

# Zones économiques spéciales en situations de fragilité : un instrument politique utile ?



Infrastructure Justice Terroir Principe de légalité  
Police Crime Energie Routes Education  
Santé Economie souterraine Misère  
Notation de crédit Militaire Stabilité  
Environnement des affaires Incertitude  
Marchés frontières IDE Conflit Violence  
Maladie Gouvernance Chômage Jeunesse  
Catastrophe naturelle Réfugiés Déplacement  
Inégalités Exclusion Migration Inflation  
Déficit Dette Légitimité Services publics



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DEVELOPPEMENT

**Département d'appui  
à la transition**

La BAD ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans cette publication et décline toute responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation. En désignant ou en faisant référence à un territoire particulier ou une zone géographique particulière, ou en utilisant le terme « pays » dans ce document, la BAD n'émet aucun jugement quant au statut juridique ou autre de quelconque zone ou territoire.

La BAD encourage l'impression ou la copie de ce document à des fins exclusivement personnelles et non commerciales, avec reconnaissance en bonne et due forme. Les utilisateurs ne sont pas autorisés à revendre ce document, à le redistribuer ou à en tirer des travaux dérivés à des fins commerciales sans l'autorisation écrite expresse de la BAD.

## **Remerciements**

Cette étude a été commanditée par le Département d'appui à la transition (ORTS) de la BAD et effectuée par Eunomix™ – Conseillers en résilience – grâce à des financements du Fonds fiduciaire portugais hébergé par la BAD.

L'équipe Eunomix™ a travaillé sous la direction de Claude Baissac (auteur principal), avec l'assistance de Ferdinand Maubrey et Jan Philip van der Merwe pour la recherche et la rédaction.

Frederik Teufel était le chef de projet chez la BAD.

Nous voudrions remercier Sibry Tapsoba (directeur d'ORTS), Mateus Magala (représentant résident de la BAD au Zimbabwe) et les nombreux cadres et membres du personnel au siège et dans les bureaux extérieurs de la BAD, qui ont fourni des informations et des conseils précieux.

Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne représentent pas nécessairement ceux de la BAD, d'Eunomix™ ou de nos partenaires.

## Table des matières

	<b>Résumé analytique</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>L'économie politique de la fragilité</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>La théorie : pourquoi les ZES apparaissent-elles attractives dans des situations de fragilité ?</b>	<b>20</b>
3.1	Que sont les ZES ?	20
3.2	Le rôle potentiel des ZES dans des situations de fragilité	22
<b>4</b>	<b>La pratique : observations à ce jour sur les ZES africaines en situation de fragilité</b>	<b>31</b>
4.1	L'échec de la première génération de ZES en Afrique	31
4.2	Exemple du programme de ZES au Zimbabwe	33
4.3	Les enseignements tirés des ZES dans des situations de fragilité	35
<b>5</b>	<b>Recommandations</b>	<b>39</b>
5.1	Comment les gouvernements peuvent tirer des bénéfices des ZES	40
5.2	Comment le secteur privé peut accroître les bénéfices des investissements dans les ZES	42
5.3	Comment les partenaires au développement peuvent soutenir les ZES en situation de fragilité en Afrique	43
	<b>Bibliographie</b>	<b>49</b>

## Avant-propos

L'Afrique a connu des taux de croissance impressionnants au cours des dix dernières années. Le continent est également devenu la région du monde où la croissance des investissements directs étrangers (IDE) est la plus forte. Bien qu'à l'échelle mondiale, les IDE aient chuté de 16 % en 2014, ils sont restés stables en Afrique, où ils s'élèvent à environ 54 milliards de dollars EU. Le maintien de ce niveau d'investissement à l'échelle du continent est d'autant plus remarquable que le déclin de 15 % observé en Afrique du Nord a été compensé par l'Afrique subsaharienne, notamment grâce à d'importantes augmentations des IDE en Afrique centrale et orientale.

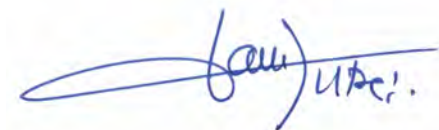
En règle générale, les tendances des flux d'IDE reflètent le niveau de confiance des investisseurs relativement aux conditions politiques et économiques à l'intérieur des pays. Elles peuvent donc servir, dans une certaine mesure, de baromètre de la perception du degré de stabilité dans un pays en termes politiques, économiques et sociaux, et de la perception des capacités des pouvoirs publics et des investisseurs à gérer les risques potentiels. La vague de conflits violents en Afrique de l'Ouest ainsi que l'épidémie d'Ebola ont mis en exergue l'insuffisance des capacités de plusieurs pays à surmonter efficacement ces défis, ce qui a contribué au déclin de 10 % des investissements étrangers dans cette sous-région en 2014.

La prévalence de la paix et de la stabilité constitue donc un moteur essentiel de l'investissement et de la croissance économique. La concentration des flux d'IDE dans une poignée de pays (en 2014, les cinq premiers bénéficiaires ont reçu environ autant d'IDE que l'ensemble des 49 pays restants) témoigne de la sélectivité et la justification des investisseurs. À cet égard, l'infrastructure et l'environnement réglementaire sont souvent désignés comme les principaux obstacles à l'investissement.

En réaction, les responsables africains s'intéressent de plus en plus à des solutions prometteuses qui pourraient répondre à ces difficultés. Dans ce contexte, la création de zones économiques spéciales (ZES) est de plus en plus souvent envisagée et étudiée sur l'ensemble du continent en tant qu'outil politique, notamment dans les pays en situation fragile. La promesse d'un ensemble de règles distinctes dans une zone géographique délimitée est particulièrement attrayante pour les pays souffrant d'un grand déficit d'infrastructures et d'une vie politique complexe, où les progrès en matière d'environnement des affaires restent lents.

Cependant, l'établissement de ces zones est une entreprise complexe, et l'expérience de l'Afrique a mis au jour les risques et les coûts des échecs, même dans des environnements relativement stables. En tant que première institution de financement du développement en Afrique, le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) a donc commandité ce rapport pour mettre en lumière les risques et les opportunités liés à la création de telles ZES dans des contextes de fragilité.

Ce rapport fournit des informations et des recommandations importantes à ce sujet, qui intéresseront aussi bien les responsables que les partenaires au développement alors qu'ils s'efforcent d'attirer une plus grande part d'investissements étrangers pour libérer le potentiel de développement dans ces pays.



Janvier K. Litse  
Vice-président, ORVP

La Stratégie de lutte contre la fragilité et de renforcement de la résilience en Afrique (2014–2019) guide l’engagement du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) dans les situations de fragilité. Nous inscrivant dans le courant de pensée international et instruits par notre propre expérience, nous reconnaissons que la fragilité provient de différentes sources (économique, politique, sociale et environnementale) et transcende les frontières des États.

Dans notre stratégie, nous en sommes venus à concevoir la fragilité comme est « une situation à risque élevé d’effondrement social ou de conflit violent ». Ce risque peut apparaître au niveau national, infra-national ou régional. Sous l’éclairage de cet entendement, nous avons abandonné le concept d’« États » fragiles au profit de celui, plus nuancé, de « situations » de fragilité.

Il devient de plus en plus clair que la croissance économique et la création d’emplois par le secteur privé jouent un rôle important dans la construction d’États résilients. Attirer les investissements directs étrangers (IDE), faciliter les échanges économiques, favoriser la diversification et toute autre forme de développement du secteur privé sont donc des mesures essentielles pour atténuer la fragilité. Toutefois, l’économie politique des pays en situations de fragilité est particulièrement complexe et difficile, les déficits de gouvernance pouvant exacerber les crises économiques, environnementales et sociales, et vice versa.

Le Département d’appui à la transition (ORTS) a été créé pour soutenir l’engagement de la Banque à jouer un rôle moteur en ce qui concerne la problématique de la fragilité et à contribuer au débat international sur les moyens de s’y attaquer et renforcer la résilience en Afrique. Comme l’implantation de zones économiques spéciales (ZES) est une stratégie de plus en plus populaire pour attirer les IDE dans le contexte de situations de fragilité, le moment est opportun pour évaluer les risques et les opportunités liés à cette approche et analyser dans quelle mesure et sous quelles conditions les ZES peuvent tenir leurs promesses et devenir un catalyseur du développement du secteur privé et de l’investissement étranger dans ces environnements.

Ce rapport confronte la théorie du développement des ZES avec les données factuelles tirées d’expériences en cours (qui, le plus souvent, n’ont pas tenu leurs promesses) et fait ressortir deux contraintes particulières : la faiblesse de la gouvernance et l’instabilité. Étant donné que les questions de capacités institutionnelles et de volatilité sont caractéristiques des situations de fragilité, la mise en œuvre d’un programme de ZES est d’autant plus difficile dans ce type de contexte. Les risques inhérents à la poursuite de l’approche ZES pour de mauvaises raisons, en se basant sur des considérations politiques plutôt qu’économiques, sont plus courants dans les situations de fragilité, où les responsables subissent des pressions énormes pour obtenir des résultats rapides. Cependant, le risque qui en résulte, celui de décevoir les attentes suscitées par les ZES au sein de la population et de miner la confiance des investisseurs, est souvent négligé.

Les principaux enseignements tirés de cette étude sont les suivants : i) les ZES doivent s'appuyer sur un niveau minimum de capacités nationales, ii) le processus de conception et de mise en œuvre des politiques relatives aux ZES est long et difficile, iii) dans les situations de fragilité, il existe un risque accru de voir les ZES tomber entre les mains d'intérêts catégoriels et iv) une participation concrète du secteur privé prend encore plus d'importance dans les situations de fragilité.

L'étude exhorte la BAD, forte de son avantage comparatif en tant que « conseiller de confiance et courtier honnête », à appuyer systématiquement les gouvernements et à les conseiller, notamment en situations de fragilité, quant à l'opportunité ou non de créer des ZES et à la manière de s'y prendre. Ce thème devrait figurer parmi les hautes priorités de notre programme de dialogue de politique économique avec les gouvernements concernés, le secteur privé et les partenaires au développement et ce, dès les phases initiales, afin d'éviter les écueils du passé. Les ZES peuvent offrir des possibilités non négligeables pour soutenir la croissance économique et créer des emplois dans des situations de fragilité, mais seulement si l'argumentaire commercial qui les sous-tend est solide et l'économie politique favorable.



Sibry Tapsoba  
Directeur, ORTS



## Sigles et abréviations

<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>CSIS</b>	Centre d'études stratégiques et internationales
<b>DSP</b>	Développement du secteur privé
<b>IDE</b>	Investissement direct étranger
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>ORTS</b>	Département d'appui à la transition
<b>SFI</b>	Société financière internationale
<b>ZES</b>	Zone économique spéciale
<b>ZFI</b>	Zone franche industrielle

## Tableaux et figures

- Tableau 1** Entrées d'IDE par région et économie, 2014
- Figure 1** Absence d'appropriation
- Figure 2** Rentabilité économique et financière potentielle d'une ZES dans une situation de fragilité

## Résumé analytique

Cette étude vise à fournir des éclairages sur le rôle et le potentiel des zones économiques spéciales (ZES) en tant qu'éléments d'une stratégie de développement dans les situations de fragilité en Afrique. Son but est déterminer dans quelle mesure et quelles conditions les ZES, qui suscitent l'intérêt croissant des responsables dans ces environnements, pourraient servir de catalyseur pour le développement du secteur privé et des investissements directs étrangers (IDE). Basée sur un examen documentaire approfondi, complété par des recherches sur l'expérience des ZES menées au Zimbabwe, en République démocratique du Congo et en Côte d'Ivoire, l'étude formule des recommandations au Groupe de la Banque africaine de développement (BAD), en tant que première institution de financement du développement en Afrique aussi bien au niveau privé qu'au niveau public, pour appuyer les pays fragiles qui envisagent d'établir des ZES dans le cadre de leur stratégie de développement.

Approuvée récemment, la stratégie de la BAD pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique (2014–2019) s'appuie sur un entendement selon lequel la fragilité est une « situation à risque élevé de rupture institutionnelle, d'effondrement social ou de conflit violent ». Par conséquent, les facteurs de fragilité prennent en compte les dimensions économique, sociale, politique et environnementale. Bien qu'il n'existe aucune définition approuvée internationalement de ce qui constitue une « situation de fragilité », il est toutefois reconnu qu'il est crucial de surmonter ces défis pour le programme de développement de l'après-2015, notamment en Afrique. Alors que le monde accorde de plus en plus d'importance à la facilitation des investissements du secteur privé pour appuyer une croissance inclusive dans le programme de développement de l'après-2015, les situations de fragilité doivent bénéficier d'une attention particulière, puisque seuls 6 % des IDE destinés aux pays en développement en 2012 étaient affectés à des pays en situation de fragilité, ne ciblant par ailleurs que 10 pays riches en ressources. Dans ce contexte, les ZES attirent l'attention des responsables et des partenaires au développement internationaux en tant qu'outil de politique économique pouvant accroître les investissements dans les contextes fragiles.

Alors que les ZES ont fait l'objet de plusieurs études génériques, il est important de mieux comprendre les objectifs, les potentiels et les risques liés à leur établissement dans des situations de fragilité ainsi que leur contribution pour lutter contre les facteurs de fragilité et renforcer les sources de résilience.

De manière générale, on peut définir les ZES comme des zones géographiques délimitées à l'intérieur des frontières d'un pays, où les règles du monde des affaires sont différentes de celles qui prévalent sur le reste du territoire national, et généralement plus libérales. Elles paraissent donc particulièrement attrayantes dans les contextes fragiles qui se caractérisent par un environnement des affaires particulièrement difficile. Plus précisément, la plupart des zones apportent aux investisseurs quatre avantages principaux dont ils ne bénéficieraient pas normalement dans l'environnement national : infrastructures, régime réglementaire et administratif amélioré, régime douanier spécial et régime fiscal attractif.

Ce document met en exergue huit manières principales par lesquelles les ZES peuvent véritablement contribuer au développement socio-économique des pays en situation de fragilité, en luttant contre les facteurs de fragilité et en renforçant la résilience :

- 1 **1. Attirer les investissements directs étrangers** : les ZES peuvent présenter aux investisseurs une offre d'investissement plus attrayante dans les situations fragiles, y compris en raison de la sécurité améliorée (sur le plan économique comme physique), du soutien à l'intermédiation financière locale, de l'accès amélioré à des terres et/ou des bâtiments viabilisés et de la protection des droits fonciers, favorisant ainsi le rétablissement de l'environnement des affaires, des liaisons avec les économies locales et d'un approvisionnement électrique fiable. Par exemple, au Ghana, les IDE destinés aux ZES représentaient 48 % du total des IDE dans le pays entre 2000 et 2008.
- 2 **2. Établir des pôles de croissance** : selon une tendance récente en Afrique, les autorités des pays en situation de fragilité envisagent la possibilité d'utiliser les ZES en tant que pôles de croissance, c'est-à-dire des initiatives de croissance régionale intégrée basées sur des groupements industriels nationaux et le marché du travail local, autour d'infrastructures commerciales essentielles (ports, routes, projets énergétiques). Cela permet aux autorités de mieux intégrer leur économie nationale et de lutter ainsi contre les facteurs de fragilité, tels que l'exclusion économique, le chômage et l'instabilité régionale. Par exemple, en Côte d'Ivoire, le gouvernement planifie actuellement l'établissement de trois ZES autour de centres régionaux de croissance économique, y compris près de Bouaké, une ville qui se trouvait à l'épicentre de la récente crise politique.
- 3 **3. Encourager la participation du secteur privé** : de plus, le succès des ZES dépend de la participation du secteur privé à la gestion de la zone, qui peut aussi susciter un engagement plus large du secteur privé dans le développement économique, social et politique des pays en situation de fragilité. Par exemple, au Nigeria, de nombreux projets récents de zones sont des partenariats public-privé.
- 4 **4. Soutenir les PME** : les ZES ont également le potentiel de soutenir les PME locales, soit en les encourageant à s'établir directement dans la zone après avoir baissé les coûts d'entrée, soit en aidant les entreprises locales à devenir les fournisseurs des entreprises établies dans la zone, grâce à des processus de passation de marché facilités et plus compétitifs. Ainsi, les PME peuvent devenir le catalyseur d'une culture entrepreneuriale plus vaste. Par exemple, l'autorité kényane des ZES a établi un programme d'incubation pour aider les PME à tisser des liens directs d'exportation et de sous-traitance avec les entreprises établies dans la zone. À l'Île Maurice, des relations approfondies entre les entreprises de la Zone franche industrielle et les PME sont établies depuis longue date.

- 5 **Catalyser le développement plus global du secteur privé en se concentrant sur des sous-secteurs ou des projets compétitifs :** les programmes de ZES qui ont donné de bons résultats par le passé ciblaient des secteurs et des investisseurs spécifiques qui présentaient le potentiel de devenir les catalyseurs d'un développement plus global du secteur privé. Cette approche permet aux autorités de répondre aux sensibilités économiques, politiques et sociales spécifiques à chaque secteur, dans l'objectif d'améliorer le cadre de gouvernance, qui constitue une pièce essentielle de la construction d'économies et de sociétés résilientes.
  
- 6 **Favoriser la diversification économique :** les ZES, et en particulier celles qui sont à usage polyvalent, peuvent poser les jalons de l'émergence progressive d'un secteur manufacturier axé sur les services et l'exportation. Par exemple, la Zone franche industrielle de l'île Maurice a contribué à la diversification par le développement des secteurs de l'habillement et des services, en plus des exportations de sucre. La « malédiction des ressources », c'est-à-dire la dépendance d'un pays envers une ressource naturelle spécifique, a été identifiée comme l'une des principales caractéristiques de nombreuses situations de fragilité en Afrique.
  
- 7 **Gagner un plus grand soutien multilatéral :** les institutions internationales de financement du développement apportent déjà plus spontanément leur appui à la création de ZES en tant que pôles de croissance.
  
- 8 **Favoriser la collaboration institutionnelle et la cohérence des politiques :** pour réussir, un programme de ZES doit s'appuyer sur une coordination réglementaire et politique exhaustive. S'il est mis en œuvre avec succès, ce programme peut renforcer les capacités et les compétences des institutions relativement au rôle spécifique qui leur est confié dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie relative aux ZES. De plus, pour être efficace, la gestion de la zone doit impliquer une collaboration approfondie entre différentes institutions et acteurs non étatiques. Cette collaboration aide à renforcer la cohérence des politiques, la stabilité politique et, en fin de compte, les capacités de l'État. En effet, pour lutter contre la fragilité et renforcer la résilience avec efficacité, il faut rassembler les capacités de l'État et compter sur la collaboration de toutes les parties prenantes, y compris les pouvoirs publics, le secteur privé, la société civile et les bailleurs de fonds.

Les ZES ont donc le potentiel de produire des impacts statiques positifs dans les situations de fragilité en attirant les IDE et en créant des emplois, mais aussi des impacts dynamiques, en créant des liens avec l'économie nationale, favorisant la diversification et contribuant à la résorption des déficits de gouvernance.

Si, en théorie, les ZES peuvent être un instrument utile pour favoriser la croissance dans des situations de fragilité, en pratique, les programmes de ZES dans les contextes

fragiles en Afrique rencontrent un certain nombre de difficultés. Les données des programmes de ZES dans toute l'Afrique (et pas seulement dans les situations de fragilité) donnent à penser que les problèmes liés à la faible gouvernance et à l'instabilité sont deux facteurs importants de l'inefficacité de ces programmes à ce jour. Étant donné que les questions de capacités institutionnelles et de volatilité sont très probablement exacerbées dans les situations de fragilité, la mise en œuvre d'un programme de ZES est d'autant plus difficile dans ce type de contexte.

Les observations faites depuis les phases initiales de la conception et de la formulation de la politique dans le cadre du programme de ZES au Zimbabwe semblent confirmer l'hypothèse suivante : le manque de clarté des politiques, l'engagement politique dans le processus des décisions et l'absence d'appropriation en raison du manque de capacités technocratiques sont autant d'obstacles qui entravent ce programme ambitieux. Il semble que les gouvernements qui traversent des crises politiques misent presque par réflexe sur les ZES en tant que panacée aux problèmes politiques et économiques. Ils sous-estiment les besoins de coordination et d'appropriation institutionnelles, pourtant indispensables au succès de la formulation et de la mise en œuvre d'une politique relative aux ZES. Lorsque le choix des ZES est opéré en se basant sur des pressions politico-économiques imminentes, le processus est faussé dès le départ, tandis que les déficits de gouvernance exacerbent par la suite les problèmes liés à une préparation insuffisante. Il en résulte un risque, celui de décevoir les attentes suscitées par les ZES au sein de la population et de miner la confiance des investisseurs.

Ce rapport identifie un certain nombre d'enseignements tirés à cet égard, en s'appuyant sur l'expérience de l'assistance technique fournie par la BAD au gouvernement du Zimbabwe et aux expériences actuelles dans d'autres situations de fragilité : (i) les ZES doivent s'appuyer sur un niveau minimum de capacités nationales, (ii) le processus de conception et de mise en œuvre des politiques relatives aux ZES est long et difficile, (iii) dans les situations de fragilité, il existe un risque accru que les ZES tombent entre les mains d'intérêts catégoriels et (iv) une participation sérieuse du secteur privé est encore plus importante dans ces situations.

- En tant que première institution de financement du développement en Afrique, la BAD pourrait s'appuyer sur son avantage comparatif en tant que « conseillère de confiance et courtier honnête » pour conseiller systématiquement les autorités dans les pays en situation de fragilité et les aider à prendre une décision concernant l'établissement de ZES et, en cas de décision positive, la manière de s'y prendre. Elle contribuerait ainsi sensiblement à combler un écart critique dans l'architecture du financement du développement pour l'après-2015. Dans ce contexte, ce document affirme que le moment est venu pour la Banque de faire preuve de leadership dans ce domaine particulier et émet les recommandations spécifiques suivantes à l'attention de la direction de la Banque, qui s'inspirent des conclusions de cette étude. Au niveau du secteur privé, la BAD devrait considérer le développement de ZES dans des situations de fragilité

comme un élément de sa boîte à outils pour lutter contre la fragilité et renforcer la résilience en Afrique, puisque les ZES peuvent être le catalyseur d'impacts plus larges d'ordre économique, social et politique au-delà de la zone elle-même. Les documents de stratégie pays et les documents de stratégie d'intégration régionale doivent analyser de manière explicite le potentiel de l'établissement de ZES et inscrire ce sujet au programme de dialogue avec les autorités concernées, le secteur privé et les partenaires du développement. Cette analyse devrait être complétée par une assistance technique ciblée afin d'appuyer le développement des programmes ZES, les investissements dans les infrastructures de transport et l'utilisation d'entreprises agissant en qualité d'intermédiaires pour faciliter l'investissement, trois éléments qui favoriseront le succès de la mise en œuvre du programme

- Au niveau national, la BAD devrait se concentrer sur les principaux aspects suivants pour faciliter le développement des programmes de ZES : (i) diagnostic d'économie politique ; (ii) accroissement de la priorité donnée à la phase préparatoire des programmes de ZES ; (iii) garantie de la mise en place d'une voie réglementaire parallèle ; (iv) encouragements de la participation du secteur privé ; (v) mise en lumière des contraintes ; (vi) communication avec les parties prenantes ; (vii) appui à l'établissement de comités directeurs; et (viii) fourniture des directives nécessaires, en toute neutralité.

## 1 Introduction

Malgré les mauvais résultats obtenus dans le passé par les zones franches industrielles en Afrique, les Zones économiques spéciales (ZES) connaissent une popularité croissante en tant qu'instruments de politique économique dans les « États en situation de fragilité » du continent : au moins 14 ZES ou programmes de ZES sont actuellement prévus dans 11 des 17 pays d'Afrique figurant sur la liste harmonisée des situations de fragilité en 2014, compilée par des banques de développement multilatérales.

Notre compréhension de ce qui constitue la fragilité évoluant sans cesse, des institutions multilatérales telles que le groupe de la Banque africaine de développement (BAD) et l'OCDE adoptent de plus en plus souvent des approches nouvelles, qui mettent l'accent sur les causes de cette fragilité tout en renforçant les facteurs de résilience. Il est pour cela nécessaire de se détacher du modèle des listes d' « États fragiles », qui relèvent d'une logique nationale, afin de se concentrer sur les facteurs à l'origine de cette fragilité, qui sont présents à des degrés divers dans tous les pays. Étant donné que, de plus en plus souvent, les gouvernements de pays en situation de fragilité envisagent, voire adoptent, les ZES comme instruments de politique économique, il devient urgent de comprendre les objectifs, les possibilités et les risques liés à la mise en place d'une ZES dans un pays en situation de fragilité, ce afin de veiller à ce que ce type de programme porte ses fruits malgré la situation de fragilité et contribue à contrebalancer les facteurs de cette fragilité. Cet aspect est particulièrement important dans la mesure où les programmes de ZES nécessitent un investissement important dans le capital administratif, fiscal et financier.

Le présent document vise à fournir des éclairages sur le rôle et le potentiel de l'instrument ZES dans des situations de fragilité en Afrique, ainsi que sur les obstacles qui empêchent d'utiliser cet outil à bon escient dans ces situations mêmes. Dans un second temps, il émettra des recommandations concrètes afin d'aider à consolider l'engagement de la BAD et d'autres partenaires au développement dans ce domaine, tant au niveau national qu'institutionnel, dans le cadre de la stratégie de la Banque visant à « Remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique (2014–2019) », qui a été récemment approuvée. Par conséquent, ce document s'adresse principalement à la BAD et aux autres partenaires au développement qui œuvrent dans ce secteur.

Il convient de noter que ce document présente les faits actuellement observés, et ne vise en aucun cas à dresser un bilan définitif du rôle et du potentiel des ZES dans les situations de fragilité en Afrique, dans la mesure où l'on ne dispose pas encore de connaissances empiriques suffisantes concernant ce phénomène relativement récent. La plupart des programmes de ZES mettant 5 à 10 ans à porter leurs fruits, il est sans doute encore trop tôt pour se prononcer sur le succès ou l'échec de nombre de ces programmes de zones en Afrique.

## Methodologie

L'analyse proposée dans ce document se fonde sur l'étude exhaustive des documents et rapports portant sur les ZES en Afrique, ainsi que sur l'avis de spécialistes des ZES qui ont été amenés à offrir une assistance technique lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes de ZES au Botswana, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, en Éthiopie, au Lesotho, au Mali, en Mauritanie, dans l'île Maurice, au Togo, au Sénégal et en Afrique du Sud, ainsi que dans de nombreux autres pays non africains. En outre, la présente étude a été enrichie par les enseignements tirés d'un projet d'assistance technique lancé en 2014 par la BAD auprès du gouvernement du Zimbabwe.

Il faut néanmoins noter les lacunes dont souffrent les informations et études portant sur les ZES en Afrique. L'étude menée en 2011 par Thomas Farole reste à ce jour le résumé le plus complet et le plus à jour des ZES du continent, et ses conclusions sont toujours valides. Mettre à jour les informations existantes et combler les lacunes dont souffrent ces données constitue donc une priorité en matière de recherche portant sur la politique à appliquer.

## 2 L'économie politique de la fragilité

La lutte contre la fragilité est largement reconnue comme un défi de taille à relever pour atteindre les Objectifs de développement durable, qui remplaceront les Objectifs du millénaire pour le développement. Elle occupe une place de premier plan dans les programmes d'action des partenaires du développement, des gouvernements et des chercheurs universitaires. Bien qu'il n'existe aucune définition internationalement acceptée de ce qui constitue la fragilité, ce phénomène est de plus en plus souvent pris en compte par les décideurs politiques dans divers domaines, associant les problèmes de sécurité et de paix aux efforts plus vastes menés en vue du développement. En 2004 déjà, Francis Fukuyama relevait que « On peut avancer que depuis la fin de la Guerre froide, les États en situation de faiblesse ou de fragilité sont devenus le plus important dans l'ordre international ». <sup>1</sup>

### Comprendre la fragilité

On admet communément que la fragilité constitue un défi particulier pour l'Afrique dans son programme de développement après 2015. Ces dix dernières années, l'ensemble du continent a bénéficié d'opportunités économiques plus vastes et de meilleures conditions sociétales ; pourtant, d'importants risques pèsent sur sa stabilité et menacent de freiner cet élan. D'après la BAD, la fragilité affecte actuellement plus

<sup>1</sup> Fukuyama, F., 2014. *Statebuilding: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press.



de 250 millions d'Africains, ce qui a des retombées considérables dans toute la région. Ce type de pression est particulièrement présent dans la Corne de l'Afrique, au Sahel, dans l'Union du fleuve Mano, ainsi que dans la région des Grands Lacs et d'Afrique centrale.

Sur le continent, la fragilité prend des formes et aspects très divers. Dans la Corne de l'Afrique et le Sahel, par exemple, ce sont les dimensions environnementales liées aux conflits concernant les ressources naturelles qui constituent les plus importants facteurs de fragilité. La dimension sociale, quant à elle, constitue un obstacle déterminant dans presque tous les pays, où les tensions ethniques, tribales, etc., constituent un conflit potentiel. Seth Kaplan (2014) fait aussi allusion à la dimension sociale de la fragilité en relevant l'incapacité des populations à coopérer en vue de développer les biens publics, ce qui entraîne un phénomène qu'il appelle « fragmentation de l'identité politique ».<sup>2</sup>

La dimension économique de la fragilité et de la mauvaise gouvernance reste répandue. Par exemple, la plupart des économies fragiles du continent sont petites et isolées, car leurs infrastructures de transports sont inadaptées et leurs gouvernements ne possèdent pas les ressources nécessaires à l'amélioration de la situation. Dans les pays africains dont les marchés sont réduits, l'économie d'échelle et la concurrence ne peuvent donc pas se développer ; quant au marché mondial, il reste pour l'essentiel inaccessible.<sup>3</sup> En outre, de nombreuses économies africaines dépendent dans une large mesure d'industries extractives qui constituent autant d'enclaves. Cette dépendance excessive constitue souvent un frein à la création d'emplois, à l'inclusion économique et à la mise en place de bonnes politiques environnementales, ce qui peut à son tour créer des facteurs de fragilité. Par ailleurs, ce phénomène est aussi fréquemment lié à des lacunes dans la gouvernance et affecte donc la nature des relations entre Etat et société, ainsi que l'ensemble des instances décisionnaires en matière économique : en effet, les gouvernements s'attachent alors surtout à tirer des rentes de ces ressources et négliger d'autres secteurs économiques.

Pour résumer, l'économie politique des pays d'Afrique qui se heurtent à des situations de fragilité est particulièrement complexe et problématique, étant donné que les déficiences en matière de gouvernance ne font qu'exacerber les crises économiques, environnementales et sociales—et inversement.

La stratégie de la BAD pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique (2014–2019) reconnaît la nature multidimensionnelle de la fragilité, et définit cette dernière comme une situation à risque élevé de défaillance institutionnelle, d'effondrement social ou de conflit violent. Consciente que la fragilité ne respecte aucune frontière nationale et que ses facteurs sont présents dans tous les pays, cette stratégie se concentre sur les situations de fragilité plutôt que sur des États fragiles en tant que tels. Or, les situations de fragilité dépendent fortement d'un contexte donné

<sup>2</sup> Kaplan, S. 2014. "Identifying Truly Fragile States." *The Washington Quarterly*.

<sup>3</sup> Collier, P. 2014.

et peuvent survenir aussi bien au niveau national que infra-national ou régional. Reflétant cette complexité, la stratégie de la BAD repose sur trois grandes prémisses :

- Les facteurs de fragilité incluent des dimensions économiques, sociales, politiques et environnementales.
- Les facteurs de fragilité sont causés par le fait, avéré ou perçu, « de priver une catégorie de citoyens de l'accès à des services, ressources, opportunités et droits. »
- Les caractéristiques, manifestations et risques liés à la fragilité, ainsi que les capacités et ressources des États et sociétés affectées peuvent varier considérablement.<sup>4</sup>

## Rôle de l'État dans les situations de fragilité

Le Panel de haut niveau sur les États fragiles mis sur pied par la BAD considère la fragilité comme le produit d'un soudain bouleversement social, économique et environnemental. La fragilité survient lorsque ces changements deviennent trop importants pour être pris en charge par les gouvernements, entraînant le risque que des conflits dégénèrent en violence. Les pays qui ne disposent pas d'institutions fortes et de systèmes politiques inclusifs y sont le plus exposés. Parallèlement, les facteurs d'instabilité ainsi créés ne font qu'éroder toujours plus la capacité étatique qui serait nécessaire pour y faire face.<sup>5</sup> Afin d'échapper à ce « piège de la fragilité », il est essentiel de consolider des institutions capables et légitimes, de façon à éviter l'exclusion sociale, à garantir la justice et la paix, et à assurer la résilience économique.

Dans le cadre du présent document, il est particulièrement essentiel de noter que, pour ce qui est d'atténuer les facteurs responsables de la fragilité, l'État joue un rôle tant de directeur que de frein ; en effet, la mise en place d'une ZES impose que l'État dispose d'une capacité minimale qui lui permette d'effectuer des réformes dans une zone géographique limitée malgré les restrictions qu'il pourrait rencontrer à l'échelle nationale.

## La dimension économique de la fragilité

La dimension économique de la fragilité est importante dans la mesure où il est admis qu'une forte reprise économique est cruciale pour éviter un cycle de guerre et de sous-développement.<sup>6</sup> La BAD met en avant des facteurs contribuant à la fragilité, tels que les inégalités (surtout de revenus), l'informalité croissante de l'économie, l'exclusion économique et les conflits liés aux ressources naturelles.<sup>7</sup> Des économistes comme Paul Collier considèrent l'économie comme une source de fragilité lorsqu'elle comprend des niveaux de revenus faibles, le pillage récurrent de biens précieux et une volatilité

<sup>4</sup> BAD. 2014. "Addressing Fragility and Building Resilience in Africa."

<sup>5</sup> BAD. 2014. "High Level Panel on States in fragile situations, 2014, Ending conflict & building peace in Africa – A call to action."

<sup>6</sup> OCDE. 2012. "Growth, aid and policies in countries recovering from war".

<sup>7</sup> BAD. 2014. "High Level Panel on States in fragile situations, 2014, Ending conflict & building peace in Africa - A call to action."

exacerbée.<sup>8</sup> En outre, le « New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles » et le Rapport 2011 sur le développement dans le monde soulignent bien le rôle joué par les bases économiques et la création d'opportunités pour l'emploi, qui constituent des tremplins essentiels permettant d'encourager une croissance inclusive dans des situations de fragilité. Étant donné que les institutions publiques n'ont souvent pas les capacités et les revenus nécessaires pour absorber l'arrivée massive de nouveaux demandeurs d'emploi sur le marché du travail, c'est de plus en plus vers le secteur privé que l'on cherche des sources de création d'emploi.

Il apparaît donc de plus en plus clairement que la croissance économique, le secteur privé et l'investissement direct étranger (IDE) doivent jouer un rôle important afin de remédier à la fragilité et de renforcer la résilience des États. Attirer l'IDE, faciliter les liens économiques, assurer la diversification et d'autres formes de développement du secteur privé (DSP) sont des stratégies clés qui permettront d'atténuer la fragilité.

Malgré ce constat, il n'est pas moins vrai que l'on peut aussi voir apparaître une relation inverse entre la fragilité et l'économie, et que les conditions déjà existantes au niveau régional, national ou local peuvent constituer des freins considérables aux activités économiques et d'investissement. Dans le pire des cas, on peut voir des conflits ouverts entraîner directement la destruction d'activités économiques et de capitaux, faisant fuir le secteur privé. Cet aspect est un élément clé du piège de la fragilité.

## L'IDE dans les contextes fragiles

Un certain nombre d'aspects propres aux économies fragiles limitent leurs chances d'attirer un flux important d'IDE. Comme le signale Paul Collier (2014), la plupart des pays fragiles sont à la fois petites et isolées, en raison d'infrastructures de transports inadéquates. Généralement, leurs gouvernements ne disposent pas des ressources suffisantes pour se sortir de ce piège. De plus, le marché national est le plus souvent réduit, le marché mondial inaccessible. La petite taille des marchés freine les économies d'échelle et affaiblit la concurrence, qui pourrait susciter des gains d'efficacité aussi bien statiques (emploi, investissement, exportations, etc.) que dynamiques (liens, technologie, etc.). Au-delà de ces facteurs exogènes, des échecs systémiques peuvent entraîner une asymétrie d'information entre les investisseurs extérieurs et les entrepreneurs en quête d'investissement.<sup>9</sup> Un rapport du Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS) désigne l'asymétrie d'information comme l'un des principaux obstacles à la facilitation des investissements dans les États en situation de transition ou de fragilité. Ainsi, les investisseurs extérieurs pensent qu'ils sont desservis par un important handicap fonctionnel et international sur le marché, et les entrepreneurs, de leur côté, pensent être desservis par un important handicap lié à l'information dans

<sup>8</sup> Collier, P. 2014. "States in fragile situations: What Should Donors Do?". Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International.

<sup>9</sup> Cusack, J. et Tilleard, M. 2013, "Investment Facilitation in Transitional and States in fragile situations," Projet sur la prospérité et le développement du Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS).

leur quête d'investissements. Dès lors, les économies fragiles dépendent très fortement d'investissements pionniers qui, certes, génèrent des externalités considérables, mais ne suffisent pas à améliorer de façon notable le climat général des investissements.

Si l'on en croit les données de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), les 17 pays africains qui figurent sur la liste harmonisée des situations de fragilité en 2014 n'ont reçu que 16,7 % des entrées d'IDE totales du continent en 2013 (voir tableau 1). Sur ce chiffre, la moitié est allée aux pays riches en ressources naturelles que sont le Soudan et la RDC. L'OCDE confirme ces observations en constatant que seuls 6 % de l'IDE destiné aux pays en développement en 2012 ont été investis dans des situations fragiles, et étaient concentrés sur dix pays, tous riches en ressources.<sup>10</sup>

**Tableau 1 :**  
Entrées d'IDE par région et économie, 2014

Région / économie	Entrées d'IDE (millions de dollars EU)	Pourcentage des entrées d'IDE en Afrique
Afrique	57 238.8	
Soudan	3 094.4	5.41%
Congo, République démocratique du	2 098.2	3.67%
Libéria	1 061.3	1.85%
Libye	702.0	1.23%
Sierra Leone	579.1	1.01%
Tchad	538.4	0.94%
Mali	410.3	0.72%
Zimbabwe	400.0	0.70%
Côte d'Ivoire	371.0	0.65%
Somalie	107.1	0.19%
Togo	84.2	0.15%
Érythrée	43.9	0.08%
Guinée	24.8	0.04%
Guinée-Bissau	14.5	0.03%
Comores	13.9	0.02%
Burundi	6.8	0.01%
République centrafricaine	0.8	0.00%
Total (hors Afrique)	9 550.7	16.70%

Source : Base de données du CNUCED, de l'IDE et du STN ([www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics))

<sup>10</sup> OCDE. 2015, "States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions."

## L'« avantage comparatif » des économies fragiles

Néanmoins, dans la mesure où les économies fragiles constituent un défi de taille et qu'il existe des pays africains plus matures, il reste à déterminer ce qui incite des investisseurs à investir malgré tout dans des pays confrontés à des situations de fragilité. Les mouvements d'IDE indiqués ci-dessus attestent que ces investissements existent bel et bien, même s'ils sont moins importants que dans les pays qui ne sont pas affectés par des problèmes de fragilité. Les principales opportunités susceptibles d'attirer des investisseurs étrangers ou nationaux dans les économies fragiles sont les ressources naturelles inexploitées, les besoins de reconstruction et les secteurs où la demande des consommateurs est largement insatisfaite.<sup>11</sup> Il y a donc là une niche profitable pour les premiers arrivés, qui attire un nombre croissant de compagnies du monde entier, et les données de la CNUCED montrent qu'en 2013, les entrées d'IDE dans les États figurant sur la liste harmonisée des situations de fragilité ont augmenté à un rythme annuel composé de 12 % (certes, en partant de très bas), contre 4,5 % seulement dans le reste du monde. La facilitation et la promotion des investissements dans des situations de fragilités constituent donc un pan essentiel du programme international visant à renforcer la résilience en Afrique.

## 3 La théorie : pourquoi les ZES sont-elles attractives dans des situations de fragilité ?

### 3.1 Que sont les ZES ?

Les Zones économiques spéciales peuvent être définies comme des zones géographiques délimitées à l'intérieur des frontières d'un pays où les règles commerciales sont différentes, généralement plus libérales, que celles qui s'appliquent au reste du territoire national. Spécifiquement, la plupart des zones économiques créent un régime « spécial » qui confère aux investisseurs quatre avantages principaux par rapport à ce dont ils bénéficieraient normalement dans l'environnement national :

1. **Des infrastructures** (notamment des terrains aménagés, des bâtiments d'usine et des services publics) auxquelles l'accès est plus facile et plus fiable que dans le reste du pays ;
2. **Un régime réglementaire et administratif amélioré**, comportant des procédures adaptées pour la création d'entreprises, leur autorisation d'exploitation et de fonctionnement ; et généralement,
3. **Un régime douanier spécial** assurant une administration douanière efficace et (généralement) un accès à des intrants importés exemptés de droits de douanes et de taxes ;
4. **Un régime fiscal attractif**, notamment la réduction ou la suppression des impôts

<sup>11</sup> CNUCED. 2014. "World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan."

sur les sociétés, de la TVA, d'autres impôts, des contributions sociales (retraites, sécurité sociale, etc.), et parfois de la formation ou d'autres subventions.

Il est important de bien comprendre le but et l'objet de ces ZES dans leur contexte économique et politique. À cet égard, il convient de considérer les ZES non pas seulement comme simplement un environnement plus libéral, mais comme une sorte de « paquet de compétitivité » proposé par une offre combinée de réglementation, de gouvernance et d'infrastructures qui constituent un ensemble de moyens concentrés : (i) un cadre réglementaire qui améliore le climat des affaires et réduit les coûts de transaction; (ii) une structure de gouvernance efficace qui fournit une stratégie de développement solide ainsi que sa mise en œuvre, assure la performance effective de ce régime et offre une gestion de zone adaptée ; et (iii) l'offre d'infrastructures solides proposant des parcs d'affaires, technologiques et commerciaux ainsi que des plateformes de transport de classe mondiale.

Dans ce sens,

*Les zones économiques spéciales représentent un condensé de politiques destiné à renforcer la croissance par la création d'un environnement économique assurant des conditions d'investissement et d'exploitation bien plus favorables que dans le reste de l'économie nationale, et à créer les conditions d'une compétitivité internationale. Dans des conditions optimales de stratégie, de conception, d'emplacement, de dotation de facteurs, de réglementation et de gouvernance, les ZES ont démontré leur capacité à générer des avantages économiques significatifs.<sup>12</sup>*

De ce fait, les ZES ne sont plus seulement un ensemble de mesures incitatives spéciales, aux effets potentiellement néfastes pour le bien-être social et qui entraînent les États dans une course vers le fonds. Ces mesures, bien que restant un élément important de l'équation compétitive, n'en sont pas moins qu'un élément, et pas nécessairement celui qui est déterminant, de cet ensemble.

Les ZES prennent un ensemble de formes distinctes, par exemple des zones franches industrielles (ZFI), des zones industrielles ou des ports francs. Aux fins de ce rapport, « ZES » fera référence au type de zone de deuxième génération en Afrique, dont le but est de promouvoir des impacts positifs à la fois statiques et dynamiques,<sup>13</sup> tout en constituant un « pôle de croissance », faisant ainsi office de catalyseur d'une réforme plus globale du climat des investissements et de la croissance économique. Il s'agit donc d'un concept différent de celui d'une ZFI, qui est une zone orientée uniquement vers l'exportation, ignorant largement le potentiel des liens économiques d'une zone avec le secteur national privé.

<sup>12</sup> Baissac, C. 2010. « SEZs for South Africa ».

<sup>13</sup> Les impacts statiques font référence à des chiffres tels que l'investissement, l'emploi et les exportations. Les impacts dynamiques représentent, eux, les changements dans la structure économique des économies hôtes en encourageant la croissance tirée par le secteur privé, en favorisant la croissance des activités manufacturières et de services non traditionnels, et en encourageant la mise en relation des entreprises nationales avec les chaînes de valeur des investisseurs étrangers.

Dans les années 1960 et 1970, les ZFI, sortes d'enclaves tournées exclusivement vers les marchés à l'exportation et limitées au capital étranger, avaient largement contribué à l'émergence des pays nouvellement industrialisés en Asie de l'Est et du Sud-Est, en Corée du Sud et à Taïwan. La croissance rapide de ces zones est due à l'ère de mondialisation du commerce sans précédent qu'ont connue les années 1980 et 1990.

Selon les données de FIAS<sup>14</sup> (Service-conseil pour l'investissement étranger – Foreign Investment Advisory Service) et de l'OIT, les ZES représentent aujourd'hui quelque 130 millions d'emplois dans le monde, environ 7 % à 8 % du total des exportations mondiales, et à peine moins de 20 % des exportations des pays émergents et en développement.<sup>15</sup> Un article paru récemment dans *The Economist* prévoit qu'il pourrait y avoir 5 000 ZES dans le monde « sous peu ».<sup>16</sup> Des chiffres qui montrent que les ZES représentent une part importante de l'IDE et des exportations, et que leur nombre va augmenter dans les années à venir.

### 3.2 Le rôle potentiel des ZES dans des situations de fragilité

Il y a des raisons de considérer les ZES comme un outil de politique économique utile dans des situations de fragilité. Ces zones peuvent en effet non seulement attirer l'IDE et créer des emplois, mais aussi atténuer certains des aspects qui caractérisent les situations de fragilité et répondre à certains des facteurs sous-jacents de celles-ci. Les ZES étant généralement attachées à une région géographique limitée dans un pays, elles permettent de disposer d'un niveau de capacités institutionnelles certes limitées, mais néanmoins fortement concentrées, ainsi que d'une politique déterminée de la part de l'État concerné. Elles peuvent être un outil politique utile dans des situations de fragilité pour surmonter certains des déficits structurels, notamment pour attirer les investissements, diversifier l'économie et assurer une collaboration entre les parties prenantes.

#### 1 Attirer l'IDE

Le rôle premier des ZES dans les situations de fragilité en Afrique consiste à attirer l'investissement direct étranger. Dans de telles situations, elles permettent de prendre en considération les préférences des investisseurs et de surmonter les lacunes dans le climat des investissements en présentant aux investisseurs potentiels une offre plus attrayante dans une région géographique concentrée. Si elles sont correctement administrées, ces ZES proposent un environnement des affaires qui n'a pas à souffrir des inefficiences de l'économie régulière. Ainsi, un programme de zone peut-il proposer une offre sans pareille dans des situations de fragilité, notamment :

<sup>14</sup> Le Foreign Investment Advisory Service (FIAS) est un service de conseil sur les investissements multi-bailleurs administré par la Banque mondiale.

<sup>15</sup> Pour une explication plus détaillée de ces chiffres, voir Claude Baissac, « Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates » dans Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa*, 2011.

<sup>16</sup> « Special Economic Zones: Political priority, economic gamble ». *The Economist*. 4 avril 2015.

- Une meilleure sécurité (tant économique que physique) et une réduction du risque de perte pour les investisseurs ;
- Un soutien à l'intermédiation financière locale ;
- Un meilleur accès à des terrains viabilisés et la protection des droits fonciers ;
- Un catalyseur pour la reconstruction de l'environnement des affaires (dans les pays où cela s'applique) ;
- Une réglementation favorable aux investisseurs ;
- Des liens avec les économies locales ; et
- Un approvisionnement en électricité fiable.

L'un des exemples de réussite d'un tel processus est le Ghana, où les conditions « spéciales » au sein de ces zones ont permis de surmonter certains des problèmes plus vastes de l'environnement des affaires : entre 2000 et 2008, l'IDE dans les ZES au Ghana a représenté 48 % du total de l'IDE dans le pays. Au vu de la forte augmentation des flux d'IDE dans le pays durant cette période, on peut en conclure que les ZES y ont joué un rôle important. Parmi d'autres exemples de succès, citons le Kenya et la Tanzanie, où l'IDE dans les ZES a représenté respectivement 20 % et 18 % du total de l'IDE dans ces pays.<sup>17</sup>

D'une façon générale, on constate un intérêt accru de la part des acteurs nationaux et internationaux pour développer et investir dans les zones africaines. C'est ainsi que le gouvernement chinois a annoncé son intention d'investir dans des ZES au Burundi, en Éthiopie, au Sénégal et au Malawi, entre autres pays.<sup>18</sup> De plus, les programmes de zone à Madagascar ont attiré des IDE de Chine, de France, d'Inde et de Maurice, axés sur l'habillement et le textile, et dont beaucoup desservent le marché européen,<sup>19</sup> tandis que l'Allemagne, la France et le Danemark ont investi dans des zones industrielles au Mali.<sup>20</sup> Le programme de zone au Togo a quant à lui attiré des investissements en provenance de douze pays différents.<sup>21</sup>

Ces ZES sont donc un phénomène de plus en plus populaire dans les États africains connaissant des situations de fragilité en vue d'attirer l'IDE, en leur permettant de surmonter d'importants obstacles à l'investissement, notamment l'insuffisance des infrastructures.

<sup>17</sup> Farole, T. 2011. « Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience », Banque mondiale.

<sup>18</sup> BAD. « Environnement de l'investissement privé au Burundi » ; Tadesse, F. 2014. « China Agrees to Construct Flagship Special Economic Zones ». Addis Fortune. 11 mai 2014 ; TradeMark South Africa. 2012. « China to fund Malawi industrial zone project ».

<sup>19</sup> Foreign Investment Advisory Service (FIAS). 2008. « Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development ». Banque mondiale.

<sup>20</sup> Boyenge, J.P.S. 2007. « ILO Database on Export Processing Zones, Revised ». Organisation internationale du travail.

<sup>21</sup> Consulat du Togo au Brésil. 2014. « CEDEAO – Togo : Le Port autonome de Lomé et sa zone franche ». [http://www.consuladotogo.org.br/pagina\\_html\\_franc%C3%AAs/cedeo\\_togo.html](http://www.consuladotogo.org.br/pagina_html_franc%C3%AAs/cedeo_togo.html)



## 2 Création de pôles de croissance

Une tendance récente peut être observée dans l'utilisation des ZES comme « pôles de croissance », comme on les appelle, en Afrique. Depuis la fin des années 2000, la tendance internationale s'est très largement détournée du modèle traditionnel de ZES consistant en des enclaves purement axées vers l'exportation, en faveur d'un nouveau modèle bénéficiant d'un plus fort soutien des agences multilatérales de développement et des intérêts chinois en Afrique. La nouvelle approche cherche à utiliser ces zones comme des « pôles de croissance », c'est-à-dire des initiatives de croissance régionales intégrées, basées sur des groupes industriels nationaux et des marchés du travail locaux constitués autour d'infrastructures commerciales essentielles (ports, routes, projets de centrales électriques).

Parallèlement, des projets de ZES « clé en main » font leur apparition sur un continent qui apparaît de plus en plus attractif pour les économies émergentes. La Chine en particulier a suscité l'idée de telles ZES en Afrique en lançant des programmes de zone, entièrement financés, développés et exploités par elle, spécialisés dans des activités ou des secteurs spécifiques régionaux et devenant ainsi des pôles d'investissement chinois dans ces régions africaines. Le but est que ces ZES débouchent sur le développement de pôles sectoriels autour de chacune d'elles.<sup>22</sup> Les engagements d'investissements réalisés ont été importants et comprenaient, entre autres, la promesse d'investir entre 500 et 750 millions de dollars EU dans une zone sur l'île Maurice<sup>23</sup> et plusieurs centaines de millions de dollars EU dans une zone en Zambie.<sup>24</sup> De plus, le gouvernement des Émirats arabes unis développe actuellement un pôle de croissance intégré au Sénégal. L'Inde et la Turquie sont également engagées dans le développement de pôles de croissance dans plusieurs pays africains.<sup>25</sup>

Cette nouvelle tendance en faveur des pôles de croissance peut présenter une bonne opportunité pour les situations de fragilité en particulier. Outre le fait d'attirer potentiellement un IDE important sur des marchés complexes grâce à l'amélioration du climat des investissements, ce nouveau modèle de ZES met l'accent sur l'intégration avec l'économie nationale, la participation du secteur privé, la résolution des contraintes foncières et l'intégration régionale. Ces facteurs répondent également aux moteurs économiques sous-jacents de la fragilité tels qu'identifiés dans le cadre de la stratégie de la BAD, comme l'inclusion économique, le chômage et l'instabilité régionale, tout en contribuant à renforcer la résilience.

<sup>22</sup> Brautigam, D. et Xiaoyang, T. 2011. « African Shenzhen: China's Special Economic Zones in Africa ». *Journal of Modern African Studies*.

<sup>23</sup> « La zone économique de Riche-Terre Jin Fei retient l'attention ». *L'Express*. 21 octobre 2009.

<sup>24</sup> Karmody, P. 2009. « An Asian-driven Economic Recovery in Africa? The Zambian Case ». *World Development*.

<sup>25</sup> Farole, 2011.

Ce sont-là des signes concrets que les programmes de ZES dans les pays africains affectés par des situations de fragilité peuvent appliquer correctement ces leçons : en Côte d'Ivoire, le gouvernement envisage actuellement trois ZES articulées autour de pôles sectoriels et des pôles de croissance régionaux, y compris, entre autres, l'industrie textile à Bouaké, une ville qui a été à l'épicentre de la crise politique dans le pays. En République démocratique du Congo, une première ZES pilote, centrée sur l'agroalimentaire, a été mise en place à proximité de l'aéroport international et à l'intersection du fleuve Congo (un accès au port est assuré) et de la principale route menant vers l'intérieur du pays.<sup>26</sup> En 2012, le gouvernement mauritanien a officiellement lancé une initiative visant le développement de la zone de Nouadhibou<sup>27</sup> comme pôle économique global. Il apparaît donc que les gouvernements des pays africains affectés par des situations de fragilité regardent avec de plus en plus d'intérêt la mise en place du modèle de pôle de croissance que représentent les ZES.

### 3 Encourager la participation du secteur privé

De plus, ce modèle de ZES pôle de croissance prévoit un rôle important pour le secteur privé dans la gestion et l'exploitation de ces zones. Comme le montre Farole (2011), l'un des facteurs essentiels du succès des ZES en Afrique est le fait que les décideurs politiques travaillent en étroite collaboration avec le secteur privé pour élaborer une politique de zone en fonction de l'évolution des besoins. Au vu des gros investissements nécessaires pour soutenir ces zones et de l'incertitude du retour sur investissement dans des situations de fragilité, la participation du secteur privé est importante pour réduire le risque dans les programmes de zone. Au Nigeria, par exemple, de nombreux projets récents dans la zone emblématique de Calabar sont des partenariats public-privé (PPP) entre des promoteurs privés et le gouvernement, tandis que les zones franches pétrolières et gazières du pays sont exploitées par des sociétés privées, tout en étant détenues par l'État.<sup>28</sup> Au Gabon, le groupe agroalimentaire mondial Olam a conclu en 2010 un partenariat avec le gouvernement en vue de créer une ZES dans le but plus vaste de diversifier l'économie gabonaise, de créer des emplois dans les régions rurales reculées et d'attirer d'autres investisseurs pour développer le secteur industriel.<sup>29</sup>

Une telle participation du secteur privé peut déboucher sur une implication plus large de celui-ci dans le développement économique, social et politique du pays au-delà de la zone elle-même. Si cette collaboration est fructueuse, le secteur privé peut devenir un partenaire de long terme dans l'élaboration de politiques constructives. Cela répond à des appels en faveur d'une plus grande responsabilité des entreprises dans la lutte contre la fragilité. Mais il existe le risque que, dans des situations de fragilité, des changements fréquents au niveau du gouvernement empêchent une relation productive à long terme entre l'État et les principaux investisseurs.

<sup>26</sup> RDC Agence Nationale de la Promotion des Investissements (ANAPI). 2012. "Official communiqué inviting investors to join the Special Economic Zone of Maluku/Kinshasa."

<sup>27</sup> Présidence de la République. République Islamique de Mauritanie. Nouadhibou Free Zone. 2014. "Investing in the free zone." <http://www.ndbfreezone.mr/eng/index.php/en/the-free-zone/47-investing-in-the-free-zone.html>

<sup>28</sup> Farole, T. 2011.

<sup>29</sup> Gouvernement du Gabon, Olam International. « Gabon Special Economic Zone »

## 4 Soutien aux PME

Les ZES ont pour vocation première d'attirer l'investissement étranger et des sociétés locales plus matures. Mais elles peuvent également venir en appui aux PME locales. L'une des manières de le faire est d'encourager ces PME à entrer dans ces zones directement, en réduisant les coûts d'entrée. Une autre manière est de permettre aux PME locales de devenir des fournisseurs des plus grands occupants de la zone, en simplifiant les procédures de passation de marchés. Ce faisant, les PME peuvent devenir les catalyseurs d'une culture d'entreprise plus large et plaider pour le développement des affaires dans le pays hôte. Des exemples d'interventions constructives dans ce domaine sont la mise en place d'incubateurs, l'encouragement donné à de grandes sociétés pour assurer la formation, le tutorat et d'autres services de soutien, la désignation d'un responsable de liaison de la ZES sur les questions de chaîne logistique et de soutien aux PME, et l'organisation d'un dialogue formel et informel régulier entre les promoteurs de la zone, ses opérateurs et les organisations nationales compétentes en ce matière de développement des affaires. De telles stratégies ont été mises en place avec succès au Kenya, où l'EPAZ (Export Processing Zones Authority) a instauré un programme d'incubateur pour aider les PME locales à devenir des entreprises exportatrices et instaurer des relations d'exportation et de sous-traitance directes avec de plus grandes entreprises. Au Ghana, un parc industriel polyvalent offre aux entreprises locales l'occasion de mieux s'intégrer dans les réseaux d'approvisionnement des exportateurs dans une ZES.

## 5 Priorité aux sous-secteurs ou projets compétitifs

On considère souvent que les États fragiles ont une base industrielle et de production faible, ce qui donne à penser que la libéralisation de l'environnement des affaires dans l'ensemble du pays n'y rencontre que peu de résistance. Or, considérant la manière dont les ZES s'efforcent de contourner cette résistance, la question se pose de savoir si ces ZES ont, de fait, la capacité à être des pilotes de la réforme dans de tels contextes. Les deux aspects ne sont toutefois pas exclusifs l'un de l'autre. Bien que la réforme du climat des investissements à l'échelle d'un pays soit un outil important pour attirer l'IDE, l'attractivité du modèle des ZES réside dans le fait qu'il vise à tirer avantage de certaines opportunités d'investissement spécifiques dans des sous-secteurs compétitifs. Des études récentes sur les principes devant guider la promotion de l'investissement dans des situations de fragilité et dans des pays affectés par des conflits recommandent de mettre l'accent sur des sous-secteurs ou des projets compétitifs et sur les investisseurs les plus susceptibles d'investir dans des contextes de fragilité.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Whyte, R. et Griffin, C. 2014. « Promoting Foreign Investment in Fragile and Conflict-Affected Situations ». Banque mondiale.

C'est exactement ce qu'ont fait les programmes de ZES réussis dans le passé : après une analyse rigoureuse des secteurs présentant un avantage comparatif, les ZES à succès ont visé des secteurs spécifiques et des investisseurs susceptibles de devenir des catalyseurs d'un plus large développement du secteur privé.<sup>31</sup> Le programme de zones du Lesotho, par exemple, s'est axé sur l'habillement et les produits textiles et sur des investisseurs chinois qui, en retour, peuvent exporter leurs produits vers les États-Unis dans le cadre de l'AGO (African Growth and Opportunities Act – loi des États-Unis en faveur de la croissance et des opportunités en Afrique). Cela permet également de traiter des sensibilités économiques, politiques et sociales sectorielles, autre facteur de succès important des engagements dans des environnements de gouvernance fragile.<sup>32</sup>

## 6 Diversification économique

Comme nous l'avons souligné plus haut, la concurrence et l'accès aux ressources naturelles, la mauvaise gestion de celles-ci et l'exclusion économique peuvent être autant de facteurs de fragilité. Un rapport publié en 2015 par Chatham House confirme que l'investissement de ressources dans des États fragiles et affectés par des conflits est peu susceptible d'être en position de neutralité face au conflit.<sup>33</sup> Surmonter cette « malédiction des ressources » est une étape essentielle vers la voie d'une plus grande stabilité politique et économique dans des contextes fragiles.

Nombre de pays non africains qui connaissent aujourd'hui une croissance rapide étaient naguère tributaires d'un ensemble limité de secteurs, généralement dans les ressources naturelles, l'agriculture et un ensemble d'activités industrielles limitées. La diversification a été un objectif de politique économique à long terme de tous les pays en développement, considéré comme essentiel pour assurer la pérennité de la croissance. Collier (2014) considère également cette diversification comme un moyen important par lequel le secteur privé peut atténuer la fragilité.

À cet égard, les ZES peuvent jouer un rôle important. Ces zones, et en particulier celles qui sont de nature polyvalente, peuvent favoriser l'émergence graduelle d'un large secteur manufacturier axé sur les industries à vocation exportatrice (plutôt que sur la seule exportation des ressources naturelles) et le secteur des services. Ces secteurs ont souvent démontré leur capacité à créer de nombreux emplois. Les programmes de zone, pour la plupart dans leur déclinaison de ZFI, ont, au cours des quelque soixante dernières années, joué un rôle important dans ce domaine. Plusieurs programmes passés ont débouché sur la mise en place d'un vaste secteur manufacturier centré sur des industries exportatrices.

D'un point de vue théorique, Auty et Pontara (2008) ont probablement conceptualisé la première représentation cohérente des ZES en tant qu'instrument directement

<sup>31</sup> Farole, T. 2011.

<sup>32</sup> OIPC. 2014. "Seven Approaches to Developing Projects in Fragile Governance Environments."

<sup>33</sup> Bailey, R., Ford, J., Brown, O. and Bradley, S. 2015. "Investing in Stability: Can Extractive-Sector Development Help Build Peace?" Chatham House.

pertinent pour cette « malédiction des ressources ». Ils ont en effet soutenu que l'un des principaux obstacles à la croissance, à la diversification économique et à la réduction de la pauvreté était la résistance politique au changement, notamment de la part des groupes rentiers qui contrôlent de vastes pans de l'économie et risquent de pâtir d'une plus grande ouverture économique. L'une des solutions possibles consisterait à introduire des réformes progressives, mais d'une manière et selon un rythme permettant un ajustement graduel par ces mêmes groupes rentiers. Les ZES peuvent être utilisées comme des projets pilotes pour des politiques économiques différentes de celles qui régissent le reste du territoire national.

Par exemple, l'île Maurice avait créé une ZFI en 1971, à une époque où le pays était très dépendant du sucre et de la rente qui lui était associée. Cette zone s'attachait à la fourniture d'infrastructures de classe mondiale et de mesures incitatives non subventionnées pour agir comme un aimant pour les activités de transformation non traditionnelles centrées sur les marchés à l'exportation et domestiques, et faisait office de catalyseur pour la réforme. Par le biais d'une plus forte taxation des profits sucriers et d'une restriction des exportations de capitaux, cette ZFI était parvenue à réduire la dépendance du pays envers une rente sucrière très volatile, soumise aux aléas de conditions climatiques imprévisibles et de l'instabilité des prix. L'industrie sucrière, privée et affichant un fort esprit d'entreprise, avait saisi l'occasion pour utiliser ses « super profits » en vue de générer un revenu supplémentaire dans des industries comme l'habillement, la joaillerie et d'autres. Cette zone de réforme précoce présentait en fait des attributs similaires à ceux des ZES.

Le lien explicite entre les ZES et la gestion économique induite par les ressources est plus récent, et un nombre croissant de pays adoptent les ZES dans le but de parvenir à la diversification. Parmi ces pays, citons l'Afrique du Sud, le Gabon, la Mauritanie et la République démocratique du Congo. Au Lesotho, les exportations provenant des ZES ont représenté en 2008 64 % des exportations manufacturières nationales.<sup>34</sup>

En résumé, les programmes ZES peuvent prévenir cette « malédiction des ressources », un aspect qui peut s'avérer particulièrement important pour les régions africaines en situation de fragilité, comme l'Union du fleuve Mano ou la région des Grands Lacs, où l'impressionnante croissance économique qui a eu lieu récemment est en très grande partie le fruit des ressources naturelles. Les ZES deviennent de ce fait une partie intéressante de l'ensemble d'outils destinés à atténuer les facteurs de fragilité dans ces régions. <sup>34</sup>

## 7 Attirer plus de soutien multilatéral

Cette évolution vers un nouveau modèle de ZES modifie également le paysage politique international. Les institutions internationales de financement du développement (IFD), traditionnellement peu favorables à des régimes commerciaux spéciaux, sont désormais

<sup>34</sup> Farole, T. 2011.

plus enclines à venir en appui à la création de telles ZES. Actuellement, plusieurs projets en Afrique subsaharienne sont soit soutenus soit facilités par des IFD.

Ce soutien de la part des institutions multilatérales de développement constitue un grand changement de paradigme pour ces organisations. Auparavant, ces institutions restaient quelque peu sceptiques quant à l'impact des ZES, et en particulier des ZFI, sur les réformes globales. Elles avaient de ce fait tendance à décourager le recours aux ZFI lorsqu'elles le pouvaient, et lorsqu'elles ne le pouvaient pas, elles faisaient généralement en sorte que leur taille reste petite et leur portée limitée. L'accent était mis sur les réformes au niveau du pays. Aujourd'hui, ces organisations semblent avoir admis que ces réformes menées à l'échelle du pays, notamment les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne, n'ont eu que des résultats très limités et que l'approche faisant des ZES des pôles de croissance et de réformes paraît plus efficace. Toutefois, il est possible que certains partenaires au développement aient des agendas sous-jacents, par exemple en introduisant certains types de réformes susceptibles de déréguler l'économie dans une mesure plus grande que ne l'aurait souhaité le gouvernement. Dans plusieurs processus de conception des politiques relatives aux ZES en Afrique, les différents partenaires au développement ont affiché des différences fondamentales d'entendement quant aux rôles économique et institutionnel des ZES.

Pour l'essentiel, toutefois, les gouvernements des pays africains en situation de fragilité peuvent attirer un soutien multilatéral important pour leur stratégie ZES, qui vient s'ajouter aux intérêts existants des partenaires bilatéraux et des investisseurs privés.

## 8 Promouvoir la collaboration institutionnelle et la cohérence des politiques

Comme nous l'avons expliqué en détail plus haut, les programmes ZES nécessitent une intense coordination réglementaire et institutionnelle. L'une des grandes leçons tirées des ZFI de première génération est qu'un ensemble de lois trop nombreuses, en particulier si elles sont administrées par des institutions différentes, entraîne une faible coordination des programmes. Répondre aux principales contraintes rencontrées dans la mise en œuvre d'un programme de ZFI, particulièrement en ce qui concerne les chevauchements et les lacunes dans le cadre réglementaire et institutionnel, sera donc un facteur critique pour le succès d'un programme ZES dans une situation de fragilité. Favoriser cette coordination institutionnelle contribuera également à définir plus clairement les mandats des différentes institutions en termes de planification, de gestion et de mise en œuvre des politiques. En fin de compte, cela viendra renforcer la capacité et les compétences des différentes institutions dans les tâches spécifiques qui leur sont assignées, tant dans la zone en question que plus largement, en termes d'objectifs nationaux.

De surcroît, la gestion efficace et durable de la zone requiert une collaboration importante entre les différentes institutions et les acteurs non étatiques. Cette collaboration contribuera à favoriser la cohérence et la stabilité politiques et, en dernière analyse, la capacité de l'État.

Comme nous l'avons dit plus haut, au vu des enjeux de capacité caractéristiques des gouvernements dans de tels contextes, il serait nécessaire d'avoir des contributions significatives du secteur privé dans le développement et la gestion des programmes de zone, quels qu'ils soient, dans des situations de fragilité. Pour y parvenir, le gouvernement doit s'adresser aux entreprises et aux associations influentes, établir des partenariats avec ces acteurs et instaurer un dialogue public-privé (DPP). De fait, comme nous l'avons vu, nombre de zones ayant connu le succès ont été des partenariats public-privé. Ces partenariats favorisent également l'échange d'informations et renforcent de ce fait la capacité du secteur public. Un récent rapport sur le DPP affirme que ce dialogue est indispensable dans des situations de fragilité et de conflit pour combler le fossé résultant du manque d'institutions légitimes. Il aide à créer la transparence et la confiance entre les parties prenantes et à identifier le besoin de réformes et d'interventions pouvant améliorer l'environnement des affaires et attirer les investissements.<sup>35</sup>

Traiter efficacement la fragilité et renforcer la résilience nécessite la collaboration de toutes les parties prenantes : les pouvoirs publics, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement. Idéalement, la conception et la mise en œuvre d'une politique de ZES assurent une collaboration multisectorielle allant au-delà de l'administration de cette zone spécifique.

## Conclusion

Les avantages d'une ZES suivant le modèle de pôle de croissance dans une situation de fragilité sont donc doubles :

- Premièrement, les ZES peuvent avoir des impacts statiques positifs en termes d'attraction d'IDE et de création d'emplois.
- Deuxièmement, les ZES pôle de croissance peuvent répondre à plus de facteurs structurels de fragilité en Afrique, comme la dépendance excessive envers les ressources naturelles, l'exclusion économique et sociale, les déficits d'infrastructures et la faible gouvernance.

<sup>35</sup> Groupe de la Banque mondiale, 2014. « Public Private Dialogue in Fragile and Conflict-Affected Situations »

## 4 La pratique : observations à ce jour sur les ZES africaines en situations de fragilité

Alors que la théorie démontre donc que les ZES sont un instrument potentiel de stimulation de la croissance économique dans des pays qui sont dans une situation de fragilité, dans la pratique, les programmes de ZES présentent un certain nombre de défis dans ces environnements.

### 4.1 L'échec de la première génération de ZES en Afrique

Les premiers programmes de ZES en Afrique ont été introduits au Libéria en 1970, à l'île Maurice en 1971 et au Sénégal en 1974, des enclaves entièrement axées sur les exportations, dans l'espoir de répéter le succès des pays d'Asie des années 60 et 70. Cependant, la majeure partie des pays africains n'ont pas mis en place de programmes de zones franches avant les années 90 et 2000 et plus de 80 % de ces programmes ont été initiés au cours des 20 dernières années. D'après le compte-rendu le plus exhaustif sur les ZES en Afrique, ces programmes de ZFI ont largement échoué, à en juger par leurs petits impacts statiques (emploi, investissement, chiffres d'exportations) et dynamiques (changements économiques structurels). Aux derniers calculs réalisés en 2008, 114 zones ont été recensées en Afrique.

### Performances

Au moment des derniers calculs détaillés des programmes de zones dans le monde en 2008, 114 zones ont été recensées en Afrique, à peine 5 % du total des zones à l'échelle mondiale.<sup>36</sup> Qui plus est, les zones africaines affichaient de faibles niveaux d'investissement, d'exportations et de création d'emplois et étaient, ce qui est étonnant, à forte intensité de capital. Les zones hors d'Afrique ont généralement obtenu de meilleurs résultats que les zones africaines en termes d'IDE et d'IDE par habitant, alors que les zones africaines ne finançaient pas plus de 35 sociétés en moyenne (en comparaison, le programme du Vietnam finançait jusqu'à 3 500 sociétés). De plus, les exportations nominales générées par les programmes de zones africains étaient très faibles (en moyenne 10–15 fois moins élevées que les exportations absolues et par habitant correspondantes pour les programmes hors Afrique).<sup>37</sup> Les programmes de zones en Afrique du Sud, à l'île Maurice, au Lesotho, au Kenya et à Madagascar ont été les seuls à créer de nombreux emplois.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> FIAS. 2008.

<sup>37</sup> Farole. 2011.



En outre, presque aucun programme africain n'a joué de rôle significatif dans la mise en place de réformes plus larges, tandis que les réseaux globaux en aval et en amont entre les sociétés en Afrique et hors d'Afrique sont quasiment inexistants.<sup>39</sup> Même l'environnement des affaires au sein des zones africaines, bien qu'amélioré, est loin de répondre aux normes internationales. Par exemple, malgré une réduction de 50 % des périodes d'arrêt dues à des coupures d'électricité dans les zones d'Afrique, les périodes d'arrêt moyennes rapportées atteignent uniquement les niveaux moyens enregistrés hors ZES dans les pays non africains. Les droits de douane montrent un schéma similaire. La plupart des zones demeurent incapables de fournir des emplois et des salaires de subsistance de qualité, tandis que les préoccupations liées au genre sont ignorées malgré une forte concentration de travailleuses dans grand nombre de ces zones. De plus, dans de nombreux pays, les pratiques d'acquisition de terrains, de compensation et de réinstallation sont inadaptées.<sup>40</sup>

Ainsi, en termes d'IDE, de nombre de sociétés, d'exportations et d'autres indicateurs économiques statiques, ainsi que d'environnement des affaires et de facteurs dynamiques, les zones africaines ont, au moins jusqu'à une date récente, enregistré de faibles performances.

## Raisons de ces échecs

Plusieurs raisons fondamentales expliquent pourquoi la première génération des programmes de zones des années 90 et du début des années 2000 ont échoué dans la promotion d'une croissance statique et dynamique significative. La féroce concurrence imposée par les producteurs industriels asiatiques a révélé les faiblesses concurrentielles des zones africaines tenant aux coûts élevés de la main-d'œuvre et à l'incapacité de réaliser des économies d'échelle. De par leur faible intégration commerciale à l'échelle régionale, caractérisée par des barrières tarifaires et non tarifaires, ces zones ont également eu des difficultés à tirer parti de chaînes de valeur régionales potentielles.

En plus de ces facteurs exogènes, un certain nombre de gouvernements africains ont fait de mauvais choix en matière de mise en œuvre. Premièrement, pratiquement aucune zone africaine n'a opté pour l'utilisation de ses ZES comme pilotes de réformes, comme cela a été le cas des programmes présentés comme symboles de réussite (principalement en Chine mais également à l'île Maurice).<sup>41</sup> Deuxièmement, les gouvernements ont préféré le modèle enclave, inspiré des ZFI, d'où une absence de connexion des zones avec toute stratégie de développement économique élargie.<sup>42</sup> Enfin, les zones administrées par le gouvernement n'ont pas bénéficié d'un soutien suffisant en termes d'investissements nationaux, de développement de réseaux, de formation et de renforcement des compétences et des technologies. Pour résumer, de nombreux programmes ont souffert de leur incapacité à établir un environnement politique inspirant aux investisseurs confiance dans sa transparence et sa prévisibilité.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> Stein H. 2008. "Africa, Industrial Policy and Export Processing Zones: Lessons from Asia." Paper prepared for Africa Task Force Meeting, Addis Ababa, Ethiopia.

<sup>39</sup> Stein, 2008.

<sup>40</sup> Farole, 2011.

En raison de ces facteurs, les ZES africaines ont eu tendance à compenser leur manque général de compétitivité par un accroissement des aides et incitations—souvent sous la forme de vacances fiscales permanentes, de fortes subventions au secteur immobilier et aux services, et, dans le pire des cas, de subventions directes aux investisseurs, l'ensemble de ces actions visant à éviter l'effet déstabilisant des risques de pertes d'emploi. Cette situation a mené à un « nivellement par le bas » et à une utilisation des ZES comme paradis fiscaux détournés pour des entreprises qui auraient investi dans ces pays indépendamment de l'existence de ces programmes.

Une analyse plus détaillée suggère que les programmes ont souffert d'une absence de planification et de gestion stratégiques efficaces<sup>44</sup> et de mécanismes de suivi et d'évaluation appropriés.<sup>45</sup> Dans nombre des ZES africaines, l'agence chargée du développement, de la promotion et de la réglementation du programme ne dispose pas d'assez de ressources et capacités ni d'une agence institutionnelle chargée de l'exécution du mandat.<sup>46</sup> La coordination institutionnelle est également entravée par des problèmes d'instabilité au niveau des politiques nationales.

En somme, les observations tirées de ces programmes de zones dans l'ensemble de l'Afrique, pas uniquement dans des contextes de fragilité, portent à croire que les problèmes générés par des structures de gouvernance faibles et l'instabilité ont joué un rôle majeur dans l'inefficacité de ces programmes jusqu'à ce jour. Compte tenu du fait que les problèmes de capacité institutionnelle et de volatilité seraient probablement exacerbés dans des situations de fragilité, la mise en œuvre d'un programme de ZES doit s'avérer encore plus ambitieuse dans de tels contextes. Les principaux constats qui ressortent des phases initiales de conception et de formulation des politiques dans le cadre du programme de ZES du Zimbabwe semblent confirmer cette hypothèse.

## 4.2 Exemple du programme de ZES au Zimbabwe

Le Zimbabwe peut être considéré comme un état confronté à de sévères problèmes de fragilité. Durant la plus grande partie des deux dernières décennies, le pays a été confronté à d'importantes difficultés politiques et économiques. Entre 2000 et 2009, l'économie a enregistré un déclin pouvant aller jusqu'à 40 %, tandis que le pays se débattait contre l'hyperinflation. Confronté à des problèmes de revenus et à un fort niveau d'endettement, le gouvernement a entrepris des actions en 2013 en vue de consolider les réformes, les ZES ayant été identifiées comme un outil essentiel d'application de politiques de développement pour atteindre la croissance économique et l'inclusion grâce à la création d'emplois. Il s'agissait de la deuxième tentative de mise en place d'un programme de zone au Zimbabwe, suite à l'échec complet du programme de zone axé sur l'exportation déployé entre 1996 et 2006 pour des raisons similaires à celles décrites ci-dessus.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Farole, T. 2010. "Special economic zones: introduction and recent research." Presentation at flagship workshop on Special Economic Zones in Dar Es Salaam, Tanzania. World Bank. Bank-Netherlands Partnership Program.

<sup>43</sup> Farole, 2011.

<sup>44</sup> Watson, P.L. 2001. "Export Processing Zones : Has Africa Missed the Boat? Not Yet!" Série des documents de travail pour la région Afrique N° 17. Banque mondiale, Washington DC.

<sup>45</sup> Zeng, D.Z. 2012. "SEZs in Africa: Putting the Cart in front of Horse?" Let's Talk Development: Blog hébergé par l'économiste en chef de la Banque mondiale.

<sup>46</sup> Farole, 2011.

L'analyse suivante est basée sur des enseignements tirés de la fourniture d'une assistante technique (AT) de la part de la BAD au gouvernement du Zimbabwe durant les phases initiales de formulation et de planification de la deuxième génération de politiques de ZES. Les observations ont immédiatement été intégrées aux travaux de recherche et se divisent en deux groupes : les facteurs exogènes (qui échappent largement au contrôle du gouvernement) et les facteurs endogènes (sur lesquels le gouvernement, ses partenaires et le secteur privé peuvent influencer).

### Implications des facteurs exogènes

La mise en œuvre du programme de ZES au Zimbabwe est fortement entravée par la petite taille du marché intérieur. Le secteur formel du pays a largement reculé, tandis que l'économie informelle a quelque peu compensé ce déclin. Cependant, l'économie informelle présente moins d'opportunités de former des réseaux entre les entreprises au sein d'une ZES, en raison de l'absence de structure adéquate et du sous-développement des entreprises de ce secteur. La nécessité qui en résulte de se concentrer sur le marché des exportations est d'autant plus difficile à satisfaire que le niveau de compétitivité du pays est faible, que le Zimbabwe est un pays enclavé, que les facteurs de production du pays se dégradent et que le climat d'investissement y est peu propice. Cela rend peu probable toute perspective d'investissements importants dans des ZES à vocation exportatrice. En contrepartie, cela signifie que le programme de ZES du Zimbabwe doit réaliser des performances exceptionnelles afin de compenser ces insuffisances. Ce n'est pas une tâche impossible, mais cela représente un défi de taille, compte tenu de la situation économique et politique du pays à l'heure actuelle.

### Implications des facteurs endogènes : situation actuelle

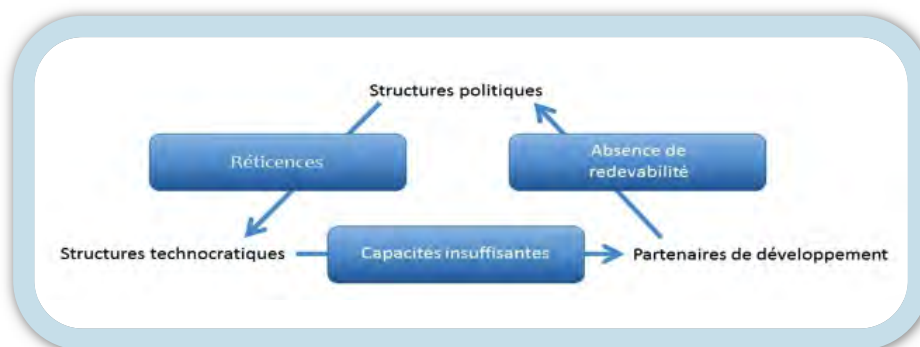
En dépit de ces facteurs exogènes, une bonne conception et une bonne mise en œuvre de la part du gouvernement, des partenaires au développement et du secteur privé peuvent compenser ces insuffisances. Il est important de souligner que l'expérience a démontré que le stade initial de développement d'une ZES est déterminant dans le succès ou l'échec d'un programme de ZES. Un certain nombre de difficultés influent négativement au déploiement d'un programme de ZES efficace.

- Le manque de clarté des politiques
- Des prises de décisions politisées
- Le manque d'appropriation dû à l'insuffisance des capacités techniques et financières

Une demande d'assistance externe est perçue comme la solution à cette véritable « impasse ». À ce stade, la responsabilité du soutien technique et financier nécessaire et

des décisions politiques difficiles est souvent confiée aux partenaires au développement (consultants étrangers, organisations internationales, etc.). En République démocratique du Congo (RDC), par exemple, le programme de ZES a été confronté à des défis similaires à ceux observés au Zimbabwe et pour lesquels les partenaires au développement ont assumé la responsabilité du programme et mis en œuvre une politique de ZES basée sur d'importants financements additionnels et une expertise technique. Cependant, ces acteurs externes manquent souvent de la redevabilité nécessaire dans le cadre des actions politiques légitimes requises pour garantir la durabilité à long terme d'un programme de zone, en raison de leur non-participation aux processus politiques nationaux. Il en résulte une situation dans laquelle la responsabilité est rejetée à tour de rôle sur les trois acteurs, à savoir les structures politiques, les structures technocratiques et les partenaires au développement, sans qu'aucun d'entre eux ne s'approprie la politique dans sa totalité (voir figure 1) : les structures politiques sont réticentes, les structures technocratiques ne disposent pas des capacités nécessaires et les partenaires au développement ne peuvent pas fournir la redevabilité nécessaire.

Figure 1 : Absence d'appropriation



Source : Auteurs

### 4.3 Les enseignements tirés des ZES dans des situations de fragilité

Pour résumer, plusieurs des facteurs sous-jacents aux problèmes rencontrés durant les phases initiales de formulation et de mise en œuvre de la politique illustrent bien la situation des gouvernements dans des contextes de fragilité. Il semblerait que les gouvernements vivant dans le contexte de crises politiques soient particulièrement intéressés et enclins à poursuivre des politiques de ZES qu'ils considèrent comme une panacée aux problèmes politiques et économiques. Cela explique également les récentes observations de *The Economist* selon lesquelles les ZES « sont très appréciés par les gouvernements qui espèrent qu'elles dopèrent leurs résultats en matière de commerce et d'investissement. »<sup>47</sup>

Cependant, les décideurs sous-estiment la coordination institutionnelle et l'appropriation nécessaires à une formulation et une mise en œuvre réussies d'une politique de ZES.

<sup>47</sup> "Special economic zones: Political priority, economic gamble." *The Economist*. April 4, 2015.

Lorsque le choix de créer une ZES est dicté par des pressions politico-économiques imminentes, le processus est faussé dès le départ, compte tenu du fait que les déficits en matière de gouvernance exacerberont par la suite les problèmes associés à une mauvaise préparation, ce qui conduit à l'échec des programmes de zones ou entraîne la création de ZES déficientes qui, soit, ne décollent jamais en réalité, soit requièrent des subventions continues, dans les deux cas à grands frais pour le gouvernement et l'économie.

### Les ZES requièrent un certain degré de capacité étatique

Les ZES peuvent éviter aux États d'avoir à introduire des réformes économiques à l'échelle nationale, mais elles requièrent des capacités étatiques, sans lesquelles elles sont vouées à l'échec. L'État doit être en mesure de coordonner les différents départements/ministères entre eux (alors qu'ils fonctionnaient préalablement en vase clos), il doit pouvoir suivre une politique de ZES et un processus de mise en œuvre minutieux (obtenir l'aval de nombreux acteurs, tenir compte des conseils fournis et rendre la politique et la législation suffisamment efficaces et solides) et être capable de collaborer réellement avec le secteur privé afin de garantir le succès de la ZES. L'établissement de ZES requiert donc davantage qu'un simple engagement superficiel pris au cœur d'une crise. Il exige un soutien politique fort lorsque des choix douloureux s'imposent. Et dans des situations de fragilité économique, le soutien politique n'est pas suffisant, sans la clarté des politiques.

### La conception et la mise en œuvre des ZES est un processus de longue haleine, difficile et coûteux

Les programmes de ZES se développent sur plusieurs années par le biais de processus de formulation et de mise en œuvre largement compris.<sup>48</sup> Il faut rarement moins de trois ans pour qu'une ZES démarre effectivement, une fois que la politique correspondante ait été énoncée, dans l'hypothèse où la gestion du programme serait efficiente, dans un cadre où les paramètres économiques s'y prêtent, avec des capacités et des financements suffisants. Une fois la ZES lancée, il faut des années pour qu'elle atteigne la vitesse de croisière pour générer des retombées économiques substantielles. Les toutes premières années d'un programme de ZES se résument essentiellement à un difficile processus de planification, de dialogue et de négociation, d'action législative, de promotion de l'investissement et d'investissements onéreux dans les infrastructures. Les décideurs ne sont généralement pas entièrement conscients de cette réalité, lorsqu'ils choisissent les ZES comme « solution rapide ».

Les ZES constituent donc un instrument de politique complexe qui requiert la présence de solides capacités technocratiques en matière de conception et de mise en œuvre. Les hauts fonctionnaires doivent être capables de diriger la formulation de politiques, générer un processus de mise en œuvre et concrétiser ce processus. Les lacunes

<sup>48</sup> Voir par exemple, le guide de la SFI à l'usage des professionnels des ZES, qui fournit des lignes directrices détaillées sur les processus de conception en aval et intermédiaire et de mise en œuvre.

dans les processus politiques, dans la stabilité des politiques et dans les capacités technocratiques aggravent l'absence de tout consensus gouvernemental et de toute volonté de s'approprier les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques de ZES. Si l'assistance fournie par les partenaires au développement peut compenser en partie ces lacunes, elle ne peut cependant pas les combler. Lorsque les partenaires au développement jouent un rôle moteur, les risques d'échec, de rejet ou de création d'un instrument de politique artificiellement imposé sont élevés.

### **Il existe un risque accru que les ZES en situations de fragilité soient prises au piège d'intérêts catégoriels.**

Il est en outre indispensable de mener une analyse objective et fondées sur les faits des possibilités offertes par les ZES. Cette analyse, qui doit constituer la première partie du plan de mise en œuvre, peut effectivement se heurter à la résistance de la bureaucratie (fonctionnaires/technocrates) et des acteurs politiques de haut niveau. C'est là un point essentiel sur lequel les partenaires au développement doivent concentrer leur attention, en exploitant leur assistance financière et technique. À défaut, la politique a peu de chances de générer des retombées socioéconomiques appréciables et risque beaucoup d'être prise au piège d'intérêts économiques catégoriels qui voient dans les ZES un outil commode pour s'assurer des allègements fiscaux et d'autres avantages préjudiciables pour l'économie.

### **Une participation substantielle du secteur privé est encore plus importante dans des situations de fragilité et dans des situations fragiles.**

Enfin, les ZES sont, de par leur nature, un instrument de politique au service du secteur privé. Leur rôle devrait être de fournir l'environnement propice à l'expansion du secteur privé à un rythme plus rapide et dans des directions autres qu'en leur absence. En dépit de ce qui a été écrit sur les intérêts catégoriels et de la nécessité d'en protéger les programmes de ZES, il est indispensable de s'assurer, au stade initial, une participation large et substantielle du secteur privé à la conception et à la mise en œuvre de la politique. Cela signifie qu'il faut aller au-delà d'une simple consultation formelle une fois que les décisions clés ont été prises. L'inclusion revêt encore plus d'importance dans un contexte de faibles capacités.

### **Enseignements pour l'avenir**

Bien que les ZES puissent fournir une solution potentielle pour lever certaines entraves importantes aux interventions des IFD et du secteur privé dans des pays en situation de fragilité, l'expérience montre néanmoins les difficultés que rencontrent la conception

et la mise en œuvre des programmes de ZES tant une telle situation. Outre les problématiques évidentes tenant aux implications financières et économiques du développement de ZES, une des difficultés majeures est la nécessité pour l'État de disposer de capacités suffisantes pour formuler et de mettre en œuvre un programme de ZES cohérent, adapté et raisonnable, qui ne soit pas voué à l'échec ni accaparé par des intérêts catégoriels.

En effet, bien que les ZES soient perçues comme une solution, elles exigent une volonté politique intense, le soutien des entreprises et la coopération de l'administration publique—sans parler des facteurs exogènes (or, ces derniers jouent un rôle capital ; en leur absence, tous les facteurs endogènes doivent donc mieux fonctionner). Ces conditions ne sont pas souvent réunies ou pas assez fréquentes dans des situations de fragilité.

Là réside le paradoxe des ZES dans les États affectés par des situations de fragilité : alors que les ZES représentent une solution potentielle en raison de leur caractère concentré (actifs et localisation), cette même concentration exige de vastes capacités en matière de conception et de mise en œuvre. Dans certains cas, les ZES, au lieu de résoudre un problème, le mettent simplement en exergue et peuvent même aggraver les problèmes de fragilité.

Cependant, il y a des raisons d'être optimiste en ce qui concerne les ZES en cours de développement en Afrique. Comme cela a été expliqué plus haut, les ZES de deuxième génération sont axées sur l'établissement de pôles de croissance, ce qui les différencie des zones enclaves qui ont échoué. Nous espérons aussi que les promoteurs et exploitants des ZES mettent en application les enseignements tirés en ce qui concerne les mesures d'incitation et une meilleure intégration avec l'économie nationale.

Il s'ensuit que toutes les situations de fragilité ne se prêtent pas au développement des ZES. Certaines conditions minimales indispensables doivent être réunies, notamment : (i) la présence de réelles opportunités économiques et d'actifs, dont la mise en valeur est actuellement entravée par des problèmes d'environnement des affaires auxquels les ZES peuvent apporter une solution concrète ; (ii) l'existence de volonté politique de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de compétitivité nécessaires ; (iii) la présence de capacités étatiques suffisantes pour soutenir la conception, le développement et le fonctionnement des ZES.

Lorsque ces conditions sont réunies, il y a besoin d'un soutien important et continu de la part des partenaires au développement. Le problème pour ces derniers est d'identifier et soutenir les individus et/ou les divisions au sein du gouvernement, qui réunissent ces conditions et qui ont l'influence politique nécessaire pour faire évoluer une stratégie de ZES et un programme de mise en œuvre. Cela exige de posséder une influence sur les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires, une bonne connaissance du fonctionnement du gouvernement, ainsi que la capacité à impliquer

les représentants des entreprises. Il est tout à fait possible, même dans des pays en situation de fragilité, d'identifier ces individus et/ou divisions du gouvernement.

## 5 Recommandations

La question des ZES dans les situations de fragilité est très complexe. Les ZES sont, d'une part, des outils qui sont conçus pour répondre à des situations économiques très précises, caractérisées par des facteurs concurrentiels particuliers, tels que la dotation en ressources, la demande, l'emploi, l'intégration régionale, la situation géographique et la compétitivité de l'environnement des affaires, au sens large, d'un pays. Les situations de fragilité, d'autre part, diffèrent grandement les unes des autres. Enfin, le savoir empirique sur les ZES en Afrique, et a fortiori sur les ZES dans les situations de fragilité en Afrique, fait défaut. De ce fait, il est difficile de conseiller les chefs de projet, les gouvernements et les investisseurs sur ce qui est bon ou mauvais, dans la mesure où chaque contexte fragile nécessitera des études et des analyses approfondies.

Néanmoins, sur la base de l'analyse faite plus haut sur les expériences de ZES au niveau mondial et leur pertinence par rapport aux situations de fragilité en Afrique, plusieurs recommandations peuvent être formulées à l'intention des partenaires au développement, des gouvernements et du secteur privé. Le graphique ci-dessous fournit un aperçu simple, mais très important, de l'impact de la rentabilité économique et financière (voir Figure 2)<sup>49</sup> : plus la rentabilité économique est grande, moindre est le risque pour le gouvernement ; plus la rentabilité financière est grande, moindre est le risque pour le secteur privé.

Lorsque la rentabilité économique attendue est élevée, les partenaires au développement devraient soutenir le programme, car les avantages économiques pour le pays justifient cette intervention. La condition est que les coûts (liés au développement, à l'exploitation, à la réglementation et aux mesures incitatives) ne dépassent pas ces avantages économiques.

La figure montre que des avantages économiques élevés ne peuvent être générés par une ZES dans une situation de fragilité que si les partenaires au développement (PD) et le secteur privé participent à la conception et à la mise en œuvre du programme de ZES. Que le secteur privé soit impliqué en tant qu'opérateur de la zone ou qu'il se contente de contribuer à la conception du programme détermine le taux de rentabilité financière, mais pas nécessairement les retombées économiques. La figure illustre également les risques des ZES dans les situations de fragilité, qui sont de deux ordres : tout d'abord, une ZES développée uniquement par un gouvernement doté de capacités insuffisantes (scénario 3) peut devenir la proie d'intérêts catégoriels du secteur public et risque de ne profiter à aucune des parties prenantes. Deuxièmement, les gouvernements minés par la fragilité risquent de céder trop facilement aux exigences du secteur privé, ce qui peut entraîner un nivellement vers le bas : seuls les intérêts

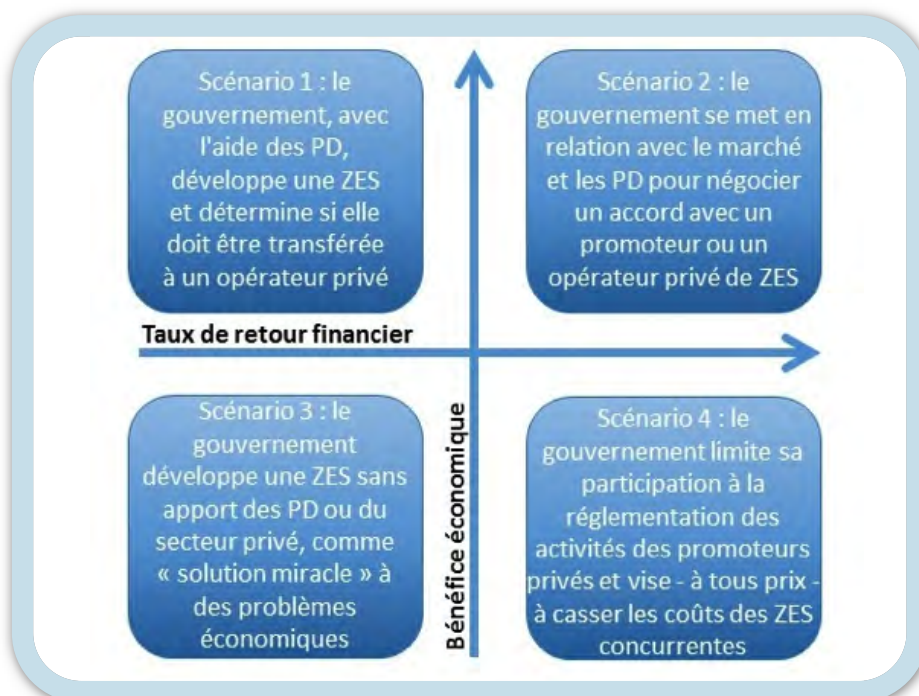
<sup>49</sup> Ce graphique est tiré et adapté d'une étude de la SFI.



des investisseurs sont pris en compte, tandis que les retombées économiques au sens large deviennent rares.

En se fondant sur les conclusions théoriques et pratiques présentées plus haut sur le rôle et le potentiel des ZES en situation de fragilité et sur les observations de la Figure 3, différentes recommandations générales peuvent être tirées pour les principales parties prenantes.

Figure 2 :  
Rentabilité économique et financière potentielle d'une ZES  
dans une situation de fragilité



Source : Auteurs

## 5.1 Comment les gouvernements peuvent tirer avantage des ZES

Le présent document a établi que, dans les situations de fragilité, différents problèmes se posent lors de la mise en œuvre des programmes de ZES, notamment l'insuffisance des capacités du gouvernement et la décision de s'engager dans un programme de ZES pour de mauvaises raisons. Quelques recommandations importantes peuvent être tirées de ces conclusions :

- 1 **Choisir la ZES adaptée au contexte :** dans un contexte de ZES compétitives sur tout le continent et en Asie, le programme de zone doit reposer sur une analyse rigoureuse des sources d'avantage comparatif et des vulnérabilités qui

l'entoure, et sur l'identification des opportunités sectorielles les plus prometteuses. Il est utile de rappeler que les États fragiles ne se résument pas à leurs seules ressources naturelles, mais peuvent avoir d'autres avantages comparatifs propres au contexte. Ceci souligne également le potentiel des ZES en tant que outil de mise en valeur des sous-secteurs compétitifs (voir le point 5 de la section 3.2).

- 2 Éviter un « nivellement par le bas » en adoptant les meilleures pratiques en matière d'incitations :** il existe un risque que les ZES deviennent des paradis fiscaux, dans la mesure où les pays touchés par des situations de fragilité cherchent à faire concurrence aux économies plus matures au niveau des incitations fiscales et des coûts de production. Toutefois, pour qu'un gouvernement et un pays touchés par une situation de fragilité tirent des avantages d'un programme de ZES, il est nécessaire d'appliquer les meilleures pratiques lors de l'établissement du cadre juridique de la zone. Selon les experts juridiques des zones de Locus Economica, les incitations fiscales et en faveur de l'investissement doivent être compétitives, mais pas excessives, et doivent être liées aux résultats. Ces meilleures pratiques incluent généralement, mais pas exclusivement : i) avoir recours de façon parcimonieuse aux congés fiscaux et autres incitations fiscales, ii) privilégier la simplicité (trois ou quatre impôts au maximum), iii) éviter des doubles emplois avec l'administration fiscale nationale et iv) éliminer les impôts indirects.
- 3 Impliquer le secteur privé de manière globale :** un moyen important de compenser les faiblesses institutionnelles souvent fréquentes dans les gouvernements des États touchés par des situations de fragilité (voir 4.2) consiste à intégrer le secteur privé au processus de conception et de mise en œuvre de la ZES. Dans les situations de fragilité, la participation du secteur privé doit être globale et peut comprendre la stratégie, le développement, le financement, l'exploitation et l'administration d'aspects essentiels du régime réglementaire.

En outre, la conception et la mise en œuvre de ZES par le gouvernement peuvent compenser les vulnérabilités. Les facteurs de succès suivants, identifiés par Farole (2011), restent particulièrement d'actualité pour les gouvernements confrontés à une situation de fragilité :

- Il doit y avoir un soutien politique clair et constant à un programme basé sur des caractéristiques de conception adaptées et une mise en œuvre correcte.
- Le programme doit faire partie intégrante de la stratégie de développement nationale, plutôt qu'être une alternative à celle-ci ou une réflexion après coup.
- Un soutien administratif durable est nécessaire, de la conception à la mise en œuvre. Il est essentiel que les administrations concernées (impôts, douanes, immigration, travail, commerce, énergie, ports et aéroports, etc.) soient impliquées et dotées des ressources nécessaires pour soutenir l'opération..
- Il est nécessaire de concevoir un ensemble cohérent de mesures de soutien des investissements, qui doit procéder directement de la compétitivité et des faiblesses

du pays. Plus ces faiblesses sont grandes, plus ces mesures deviennent importantes.

- L'offre d'infrastructure est un élément indispensable au succès. Cette offre doit être largement supérieure à ce qui existe à l'extérieur de la zone, et doit être alignée sur les normes internationales. L'infrastructure comprend une dimension interne et quasi-externe : terrain viabilisé, services publics et connectivité. Elle doit être offerte à des tarifs compétitifs.

En somme, il est nécessaire d'acquérir une compréhension large des raisons pour lesquelles les ZES ont été choisies et de leur but. Leurs rôles et objectifs doivent être définis par le pouvoir exécutif avec suffisamment de précision. C'est d'autant plus important dans les situations de fragilité, où tout manque de clarté sur ces questions risque d'être encore aggravé par le déficit sous-jacent de gouvernance, à mesure que se déroule le processus de mise en œuvre. On en revient à l'observation selon laquelle les ZES sont « dangereusement attractives », particulièrement dans les situations de fragilité (voir 4.3). Les ZES doivent offrir un climat d'investissement et d'exploitation convaincant.

## 5.2 Comment le secteur privé peut-il accroître les bénéfices des investissements dans les ZES ?

Par définition, les ZES cherchent à attirer les investisseurs. Dans le cas où un investisseur a pris la décision d'investir dans une ZES d'un pays d'Afrique touché par la fragilité, les recommandations suivantes permettent d'atténuer les risques commerciaux et, en fin de compte, d'améliorer la rentabilité financière :

- 1 **Prendre une part active et participative à la conception et à la gestion de la zone** : dans des contextes fragiles, les gouvernements et organismes publics chargés de la mise en œuvre des ZES auront besoin de l'aide et des apports du secteur privé pour la conception et la gestion de la zone, notamment lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur les mesures incitatives et les régimes fiscaux. Comme expliqué précédemment, la participation active du secteur privé à la gestion de la zone a été un facteur de succès dans les ZES en Afrique dans le passé (voir 3.2.3) et représente donc une opportunité pour les ZES en situation de fragilité : les investisseurs bénéficient de cette participation, car les incitations peuvent être mieux adaptées à leurs besoins.
- 2 **Tisser des réseaux d'approvisionnement locaux** : compte tenu de la spécificité de nombreuses utilisations et fonctions sectorielles proposées pour les ZES, il peut s'avérer plus attractif pour les occupants de grandes surfaces d'acheter leurs intrants, leurs fournitures et leurs matières premières localement ou dans le pays hôte. L'approvisionnement local et national potentiel en intrants et en services peut inclure équipements techniques, aliments et boissons, sécurité

sur place, consommables ou services juridiques. Les liens avec des fournisseurs locaux et nationaux peuvent générer davantage de bénéfices pour la zone et contribuer à améliorer les relations entre les occupants de la zone et le gouvernement du pays hôte (voir 3.2.4).

- 3 **Adopter une vision à long terme** : les sections précédentes ont montré comment les contextes fragiles peuvent se caractériser par de fréquents virages politiques et changements de direction. En outre, l'expérience indique que la conception politique et la mise en œuvre des programmes de ZES peuvent s'avérer un processus long et difficile, surtout pour les gouvernements dotés de capacités moindres que ceux qui bénéficient de contextes plus stables (voir 4.3). Ainsi, on ne doit pas toujours attendre immédiatement des avantages financiers découlant d'une implantation dans une ZES. Cependant, une fois la zone bien établie, les bénéfices commenceront à augmenter.

### 5.3 Comment les partenaires au développement peuvent-ils soutenir les ZES en situation de fragilité en Afrique ?

#### Au niveau institutionnel : veiller à ce que les ZES se montrent à la hauteur de leur potentiel dans les situations de fragilité

En tant que première institution de financement du développement de l'Afrique et prenant appui sur ses avantages comparatifs en tant que « conseillère de confiance et courtier honnête », la BAD joue un rôle de conseil et d'accompagnement des gouvernements en situations de fragilité pour les aider à déterminer l'opportunité ou non, ainsi que la manière d'établir des ZES. Ce rôle comble une grave lacune dans l'architecture de financement du développement pour l'après-2015.

Dans ce contexte, certains affirment que le moment est venu pour la Banque (et d'autres partenaires au développement) de jouer le rôle pilote dans ce domaine particulier, même si les partenaires au développement n'étaient auparavant pas favorables à l'idée des ZES (voir section 3.2.7). Ainsi, ce rapport formule, à l'attention de la direction de la Banque, les recommandations spécifiques suivantes fondées sur les conclusions de cette étude :

- 1 **Examiner l'idée de développer des ZES dans des situations de fragilité comme un élément de la boîte à outils pour lutter contre la fragilité et renforcer la résilience** : surmonter les difficultés liées à l'établissement de ZES dans des situations de fragilité n'est pas impossible pour les partenaires au développement, car ces difficultés peuvent être surmontées grâce à un processus de conception de politiques plus approfondi et holistique. En revanche, le potentiel déjà évoqué des ZES en situations de fragilité est important. La mise en œuvre

réussie d'un programme de ZES dans un contexte fragile peut catalyser des impacts économiques, sociaux et politiques plus larges au-delà de la zone elle-même, via la diversification et les liens économiques (voir section 3.2.9). La BAD est particulièrement bien placée pour soutenir et, le cas échéant, mener un dialogue multilatéral sur la façon de surmonter ces difficultés. Les Documents de stratégie pays et Documents de stratégie d'intégration régionale doivent donc prévoir des dispositions explicites pour analyser le potentiel de l'établissement de ZES et mettre ce sujet à l'ordre du jour en vue d'un dialogue stratégique avec les gouvernements, les représentants du secteur privé et les partenaires au développement concernés.

- 2 **Compléter le dialogue sur les politiques par une assistance technique ciblée pour soutenir le développement de programmes de ZES dès leur création** : les difficultés rencontrées en pratique dans les situations de fragilité en Afrique (voir section 4) soulignent la nécessité d'améliorer quantitativement et qualitativement le soutien technique des partenaires au développement dans ces domaines. Et, malgré les défis rencontrés dans les contextes fragiles, les ZES présentent l'avantageuse possibilité pour les États africains en situation de fragilité de mettre en place, à des échelles plus réduites, des projets pilotes de réforme susceptibles de diversifier l'économie et de catalyser une croissance et une inclusion économiques plus larges.
- 3 **Investir dans des infrastructures clés** : comme indiqué précédemment, l'offre d'infrastructure a été l'un des facteurs de succès des programmes de ZES en Afrique jusqu'à présent (voir 3.2.1). Par conséquent, la BAD doit faciliter les investissements dans ces infrastructures clés. Comme proposé par Collier (2013), les partenaires au développement peuvent subventionner directement les infrastructures sous forme d'investissements pionniers en fournissant des capitaux à des taux inférieurs à ceux du marché (sous la forme d'actions ou d'obligations), en apportant une assurance (via des organismes tels que l'OPIC ou l'AMGI) ou en établissant des partenariats actifs au sein des conseils d'administration des entreprises. En outre, l'isolement est l'un des principaux obstacles aux investissements dans les contextes de fragilité (voir section 2.4). Favoriser les investissements dans les infrastructures de transport peut contribuer à réduire les coûts de transport et à intégrer les zones au sein de l'économie mondiale. Une autre solution alternative consiste à tirer parti des infrastructures de transport développées par les sociétés exploitant des ressources naturelles—souvent présentes dans les situations de fragilité—pour permettre une utilisation polyvalente de ces infrastructures,
- 4 **Appliquer les leçons tirées des phases initiales pour restructurer les zones non performantes** : comme expliqué dans la section sur les IDE dans des contextes fragiles (2.4), l'asymétrie d'information est l'un des obstacles majeurs à la facilitation des investissements dans les États en situation de fragilité. Comprendre le contexte local est essentiel pour développer des projets dans

des environnements de gouvernance fragile. Pour surmonter l'asymétrie d'information tout en absorbant les coûts fixes pour l'investisseur et le promoteur et les frais de transaction, le CSIS (2013) propose de financer une société intermédiaire qui joue le rôle de facilitateur des investissements dans les ZES. Dans les pays touchés par des situations de fragilité, cette entité spécialisée, qui serait en totalité ou en partie financée par l'État et pourrait être gérée dans le cadre de contrats de performance, serait incitée à développer et à promouvoir la zone dans une perspective commerciale. Plus le risque est grand, plus l'État et ses partenaires au développement devront assumer le fardeau initial préalable à l'activité commerciale. Cela correspond aux scénarios 1 et 2 dans la Figure 3 ci-dessus. Dans les situations de très faibles capacités de l'État, ce dispositif peut encore être envisagé comme une forme d'externalisation, jusqu'à ce que les conditions commerciales soient remplies. Un contrat de gérance constituerait le meilleur format.

- 5 Appliquer les leçons tirées des phases initiales pour restructurer les zones non performantes :** les leçons tirées des phases initiales de la conception et de la mise en œuvre des politiques telles que décrites dans le présent rapport sont également utiles pour la restructuration des zones non performantes dans ces mêmes contextes. Comme observé dans la section 4.1, les zones situées en Afrique ont surtout échoué en raison de l'évolution du contexte des échanges internationaux et de mauvais choix de mise en œuvre de la part des décideurs. Les leçons et les recommandations invitant à établir plus de relations économiques et à modifier les secteurs cibles en fonction de l'évolution des avantages comparatifs internationaux sont également valables pour les zones déjà existantes.

### **Au niveau des pays : comment les partenaires au développement peuvent-ils aider à surmonter certaines des difficultés des ZES en situations de fragilité en Afrique ?**

Les recommandations suivantes visent à étayer le soutien à la formulation et la mise en œuvre de politiques concernant les programmes de ZES en situations de fragilité. Ces recommandations comprennent :

- 1 Un diagnostic de politique économique :** Avant de s'engager dans le soutien du programme de ZES d'un pays, les partenaires au développement doivent réaliser, en plus de l'habituelle analyse économique du pays, un diagnostic de politique économique évaluant les capacités politiques et technocratiques des institutions nationales qui participeront au programme. L'objectif de ce diagnostic serait d'évaluer si la situation de politique économique est assez mature et stable et d'examiner si le pays dispose des moyens techniques et financiers pour prendre les décisions politiques nécessaires sur les ZES. Le diagnostic doit inclure une analyse des intérêts établis susceptibles de soutenir et de s'opposer aux ZES,

et déterminer si ces intérêts peuvent être pris en compte. Une analyse de ce type doit être à usage interne essentiellement, mais une version « allégée » peut être partagée avec le gouvernement sous la forme d'une note de discussion sur les défis devant être relevés pour assurer le succès du programme de ZES.

- 2 **Souligner l'importance de la phase préparatoire** : lorsqu'ils acceptent de soutenir le plan d'un pays pour mettre en œuvre des ZES, les partenaires au développement doivent mettre l'accent sur l'importance de la phase préparatoire du processus et éviter de se lancer à la hâte dans les travaux techniques. Cette phase doit inclure la conception d'une stratégie initiale réaliste, ancrée dans des considérations solides de politique économique, et non pas uniquement d'économie, comme c'est le cas habituellement. Cette stratégie initiale doit être fondée sur de larges consultations et employée pour éliminer des idées préconçues qui n'ont aucune chance d'être réalisées dans le contexte de la situation actuelle et de l'évolution probable à moyen terme du pays. Cette phase préparatoire doit être menée avec d'importantes contributions politiques, technocratiques et du secteur privé, même si cela est perçu comme un élément qui retarde le processus. Elle doit être suivie d'une étude de pré-faisabilité approfondie afin de déterminer le type, l'emplacement et l'orientation sectorielle appropriés pour la zone. Cela protège le projet d'incohérences ultérieures dans le processus décisionnel, ainsi que de son accaparement par des intérêts catégoriels (voir 4.2.2). Il est essentiel ici de créer le consensus, de gérer les attentes et de faire preuve de réalisme (notamment sur les délais et objectifs économiques réalisables).
  
- 3 **Travailler en parallèle sur la voie réglementaire** : comme les situations de fragilité se caractérisent par des capacités institutionnelles faibles, il est impératif de veiller à ce que les gouvernements concernés aient accès à l'expertise nécessaire pour prendre des décisions éclairées. La fourniture d'assistance technique ciblée par les bailleurs de fonds peut jouer un rôle important à cet égard. L'assistance des partenaires au développement doit suivre deux voies parallèles : la voie de la planification et la voie réglementaire. Ceci évitera des problèmes comme ceux rencontrés par de nombreux États africains en situation de fragilité, dans lesquels certains acteurs estimaient qu'ils ne pouvaient pas avancer sur la préparation du cadre juridique car il n'y avait aucun progrès réalisé sur la dimension de la formulation de politiques (voir 4.2.2).
  
- 4 **Associer le secteur privé** : faire participer le secteur privé au processus de conception de politiques et de mise en œuvre intègre un acteur important susceptible d'assumer l'appropriation du processus en cas de paralysie politique. Comme le montre l'analyse plus large sur les ZES, le secteur privé peut, dans certains cas de figure, jouer un rôle dans la gestion de la zone, par exemple dans le cadre de PPP, ou conclure des accords de coentreprise avec le gouvernement dans d'autres zones (voir point 4 de la section 3.2.). Les risques d'apparement doivent être gérés grâce aux résultats de l'analyse d'économie politique. La législation et la réglementation dans les SEZ doivent mettre l'accent

sur une approche de la « carotte » (axée sur les mesures incitatives) afin que le secteur privé trouve des avantages à promouvoir la création d'emplois et améliorer les liens avec l'économie nationale. L'approche du « bâton » (par ex. avec une réglementation lourde qui crée des coûts supplémentaires ou des procédures de conformité fastidieuses) peut avoir pour résultat que les entreprises voient moins de raisons d'investir dans une ZES en particulier.

- 5 **Renforcer les capacités du secteur privé local** : comme expliqué précédemment, la conception de nouvelles ZES soutenues par des bailleurs de fonds exige des mises en relations entre les entreprises au sein de la zone et en dehors de celle-ci. Toutefois, le secteur privé local n'a pas nécessairement les capacités de saisir ces opportunités. Par conséquent, la BAD doit adopter une approche holistique, non seulement en mettant en œuvre les programmes de ZES, mais aussi en intensifiant les mesures visant à renforcer les capacités du secteur privé local dans le pays hôte de la zone envisagée.
- 6 **Souligner les contraintes** : Les ZES ne doivent pas être considérées comme une solution miracle pour obtenir des implantations et opportunités d'investissement politiquement commodes. Elles doivent plutôt être envisagées comme un outil visant à lever des contraintes importantes liées aux infrastructures ou aux terrains. La facilitation des investissements doit mettre l'accent sur ce qui est économiquement viable dans le pays concerné, sans pour autant exclure les secteurs identifiés par les investisseurs comme présentant un intérêt (qui peuvent ne pas avoir été identifiés à l'origine par les études de pré faisabilité ou de faisabilité). Cela permet d'éviter des attentes irréalistes comme celles décrites à la section 4.2.
- 7 **Nouer des relations avec les parties prenantes** : cette recommandation insiste sur la nécessité pour les partenaires au développement d'entretenir un dialogue continu avec les différents types de parties prenantes afin de mieux faire connaître le programme, ses avantages et les rôles joués par les divers acteurs. L'objectif est d'élargir la base de soutien au projet et le degré d'assurance avec le concept. Les partenaires au développement peuvent également contribuer à partager des informations sur le programme de ZES avec des investisseurs potentiels (en évitant tout particulièrement de favoriser le programme de ZES d'un pays plutôt qu'un autre—notamment lorsque des pays sont en concurrence dans le même secteur).
- 8 **Appuyer la création d'un Comité de pilotage** : comme le montre l'exemple du Zimbabwe, l'une des principales difficultés dans les pays touchés par des situations de fragilité est le manque d'appropriation dû à des capacités techniques et financières insuffisantes (voir section 4.2). Il y a souvent trop de décideurs avec des rôles et responsabilités insuffisamment définis. Une des façons d'obtenir le soutien institutionnel large qu'exige un programme de ZES est la mise en place d'un Comité de pilotage. Un comité de ce type peut également contribuer



à identifier des champions de ZES appropriés, dotés de la capacité d'exercer l'influence nécessaire sur les processus politiques. En parallèle, ces champions de ZES peuvent devenir des homologues utiles pour les partenaires au développement impliqués. Des représentants de la BAD peuvent être détachés auprès de ces comités de pilotage pour contribuer à la conception des politiques et aux premières phases de la mise en œuvre, après quoi ils peuvent constituer un Conseil consultatif sur la ZES une fois que le programme a été établi et devient opérationnel. Une option intéressante serait également que la BAD finance la création et la gestion de ces comités..

- 9 9. Fournir les orientations neutres nécessaires :** les principaux risques auxquels font face les gouvernements dans des situations de fragilité sont la politisation du processus de développement des ZES, l'accaparement par les intérêts catégoriels et le manque de capacités techniques (voir la section 4.3). Les partenaires au développement doivent dès le début du projet fournir des orientations neutres aux gouvernements en déployant une petite équipe de conseillers à temps plein susceptibles de fournir un appui dans le processus consultatif de délibération sur la stratégie, d'établir un dialogue avec les différents secteurs du gouvernement et de superviser les tâches techniques. L'équipe doit être mise à la disposition du Comité de pilotage, ainsi que du bureau exécutif chargé du programme (Cabinet du Président, d'un ministre, etc.).

## Bibliographie

BAD. 2014. « Remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique. »

BAD. 2014. « Rapport 2014 du Panel de haut niveau sur les États fragiles : Mettre fin aux conflits et consolider la paix en Afrique – un appel à l'action ».

Bailey, R., Ford, J., Brown, O. et Bradley, S. 2015. « Investing in Stability: Can Extractive-Sector Development Help Build Peace? ». Chatham House.

Baissac, C. 2010. « SEZs for South Africa. »

Baissac, C. 2011. « Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates. », in Farole, T. 2011. « Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience. » Banque mondiale.

Boyenge, J.P.S. 2007. « Base de données du BIT sur les Zones franches d'exportation (révisée). » Organisation internationale du travail.

Brautigam, D. et Xiaoyang, T. 2011. « African Shenzhen: China's Special Economic Zones in Africa. » Journal of Modern African Studies.

Collier, P. 2014. « States in fragile situations: What Should Donors Do? ». Fondation pour les études et recherches sur le développement international.

Consulat du Togo au Brésil. 2014. « CEDEAO – Togo : Le Port autonome de Lomé et sa zone franche. » [http://www.consuladotogo.org.br/pagina\\_html\\_franc\\_%C3%AAs/cedeo\\_togo.html](http://www.consuladotogo.org.br/pagina_html_franc_%C3%AAs/cedeo_togo.html)

Cusack, J. and Tilleard, M. 2013. « Investment Facilitation in Transitional and States in fragile situations. » Projet sur la prospérité et le développement du Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS – Centre for Strategic and International Studies). Farole, T. 2011. « Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience. » Banque mondiale.

Service-conseil pour l'investissement étranger (FIAS – Foreign Investment Advisory Service). 2008. « Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development. » Banque mondiale.

Fukuyama, F. 2004. « Statebuilding: Governance and World Order in the 21st Century. » Cornell University Press.

SFI. 2011. « Fragile – Handle With Care: Designing a Special Economic Zone Framework in a Post-Conflict Country. »

Kaplan, S. 2014. « Identifying Truly Fragile States. » The Washington Quarterly.

Karmody, P. 2009. « An Asian-driven Economic Recovery in Africa? The Zambian Case. » World Development.+

OCDE. 2012. « Growth, aid and policies in countries recovering from war. »

OCDE. 2015. « States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions. »

OPIC. 2014. « Seven Approaches to Developing Projects in Fragile Governance Environments. »

Présidence de la République. République islamique de Mauritanie. Zone franche de Nouadhibou. 2014. « Investir dans la zone franche ».

Agence nationale pour la promotion des investissements (ANAPI) de RDC. 2012. « Official communiqué inviting investors to join the Special Economic Zone of Maluku/Kinshasa. »

Stein H. 2008. « Africa, Industrial Policy and Export Processing Zones: Lessons from Asia. » Document élaboré pour la réunion du Groupe de travail Afrique, Addis-Abeba, Éthiopie.

CNUCED. 2014. « Rapport sur l'investissement dans le monde 2014 – L'investissement au service des objectifs de développement durable : un plan d'action. »

Watson, P.L. 2001. « Export Processing Zones: Has Africa Missed the Boat? Not Yet! » Série de documents de travail sur la région Afrique No. 17. Banque mondiale, Washington DC.

Whyte, R. and Griffin, C. 2014. « Promoting Foreign Investment in Fragile and Conflict-Affected Situations. » Banque mondiale.

Banque mondiale. 2014. « Public Private Dialogue in Fragile and Conflict-Affected Situations. »

Zeng, D.Z. 2012. « SEZs in Africa: Putting the Cart in front of Horse? » Let's Talk Development: A Blog Hosted by the World Bank's Chief Economist.

