

# LES ZONES FRANCHES COMME OUTIL DE DEVELOPPEMENT : LE CAS DU SENEGAL

## Introduction :

Le rôle des investissements internationaux dans l'accélération du processus de développement économique et social a été amplement démontré par diverses études scientifiques et confirmé par l'expérience récente de certains pays qui au moyen de certaines politiques et outils stratégiques pertinents s'en sont servi brillamment pour asseoir une croissance saine et soutenue à partir de laquelle ils ont amorcé leur décollage économique.

C'est ainsi que, de par le monde, et surtout à partir des années 1970, beaucoup de pays en développement ont, sur conseil ou recommandation, d'organismes engagés dans la gestion des problématiques du développement (ONUDI par exemple), mis en place des politiques, mécanismes et instruments destinés à attirer les investissements internationaux en vue d'accélérer leur processus d'industrialisation ou de consolider leur base manufacturière.

Parmi ces outils figurent en bonne place les zones franches industrielles d'exportation ou zones franches de transformation pour l'exportation ou autres dénominations mais les objectifs poursuivis demeurent les mêmes : promouvoir dans des aires administratives ou géographiques données l'installation d'activités de productions bénéficiant d'un régime économique juridique fiscal et douanier particulier dont la production est principalement destinée à l'exportation.

C'est ainsi qu'au début des années 1970 l'Etat du Sénégal, avait-il décidé d'expérimenter cet outil dans la perspective d'accélérer le processus d'industrialisation du pays.

### 1. Création de la ZFID et modalités de fonctionnement

Ainsi par la loi n° 74-06 du 22 Avril 1974, il fut crée la Zone Franche Industrielle de Dakar (ZFID dont l'objectif principal est d'attirer les investissements étrangers afin qu'ils y installent des unités industrielles grosses utilisatrices de main d'œuvre et tournées vers l'exportation.

Cette loi, complétée par d'autres dispositions législatives et réglementaires, organise et définit en même temps les modalités et règles d'administration et de fonctionnement du site ainsi que les critères et conditions d'éligibilité des opérateurs.

Située dans la localité de Mbao, à l'Est de Dakar, dans un site géographique de 650 hectares la ZFID est gérée par une administration autonome dirigée par un administrateur nommé par décret et représentant tout le gouvernement pour toutes les tâches de management relatives à la bonne marche du site.

Il délivre les agréments aux entreprises sur la base de la présentation d'un projet à réaliser sous réserve des conditions fixées par la loi et sur accord d'un comité d'agrément.

## II. Objectifs poursuivis

Il ressort de l'argumentaire servi dans le cadre du projet d'expérimentation de l'outil ZFI et aussi de l'analyse des motifs de la loi 74-06 que les pouvoirs publics, voulant corriger les limites et imperfections de la stratégie de l'import-substitution ont voulu promouvoir un nouveau type de développement s'appuyant sur de nouvelles stratégies industrielles à partir des avantages comparatifs du pays (position géographique du pays, proximité avec les grands marchés internationaux, infrastructures portuaires et aéroportuaires de dimension internationale, ancien foyer industriel et pôle de développement industriel et commercial de l'AOF, main d'œuvre jeune, qualifiée et bon marché, conditions climatiques agréables, existence au niveau des grands pays industriels de politiques et de systèmes de garantie des investissements internationaux etc.)

Ce nouveau type d'industries devrait permettre l'atteinte de trois objectifs essentiels en rapport avec les enjeux de l'époque :

- créer beaucoup d'emplois ;
- participer à la qualification technique des travailleurs par un transfert de technologies adéquat ;
- augmenter la capacité d'exportation du pays et améliorer du même coup la balance commerciale.

## III. Résultats obtenus

Opérationnelle depuis 1976 la ZFID n'a jamais pu atteindre durant sa durée légale initiale de 25 ans les performances que l'on attendait d'elle en termes de création d'entreprises industrielles, d'emplois, de ventes à l'exportation et d'effets d'entraînement sur l'économie nationale.

En effet au regard de ces objectifs forces est de constater et reconnaître que non seulement les performances constatées au regard de chacun des 03 objectifs initiaux majeurs ont été très faibles voire quasi nulles mais aussi et surtout la ZFID n'a eu aucun impact significatif au plan économique, elle a même vécu dans une sorte d'isolat qui l'a complètement déconnectée des réalités économiques locales et des enjeux nationaux et ce malgré des coûts opérationnels lourds et des dépenses fiscales énormes (exonérations diverses).

- Pour l'objectif création d'emploi les résultats sont décevants car les chiffres les plus optimistes tournent autour de 1000 emplois, là où l'expérience de Maurice a généré plus de 100.000 emplois.
- En terme d'implantations d'entreprises seule une dizaine opèrent réellement au sein du site là où plus de 500 sont actives dans la Zone de Maurice créée comme celle de Dakar en 1974 (compte non tenu des sociétés off shore). Notons qu'entre 1976 et 1990 seules 32 entreprises ont été agréées.
- Ces faibles performances en terme de création d'emplois et d'unités industrielles ont fait que l'objectif transfert de technologies n'a pas été atteint non plus car ces implantations ne procédaient par des stratégies industrielles et commerciales des grands groupes investisseurs ciblés au départ, ce qui peut se vérifier aisément par la nature des produits proposés.
- La contribution de la ZFID à l'amélioration de la balance commerciale a aussi été faible dans l'ensemble car ses exportations n'ont jamais dépassé 1,5% du volume globale des exportations du pays.

Tous ces résultats décevants ont amené les autorités sénégalaises à initier certaines mesures correctives finalement improductives (création des points francs en 1991, et autres initiatives destinées à redynamiser la ZFID et à l'amener à s'adapter aux mutations et réalités de l'économie sénégalaise en compagnie du secteur privé local) ;

Mais malgré toutes ces initiatives, les contreperformances ont persisté ; ce qui a contraint les autorités, sur pression des institutions de Bretton Woods à procéder à la suppression de la ZFID par une loi du 21 Décembre 1995 et à son remplacement par l'Entreprise Franche d'Exportation (EFE) qui s'analyse comme un statut accordé à toute entreprise industrielle ou agricole qui destine la totalité de sa production, à l'exportation, pour une durée de 25 ans renouvelable et ce quel que soit son lieu d'implantation territoriale et la nationalité de son propriétaire.

Ce régime d'exception est tempéré par l'acquittement de l'impôt sur les sociétés (IS) au taux de 15% même si elle est exonérée pour tout impôt ou taxe sur tout élément relatif au processus de production et de vente (excepté les ventes autorisées sur le marché local qui sont assujetties au droit commun).

Il faut préciser que les entreprises de la ZFID peuvent, si elles le désirent opter pour le statut de l'EFE, à défaut elles continueront à bénéficier des avantages liés aux engagements souscrits lors de leur implantation dans la zone.

#### IV. Analyse de l'échec de la ZFID

Les causes de la faiblesse des résultats enregistrés par la ZFID relèvent de deux ordres, interne et externe.

##### 1. Au niveau interne

- La primauté du caractère industriel considéré pendant très longtemps (jusqu'en 1995 avec l'avènement des EFE) comme critère essentiel d'éligibilité a beaucoup pénalisé la zone qui n'a pas pu ainsi capter certaines opportunités d'investissement fort intéressantes.
- Le type de management fortement marqué par des approches et réflexes très « fonctionnalisés » a confiné l'outil dans un certain anonymat en ce sens que le partenariat secteur privé – secteur public qui devrait être le socle à partir duquel le fonctionnement et l'organisation de la zone devraient être appréhendés et gérés n'a pas pu s'opérer ; d'où le sentiment, largement partagé, selon lequel la ZFID n'était perçue par les autorités que comme un simple instrument de promotion industrielle ou comme certains ont pu le penser, une source de concurrence déloyale pour un marché intérieur déjà exigü.

Confiner le pilotage et la gestion de l'expérience zone franche dans la seule sphère publique n'a pas été une stratégie pertinente dans la mesure où cela n'a pas pu permettre aux autorités de comprendre la dimension pédagogique, formative de l'outil par rapport à une économie qui ambitionne de réaliser son insertion ou intégration maîtrisée dans l'économie mondiale par une valorisation réussie de ses avantages comparatifs ; ce qui s'explique par l'absence, au niveau national, d'une politique économique qui se donne comme objectif de profiter des

opportunités qu'offrent les échanges internationaux pour mobiliser et valoriser ses ressources internes dans une perspective de développement durable ; d'où, ...

## 2. Niveau externe

L'absence d'une politique économique en amont qui fasse des exportations le principal facteur d'une croissance forte et durable a été, à notre avis la cause fondamentale, des contreperformances de la ZFID qui est un outil qui ne peut pas prospérer dans un environnement caractérisé par un manque de compétitivité, la faiblesse de la productivité des moyens de production, un climat des affaires morose et un secteur privé non performant et non intégré au moyen d'approches et d'outils adaptés ; toutes choses qui ont caractérisé l'économie sénégalaise pendant tout le déroulement de l'expérience ZF ; d'où nécessite de replacer l'expérience au cœur des politiques et stratégies de développement afin qu'elle puisse prendre en charge et fournir des réponses pertinentes en rapport avec les enjeux nationaux du moment qui ont pour nom : promotion d'une croissance forte et durable, accroissement des exportations surtout celles de produits manufacturés et a forte valeur ajoutée locale, amélioration de la balance commerciale, lutte contre le chômage, le sous-emploi et la pauvreté, diversification de la production, meilleure répartition géographique des activités industrielles, promotion de la productivité et de la compétitivité, meilleure insertion dans l'économie mondiale et plus grande capacité à capter les opportunités qui y prospèrent etc.

## V. Quelques mesures correctives

Compte tenu de l'expérience et de l'expertise accumulées en plus de 25 années de pratique, des coûts de fonctionnement énormes en terme de dépenses budgétaires directes et de dépenses fiscales lourdes, des atouts et avantages compétitifs du pays ainsi que de la ferme volonté des autorités d'asseoir un secteur d'exportation performant, l'expérience mérite d'être poursuivie mais en :

1. la redéployant dans un programme général de développement des exportations sous régime franc qui intègre parfaitement les aspects industriels, commerciaux, agricoles et de service de l'outil tels qu'ils se sont exprimés dans l'histoire du concept zone franche à travers le monde ;
2. en mettant en place un cadre incitatif à l'échelle nationale qui fédère les quatre dimensions de la problématique, à savoir :
  - **Politique** : définir le type de société à mettre en place dans un horizon déterminé, promouvoir un climat de paix, de sécurité et de démocratie participative réelle au niveau du pays et dans son environnement, favoriser la bonne gouvernance politique et économique, le respect des accords et engagements souscrits etc.
  - **Economique** : expérimenter de nouvelles spécialisations économiques porteuses, capables d'aider à valoriser le potentiel de croissance du pays par un bon ciblage des secteurs et créneaux potentiellement porteurs en rapport avec la demande mondiale et les réalités économiques internationales, mettre en œuvre des politiques et démarches stratégiques obéissant à de nouveaux paradigmes en matière de développement économique, notamment la prise en compte de l'horizontalité ou de la transversalité dans les stratégies et modes de production mis en place et réaliser un bon linkage entre ces actions et tous les programmes économiques et sociaux du pays de façon à les amener à appuyer et soutenir cette politique économique dans ses objectifs et ambitions : programmes de décentralisation, d'équipements et d'infrastructures rurales , de

développement du secteur privé, de financement, de développement à la base, de formation professionnelle et technique, de recherche scientifique etc.)

- **Institutionnel** : mettre en place d'abord un cadre macro institutionnel bien imprégné des exigences et enjeux de l'expérimentation d'une politique économique tournée vers la promotion des exportations et ce en terme de flexibilité, d'ouverture, de facilitation et d'animation dans la gestion de l'économie nationale dans ses divers espaces sectoriels.

Ensuite concernant les activités franches elles doivent bénéficier d'un cadre managérial double, composé :

- d'un organe promotionnel performant, doté des moyens humains, matériels, logistiques et financiers à qui sera assignée une obligation de résultat en terme de promotion de la destination SENEGAL, d'agréments et de réalisations effectives etc. De ce point de vue la création de l'APIX est à saluer pour ce qui concerne ses missions axées sur les aspects promotionnels et de marketing notamment son rôle de guichet unique (facilitation des procédures et démarches administratives, mise à disposition d'information économiques et commerciales, accueil et accompagnement des investisseurs la recherche et l'identification d'investissement potentiels, l'assistance, à quoi il faudra ajouter la promotion de la création d'entreprises et des exportations des produits des activités franches, l'organisation et la participation à des salons d'exposition, des colloques etc.
- d'un organe technique sous forme d'Agence ou d'Autorité, indépendant de l'organe promotionnel, ayant son propre système de gestion et prenant totalement en charge les aspects techniques et technologiques de la production des entreprises franches par un suivi constant des unités de production et des procédés techniques en vue d'y déceler à temps les failles et limites éventuelles et dégager à temps réel, les solutions appropriées. Ce n'est qu'à ce prix qu'on pourra gagner la bataille de la productivité et faire du programme ZF un outil d'élargissement de la base industrielle du pays et de complexification du tissu industriel faisant ainsi passer le programme de facteur de création massive d'emplois par des activités HIMO (haute intensité de main d'œuvre) a un instrument dynamique de promotion des technologies de pointe par des activités à haute intensité capitalistique (HIC) pour absorber la main d'œuvre qualifiée et ce au moyen d'une politique d'adaptation constante qui mobilise les compétences techniques nationales et étrangères.
- **Législatif et réglementaire** : Adoption de politiques et réformes budgétaires, fiscales financières, sociales et commerciales qui favorisent l'installation d'un bon climat général des affaires apaisé et qui respecte les grands équilibres indispensables à une économie saine tournée vers le plein emploi et la croissance.

Responsabilité et efficacité doivent être les deux pôles autour desquels sera articulé ce cadre législatif et réglementaire spécifique qui doit aussi bénéficier d'un système de pilotage et de gestion qui puisse l'inscrire dans un dynamisme certain par un monitoring constant qui le préserve de certains effets pervers tant décriés. Des exonérations et autres facilités d'usage ne peuvent en aucun cas se substituer à un environnement macro économique non incitatif ; d'ailleurs elles ne tirent leur pertinence et leur légitimité que dans l'existence préalable d'un cadre national porteur.

A l'instar des nations qui ont réussi à asseoir, par le biais de l'expérience zone franche une base manufacturière forte et bien intégrée dans les réseaux économiques et commerciaux mondiaux le SENEGAL peut toujours tirer profit de son système de production sous régime

franc pour accélérer son processus d'industrialisation mais à la seule condition de s'armer de certains préalables qui en fassent un laboratoire ou un cadre d'apprentissage des méthodes, techniques et mécanismes de gestion d'une économie qui se donne comme objectif, celui de réaliser les meilleures combinaisons possibles entre les ressources extérieures et les ressources internes dans une perspective de développement économique et social. Pour ce faire bien des modes opératoires doivent changer où laisser la place à de nouveaux réflexes et habitudes comportementales ainsi qu'à une certaine culture mieux en phase avec les défis et enjeux nationaux.