu'une croissance économique durable. Les tentatives visant à exploiter pleinement le potentiel des ZES doivent aller au-delà de la réalisation des objectifs les plus fondamentaux qui ont jusqu'à présent caractérisé de nombreux programmes de ZES, tels que l'augmentation des exportations et des IDE, et qui sont souvent éphémères. Au contraire, l'amélioration des performances des ZES sous-entend que les entreprises des zones se connectent aux entreprises locales et nationales ainsi qu'à d'autres entreprises dans toute l'Afrique. Cela implique de créer des réseaux locaux et de favoriser l'amélioration de la capacité d'innovation des entreprises locales, tout en facilitant leur insertion dans les chaînes de valeur mondiales et régionales.

D'un point de vue réaliste, il est peu probable que des objectifs aussi vastes soient atteints par des politiques ZES isolées. Ainsi que le montre le présent rapport, des politiques isolées ne peuvent pas tout faire. Lorsqu'une zone est peu performante pendant des années, voire des décennies, ce n'est pas uniquement la conséquence du type d'incitations fiscales offertes par le programme ZES, de l'ampleur des subventions sur les loyers et les services publics accordées aux entreprises, ou du modèle de gestion de la ZES. Ce qui peut souvent redresser les zones peu performantes réside dans la capacité des interventions politiques à améliorer les conditions des acteurs économiques où les zones opèrent. Cela peut impliquer, dans certains cas, la mise en place de politiques complémentaires visant à améliorer les compétences, la compétitivité et l'accessibilité des entreprises des régions où sont situées les ZES. À cet égard, comme l'illustrent divers exemples étudiés plus haut, les mesures politiques visant à remédier aux pénuries de compétences et/ou au sous-développement du capital humain, à l'insuffisance des infrastructures de transport et aux goulets d'étranglement réglementaires peuvent considérablement contribuer à stimuler le dynamisme économique à l'intérieur et à l'extérieur des ZES. Cependant, même les observations présentées sur des projets mis en place dans d'autres pays émergents - par exemple, des programmes de zones en Colombie, au Honduras et dans les pays asiatiques - révèlent des initiatives essentiellement fragmentaires. Pour tirer le meilleur parti du potentiel des ZES, des marges d'amélioration substantielles subsistent.

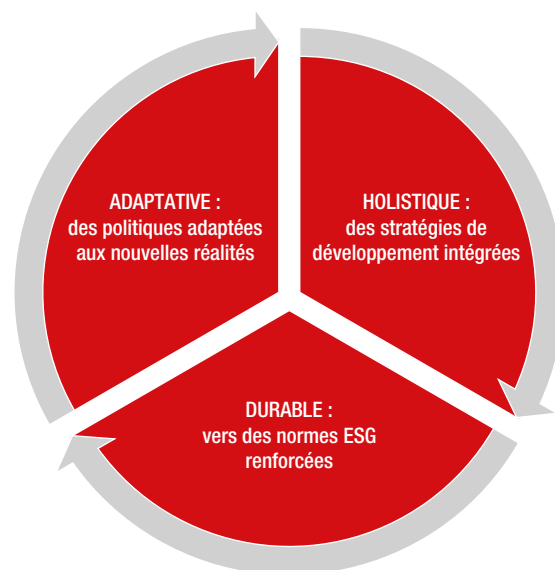
En outre, la dimension institutionnelle - souvent négligée par de nombreuses stratégies de développement - doit être intégrée dans la conception et la mise en œuvre de ces interventions politiques globales. Outre les pénuries ou les déficiences en matière de capital humain et de dotations en infrastructures, les goulets d'étranglement et les obstacles institutionnels

peuvent limiter et décourager la capacité d'innovation des acteurs économiques locaux. Les institutions agissent comme un facteur médiateur qui influence l'efficacité de toute stratégie de développement. Il est donc essentiel de s'attaquer aux dispositions institutionnelles spécifiques - les politiques, les systèmes et les processus dont disposent les organisations pour légiférer, planifier et gérer leurs activités de manière efficace et pour se coordonner avec d'autres afin de remplir leur mandat - qui peuvent compromettre la capacité des territoires à passer d'une situation fermée à l'innovation à une situation ouverte à cette dernière.

Outre la nécessité de créer des stratégies de développement globales qui agissent sur la réalité multiforme de l'écosystème socio-économique d'un territoire pour augmenter les performances de la zone, les politiques de la prochaine génération de ZES doivent être dotées de propriétés à l'épreuve du temps, à même de résister aux chocs des chaînes de valeur mondiales, de la consommation et des cadres réglementaires. Les progrès technologiques rapides, le regain d'intérêt pour la protection de l'environnement et le changement climatique, l'évolution des modèles d'agglomération et la menace de guerres commerciales et de rivalités internationales peuvent en effet rendre progressivement obsolètes les propositions de valeur des ZES. Il en résulte comme conséquence indésirable que la main-d'œuvre bon marché, la faible conformité ESG et la forte dépendance à l'égard des préférences commerciales font perdre aux ZES leur attrait aux yeux des investisseurs.

Afin de développer des stratégies globales à même de stimuler les performances des zones et d'éviter la détérioration des conditions commerciales des ZES, il est impératif d'adopter une nouvelle approche de développement des zones, dans le cadre de laquelle les interventions politiques basées sur les ZES s'articulent autour de trois dimensions : une dimension holistique, une dimension durable et une dimension adaptative (figure 43).

Figure 43. Les trois dimensions clés de ZES à l'épreuve du temps et orientées vers la croissance



Les interventions holistiques considèrent les ZES comme faisant partie de stratégies intégrées plus larges. Comme nous l'avons vu à plusieurs reprises au cours de l'analyse, les ZES ne fonctionnent pas dans le vide, et il arrive souvent que des facteurs contextuels induits par le gouvernement façonnent le destin de zones spécifiques. La proposition de valeur d'une zone dépourvue de dotations en infrastructures - non seulement à l'intérieur de ses frontières mais aussi dans la région environnante - sera probablement fortement affaiblie par les coûts commerciaux élevés induits par de longs délais de livraison. Une zone qui ne dispose pas de compétences adéquates dans son économie locale et régionale peut même ne pas attirer les investisseurs, car ceux-ci peuvent avoir du mal à trouver les ressources humaines adéquates. Une zone située au cœur d'un environnement politiquement instable peut ne pas réussir à rassurer suffisamment les investisseurs étrangers par le seul recours à des mesures de protection des investissements. De même, une zone située dans une région pointée du doigt pour sa dégradation de l'environnement et du travail peut faire fuir les investisseurs, poussés par des craintes liées au risque de réputation. Au niveau institutionnel, cette approche holistique peut être mise en œuvre en élargissant le périmètre d'intervention des ZES, et donc en incluant les domaines politiques connexes, avec leurs ministères et leurs parties prenantes, dans les phases de conception et de mise en œuvre. En fin de compte, les ZES bénéficient de l'alignement des politiques de transport, d'éducation, institutionnelles, sociales et environnementales, qui se renforcent mutuellement pour atteindre des objectifs communs.

La dimension durable des politiques relatives aux ZES se déploie sur au moins deux axes : l'un économique et l'autre socio-environnemental. Ces deux axes sont indissociables mais ne sont pas nécessairement en conflit et ne constituent pas des alternatives. Sur le plan économique, il est primordial d'assurer la viabilité commerciale et financière des zones dès le début de leurs activités. Comme l'ont montré les chapitres précédents, les zones peu performantes peuvent entraîner une mauvaise affectation des ressources publiques, se heurter au soutien peu enthousiaste des communautés locales et ne pas parvenir à une viabilité économique à long terme. Sur le plan socio-environnemental, la durabilité environnementale et, plus largement, les modèles de croissance fondés sur les ODD vont gagner de plus en plus d'intérêt, compte tenu des récents changements dans les décisions stratégiques des entreprises multinationales, motivés par la réaffirmation de la coopération internationale dans la lutte contre le changement climatique. Dans ce contexte, un modèle commercial négligeant la durabilité à la fois en matière d'environnement et d'emploi est peu susceptible de voir le jour dans un avenir proche. À cet égard, la présente étude, avec ses exemples de parcs éco-industriels, démontre qu'il est possible de trouver une synthèse entre les logiques économiques et socio-environnementales. En se concentrant sur les ODD, les zones se réorienteront vers la fabrication d'intrants nécessaires à la production d'énergies renouvelables et d'autres secteurs traditionnellement verts. Ainsi, des zones de tous les secteurs cibles, même les plus polluants, mettront en œuvre des normes ESG plus strictes et amélioreront leur capacité à suivre et à évaluer les performances ESG. Catalyser l'investissement vert et à impact peut s'avérer extrêmement fructueux dans les prochaines décennies, car les investisseurs internationaux essaient de combiner rendements et impact positif.

Enfin, un programme ZES adaptatif et flexible tient compte de la mutabilité de la réalité actuelle, qui affecte à son tour les avantages concurrentiels marginaux que les ZES peuvent obtenir. En ce sens, les ZES deviennent un chantier permanent, dans le cadre duquel les incitations, les services et les autres outils de facilitation des échanges et des investissements sont adaptés à l'évolution des circonstances. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, plus une ZES se développe, plus il faut faire des efforts pour s'assurer qu'elle dynamise efficacement

l'économie environnante. En outre, le type d'investisseurs et le secteur cible global des ZES sont susceptibles de fluctuer au fil du temps en suivant l'évolution des modèles de CVM, l'adoption des technologies numériques, les tendances de l'intégration régionale et, comme déjà mentionné, l'impératif du développement durable. Par conséquent, les zones qui se préparent à s'adapter à tous ces changements ont plus de chances de réussir. Dans la pratique, cela peut impliquer d'évaluer en permanence les performances du programme de ZES et de renforcer les indicateurs de suivi et d'évaluation, de passer à des industries à plus haute technologie le moment venu ou, comme le montre le chapitre 4, de repenser la raison d'être des zones afin de tirer parti des opportunités découlant de la consolidation des CVR.

L'élaboration de programmes de ZES holistiques, durables et adaptables est loin d'être une tâche aisée. Cette vision est confrontée à d'importants défis, qui tiennent surtout à la complexité du développement des ZES. Ces obstacles ne pourront être surmontés qu'avec une forte volonté de toutes les couches de la société de faire de ces zones un succès. En ce sens, l'élaboration des politiques relatives aux ZES revient à adopter une démarche multipartite dans le cadre de laquelle chaque partie prenante - qu'il s'agisse du secteur public, des entreprises privées ou de la société civile dans son ensemble - peut jouer un rôle central non seulement pour créer un consensus et un soutien publics en faveur de la création de zones, mais aussi pour garantir le succès global d'interventions souvent coûteuses. Dans ce processus, un effort concerté des décideurs de l'ensemble de la société est essentiel afin de garantir que la création de ZES ne devienne pas un autre outil de développement au profit de quelques-uns, mais une véritable source de connaissances, d'innovation et de nouvelles pratiques qui commencent à se répandre dans toute l'Afrique à l'appui d'un développement plus durable et résilient sur le plan économique, social et environnemental.

BIBLIOGRAPHIE



BIBLIOGRAPHIE

- ACCEDE. (2020). *Development Dilemmas of South Africa's Special Economic Zone Industrialisation Policy – the Case of Musina-Makhado Energy Metallurgical Special Economic Zone and its Potential Socio-economic Impact*. Cape Town: African Centre for Citizenship & Democracy.
- ADB. (2018). *The Role of Special Economic Zones in Improving Effectiveness of Greater Mekong Subregion Economic Corridors*. Manila: Asian Development Bank.
- AEZO. (2019). *African Economic Zones Outlook 2019*. Tangier: African Economic Zones Organization.
- _____. (2021). *African Economic Zones Outlook 2021*. Tangier: African Economic Zones Organization.
- AfDB. (2016). *Feed Africa: Strategy for Agricultural Transformation in Africa 2016–2025*. Abidjan: African Development Bank.
- _____. (2021). "Ghana economic outlook". African Development Bank. <https://www.afdb.org/en/countries/west-africa/ghana/ghana-economic-outlook..>
- African Union. (2021). "Regional economic communities". <https://au.int/en/organs/recs>.
- Aggarwal, A. (2019). "SEZs and economic transformation: towards a developmental approach". *Transnational Corporations Journal*, 26(2), pp. 27-47.
- Alder, S., Shao, L. & Zilibotti, L. (2013). "The effect of economic reform and industrial policy in a panel of Chinese cities". Meeting Papers 2013 No. 1309, Society for Economic Dynamics.
- Alkon, M. (2018). "Do special economic zones induce developmental spillovers? Evidence from India's states". *World Development*, 107, pp. 396-409.
- Akinci, G. & Crittelle, J. (2008). *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*. Washington, DC: FIAS.
- Ambroziak, A. A. & Hartwell, C. A. (2018). "The impact of investments in special economic zones on regional development: the case of Poland". *Regional Studies*, 52(10), pp. 1322-1331.
- Angko, W. (2014). "Analysis of the performance of export processing zones in Ghana". *Journal of Business Administration and Education*, 5(1), pp. 1-43.
- ASEAN. (2016). *ASEAN Guidelines for Special Economic Zones (SEZs) Development and Collaboration*. Jakarta: Association of Southeast Asian Nations.
- _____. (2021). "ASEAN Free Trade Area (AFTA) Council". 15 January. <https://asean.org/asean-economic-community/asean-free-trade-area-afta-council>.
- ASEZ. (2019). *Annual Report 2018/19*. Cape Town: Atlantis Special Economic Zone.
- Authority of the Freeport Area of Bataan. (2020). "History". https://afab.gov.ph/?page_id=29.
- Baissac, C. (2011). "Brief history of SEZs and overview of policy debates". In T. Farole, *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences* (pp. 23-60). Washington, DC: World Bank.
- Balchin, N., Gelb, S., Kennan, J., Martin, H., Willem te Velde, D. & Williams, C. (2016). *Developing Export-Based Manufacturing in Sub-Saharan Africa*. London: Overseas Development Institute.

- Bhagwati, J. (1995). "US trade policy: The infatuation with FTAs". In C. Barfield (ed.), *The Dangerous Obsession with Free Trade Areas* (pp. 1-18). Washington, DC: AEI Press.
- Bhorat, H., Kanbur, R. & Stanwix, B. (2017). *Minimum Wages in Sub-Saharan Africa: A Primer*. Washington, DC: World Bank.
- The Big Four. (2020). "The Big Four: empowering the nation". <https://big4.delivery.go.ke/>.
- Boschma, R. (2005). "Proximity and innovation: a critical assessment". *Regional Studies*, 39(1), pp. 61-74.
- Bost, F. (2019). "Special economic zones: methodological issues and definition." *Transnational Corporations*, 26(2), pp. 141-153.
- Bräutigam, D. & Tang, X. (2012). "Economic statecraft in China's new overseas special economic zones: Soft power, business or resource security?" *International Affairs*, 4(88), pp. 799-816.
- _____. (2014). " 'Going global in groups': Structural transformation and China's special economic zones overseas". *World Development*, 63, pp. 78-91.
- Bräutigam, D., Farole, T. & Xiaoyang, T. (2010). *China's Investment in Special Economic Zones in Africa*. Washington, DC: World Bank.
- BSR. (2011). *HERproject: Health Enables Returns*. Cairo: BSR.
- Cairo for Investment and Development (2019). "Robbiki Leather City redefines leather clusters regionally". Cairo.
- CALI .(2020). "China-Africa Lekki Investment Company profile". <http://www.calekki.com/col/col25477/index.html>.
- Castells, M. (2014). *Technopoles of the World: The Making of 21st Century Industrial Complexes*. New York: Routledge.
- Centre of Government and Delivery (2020). "Reflecting on the 'how' of Ethiopia's industrialisation push". <https://institute.global/advisory/reflecting-how-ethiopias-industrialisation-push>.
- Chen, X. (2019). "Change and continuity in special economic zones: a reassessment and lessons from China". *Transnational Corporations*, 26(2), pp. 49-74.
- Ciżkowicz, P., Ciżkowicz-Pękała, M., Pękała, P. & Rzońca, A. (2017). "The effects of special economic zones on employment and investment: a spatial panel modeling perspective". *Journal of Economic Geography*, 17(3), pp. 571-605.
- Coega Development Corporation. (2020a). "Coega has a heart for the development of small businesses". <https://www.coega.co.za/NewsArticle.aspx?objID=105&id=14760>.
- _____. (2020b). *Integrated Annual Report 2019/20*. Port Elizabeth: Coega Development Corporation.
- _____. (2020c). *SMME Development Unit: a Catalyst for the Championing of Socio-economic Development*. Port Elizabeth: Coega Development Corporation.
- _____. (2021). "Coega Special Economic Zone". <https://www.coega.co.za/Content.aspx?objID=84>.
- COMCEC. (2017). *Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience*. Ankara: Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation, OIC.
- Creskoff, S. & Walkenhorst, P. (2009). *Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

- Cullinan, M. & Wellman, U. (2020). *The Atlantis Greentech SEZ: Resilient, low-carbon, socially inclusive industrialisation*. Cape Town: Atlantis Special Economic Zone.
- de Melo, J. & Twum, A. (2020). *Supply Chain Trade in East Africa: Prospects and Challenges*. London: International Growth Centre.
- Deloitte. (2014). *Proposed Greentech Special Economic Zone at Atlantis*. Johannesburg: Deloitte.
- Dobronogov, A. & Farole, T. (2012). *An Economic Integration Zone for the East African Community: Exploiting Regional Potential and Addressing Commitment Challenges*. Washington, DC: World Bank.
- Dube TradePort. (2020). *Annual Performance Plan*. Kwazulu-Natal: Dube TradePort Corporation.
- ECA. (2017). *Assessing Regional Integration in Africa: Bringing the Continental Free Trade Area About*. Addis Ababa: Economic Commission for Africa.
- EDB. (2021a). "Board members". Economic Development Board, Singapore. <https://www.edb.gov.sg/en/about-edb/our-team/board-members.html>.
- _____. (2021b). "Economic Development Board: Trade and Investment Platform for Africa". <https://www.edbmauritius.org/trade-africa>.
- EIC (2017). *Industrial Parks in Ethiopia: Incentives Package*. Addis Ababa: Ethiopian Investment Commission.
- ELIDZ (2014). *Annual Report 2013/2014*. East London: East London Industrial Development Zone.
- _____. (2020). *Annual Report 2019/2020*. East London: East London Industrial Development Zone.
- _____. (2021). "Corporate Social Investment". <https://www.elidz.co.za/corporate-social-investment>.
- Engman, M., Onodera, O. & Pinali, E. (2007). *Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development*. Paris: OECD Trade Committee.
- Enright, M. J. (2003). "Regional clusters: what we know and what we should know". In M. J. Enright, *Innovation Clusters and Interregional Competition* (pp. 99-129). Berlin: Springer.
- EPZA. (2009). "Information for prospective investors in Kenya's EPZs". Nairobi: Export Processing Zones Authority.
- _____. (2018). *Export Processing Zones Programme: Annual Report 2018*. Nairobi: Export Processing Zones Authority.
- _____. (2019). *Export Processing Zones Programme: Annual Performance Report 2019*. Nairobi: Export Processing Zones Authority.
- Ethiopian Investment Commission (2021). "Incentive package". <http://www.investethiopia.gov.et/index.php/investment-process/incentive-package.html>.
- Farole, T. (2010). *Second Best? Investment Climate and Performance in Africa's Special Economic Zones*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2011). *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Farole, T. & Akinci, G. (2011). *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Washington, DC: World Bank.

- Farole, T. & Kweka, J. (2011). "Institutional best practices for special economic zones: An application to Tanzania". *Africa Trade Policy Notes*.
- Farole, T. & Moberg, L. (2014). *It Worked in China, So Why Not in Africa? The Political Economy Challenge of Special Economic Zones*. Helsinki: ONU-WIDER.
- Farole, T., & Winkler, D. (2014). *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*. Washington, DC: World Bank.
- FIAS. (2008). *Special Economic Zones. Performance Lessons Learned and Implications for Zone Development*. Washington, DC: FIAS, World Bank.
- Flatters, F. (2002). *SADC Rules of Origin: Undermining Regional Free Trade*. Johannesburg: TIPS Forum.
- Frick, S. & Rodríguez-Pose, A. (2019). "Are special economic zones in emerging countries a catalyst for the growth of surrounding areas?" *Transnational Corporations Journal*, 26(2), pp. 75-94.
- _____. (2021). "Special economic zones and sourcing linkages with the local economy: Reality or pipedream?" *European Journal of Development Research*, pp. 1-22.
- Frick, S., Rodríguez-Pose, A. & Wong, M. D. (2019). "Toward economically dynamic special economic zones in emerging countries". *Economic Geography*, 95(1), 30-64.
- Fruman, C. & Zeng, D. Z. (2015). *How To Make Zones Work Better in Africa?* Washington, DC: World Bank.
- GAFI. (2021a). "eServices". <http://www.gafi.gov.eg/English/eServices/Pages/default.aspx>.
- _____. (2021b). "Zones". Invest in Egypt. <https://www.investinegypt.gov.eg/English/Pages/zone.aspx>.
- GEIPP. (2020). *Lessons Learnt from Assessing 50 Industrial Parks in Eight Countries against the International Frameworks for EIPs*. Vienna: Global Eco-Industrial Park Programme.
- Ghana Free Zones Authority. (2021). "GFZA at a glance". <https://gfzb.gov.gh/index.php/investment-climate>.
- _____. (2021). "Shama Export Processing Zone". <https://gfzb.gov.gh/index.php/shama-export-processing-zones/>.
- Giannecchini, P. & Taylor, I. (2018). "The eastern industrial zone in Ethiopia: Catalyst for development?" *Geoforum*, 88, pp. 28-35.
- GMIS. (2018). *The Future of Manufacturing – Morocco*. Global Manufacturing and Industrialisation Summit.
- GMS Secretariat. (2015). *Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Programme*. Manila: Asian Development Bank.
- _____. (2018). Greater Mekong Subregion Statistical Database. <https://www.greatermekong.org/stats/index-static.php>.
- Granados, J. (2003). *Export Processing Zones and Other Special Regimes in the Context of Multilateral and Regional Trade Negotiations* (Vol. 10 ed.). Washington: INTAL-IDT.
- Grant, R., Carmody, P. & Murphy, J. T. (2020). "A green transition in South Africa? Sociotechnical experimentation in the Atlantis Special Economic Zone". *Journal of Modern African Studies*, 58(2), pp. 189-211.

- Gumba, D. & Turi, G. (2020). "Cross-border smuggling between Kenya and Ethiopia continues apace". *Enact*, 19 August. <https://enactafrica.org/enact-observer/cross-border-smuggling-between-kenya-and-ethiopia-continues-apace>.
- Hachmeier, K. & Mösele, S. (2019). "Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks in Theorie und Praxis - unter besonderer Berücksichtigung Afrikas". *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik* No. 23.
- Iarossi, G., Mousley, P. & Radwan, I. (2009). *An Assessment of the Investment Climate in Nigeria*. Washington, DC: World Bank.
- IDB. (2019). *Honduras: a Territorial Approach to Development*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- ILO. (2017). *Promoting Decent Work and Protecting Fundamental Principles and Rights at Work in Export Processing Zones*. Geneva: International Labour Organisation.
- IMF. (1990). *Export Processing Zones For Growth and Development: the Mauritian Example*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Trade Administration. (2020a). *Ghana Country Commercial Guide*. https://www.tikzn.co.za/open.php?cat=key_sectors&page=agriculture.
- _____. (2020b). *South Africa Country Commercial Guide*. <https://www.trade.gov/south-africa-country-commercial-guide>.
- Invest in Santander (2021). "Reasons for investing". 15 January. <http://www.investinsantander.co/razones-para-invertir/-education-universities-careers-students-technical-technologies/#>.
- IPDC. (2020). "List of companies in different operational industrial parks". , December. Industrial Park Development Corporation. <http://www.ipdc.gov.et/images/downloads/New/List%20of%20companies%20in%20industrial%20park%20Dec%202020.pdf>.
- _____. (2021). "Bole Lemi Industrial Park. Industrial Park Development Corporation". <http://www.ipdc.gov.et/index.php/en/industrial-parks/bole-lemi-i>.
- Jauch, H. (2002). "Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective". *Environment and Urbanization*, 14(1), pp. 101-113.
- Kechichian, E. & Jeong, M. (2016). *Mainstreaming Eco-Industrial Parks*. Washington, DC: World Bank.
- Kenya Vision 2030. (2020). "Establishment of special economic zones". <https://vision2030.go.ke/project/special-economic-zones>.
- Khandelwal, A. K. & Teachout, M. (2016). *Special Economic Zones for Myanmar*. London: International Growth Centre.
- Khandelwal, A., Macchiavello, R., Teachout, M., Park, S. & Htet, P. T. (2018). *Learning from Thilawa Special Economic Zone*. London: International Growth Centre.
- Kinyondo, A., Newman, C. & Tarp, F. (2016). "The role and effectiveness of special economic zones in Tanzania". Helsinki: WIDER Working Papers 2016/122.
- Koyama, N. (2011). "SEZs in the context of regional integration: creating synergies for trade and investment". In T. Farole, & G. Akinci, *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, Future Directions* (pp. 127-155). Washington, DC: World Bank.
- Krishnan, A., Were, A. & te Velde, D. W. (2019). *Integrating Kenya's Small Firms into Leather, Textiles and Garments Value Chains*. London: Supporting Economic Transformation.

- Kuznetsov, A. V. & Kuznetsova, O. V. (2019). "The success and failure of Russian SEZs: some policy lessons". *Transnational Corporations*, 26(2), pp. 117-139.
- LAPSSET (2021). "Projects". <https://www.lapsset.go.ke/#1461328856794-2dee9bba-e774>.
- Larrain, F. B., Lopez-Calva, L. F. & Rodriguez-Clare, A. (2000). *Intel: A Case Study of Foreign Direct Investment in Central America*. Cambridge: Centre for International Development Harvard University.
- LEDA. (2020). *Musina-Makhado Special Economic Zone Designated Area: Environmental Impact Assessment Report*. Polokwane: Limpopo Economic Development Agency.
- Lekki Free Zone. (2020). *LFZ Master Plan*. <https://lfzdc.org/lfz-master-plan>.
- Madani, D. (1999). *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*. Washington, DC: World Bank.
- Malaver, Y. (2009). "Mercosur and its effects to special economic zones". Unpublished. Investment Climate Department. Washington, DC: World Bank.
- Mangal, M. (2019). *Institutional Structure of Special Economic Zones*. London: International Growth Centre.
- Mansingh, P., Eluri, S. & Sreejesh, N. (2012). *Trade Unions and Special Economic Zones in India*. Geneva: International Labour Organisation.
- Mauritius Africa Fund. (2020). "Mauritius Africa Fund". <http://www.mauritiusafricafund.com>.
- Medalla, E. M. & Balboa, J. D. (2009). *ASEAN Rules of Origin: Lessons and Recommendations for Best Practice*. Manila: PIDS Discussion Papers Series.
- MEDZ. (2017). "Atlantic Free Zone Kenitra". Rabat: MEDZ.
- Mercosur. (2020). "MERCOSUR in brief". 15 January. <https://www.mercosur.int/en/about-mercotur/mercotur-in-brief>.
- Mihretu, M. & Llobet, G. (2017). *Looking Beyond the Horizon: A Case Study of PVH's Commitment to Ethiopia's Hawassa Industrial Park*. Washington, DC: World Bank.
- Mills, G. (2019). *A Tale of Two Free Zones: Learning from Africa's Success*. Johannesburg: The Brenthurst Foundation.
- Ministry of Industry. (2021). "Midparc integrated industrial park". Zones industrielles. <http://www.zonesindustrielles.ma/fiche-zone/midparc/17?activite=&district=&lang=en>.
- Ministry of Industry, Commerce and Investment. (2021). "Midparc". <http://www.zonesindustrielles.ma/fiche-zone/midparc/17?activite=&district=&lang=en>.
- Morrisett, J. (2000). *Foreign Direct Investment in Africa: Policies Also Matter*. Washington, DC: World Bank.
- MTI. (2018). "Robbiki Leather City Mega Project". Cairo: Ministry of Trade and Industry.
- Narula, R. & Zhan, J. X. (2019). "Using special economic zones to facilitate development: policy implications". *Transnational Corporations*, 26(2), pp. 1-25.
- Newman, C. & Page, J. (2017). *Industrial Clusters: The Case for Special Economic Zones in Africa*. Dublin: ONU-WIDER.
- OECD. (2009). *Towards Best Practice Guidelines for the Development of Economic Zones*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- _____. (2010). *Aid-for-trade: Case Story*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- _____. (2015). *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- _____. (2017). *Cross-border Co-operation and Policy Networks in West Africa*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Okereke, C., Coke, A., Geebreyesus, M., Ginbo, T., Wakeford, J. J. & Mulugetta, Y. (2019). "Governing green industrialisation in Africa: assessing key parameters for a sustainable socio-technical transition in the context of Ethiopia". *World Development*, 115, pp. 279-290.
- Page, J. & Tarp, F. (2017). *The Practice of Industrial Policy: Government–Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Parshotam, A. (2018). *Can the African Continental Free Trade Area Offer a New Beginning for Trade in Africa?* Johannesburg: South African Institute of International Affairs.
- Petroleum Commission Ghana. (2020). "Parliament okays establishment of Petroleum Hub Dev't Corporation". 23 October. <https://www.petrocom.gov.gh/nigeria-nnpc-records-%E2%82%A620-36billion-trading-surplus-in-july-2-2-2>.
- PSD. (2021). "Who we are". Penang Skills Development Centre. <https://www.psd.org.my/about>.
- RDB. (2021). "special economic zone". Rwanda Development Board. <https://rdb.rw/departments/sez-and-exports>.
- _____. (2021). "How to obtain a Special Economic Zone user licence". Rwanda Development Board. <https://businessprocedures.rdb.rw/procedure/237/188?!=en>.
- Republic of Kenya. (2015). *Special Economic Zones Act*. Nairobi: National Council for Law Reporting.
- Rolfe, R. J., Woodward, D. P. & Kagira, B. (2004). Footloose and tax-free: incentive preferences in Kenyan export processing zones. *South African Journal of Economics*, 72(4), pp. 784-807.
- SADC. (2015). *SADC Industrialisation Strategy and Roadmap: 2015–2063*. Gaborone: SADC.
- SARS. (2021). "Special economic zones". South African Revenue Service. <https://www.sars.gov.za/customs-and-excise/registration-licensing-and-accreditation/special-economic-zones/>.
- Saygili, M., Peters, R. & Knebel, C. (2018). *African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reductions*. Geneva: UNCTAD.
- SCZone. (2021). "Overview". <https://sczone.eg/works/why-sczone/#1604929869672-1d465ce6-1ad8>.
- Shakir, M. H. & Farole, T. (2011). "The thin end of the wedge: Unlocking comparative advantage through EPZs in Bangladesh". In T. Farole, *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges and Future Directions* pp. 25-46. Washington, DC: World Bank.
- Spar, D. (1998). *Attracting High Technology Investment*. Washington, DC: FIAS, International Finance Corporation.
- Stats SA. (2019, April 4). "Five facts about poverty in South Africa". <http://www.statssa.gov.za/?p=12075#:~:text=The%20provinces%20with%20the%20highest,population%20were%20living%20in%20poverty>.

- TMZ. (2021). "Supervisory board". Tanger Med Zone. <https://www.tangermed.ma/en/conseil-de-surveillance>.
- _____. (2019). *Annual Report 2019*. Tangier: Tanger Med Special Agency.
- _____. (2021). "Tanger Med Zone". https://www.tangermedzones.com/en/zone_activites/tanger-free-zones.
- Trade & Investment Kwazulu-Natal. (2020). "Agriculture overview". https://www.tikzn.co.za/open.php?cat=key_sectors&page=agriculture.
- Tuomi, K. (2011). "The role of the investment climate and tax incentives in the foreign direct investment decision: Evidence from South Africa". *Journal of African Business*, 12(1), pp. 133-147.
- Tyson, J. E. (2018). *Financing Special Economic Zones*. London: Overseas Development Institute.
- UNCTAD. (2010a). *Border Zone Industrial Parks: Haiti and the Dominican Republic*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- _____. (2010b). *Report on the Implementation of the Investment Policy Review Ghana*. Geneva: UNCTAD.
- _____. (2017a). *ASEAN Investment Report 2017: Foreign Direct Investment and Economic Zones in ASEAN*. Jakarta: UNCTAD.
- _____. (2017b). *Egypt: Investment Law (2017)*. Geneva: UNCTAD Compendium of Investment Laws.
- _____. (2018). *The Treatment of Goods Originating in Special Economic Arrangements/Zones in the African Continental Free Trade Area*. Geneva: UNCTAD.
- _____. (2019a). *African Continental Free Trade Area: Challenges and Opportunities of Tariff Reduction*. Geneva: UNCTAD.
- _____. (2019b). *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa - Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade*. Geneva: UNCTAD.
- _____. (2019c). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. Geneva: UNCTAD.
- _____. (2020a). *Designing Trade Liberalisation in Africa: Modalities for Tariff Negotiations towards an African Continental Free Trade Area*. Geneva: UNCTAD.
- _____. (2020b). *Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa*. Geneva: UNCTAD.
- _____. (2020c). *World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic*. Geneva: UNCTAD.
- UNDP. (2015). *If Africa Builds Nests, Will the Birds Come? Comparative Study on Special Economic Zones in Africa and China*. New York: United Nations Development Programme.
- UNIDO. (2016). *Global Assessment of Eco-Industrial Parks in Developing and Emerging Countries*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- _____. (2017a). *An International Framework for Eco-Industrial Parks*. Vienna: UNIDO.
- _____. (2017b). *Case Study: Leather Industry Parks*. Vienna: UNIDO.
- _____. (2018a). *Industrial Park Development in Ethiopia*. Vienna: UNIDO.
- _____. (2018b). "Senegal's new industrial park open for business". 18 November, <https://www.unido.org/stories/senegals-new-industrial-park-open-business>.
- _____. (2019). *Case Study: Daiwa Vietnam Co*. Vienna: UNIDO.

- Vats, A., DeClercq, M., Clements, S. & Cheng, X. (2018). *Special Economic Zones as a Tool for Economic Development*. Oliver Wyman.
- Wang, J. (2013). "The economic impact of special economic zones: Evidence from Chinese municipalities". *Journal of Development Economics*, 101, pp. 133–47.
- Warr, P. G. (1987). "Export promotion via industrial enclaves: the Philippines' Bataan Export Processing Zone". *Journal of Development Studies*, 23(2), pp. 220-241.
- Watson, P. (2001). *Export Processing Zones: Has Africa Missed the Boat? Not Yet!* Washington, DC: World Bank.
- Wessendorp, P., Kamiya, M., Bonilla-Feret, S. & Bonera, B. (2020). *Special Economic Zones and Urbanisation*. Geneva: UN-Habitat & UNCTAD.
- Wiggins, S. & Keats, S. (2016). *Rural Demography in the Developing World: What Do We Know and Why It Matters*. Overseas Development Institute, London.
- Williams, E. J. (1995). "The maquiladora industry and environmental degradation in the United States–Mexico borderlands". *St. Mary's Law Journal*, 27, pp. 766-814.
- Wolfowitz, P. (2005). *Ghana – Trade Gateway and Investment Project*. Washington, DC: World Bank.
- Woolfrey, S. (2013). "Special economic zones and regional integration in Africa". In Tralac, *Cape to Cairo: Exploring the Tripartite FTA Agenda* (pp. 108-129). Nairobi: Trade Law Centre.
- World Bank. (2011). *Fostering Women's Economic Empowerment Through Special Economic Zones*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2016). *Special Economic Zones in the Dominican Republic: Policy Considerations for a More Competitive and Inclusive Sector*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2017a). "Athi River EPZ". *Monitoring SEZ: Remote Sensing to Monitor Growth of SEZ*. <http://devseed.com/sez-docs/results/athi-river-epz>.
- _____. (2017b). *Special Economic Zones: an Operational Review of their Impacts*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2019). *Creating Markets in Morocco*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2020a). *Benchmarking Madagascar's Free Zone Competitiveness*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2020b). *The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2020c). "The World Bank in Ethiopia: Overview". <https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview#1>.
- WTO. (2020). "Regional trade agreements". World Trade Organization. https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#:~:text=Facts%20and%20figures,the%20GATT%20or%20the%20WTO%3F.
- Yang, Y. & Gupta, S. (2005). *Regional Trade Arrangements in Africa: Past Performance and the Way Forward*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Yusuf, S. & Nabeshima, K. (2006). *Postindustrial East Asian Cities: Innovation for Growth*. Washington, DC: Stanford University Press.
- Zeng, D. Z. (2011). *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?* Washington, DC: World Bank.

- _____. (2012). *SEZs in Africa: Putting the Cart in Front of Horse?* Washington, DC: World Bank.
- _____. (2015). *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2016a). *Building a Competitive City through Innovation and Global Knowledge: the Case of Sino-Singapore Suzhou Industrial Park*. Washington, DC: World Bank.
- _____. (2016b). "Special economic zones: Lessons from the global experience". London: PEDL Synthesis Paper Series.

MEDIA

- Anchor*. (2012). "EPZ Incubator facilities set to host more enterprises". 4 January. <https://theanchormedia.blogspot.com/2012/01/january-2012-business.html>.
- Anganan, V. (2019). "Mauritius and Madagascar boost garment manufacturing ties". 18 September. https://www.just-style.com/analysis/mauritius-and-madagascar-boost-garment-manufacturing-ties_id137028.aspx.
- Antarikso, S. (2017). "Unilever Indonesia to invest \$500 million in production expansion". Indonesia Investments, June 7. <https://www.indonesia-investments.com/business/business-columns/unilever-indonesia-to-invest-500-million-in-production-expansion/item7883>.
- DAI. (2017). "Development Secretary Priti Patel stresses economic growth in visit to Ethiopia". DAI, February 1. <https://www.dai.com/news/development-secretary-priti-patel-stresses-economic-growth-in-visit-to-ethiopia-industrial-park>.
- Dwamena, D. (2018). "Gov't earmarks US\$75m to improve ICT". *Graphic Business*, 13 February. <https://www.graphicbusinessonline.com/technology/gov-t-earmarks-us-75m-to-improve-ict>.
- Economist*. (2015). "Special economic zones: political priority, economic gamble". 4 April. <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21647630-free-trade-zones-are-more-popular-everwith-politicians-if-no>.
- Enterprise*. (2020). "CID, Germany's Gelita to set up EGP 1 bn gelatin factory in Egypt's Roubiki City". 28 January. <https://enterprise.press/stories/2020/01/28/cid-germanys-gelita-to-set-up-egp-1-bn-gelatin-factory-in-egypts-roubiki-city-10646>.
- Lahsini, C. (2017). "Where does technology stand in Moroccan exports?" *Morocco World News*, 10 May. <https://www.moroccoworldnews.com/2017/05/216139/where-does-technology-stand-in-moroccan-exports>.
- Mbangula, M., Shirinda, H. & Thompson, L. (2020). "Muddying the waters in the Musina Makhado economic zone". *Mail & Guardian*, 22 October. <https://mg.co.za/opinion/2020-10-22-muddying-the-waters-in-the-musina-makhado-economic-zone>.
- Opperman, I. (2021). "Ford invests nearly R16 billion in SA, creating 1200 new jobs". *Citizen*, 2 February. <https://citizen.co.za/business/business-news/2434850/ford-invests-nearly-r16-billion-in-sa-creating-1200-new-jobs>.
- Platform Africa. (2017). "Mauritius signs agreement to set up special economic zone in Senegal". 27 January. <https://www.platformafrica.com/2017/01/27/mauritius-signs-agreement-to-set-up-special-economic-zone-in-senegal>.

- PSA Group. (2019). "Start of production at the Kenitra plant". <https://media.groupe-psa.com/en/start-production-kenitra-plant>.
- Southern Border Partners. (2016). "NAFTA and the Maquiladora system". 18 April. <https://southernborderpartners.com/manufacturing-resources-pages/2016/4/18/nafta-and-the-maquiladora-program>.
- West Africa Brief. (2018). "Burkina Faso, Côte d'Ivoire and Mali launch special economic zone". 14 May. <http://www.west-africa-brief.org/content/en/burkina-faso-c%C3%B4te-d%E2%80%99ivoire-and-mali-launch-special-economic-zone>.
- Xinhua. (2019). "Chinese firm signs agreement to manage Ethiopian industrial park". 31 May. http://www.xinhuanet.com/english/africa/2019-05/31/c_138103636.htm.

