

Table ronde consacrée aux Zones économiques spéciales

ZONES ECONOMIQUES SPECIALES : CATALYSEURS DE CHAMPIONS ? OSONS LE DEBAT

10 décembre 2020

Lieu : Salle TUMBA – Pullman Kinshasa

Heure : De 15h00 à 16h00

Modérateur : Monsieur **Henri Plessers**

Intervenants :

- Monsieur **Emile Osumba** (Présidence de la République – RDC) ;
- Monsieur **Auguy Bolanda** (Chargé de mission à l'Agence des Zones Economiques Spéciales/AZES – RDC) ;
- Monsieur **Antonio Henriques da Silva** (CEO de l'Agency for Private Investments and Export Promotion/AIPEX et Président du Conseil d'administration de la Zone économique spéciale de Luanda-Bengo – Angola) ;
- Madame **Soraya Hakizumuremyi** (Ministre du Commerce et de l'Industrie – Rwanda).

I. Contexte

A l'aune du lancement de la ZLECAF¹, il était opportun de débattre autour de la question des zones économiques spéciales (ZES) et, plus globalement, des politiques d'industrialisation et des stratégies mises en place par certains pays africains, pour la transformation des matières premières locales et l'échange des produits et services. La sixième édition du Forum Makutano a ainsi servi de cadre aux échanges sur ce sujet entre plusieurs participants.

En introduction, la mise en contexte a consisté à répondre à trois questions, au regard de certaines études récemment réalisées sur les succès et les contraintes que rencontre le développement des ZES, mais également sur leur contribution dans le développement économique et les résultats sociaux dans différentes zones géographiques à travers le monde :

1. Qu'est-ce qu'une ZES ?

¹ Zone de libre-échange continentale africaine.

2. Quel est le problème à l'origine de leur création ?
3. En quoi une ZES est-elle une solution ?

Une ZES est un territoire dans lequel l'Etat accorde certaines facilités pour les investisseurs, et particulièrement pour les investisseurs étrangers. Elle tire ses avantages de ses attributs compétitifs et de sa localisation. Pour la RDC, il existe un cadre juridique en la matière et des mesures d'accompagnement qui visent notamment à mettre en œuvre la première ZES à Maluku (zone pilote), dans la périphérie de la ville de Kinshasa (Auguy Bolanda).

En Angola, la création de ZES devait contribuer à la diversification de l'économie. Toutefois, en plus de la question des infrastructures, il s'était posé le problème de la qualification des ressources humaines impliquées aux activités dans les ZES. En apportant des réponses à ces éléments, l'Angola est parvenu à doubler, sur les deux dernières années, le nombre d'investisseurs dans les ZES et à enregistrer des investissements de qualité, en onze ans d'existence. L'Angola a également considéré certains piliers qui transforment l'économie. Le pays a ainsi notamment revu sa loi d'investissement privé, le dispositif de lutte contre la corruption, sa loi du droit à la concurrence, son programme de diversification de l'économie via des privatisations et procédé à l'identification de cinquante produits qui font l'objet d'activités dans les ZES. En outre, pour rencontrer les conditions des investisseurs, l'Angola a procédé à la décentralisation des services de l'Etat, à la libéralisation du régime de change, et à l'amélioration de l'environnement global des affaires étant donné que le pays, tout comme la RDC, n'occupe pas une position de choix dans le classement Doing business (Antonio Henriques da Silva).

Au Rwanda, pays qui aspire à atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire supérieur en 2035, il a été mis en place des politiques d'amélioration du climat des affaires, et une politique d'accélération du développement du secteur industriel, notamment à travers la création de ZES. Depuis 2014, le pays a opérationnalisé la ZES de Kigali qui connaît une croissance appréciable, et en 2018, une deuxième ZES a été lancée dans la ville de Bugesera. Les principaux investisseurs attirés grâce à la ZES de Kigali, évoluent dans l'agroalimentaire, dans le textile, dans l'assemblage d'automobile (Volkswagen) et dans l'assemblage de smartphones. Le Rwanda a mis un accent particulier sur le secteur industriel (appelé à passer de 17% à 22% du PIB dans les quatre ans à venir) et sur la promotion des exportations, et les deux ZES sont appelées à contribuer à l'atteinte de ces objectifs (Soraya Hakizumuremyi).

En RDC comme ailleurs, les ZES ne constituent pas une panacée mais plusieurs solutions peuvent être attendues de leur mise en place. Celles-ci vont dans le sens de la vision de diversification de l'économie congolaise. Concrètement, elles s'inscrivent sur deux axes principaux : celui de l'industrialisation et celui de la révolution numérique, le vent de la digitalisation de la vie socio-économique étant inévitable. Les ZES en RDC sont, par conséquent, un type de compromis entre ces deux axes (Emile Osumba), dans cinq secteurs

choisis par l'Etat congolais : (i) l'agro-industrie ; (ii) le secteur des matériaux de construction ; (iii) le secteur pharmaceutique ; (iv) celui de la production d'emballages et ; (v) celui des technologies de l'information et de la communication (à l'image de la Silicon Valley) (Auguy Bolanda).

Ces secteurs ont été choisis en fonction des ressources dont la RDC dispose et en fonction de ses besoins prioritaires, dans le cadre de la stratégie de développement du pays et, plus particulièrement, celui de la politique d'industrialisation pilotée par le Ministère de l'Industrie. A titre d'illustration, l'importation des aliments en RDC coûte annuellement plus de 1 milliard de dollars américains, alors qu'ils peuvent être produits localement. Par ailleurs, avec la Banque africaine de développement (BAD), la RDC réfléchit à la mise en place de zones de transformation agro-industrielle, pour créer de la valeur ajoutée et des emplois, et conquérir de nouveaux marchés, au niveau régional notamment (Auguy Bolanda). En plus de l'agro-industrie à court terme, la RDC visera également les secteurs miniers et métallurgiques à moyen terme, dans l'objectif de monter sur la chaîne de valeur (Emile Osumba).

II. Discussion avec les participants

La mise en contexte a permis d'alimenter la réflexion. Il existe, en plus, deux études intéressantes sur les ZES, produites par les Nations Unies et la BAD²³⁴, qui analysent les performances et les profils des différentes ZES. Il en ressort plusieurs pistes de réflexion : les ZES s'équivalent-elles ? Une ZES efficace en France, le sera-t-elle par défaut en RDC ? La conception et la planification des ZES ont-elles une incidence sur leurs résultats ? Ne sommes-nous pas dans un schéma où les ZES sont considérées comme une finalité alors qu'elles devraient être vues comme un moyen ? Les échanges ont été structurés autour de quatre questions clés tirées des deux études précitées :

1. Quid de la mobilisation des capacités nationales, qui sont considérées comme étant essentielles dans la plupart des stratégies, en prenant en compte notamment les dépendances technologiques, industrielles et financières dont les économies africaines font encore globalement l'objet ?
2. Quid des perspectives dans le temps, déclinées non seulement en termes de calendrier à court, moyen et long terme⁵, mais également de résultats mesurables et observables (quels indicateurs par rapport à la stratégie retenue) ?

² https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_overview_fr.pdf.

³ https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/SEZ_anglais_SEZ_anglais.pdf.

⁴ <https://www.afdb.org/fr/news-and-events/zones-economiques-speciales-en-situations-de-fragilite-un-instrument-politique-utile-4803>.

⁵ Parce que la BAD montre que la mise en place de ZES et l'obtention de bénéfices qui en découlent est un processus long, même s'il peut y avoir des « quick wins ».

3. Quid des dispositions qui soutiennent l'investissement de qualité, l'investissement de qualité étant celui qui crée réellement de la richesse, qui la redistribue et qui prévient les intérêts catégoriels (qui ne bénéficient qu'à certaines catégories de la population) ?
4. Quid des mesures qui assurent une participation optimale du secteur privé ?

En ce qui concerne la RDC, l'expérience en matière de ZES est encore jeune, mais la vision est que le secteur privé congolais (même en partenariat avec des étrangers) soit actif dans ces dispositifs. C'est ce qui explique pourquoi, dans la loi encadrant ce secteur⁶, l'Etat congolais s'est ouvertement abstenu de créer de ZES publiques et a privilégié la formation de partenariats public-privé (PPP). Par ailleurs, il existe une loi sur la sous-traitance, valable dans les ZES. Aussi, comme il se pose un problème global de qualification de la main-d'œuvre, il sera promu, dans les ZES, la création d'académies destinées à former les travailleurs⁷, dans le sillage de l'expérience égyptienne.

En matière de calendrier, il existe en 2020 un partenariat pour l'aménagement de la ZES pilote de Maluku. La construction d'infrastructures de base au bénéfice de ladite zone devra durer deux ans (2021 et 2021) et les entreprises pourront s'y installer à partir de 2022. La concession signée est de 25 ans, et des évaluations à mi-parcours seront réalisées à partir de la dixième année (Auguy Bolanda).

Au Rwanda, les ZES attirent non seulement des investisseurs internationaux, mais aussi des investisseurs et opérateurs économiques locaux et soutiennent la réalisation des objectifs clés de développement économique du pays. Avec la ZES de Kigali, le Rwanda a ainsi pu créer 7.000 emplois directs et 13.000 emplois indirects. La stratégie du pays est celle de la promotion du Made in Rwanda en attirant les meilleurs partenaires, qui ont une expertise à développer localement, dans le domaine industriel. Le pays encourage aussi des partenariats entre les investisseurs locaux et étrangers. Et dans les domaines jugés stratégiques, l'Etat est l'un des premiers investisseurs (Soraya Hakizumuremyi).

Le débat a donné lieu à quelques questions :

Question 1 : La mise en place de ZES en RDC fait face à un problème important, celui de l'accès à l'énergie électrique et à l'eau qui affecte encore aujourd'hui, sans solution, l'industrie minière, par exemple. Qu'est-ce qui est prévu ?

Réponse : Sur le plan stratégique, la question énergétique est une condition sine qua non à l'octroi du bail pour toutes les ZES de la RDC, et il existe plusieurs pistes à envisager pour traiter cette question. L'une d'elles est celle de la production d'énergie solaire, tout en veillant à résoudre la question de son stockage. Plus spécifiquement, la ZES de Maluku est

⁶ La loi fixant le régime des ZES.

⁷ Appelés à œuvrer dans ces zones et ailleurs.

attendant à une centrale de la SNEL de 150 mégawatts, qui nécessite une unité de transformation de la haute tension vers la moyenne tension. Il est également prévu l'installation d'unités de production d'énergie solaire de sorte qu'à terme, le surplus énergétique sera vendu en dehors de la zone. Il existe, en outre, une station de captage d'eau dont la capacité doit être relevée. Enfin, à tout ceci s'ajouteront le traitement des déchets et le recyclage (Emile Osumba et Alexis Indenge⁸).

Question 2 : Pendant les discussions, il a été fait allusion à la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Est-ce une orientation stratégique de n'avoir pas pensé au textile comme activité à développer dans les ZES congolaises ?

Réponse : La ZES de Maluku accueillera, entre autres, des unités d'industrie légère, dont celles du secteur du textile (Alexis Indenge).

Question 3 : Existe-t-il des études d'impact environnemental qui précèdent l'implantation des ZES et quels éléments en ressortent ?

Réponse : En RDC, l'Agence congolaise de l'environnement donne un certificat sanctionnant une étude d'impact environnemental avant tout octroi du statut de ZES (Auguy Bolanda). En Angola, il existe une obligation légale de protection de l'environnement, suivant les standards internationaux, qui a donné naissance à un cahier des charges à remplir par les candidats aménageurs (Antonio Henriques da Silva). Au Rwanda, les études d'impact environnemental sont également un « must » avant l'octroi de toute licence d'investissement (Soraya Hakizumuremyi).

Question 4 : Les ZES, qui attirent souvent des investisseurs étrangers, devrait également contribuer à la création de champions locaux. Peut-on inciter les opérateurs étrangers à s'associer à des partenaires locaux comme cela a été le cas en Afrique du Sud et au Nigéria ? Par ailleurs, selon les études précitées (des Nations Unies et de la BAD), la qualité de l'investissement dans les ZES est un point important à considérer. Toutefois, avoir des champions locaux suffit-il pour redistribuer la richesse créée ?

Réponse : Pour créer des champions locaux, il faut au préalable identifier les filières économiques qui peuvent être absorbées par les acteurs locaux. La loi sur la sous-traitance n'est pas non plus une panacée et peut cacher un problème : l'utilisation d'« hommes de paille » congolais par des étrangers. Il faut donc aller plus loin dans la réflexion. Il est cependant possible de créer des champions locaux à travers des partenariats (Emile Osumba et Auguy Bolanda).

⁸ Président du Conseil d'administration de la Compagnie de la Gestion de Maluku.

III. Conclusion

La conclusion de cette table ronde a été un message adressé aux participants pour les inviter à l'action, dans le cadre d'une coopération étroite entre le secteur public et le secteur privé congolais, notamment à travers le guichet de l'AZES⁹. Les bases légales de l'action des uns et des autres ont déjà été lancées, et la RDC dispose à ce jour d'une ZES pilote qui permettra de corriger les erreurs éventuelles dans la stratégie sous-jacente. Il existe, par ailleurs, une réelle volonté politique, et l'Etat est prêt à accompagner l'implantation de ZES sur son territoire. Il ne faudra pas, cependant, envisager de le faire au même rythme que les marchés (pays) beaucoup plus matures, où les ressources financières et le « know how » sont plus disponibles. Pour créer des champions nationaux, il faudra parcourir le chemin adéquat en grandissant, en commençant par des secteurs légers où les locaux peuvent participer et, à terme, résister à la concurrence.

⁹ Dont le site internet est www.azes.cd.