



Observatoire Europe Afrique 2030

(28 avril 2019 / Observatoire Europe-Afrique 2030 / Christian Delavelle)

Retours d'expérience sur le développement des zones économiques spéciales en Ethiopie

Le CARI¹ a publié début 2019 les résultats de deux études de terrain visant à approfondir la compréhension du développement des zones économiques spéciales (ZES) en Ethiopie. La première compare l'Éthiopie et le Vietnam dans leurs phases respectives de création de ZES, afin de comprendre quelles leçons ils ont tiré de l'expérience antérieure des pays d'Asie de l'Est (Chine et Taiwan). La seconde apporte un éclairage sur l'efficacité des transferts de savoir-faire résultant des investissements chinois dans le secteur manufacturier éthiopien.

Ces deux études débouchent sur plusieurs recommandations concrètes, qui peuvent se résumer ainsi² :

Les états devraient accorder beaucoup plus d'autonomie aux autorités locales pour le développement et la gestion des ZES, en leur permettant de créer leur propre cadre juridique et administratif pour attirer les investisseurs. Sans autonomie, il semble en effet difficile de transformer et d'adapter les expériences des pays étrangers en stratégies de développement efficaces. En Ethiopie, la quasi-totalité des parcs industriels « phares » sont construits, détenus et exploités par l'Industrial Park Development Corporation, entité du gouvernement central éthiopien. A contrario, au Vietnam, des investisseurs privés et les gouvernements locaux ont développé conjointement un grand nombre de ZES, les investisseurs privés étant responsables de la construction des infrastructures et de la prospection de nouveaux investisseurs, tandis que les gouvernements locaux aident à acquérir des terrains et à fournir des systèmes d'information. Le système vietnamien de gestion décentralisée des ZES, où chaque province est en concurrence féroce pour attirer les IDE, contraste nettement avec le système centralisé de l'Éthiopie. Le système de concurrence « locale » du Vietnam est plus proche du système chinois, dans lequel les autorités locales se font concurrence pour

¹ China-Africa Research Initiative - Johns Hopkins University – Washington D.C.

² Le lecteur peut consulter le résumé en français de chacune des deux études ainsi que les textes originaux complets en anglais, sur le site <http://observatoire-europe-afrique-2020.org/fr/accueil/>

accélérer le taux de croissance du PIB, qui est l'un des facteurs les plus importants de leur promotion. Revers de la médaille, cette autonomie locale peut accroître le risque de gaspillage des ressources en conduisant à la construction d'un trop grand nombre de zones industrielles ou de zones en doublons. En outre, un niveau de concurrence aussi élevé peut inciter à une fuite vers le bas au plan environnemental, car les gouvernements locaux abaissent leurs normes pour attirer un maximum d'IDE.

L'introduction de davantage de projets financés par des Partenariats Public-Privé (PPP) pourrait aider les états à améliorer leurs problèmes d'endettement. Au Vietnam, le développement à grande échelle des PPP a permis de pallier le manque de financement et d'expérience du pays en matière de construction d'infrastructures, condition indispensable pour démarrer l'industrialisation du pays. Dans les premières zones industrielles vietnamiennes, huit des treize plus grandes ZI ont été développées dans le cadre de PPP, principalement grâce à la coopération entre le gouvernement vietnamien et des investisseurs de Taiwan, du Japon, de Singapour, de Corée du Sud et de Chine. Les PPP pourraient constituer une réponse efficace aux critiques dont fait l'objet l'Ethiopie sur la solvabilité de sa dette du fait du financement des infrastructures à grande échelle par des fonds publics.

Les ZES éthiopiennes créent des emplois très majoritairement destinés à la population locale. Elles emploient en moyenne moins de 20% d'expatriés.

L'apprentissage « sur le tas » pratiqué par toutes les entreprises interrogées dans les ZES éthiopiennes ne contribue que partiellement au développement du savoir-faire parmi les employés. L'inconvénient d'une telle approche est que les travailleurs n'acquièrent pas une connaissance approfondie des technologies et des processus de production. Les barrières linguistiques constituent également une entrave à un apprentissage efficace. Les exigences élevées des marchés export constituent un autre défi pour la formation. Quelques usines (Huajian par exemple) offrent des formations plus systématiques et plus avancées, de trois mois à un an en Chine, en particulier lorsqu'elles produisent pour le marché international.

Les entreprises ont des difficultés à fidéliser leurs employés ; cela affecte fortement les transferts de savoir-faire. Les employés partent notamment du fait de salaires jugés trop bas, des besoins de soins pour des membres de la famille, de l'attraction d'autres nouvelles usines et du désir de travailler dans des secteurs moins pénibles. Lorsque le premier groupe d'éthiopiens envoyés en Chine par la société Huajian est rentré en Ethiopie, plus de 80% d'entre eux ont quitté l'entreprise dans les six mois qui ont suivi, espérant gagner en responsabilités et en salaires. En pratique, cela n'a pas été le cas, et comme il n'y avait pas d'autres grandes usines de chaussures dans la région, les compétences acquises ont été perdues.

Les compétences des employés locaux ayant grimpé dans la hiérarchie restent limitées, car ils ne se concentrent que sur des processus de production à forte intensité de main-d'œuvre et n'ont pas une connaissance suffisante de la chaîne de valeur.

65% des investisseurs chinois dans les ZES ont des fournisseurs locaux, mais l'impact en termes de transfert de savoir-faire vers ces entreprises locales est faible. Certes, cela a permis à ces dernières d'élargir leurs domaines d'activités et d'améliorer leur efficacité

technologique. Néanmoins, elles n'ont ni les ressources financières ni une connaissance suffisante des marchés pour mettre en œuvre de nouveaux modèles économiques.

Les transferts de savoir-faire sont souvent freinés par le manque de « capacité industrielle » des entreprises locales, en particulier en termes de connaissance des normes, des marchés et des réglementations. Les entreprises éthiopiennes connaissent mal les normes et les exigences des marchés internationaux. En outre, n'ayant pas d'expérience dans la fabrication destinée à l'exportation, les autorités éthiopiennes élaborent des réglementations contre-productives en matière douanière, de transfert de devises et de permis de travail. Enfin, les instituts sectoriels spécialisés ne dispensent pas de formation pratique pour les opérations en usine.

L'effet « cluster » s'avère positif, malgré certains effets à double tranchant pour les entreprises. Les entreprises chinoises tendent à investir en groupes, à affluer dans certains secteurs industriels lorsque des opportunités se présentent et à investir par le biais d'amis, de parents, de partenaires commerciaux ou d'anciens employeurs. La concentration des investissements facilite les interconnexions et crée des chaînes de valeur inter-entreprises, réduit les coûts des transactions et accroît la compétitivité des projets. Les IDE groupés au plan géographique accélèrent le taux de diffusion de la technologie vers les entreprises locales.

On observe toutefois certains effets à double-tranchant : Les IDE groupés transfèrent principalement la technologie et les savoir-faire par l'intermédiaire des employés. Les travailleurs recrutés et formés par des multinationales regroupées sont plus susceptibles de se tourner vers des concurrents locaux ou de créer leur propre entreprise, alors que les multinationales dispersées semblent absorber la main-d'œuvre expérimentée d'autres secteurs de l'économie. En d'autres termes, les entreprises au sein des zones économiques ont enregistré des taux de rotation du personnel plus élevés.

Contrairement aux projets individuels, les clusters créent des écosystèmes manufacturiers qui entretiennent des interactions multiples et complexes entre les différentes parties prenantes. Les employés éthiopiens peuvent changer d'entreprise dans des secteurs similaires et trouver des postes plus appropriés dans différentes usines. En outre, le regroupement géographique de dizaines de milliers de travailleurs facilite la stabilisation de l'ensemble de la population active, les services de transport et de logement étant plus disponibles en raison des économies d'échelle. Pour les fabricants locaux, l'arrivée de sociétés chinoises permet également de multiples niveaux d'interaction et offre des possibilités de partage des connaissances et de transfert de technologie. Cela aide les entreprises locales à acquérir une expérience pratique et des méthodes commerciales auprès d'investisseurs chinois, tandis que les entreprises chinoises développent leurs activités et renforcent leur présence sur le marché local.

Plusieurs enseignements issus de ces deux études peuvent intéresser des investisseurs français qui souhaiteraient investir dans des projets manufacturiers de co-production en Afrique subsaharienne, cela d'autant plus que ces problématiques concernent non seulement l'Éthiopie mais potentiellement l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne. Les recommandations suivantes peuvent être généralisées au développement de tous les types

de parcs industriels dans ces pays et leur application pourrait donner un avantage comparatif aux investisseurs français, aux entreprises locales et aux états concernés:

Pendant la phase de conception et de démarrage de la zone:

- Privilégier le concept de « cluster » spécialisé sur un secteur précis
- S'assurer que les autorités locales disposeront d'une autonomie de gestion suffisante pour le développement et la gestion des ZES
- Maximiser les projets financés par des PPP.

Pendant la phase opérationnelle de la zone :

- Fidéliser les employés avec des rémunérations suffisantes et avec une politique de formation assurant un transfert efficace de savoir-faire
- Créer un écosystème intégrant des fournisseurs locaux. Mettre en œuvre une politique de formation des fournisseurs locaux intégrant la connaissance des normes, des marchés et des réglementations à l'export.