



De pseudo-ZES le long des nouvelles routes de la soie : les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger

Thierry Pairault

► To cite this version:

Thierry Pairault. De pseudo-ZES le long des nouvelles routes de la soie : les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger . 2018. halshs-01852285

HAL Id: halshs-01852285

<https://shs.hal.science/halshs-01852285>

Preprint submitted on 1 Aug 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De pseudo-ZES le long des nouvelles routes de la soie : les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger

Thierry Pairault

Les deux articles – publiés par *Le Rapporteur économique du 21^e siècle* [21 世纪经济报道 21 Shiji jingji baodao] – dont nous vous proposons la traduction ici traitent spécifiquement des zones de coopération économique et commerciale à l'étranger [境外经贸合作区 *jingwai jingmao hezuo qu*] que nous noterons par la suite ZCECE, zones que nous avons déjà évoquées dans un précédent document de travail *La Chine en Afrique et la question des parcs industriels*. Elle sont fréquemment présentées comme une variété de ce que nous nommons le plus souvent des ZES pour « zones économiques spéciales » [经济特区 *jingji tequ*] lesquelles sont aussi couramment désignées par l'expression « parcs industriels » [产业园区 *chanye yuanqu*]. Formellement, un parc industriel est une zone d'activité économique aménagée de telle sorte que la concentration des infrastructures et des entreprises réduise les coûts industriels, administratifs, environnementaux et sociaux. Rappelons que la paternité initiale de ce concept doit être accordée aux travaux d'Alfred Marshall qui y consacre en 1890 le dixième chapitre du quatrième livre de ses *Principles of Economics*¹ et que l'histoire économique du XIX^e siècle, voire avant, en fournit de nombreux exemples.

Avant de commencer, nous soulignerons que la stratégie de nouvelles routes de la soie envahissant le discours tant politique qu'économique chinois, personne ne s'étonnera plus que ces articles y fassent de consentantes allusions et ce d'autant moins que ces ZCECE apparaissent précisément aujourd'hui comme l'un des instruments privilégiés de cette stratégie – ce qui rend davantage encore nécessaire de réfléchir à leur nature exacte.



Selon les données du ministère [chinois] du Commerce (par la suite MofCom) disponibles fin juillet 2018, ce ministère aurait **homologué** exactement vingt ZCECE, dont quatre seulement en Afrique : Zambie, Égypte, Nigeria et Éthiopie dans l'ordre du tableau du MofCom² qui n'est pas celui des dates d'homologation données dans le tableau 1 ci-après. Or, le projet initié en 2005-2006, c'est-à-dire il y a plus de dix ans, prévoyait alors la constitution d'une cinquantaine de telles zones³ ; cet écart entre l'objectif planifié et les réalisations effectives laisse à penser que les difficultés rencontrées ont dû être plus nombreuses que prévu – comme le montre le cas de la ZCECE de Jiangling.

Les deux articles que nous présentons montrent que le terme de ZCECE n'est pas d'un usage exclusif réservé aux seuls parcs homologués par le MofCom, mais qu'il existe des ZCECE non homologuées. Ces dernières sont les zones économiques spéciales que nous qualifions *dans le document précité* de « parcs industriels concédés » et qui expriment un partenariat public-privé résultant d'une concession directe d'un pays africain hôte à une entité chinoise (la *zone de Touchroad à Djibouti*, ou la *cité industrielle Haite au Maroc* pour ne citer que deux projets ayant défrayé la chronique récemment) et non plus comme dans le premier cas d'un partenariat quasiment public-public compte tenu de l'implication du MofCom et des institutions financières chinoises dans leur subvention et financement.

¹ Livre IV, Chapitre X, en accès libre à <http://www.library.fa.ru/files/Marshall-Principles.pdf>.

² MofCom, *Tongguo queren kaohe de jingwai jingmao hezuo qu minglu* [Liste des ZCECE homologuées], <http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhq/article01.shtml>.

³ Voir Khadidja Benbraham et Thierry Pairault, « L'Algérie et la question des ZES 'à la chinoise' », in A. Adel, Th. Pairault et F. Talahite, *La Chine en Algérie : Approches socio-économiques*, Paris, ESKA, p. 97-100.

Tableau 1. – Les vingt ZCECE et leur date d'homologation

Zone économique spéciale de Sihanoukville (Cambodge)	2006
Zone industrielle sino-thaïe de Rayong (Thaïlande)	2006
Zone économique Haier-Ruba (Pakistan)	2006
ZCECE sino-zambienne (Zambie)	2006
Zone de libre-échange de Lekki (Nigéria)	2006
Parc industriel de Longjiang (Vietnam)	2007
ZCECE de Suez (Égypte)	2007
ZCECE d'Oussouriisk (Russie)	2007
Zone de coopération commerciale, industrielle et forestière de Tomsk (Russie)	2007
Parc industriel d'Orient (Éthiopie)	2007
ZCECE sino-indonésienne (Indonésie)	2007
Zone de développement Peng Sheng (Ouzbékistan)	2009
Zone de coopération économique agricole de Primorsky Kraï (Russie)	2010
Zone de coopération agro-industrielle Étoile de l'Asie (Kirghizstan)	2011
Parc industriel sino-hongrois de Borsod (Hongrie)	2011
Zone de coopération commerciale et logistique d'Europe centrale* (Hongrie)	2012
Zone de développement de Saysettha (Laos)	2012
ZCEC sylvicole sino-russe (Russie)	2013
Parc industriel sino-indonésien de Morowali (Indonésie)	2013
Parc sino-indonésien de coopération agro-industrielle Julong (Indonésie)	2016

Source : MOFCOM à <http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhq/article01.shtml>.

Note * : Dans une version antérieure nous avons traduit par « sino-européenne » au lieu de « d'Europe centrale », le texte chinois se lit 中欧 *zhong ou* ce qui, selon le contexte, peut se traduire par l'une ou l'autre de ces deux traductions, mais la première était *a priori* la plus vraisemblable.

Ces ZCECE sont donc une incarnation très particulière des zones économiques spéciales en ce sens que *leur logique est inversée*. Dans les deux cas, il s'agit bien de procurer des avantages fiscaux et autres à des investisseurs qui sinon s'abstiendraient. Mais si une ZES, au sens le plus classique, est une enclave organisée par le pays hôte sur son propre territoire pour attirer des investisseurs étrangers, il n'en est pas de même d'une ZCECE – homologuée ou non –, car ce dernier type est une enclave organisée par une entreprise chinoise désignée par la Chine pour organiser sur le territoire d'un pays tiers une enclave soumise de fait au droit chinois. L'une des personnalités interrogées par la journaliste He Jia 和佳 du *Rapporteur économique du 21^e siècle* explique très clairement la raison de cette inversion de la logique : les ZCECE sont des prolongements à l'étranger des ZES créées en Chine et dédiées aux industries exportatrices, les premières procèdent de la même volonté politique chinoise que les secondes, mais dans un contexte mondial ayant évolué.

Li Chunding, dans un article répété à satiété, explicite clairement l'objectif de ces ZCECE dont la promotion a été l'objet d'un agrément spécifique de la part du gouvernement chinois⁴ :

Les ZCECE sont une stratégie pour que les entreprises chinoises puissent « sortir du territoire » zouchuqu, elles sont propices à la constitution de grappes industrielles et facilitent la mise en place de politiques d'aides. [... Elles permettent] aux entreprises chinoises de se regrouper et de faire bloc pour investir à l'étranger ; lors de la création de telles zones et après avoir procédé à un audit, l'État [chinois] pourra accorder des aides publiques de trente à quarante millions

⁴ Nous n'avons pas pu accéder à cet agrément (a-t-il était rendu public ?) dont le titre est connu (*Guowuyuan guanyu tongyi tuijin jingwai jingji maoyi hezuo qu jianshe yijian de pifu* [Autorisation du Conseil des affaires de l'État pour la promotion des ZCECE]) ; il daterait de février 2008 selon Li Chunding, « Jingwai jingmao hezuo qu jianshe yu woguo qiye 'zouchuqu' » [L'établissement des ZCEC et la politique chinoise de 'sortie du territoire'], *Guoji jingji hezuo* [Coopération économique internationale], 2008, n° 7, p. 25-28.

d'euros [par entreprise] et des prêts à long terme d'au plus trois cents millions d'euros [par entreprise]

L'échec de la ZCECE de Jiangling en Algérie

C'est par l'intermédiaire de son distributeur turc qui ouvre à Alger en 2001 une succursale de droit algérien (ULTIPA) que Jiangling est arrivé en Algérie. Jiangling – ou encore Jiangling Motors Corporation (JMC) – est un constructeur automobile de la province du Jiangxi dont les origines remontent à 1947 selon Xiao⁵. C'est une entreprise à capitaux publics (41 %) dans laquelle Ford détient 32 % des parts depuis 1995 – les 27 % restant étant négociés à la bourse de Shenzhen⁶. Elle produit – sous sa marque ou sous la marque Ford – des véhicules utilitaires légers, des pick-up et des SUV. En 2006, Jiangling décide de profiter d'une opportunité offerte par le MofCom pour changer sa stratégie d'insertion en Algérie en investissant pour produire sur place. Jiangling prend comme partenaire la ZIEC (connue aussi sous le nom de Zhongding, une entreprise de construction cent pour cent publique dépendant aussi de la province du Jiangxi, présente en Algérie depuis les années 1990, arrivée au 131^e rang du classement international ENR en 2016. Ces deux entreprises postulent leur homologation auprès du MofCom afin d'être désignées comme gestionnaires d'une zone de coopération économique et commerciale (ZCEC) en Algérie. L'homologation est octroyée au cours du deuxième semestre 2007. Le projet n'a toutefois jamais abouti. Tang Xiaoyang⁷ évoque une méconnaissance du contexte et une mauvaise évaluation des coûts. Il est avéré que les conditions d'accès au foncier sont cruciales du point de vue chinois et que cette question a toujours été sensible du côté algérien. Cependant, nous pouvons penser que la conception même de la zone pouvait différer : les partenaires chinois envisageaient une enclave proprement chinoise accueillant et servant exclusivement des entreprises chinoises alors que les autorités algériennes pouvaient légitimement préférer une zone algérienne accueillant de préférence des entreprises algériennes au service du développement algérien. Il y avait donc dès l'origine une grande incompatibilité entre les aspirations algériennes et chinoises. Certes, le gouvernement algérien a toujours fait preuve d'une grande indécision dans sa volonté de créer une zone franche d'exportation. Mais ce sont plus certainement les prétentions chinoises à faire venir leurs sous-traitants chinois (Xinhua en annonçait une centaine⁸) au lieu de recourir aux entreprises algériennes qui expliquent le mieux l'échec de la ZCECE voulue par le constructeur automobile Jiangling. Pour les autorités algériennes, l'arrivée d'un investisseur étranger devait permettre d'attirer des sous-traitants locaux, de consolider les opportunités locales de production et d'emploi, d'impulser une industrialisation locale et de promouvoir localement son développement économique à l'instar de ce qui s'est produit en Chine.

⁵ Xiao Chuanqing, *Jiangling jituan guoji hua jingying zhanlue anli fenxi* [Étude de la stratégie d'internationalisation de Jiangling], mémoire de maîtrise de Xinan jiaotong daxue [Université des communications du Sud-Ouest], 2008, p. 31-43.

⁶ Voir le site de l'entreprise à http://www.jmc.com.cn/jmc/home/introduce/index_c#.

⁷ Tang Xiaoyang, « Zhongguo zai feizhou de jingmao hezuoqu fazhan qian xi » [Étude du développement des zones de coopération économique chinoises en Afrique], *Xiya Feizhou* [Asie occidentale et Afrique], 2010, n° 11, p. 17-22.

⁸ Xinhua (Agence Chine Nouvelle), « Jiangxi jihua touzi 38 yi yuan zai A'erjiliya jian jiangling jingmao hezuo qu » [La province du Jiangxi compte investir 3,8 milliards de yuans en Algérie pour construire une ZCECE], 4 mai 2008, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/04/content_8098057.htm.

Il y avait donc potentiellement dès l'origine une grande incompatibilité entre les aspirations des pays hôtes et les ambitions chinoises. Certes, dans le cas de l'Algérie, le gouvernement a toujours fait preuve d'une grande indécision dans sa volonté de créer une zone franche d'exportation, mais ce sont plus certainement les prétentions chinoises à faire venir leurs sous-traitants chinois (l'Agence Chine nouvelle en annonçait une centaine⁹) au lieu de recourir aux entreprises algériennes qui expliquent le mieux l'échec de l'insertion du constructeur automobile Jiangling.

Cette incompatibilité est infuse ; elle ne résulte aucunement d'une confrontation conjoncturelle d'objectifs divergents entre un acteur chinois et un pays hôte, mais de la feuille de route même des ZCECE comme le stipule un texte diffusé conjointement en 2015 par le MofCom et le ministère des Finances (par la suite MofF)¹⁰ :

Dans ce document, l'expression ZCECE désignera une société holding à capitaux chinois (le mandant) enregistrée sur le territoire national de la RPC (exclusion faite de Hong Kong, Macao et Taiwan) qui, par l'intermédiaire d'une entité à capitaux chinois ayant la personnalité morale et immatriculée à l'étranger (le mandataire), investit dans la construction d'un parc industriel doté d'une infrastructure complète, ayant une orientation industrielle claire, disposant de services publics fonctionnels complets et garantissant le regroupement et le rayonnement [des entreprises chinoises].

Cette disposition précède toute une série d'autres dispositions énumérant les conditions chinoises auxquelles doivent répondre ces ZCECE – qui sont des *entreprises chinoises* comme le précise le texte précité – pour être homologuées et pour satisfaire aux audits annuels.

Lin Yifu décrit la pratique des ZCECE comme celle ayant pour objet de « construire un nid pour accueillir le phénix » [筑巢引凤 *zhu chao yin feng*]¹¹. Même si cette catachrèse quadrisyllabique n'a été forgée que récemment¹², elle est significativement puissante, car « [e]n Chine, le prodige de l'apparition du fenghuang [phénix] a fondamentalement une signification politique, si l'on prend le mot politique au sens large de l'intervention des hommes dans l'aménagement du monde »¹³ ; il suffirait qu'un sage accédât au gouvernement des hommes pour que l'ordre *naturel* [c'est nous qui soulignons] incarné par le phénix s'installe. Le phénix ici, c'est la Chine qui, en l'occurrence, loin d'exporter son modèle, en invente un autre pour son usage dans les pays en développement ; il s'agit véritablement d'un détournement du « modèle chinois » avec de surcroît la caution de la Banque mondiale. Il n'est pas innocent que la Banque mondiale en 2008 ait, d'abord confié à la Chine le rôle de

⁹ « Jiangxi jinhua touzi 38 yi yuan zai A'erjiliya jian jiangling jingmao hezuo qu » [La province du Jiangxi compte investir 3,8 milliards de yuans en Algérie pour construire une ZCECE], 4 mai 2008, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/04/content_8098057.htm.

¹⁰ « Shangwu bu caizheng bu guanyu yinfa "jingwai jingji maoyi hezuo qu kaohe banfa" de tongzhi » [Circulaire du Mofcom et du MofF pour la diffusion des Mesures d'évaluation des ZCECE], 14 août 2015, <http://www.mofcom.gov.cn/article/fgsjk/201710/20171002656084.shtml>.

¹¹ Propos de Lin Yifu recueillis en Pologne par Chen Xi lors d'un séjour fin janvier 2017, « Xin jiegou jingji xue zai fazhan zhong guojia de yunong yu shijian » [L'économie néo-structuraliste à l'épreuve des pays en développement], *Jingji daokan* [Le Moniteur de l'économie], 2017/3, p. 34.

¹² Aucun des dictionnaires que nous avons pu consulter ne nous permet d'en deviner l'origine historique. Tu Bingdao dans une chronique de la revue *Yuyan jianshe* [Construction des langues] (1992/10, p. 26) en relève l'usage au début des années 1990.

¹³ Jean-Pierre Diény, « Le fenghuang et le phénix », *Cahiers d'Extrême-Asie*, 5(1), 1989, p. 10 ; www.persee.fr/doc/asie_0766-1177_1989_num_5_1_941.

modèle de développement pour l'Afrique, puis ensuite nommé Lin Yifu¹⁴ économiste en chef et de vice-président senior de la Banque mondiale. Ce personnage connu pour ses positions économiques néo-libérales, conseille aujourd'hui les gouvernements africains à créer des « nids » pour accueillir des entreprises chinoises représentant le « phénix » comme à Djibouti où, le 9 mai 2016, il remet à Omar Guelleh un rapport intitulé *La zone franche pilote de Djibouti et la transformation économique : vers une nouvelle économie structurelle*¹⁵.

Ce qui frappe à la lecture de ces articles est encore ce que nous indiquions précédemment à propos du **texte de Wang Hongyi** : l'approche des journalistes comme celles des chercheurs qu'ils interrogent n'est pas de s'intéresser aux besoins et aux souhaits des pays africains, mais est en priorité de considérer l'Afrique comme un lieu d'activités pour les entreprises chinoises. Cette politique a donc uniquement pour but d'encourager les entreprises chinoises à s'expatrier. Ce dernier verbe est au sens propre plus près du mot d'ordre chinois [走出去 *zouchuqu* = sortir] et de la pratique effective que ne l'exprimerait le verbe « s'internationaliser » [国际化 *guojihua*], puisque l'objet de ces ZCECE est d'offrir un cocon à des entreprises chinoises, un écosystème sinisé sans organiser leur délocalisation – cette expatriation ne supposant pas la disparition de leur production en Chine même. Même si la quasi-totalité des textes que nous avons pu lire se satisfait de cet état de fait, trois chercheurs chinois font en revanche un constat plus critique en conclusion d'un article récent¹⁶ :

Les parcs industriels outre-mer doivent impérativement changer de philosophie de développement [...] et passer du concept de 'parc industriel chinois à l'étranger' à celui de parc 'pays hôte-Chine' ayant en vue de s'implanter localement à long terme et d'organiser la responsabilité sociale des entreprises.

Mais même ainsi, ce seront toujours des enclaves chinoises bien plutôt que des zones économiques spéciales – au sens originel – administrées par les pays hôtes. Le risque d'une telle ambiguïté est de conduire à des déceptions chez les partenaires africains de la Chine.

¹⁴ De Lin Yifu (Justin Lin), on sait qu'il est né en 1952 sur l'île de Taiwan où il entremêle à partir de 1971 des études et une carrière militaire qui lui valent d'obtenir la protection de Chiang Ching-kuo – le fils héritier de Tchang Kaï-chek – qui est nommé Premier ministre (1972-1978) puis Président de la République de 1978 à sa mort en 1988. En 1979, alors qu'il était capitaine en poste à Kinmen, Lin Yifu quitte à la nage la Chine nationaliste post-Tchang Kaï-chek pour la Chine communiste post-Mao Zedong éloignée de deux kilomètres. Les circonstances exactes et les raisons précises de son départ sont mal connues. Ce départ sera qualifié vingt ans plus tard de défection alors que Lin Yifu à Pékin avait repris au vu et au su de tous des études d'économie grâce auxquelles il peut rencontrer en 1980 Theodore Schultz – désigné en 1979 prix « Nobel » d'économie – qui lui obtient une bourse pour entreprendre sous sa direction une thèse de doctorat à Chicago où sa famille le rejoint depuis Taiwan. Après avoir soutenu sa thèse et fait un séjour comme professeur invité à Yale, Lin Yifu rentre en Chine continentale en 1987 où il est nommé maître de conférences à l'université de Pékin et directeur adjoint d'une équipe de recherche du Centre national de recherche sur le développement rural dépendant directement du gouvernement chinois. Dès lors, sa carrière est toute tracée et se déroule avec des succès incontestables le menant, entre autres, de juin 2008 à juin 2012 aux postes d'économiste en chef et de vice-président senior de la Banque mondiale.

¹⁵ Nous n'avons pas pu trouver le titre exact français ou anglais du rapport, mais connaissons son titre chinois (*Jibuti ziyou qu xiandao qu yu jingji zhuanxing: Xin jieyou jingji xue zhi lu*) que nous avons traduit ici. Pour ce passage, voir <http://www.nse.pku.edu.cn/articles/content.aspx?nodeid=49&page=ContentPage&contentid=198> et <http://www.nse.pku.edu.cn/articles/content.aspx?nodeid=49&page=ContentPage&contentid=285>.

¹⁶ Ye'erken Wuzhati, Zhang Wei et Liu Zhigao, « Woguo zai "yidai yilu" yanxian haiwai yuanku jianshe moshi yanjiu » [Recherche sur le modèle de construction par la Chine de parcs outre-mer le long des nouvelles routes de la soie], *Zhongguo kexueyuan yuankan* [Actes de l'Académie chinoise des sciences], 2017, 32(4), p. 361.

Ce que montrent aussi ces articles – même s'il est de bon ton d'affirmer que les ZCECE seraient une solution dont on ne saurait *a priori* douter – est que les avis sur l'utilité de ces ZCECE pour la Chine sont plus que nuancés et que leur rentabilité pour les investisseurs chinois semble loin d'être garantie. L'insistance avec laquelle est évoqué ce dernier point étonne tant est prégnante l'image de l'entrepreneur chinois qui se lance impétueusement et réussit au-delà de toute mesure dans les affaires. Ici, au contraire, on nous peint un personnage frileux, qui n'ose pas sortir seul de Chine, qui aurait peur de tout environnement étranger et qu'obnubilait la récupération la plus rapide possible des sommes qu'il a pu investir. Bien entendu, les difficultés qu'il rencontre hors de Chine résulteraient principalement du sous-développement des pays hôtes, de déficiences infrastructurelles, politiques... sans compter que les dirigeants étrangers « se laveraient les mains » [甩手掌柜 *shuai shou zhang gui*] de la bonne marche de ces ZCECE chinoises. C'est à se demander si ces entrepreneurs chinois ne s'expatrient pas uniquement pour répondre aux mots d'ordre de leurs dirigeants et ce d'autant plus la stratégie des nouvelles routes de la soie les y incite fortement.

L'évaluation de la rentabilité de ces expatriations est à l'heure actuelle très difficile, il faut le reconnaître ; il est à peu près certain que les données chiffrées manquent puisque l'expérience est en règle générale récente. Pour la zone de Suez, ces données remontent déjà à 2009 ; l'article de Ma Xia et Song Caicen¹⁷ rapporte une évaluation très faible de cette rentabilité pour les trois dernières années qui leur étaient disponibles, en l'occurrence les années 2012-2014 qui sont des années de grande instabilité politique en Égypte.

Les données d'enquêtes et celles reprises du MofCom publiées en janvier 2018 par *Le Rapporteur économique du 21^e siècle* permettent peut-être d'être un peu plus précis – encore qu'il faille noter que les deux documents sont reprographiés avec une si faible définition que leur lecture en ligne en est toujours laborieuse sinon aléatoire – quand elle n'en est pas totalement impossible.

Parmi ces documents, on trouve un tableau qui présente huit ZCECE principalement le long ou en bout des nouvelles routes (terrestres ou maritimes) de la soie, une seule est africaine – celle de Lekki au Nigéria (voir tableau 2). Dans ce tableau, la rentabilité qui est évoquée est celle des ZCECE en tant que telles et non celle des entreprises qui s'y sont enregistrées – même si la rentabilité des premières dépend directement de celle des secondes. Cette rentabilité semble à l'heure actuelle encore relativement aléatoire en particulier quand les ZCECE ne reçoivent pas de subventions. L'avenir des ZCECE apparaît également dépendre étroitement des sources de financement et, au premier chef, notamment des chinoises. Subventions plus financements étatiques font que les ZCECE sont, non pas de simples instruments parmi d'autres proposés aux entreprises chinoises comme alternative éventuelle, mais nettement un dispositif aux mains du gouvernement chinois pour mener sa stratégie de nouvelles routes de la soie. Le Tableau 3 confirme bien cette orientation : fin 2017, au total, il a été mis en place 99 ZCECE dans 44 pays situés le long des nouvelles routes de la soie. Il n'est pas si le montant de l'investissement cumulé concerne l'investissement effectivement réalisé par toutes les entreprises présentes dans les ZCEC ou bien s'il s'agit de

¹⁷ Ma Xia et Song Caicen, « Zhongguo aiji suyishi jingmao hezuo qu: "Yidai yilu" shang de xin lüzhou » [La Chine, l'Égypte et la ZCECE de Suez : une nouvelle oasis sur les nouvelles routes de la soie], Xi Ya Feizhou [L'Asie occidentale et l'Afrique], 2016(2), p. 118.

Tableau 2. – Bilan de huit ZCECE

Nom	Entreprises enregistrées	Rentabilité	Modèle économique n'est pas clair	Problèmes de gestion	Financement	Faisabilité commerciale
Zone industrielle sino-thaïe de Rayong (Thaïlande)	101 entreprises enregistrées dans une zone de près de 600 ha	entre dans une phase favorable, rentabilité limitée	gestion du foncier et des locaux industriels, services matériels aux entreprises	bon emplacement, renforcer la recherche d'investisseurs	de nombreuses banques financent, le financement n'est pas un problème	bonnes chances de réussite
Zone de développement de Saysettha (Laos)	39 entreprises enregistrées, dont 14 en activité, 14 en construction et 11 prévues	peut-être rentable	gestion du foncier et des locaux industriels, services matériels aux entreprises	présence d'investisseurs internationaux possible, à développer comme zone franche industrielle	l'ExIm Bank de Chine, la Banque chinoise de développement financent à des taux meilleurs que ceux des banques locales	bonnes chances de réussite
Zone de libre-échange de Lekki (Nigéria)	119 entreprises enregistrées, dont 55 qui se sont engagées à investir	aucun profit pour l'heure	gestion du foncier, des locaux industriels et du parc	infrastructures font défaut, retour sur investissement à long terme	principalement par autofinancement	l'absence de subventions pénalise les chances de succès
Zone économique spéciale de Sihanoukville (Cambodge)	121 entreprises enregistrées, dont 104 à capitaux chinois; environ 20 000 postes de travail	les comptes sont équilibrés		bon emplacement et infrastructures satisfaisantes	aucun problème, l'ExIm Bank de Chine et l'ICBC financent	réussite à long terme assurée
Parc industriel d'Orient (Éthiopie)	82 entreprises enregistrées (maximum possible)	en 2015, les comptes étaient arrivés à l'équilibre avec un taux de retour de 15%	gestion du foncier et des locaux industriels, services matériels aux entreprises	<i>illisible (problèmes d'approvisionnement?)</i>	indisponibilité des financements locaux	pertes certaines en l'absence de subventions
Parc technologique sino-belge (Belgique)	23 entreprises enregistrées (complet à 80%)	bonnes conditions initiales, mais retour sur investissement à long terme	<i>illisible (gestion immobilière ?)</i>	doit attirer des entreprises sino-européennes dans un cadre présentant des perspectives d'avenir	financements chinois et étrangers à taux préférentiel disponibles	bonnes chances de réussite, mais rentabilité à long terme

Zone de coopération commerciale et logistique en Europe centrale (sino-européenne) (Hongrie)	167 entreprises enregistrées (complet à 87%), dont 48 chinoises	médiocre à l'heure actuelle	offre une plate-forme à des entreprises qui veulent exporter	donner des facilités aux entreprises, absence de perspectives à grands profits	difficile	nécessite des subventions pour se développer
Parc sino-indonésien de coopération agro-industrielle Julong (Indonésie)	14 entreprises enregistrées	n'a encore réalisé aucun profit	investissement dans l'agriculture, gestion du foncier	<i>illisible</i>	financements chinois et étrangers, mais insuffisants	nécessite des subventions pour se développer

Tableau 3. – Statistiques globales

Année	nombre de pays concernés	nombre de ZCECE	investissements cumulés en milliards de dollars	nombre d'entreprises enregistrées	chiffre d'affaires en milliards de dollars	taxes versées aux pays hôtes en milliards de dollars	emplois créés	investissement net en milliards de dollars	augmentation du chiffre d'affaires en milliards de dollars
fin 2017	44	99	30,7	4 364		2,4	258 000	5,8	28,7
fin 2016	36	77	24,2	1 522	70,1	2,7	212 000	5,5	38,8
fin 2015		75	7,1	1 209	42,1	1,4			

celui effectué par les seuls opérateurs. Même dans ce dernier cas, ces chiffres suggèrent que les entreprises enregistrées sont de petite taille puisque l'investissement moyen est de quelque sept millions de dollars. Or, il est reproché aux ZCECE la trop grande longueur des délais pour récupérer le capital investi ; autrement dit, compte tenu d'un investissement initial moyen somme toute relativement faible, les activités des entreprises dans ces ZCECE doivent être réduites et bien peu rémunératrices. Par ailleurs, ces entreprises auraient créé chacune environ 59 postes de travail ; c'est dire que leur contribution individuelle à l'industrialisation des pays hôtes sera limitée surtout d'un point de vue technique puisqu'il s'agit à l'évidence essentiellement de petites industries de main-d'œuvre.

Ce qui frappe aussi est la hauteur avec laquelle les personnes interviewées considèrent les pays le long des nouvelles routes de la soie. Ce seraient des pays « sous-développés », « arriérés »... manquant de stabilité politique, dont les infrastructures seraient déficientes et le système bancaire peu solide, dont les dirigeants seraient peu concernés par leur développement... Bref, un regard très « capitaliste », supposément « occidental » auquel manque une certaine longanimité Sud-Sud invoquée depuis Bandung.



Dans ces traductions, nous écrirons souvent « parcs industriels » ou « parcs » pour suivre le texte que nous traduisons, d'autant que souvent le texte peut parler alternativement de 产业园区 *chanye qu* (parcs ou zones industriels) ou de 合作区 *hezuo qu* (zones de coopération) pour désigner la ou les mêmes zones ou parcs. En revanche, nous parlerons systématiquement des ZCECE quand le texte le fait.

Pour traduire l'expression “一带一路” 倡议 “*Yidai yilu*” *changyi*, nous avons pris l'habitude de ne pas utiliser les acronymes OBOR (à partir de la traduction initiale en anglais) et BRI (à partir de la traduction révisée en anglais) et autres expressions toutes faites chinoises, car celles-ci ont une vie politique propre qui tend à celer la réalité des faits ; les employer reviendrait à adopter automatiquement le vocabulaire et l'analyse du Parti communiste chinois, partant pourrait nous empêcher de prendre une indispensable distance critique. De surcroît, ce serait « pécher » par paresse angliciste. Aussi écrirons-nous « nouvelles routes de la soie » que nous abrègerons souvent en « NRS ».

Les premiers paragraphes des deux articles tentent de les résumer en répétant plus ou moins *verbatim* le début des textes ou d'autres passages, nous les avons donc supprimés. Toutes les notes sont du traducteur de même que les mentions entre crochets. Bien entendu, nous n'entendons cautionner ni les analyses ni les prises de position rapportées ici.

PREMIER DOCUMENT

2017 境外经贸合作区生态调查：

阶段性成果已现亟待拓展可持续融资渠道

Enquête écologique sur les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger en 2017 : les résultats d'étape montrent que les canaux de financement durables doivent être accrus

par He Jia 和佳

publié par

21 世纪经济报道 *Le Rapporteur économique du 21^e siècle*

le 22 janvier 2018

Accéder [au texte original](#) ici.

Bien que le développement des ZCECE soit satisfaisant dans leur ensemble, chacune a débuté différemment, leur implantation est différente, leur rentabilité également. Au cours de nos enquêtes, nous avons pu nous rendre compte que ces parcs se heurtent à des retours sur investissement exigeant de longues périodes, à telle enseigne que certaines ZCECE œuvrant depuis de nombreuses années n'arrivent toujours pas équilibrer leurs comptes. Certains responsables de ces parcs nous ont franchement affirmé que « la question de la viabilité et de la pérennité commerciale » est le plus grand défi auquel doivent faire face les ZCECE.

Selon les dernières statistiques du MofCom, à la fin de l'année 2017, les entreprises chinoises ont amorcé la construction de 99 ZCECE dans 44 pays et y ont investi au total 30,7 milliards de dollars ; elles sont au nombre de 4 364, ont reversé 2,42 milliards de dollars de taxes aux pays hôtes et ont créé 258 000 emplois locaux. En 2017, le flux net d'investissement a été de 5,79 milliards de dollars et le chiffre d'affaires a été de 18,69 milliards de dollars.

Avec les changements de l'économie mondiale et ceux de la structure industrielle ainsi que l'avancement de la construction des nouvelles routes de la soie, les ZCECE sont devenues des plates-formes pour regrouper les entreprises chinoises voulant investir à l'étranger. Huang Meibo, professeur à la faculté d'Économie de l'université de Xiamen nous a déclaré que, ces dernières années, les ZCECE ont déjà obtenu des résultats d'étape qui se traduisent par des progrès continus dans la construction d'infrastructures, par la croissance soutenue des investissements et l'apparition des premiers bénéfices sociaux et économiques.

Bien que le développement des ZCECE chinoises soit satisfaisant, nous devons néanmoins affronter des risques et des défis. Selon une enquête menée par notre journal montre qu' en raison d'investissements initiaux importants et d'infrastructures médiocres dans les pays hôtes, le retour sur investissement dans les ZCECE est généralement très long.

PROMOUVOIR LA COOPÉRATION INDUSTRIELLE

« Je pense que les ZCECE sont entrées dans l'âge d'or d'un développement accéléré », déclare à notre journal Luo Yuze, directeur du Bureau de recherche globale du Département

des recherches sur l'économie étrangère du Centre de recherche pour le développement du Conseil des affaires de l'État.

Selon lui, la Chine a essayé dès la fin des années 1990 de créer des ZCECE, mais les résultats ne furent pas bons grandement parce que le moment n'était pas mûr : « À l'époque, la Chine avait un avantage comparatif très fort en matière de coût de la main-d'œuvre, de plus elle encourageait l'ouverture des zones côtières, tout favorisait le développement sur le territoire national de zones économiques spéciales. À partir de 2008, la réduction de l'avantage comparatif dû au coût de la main-d'œuvre, l'enchérissement du coût du foncier national et l'augmentation de la compétitivité internationale de l'industrie chinoise, tous ces facteurs ont fait que la construction de ZCECE dans des pays en développement était devenue le meilleur choix. À partir de ce moment-là, le développement de parcs à l'étranger a pris de l'ampleur et les parcs qui prospéraient, envisageaient de se déployer davantage ».

Le développement accéléré des ZCECE et la stratégie de nouvelles routes de la soie sont étroitement liés. Promulguées en 2015, les « Perspectives et actions pour la construction conjointe des nouvelles routes de la soie »¹⁸ proposent d'optimiser la division du travail dans la chaîne industrielle, de promouvoir le développement coordonné des filières industrielles amont et aval et des industries connexes, ainsi que d'encourager la création d'un système de recherche, de production et de gestion afin d'améliorer la capacité de soutien des parcs industriels et leur compétitivité globale., mais aussi d'explorer de nouveaux modèles de coopération en matière d'investissement, d'inciter à coopérer dans la création de ZCECE et de zones transfrontalières et ainsi de promouvoir l'essor de grappes industrielles.

Selon les Mesures d'évaluation des ZCECE promulguées par le MofCom et le MofF, les ZCECE recevant prioritairement l'appui du gouvernement chinois sont les parcs dédiés à la transformation et à la fabrication, à l'utilisation des ressources, à l'industrie agricole, à la logistique commerciale, à la recherche et au développement technologique. Fin 2015, plus de la moitié des 75 ZCECE étaient des parcs industriels étroitement liés à la transformation et à la fabrication.

[En Chine], les gouvernements locaux ont également commencé à attacher de l'importance à la construction des ZCECE pour les entreprises provinciales. En 2017, la province du Henan a recommandé d'accélérer la construction de ZCECE et a proposé que la province en crée de 25 à 30 d'ici 2020 et qu'au moins 5 d'entre elles satisfassent les critères d'homologation.

Comme la plupart des pays le long des nouvelles routes de la soie sont dans leur phase initiale d'industrialisation, leur marché potentiel est considérable et leur volonté d'attirer des investissements étrangers très forte. L'efficacité de la construction des ZCECE dans les pays le long des nouvelles routes de la soie est tout à fait évidente. En octobre 2017, les entreprises chinoises avaient créé 75 ZCECE dans 24 pays le long des nouvelles routes de la soie.

C'est ce potentiel que vise la Zone de développement de Saysettha au Laos. Le responsable de cette zone nous a déclaré : « le Laos est un pays agricole typique, son gouvernement a résolument promu une politique d'ouverture et de recours aux IDE, il a encouragé activement la modernisation du pays et le développement économique. En raison de sa

¹⁸ 推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动 *Tuidong gong jian sichou zhi lu jingji dai he 21 shiji haishang sichou zhi lu de yuanjing yu xingdong*, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201601/20160101243342.shtml>.

complémentarité avec l'économie chinoise, le Laos dispose d'avantages considérables pour accueillir les industries chinoises.

Le responsable de la Zone de libre-échange de Lekki au Nigéria nous a déclaré que la zone répondait parfaitement aux besoins d'une amplification de la coopération économique et commerciale entre la Chine et le Nigéria ; d'une part, le Nigéria qui est une économie africaine importante voulant diversifier son économie et accélérer son industrialisation ; de l'autre, la Chine qui intensifie activement la réforme de son économie et sa restructuration. Le potentiel de coopération économique entre ces deux pays est considérable.

OPPORTUNITÉS ET RISQUES COEXISTENT

Nous avons constaté que la plupart des entreprises des ZCECE considéraient que les pays hôtes « entretenaient tous de bonnes relations avec la Chine, connaissaient une situation politique stable et proposaient un bon environnement d'affaires », [tous ces éléments] ont été des facteurs primordiaux de leur choix ; « un faible coût, un grand marché, des ressources naturelles abondantes, une situation géographique avantageuse » étaient également des facteurs essentiels.

L'Asie est la principale destination d'investissement des entreprises [chinoises]. Selon les données du MofCom, en octobre 2017, les entreprises chinoises avaient participé à la construction de 28 ZCECE, dont en Thaïlande, au Cambodge, en Inde, au Pakistan. Ce n'est pas sans rapport avec la coopération internationale le long des nouvelles routes de la soie ; le Rapport sur les métadonnées relatives à la coopération commerciale dans le cadre de la stratégie de nouvelles routes de la soie (2017)¹⁹ publié par le Centre national d'information montre que du point de vue régional, l'Asie du Nord-est et l'Asie du Sud-Est sont les régions qui entretiennent une étroite coopération le long des nouvelles routes de la soie. Parmi les vingt ZCECE homologuées²⁰, quatre sont en Russie, dont trois dans la partie extrême orientale.

« La Thaïlande est une destination d'investissement idéale, car elle présente un cadre culturel proche du chinois, un excellent environnement pour investir et une croissance économique rapide ; le groupe Holley est confiant qu'elle offre aux entreprises chinoises qui veulent s'internationaliser des opportunités commerciales illimitées », nous a déclaré le responsable du groupe Holley²¹ qui est l'opérateur de la Zone industrielle sino-thaï de Rayong.

« Choisir le Cambodge a reposé sur son excellent environnement pour l'investissement et son espace de développement considérable. Le coût du travail est faible, en 2018, le salaire minimum était de 170 dollars, en ajoutant tous les avantages, cela fait un peu plus de 200 dollars par mois. Les opportunités commerciales sont nombreuses. D'une part, les pays de l'ANASE²² ont supprimé les droits de douane entre les États membres ; investir au Cambodge

¹⁹ Ce rapport ainsi que celui plus récent daté de 2018 est disponible en chinois à <http://www.sic.gov.cn/Column/553/0.htm>.

²⁰ Homologuées par le MofCom et dites de « rang national » [国家级 *guojia ji*], voir tableau 1.

²¹ Le groupe Holley [华立集团 *Huali jituan*] est un groupe provincial créé par des capitaux publics à Hangzhou (Zhejiang) en 1970. Sur son site en anglais, le groupe se définit comme a *global manufacturing company* (http://www.holley.cn/en/about_intro.php).

²² L'acronyme anglophone étant ASEAN.

c'est comme entrer dans l'ANASE. D'autre part, comme l'un des pays les moins avancés²³, le Cambodge peut bénéficier de politiques commerciales préférentielles, de réductions tarifaires et d'exemptions supplémentaires accordées par les pays développés tels que l'Europe et les États-Unis », nous a déclaré le responsable du groupe Hodo²⁴ qui est l'opérateur de la Zone économique spéciale de Sihanoukville.

« La flexibilité dans l'environnement d'investissement est l'une des raisons qui justifient que l'on investisse en Indonésie dont le poids de la dette nationale est l'un des plus bas parmi les principaux pays de l'ANASE ; dans le même temps, le gouvernement indonésien a introduit des mesures propres à encourager et aider les investisseurs. Pour exemple, concernant les autorisations foncières pour la culture du palmier, de l'hévéa et autres cultures industrielles, le gouvernement indonésien les octroie en priorité pour favoriser le développement de l'économie rurale », nous rapporte le responsable du Parc sino-indonésien de coopération agro-industrielle Julong.

L'Afrique est une autre région à la mode où l'on crée des parcs. Dans le cadre des plans de coopération pour l'industrialisation, de nombreuses ZCECE sino-africaines ont été très rapidement créés que ce soit pour des activités manufacturières, pour l'exploitation des ressources naturelles, ou pour le commerce et la logistique. La ZCECE de Suez en Égypte, le Parc industriel d'Orient en Éthiopie ou la Zone de libre-échange de Lekki au Nigéria, tous ont promu efficacement le processus d'industrialisation des pays hôtes et le développement des activités connexes.

En Europe centrale et orientale, le Parc industriel sino-hongrois de Borsod et la Zone de coopération commerciale et logistique d'Europe centrale (tous deux en Hongrie) ont renforcé la coopération économique et commerciale entre la Chine et l'Europe. « La Hongrie est située au centre de l'Europe centrale, elle a un grand rayonnement dans les pays alentour dans un rayon de mille kilomètres. En termes de commerce extérieur, elle n'a pas encore l'expérience de la Chine, mais il se développe rapidement avec une grande vitesse de rotation et ce d'autant plus que la Hongrie est membre de la zone Schengen en Europe. Une fois entrées en Hongrie, les marchandises peuvent circuler dans l'Union européenne », nous a déclaré le responsable de la Zone de coopération commerciale et logistique d'Europe centrale.

Bien que les ZCECE aient déjà atteint une nouvelle étape, leurs défis et leurs difficultés subsistent. Selon Luo Yuze, de nombreuses ZCECE sont confrontées à une instabilité politique, à un cadre industriel déficient, à des infrastructures vétustes, à un risque de change considérable, au manque de protection juridique et à la menace terroriste.

« Le problème le plus important est le manque d'eau et de terre. Dans la plupart des cas, l'environnement des affaires à l'étranger et en Chine pays diffèrent considérablement. Par

²³ Le texte parle de « pays sous-développés » comme dans l'autre article. De fait le Cambodge est classé parmi les pays les moins avancés, soit en chinois 最不发达国家 *zui bu fada guojia*, c'est-à-dire les pays les moins développés.

²⁴ Le groupe Hodo [红豆 *hongdou*] est une entreprise collective créée en 1957 au Jiangsu qui s'est développée à partir du textile et depuis 1984 autour de la marque Hodo représentée par l'arille rouge (le « haricot rouge » du nom) d'une variété d'If (l'if de Chine ou *taxus chinensis* ou 紅豆杉 *hongdou shan*). Bien entendu, ce haricot rouge ne doit pas être confondu avec un autre – comestible, lui –, le haricot *azuki* ou haricot rouge du Japon [紅豆 *hongdou*] qui sert dans la cuisine et les pâtisseries asiatiques. Le site du groupe est à <http://m.hongdou.com/index.php/zh/>.

exemple, pour attirer des investisseurs, les gouvernements locaux [en Chine] s'y prennent parfaitement pour réaliser les infrastructures²⁵ tandis qu'à l'étranger les gouvernements "s'en lavent les mains"²⁶, ils ne s'occupent de rien, de toute façon, ils en sont incapables. Les travaux que font en Chine les gouvernements locaux, à l'étranger ils reviennent aux opérateurs des parcs. Si on ne réfléchit pas à tout ça, la construction et la gestion des parcs seront inconséquentes », nous dit Luo Yuze.

Répondant à nos questions, le responsable du Parc industriel d'Orient en Éthiopie nous dit que « le manque de stabilité sociale du pays, la faiblesse de la structure économique et des capacités de paiement en devises, et la dépréciation de la monnaie » sont les risques les plus importants qu'affronte le parc, tandis que le responsable de la Zone de libre-échange de Lekki au Nigéria considère que les plus grands défis sont « le très faible niveau économique du pays, son infrastructure industrielle arriérée, son manque de soutien au parc et ses politiques préférentielles non appliquées ».

Avec la mise en œuvre approfondie de la stratégie de nouvelles routes de la soie, mes entreprises chinoises de haute technologie sont de plus en plus disposées à s'expatrier pour affronter la concurrence mondiale et à coopérer, ainsi qu'à se concentrer sur leur transfert progressif dans les marchés développés d'Europe et d'Amérique. Certaines entreprises chinoises qui ont investi dans les parcs scientifiques et technologiques des pays développés occidentaux éprouvent une certaine inquiétude pour l'approbation de leurs investissements et devant les obstacles techniques. Le responsable du Parc technologique sino-belge nous a déclaré que la Belgique était un emplacement stratégique unique et que le gouvernement avait apporté un soutien important en termes d'accès. Le parc industriel sino-belge espère servir de tête de pont pour faciliter l'entrée en Europe des entreprises chinoises.

Nous avons également appris qu'en raison du resserrement du contrôle des changes en Chine, les sorties de capitaux de certaines entreprises chinoises en avaient subi les conséquences et que des incertitudes planaient sur l'avenir de la gestion et des travaux des ZCECE.

UN RETOUR LOINTAIN SUR INVESTISSEMENT

Bien que le développement global des ZCECE soit bon, leurs débuts sont variés, leurs régions et leurs évolutions diffèrent, leur rentabilité aussi. Nous avons constaté que les parcs d'une manière générale avec un retour sur investissement qui prenait beaucoup de temps. Certains d'entre eux en opération depuis de nombreuses années n'équilibraient pas encore leurs comptes. Un responsable de parc nous a affirmé que « la viabilité et pérennité des projets » était le plus grand des défis auxquels étaient confrontés les parcs.

« Autant que je sache, dans la plupart des cas, la situation financière n'est pas à l'optimisme. L'investissement dans les premiers temps de la construction est assez élevé, il faut un certain temps pour attirer les investisseurs, une absence de rentabilité à court terme est relativement normale », nous indique Luo Yuze.

²⁵ Le texte parle de la réalisation des « sept accès et un nivellement » [七通一平 *qi tong yi ping*], soit « assurer l'accès à l'eau, aux égouts, à l'électricité, aux télécommunications, au gaz, au chauffage et aux routes et le nivellement des terrains ».

²⁶ En chinois : 甩手掌柜 *shui shou zhang gui*.

Au cours de nos interviews, certaines entreprises ont décrit ces parcs industriels comme « un investissement dans le court terme, un bilan équilibré dans le moyen terme et une source de profit dans le long terme ». En ce qui concerne ceux qui investissent dans les parcs des pays en voie de développement, les déficiences infrastructurelles sont monnaie courante, elles augmentent l'investissement des entreprises et allongent les délais pour un retour sur investissement.

L'investissement total dans la Zone de libre-échange de Lekki devrait dépasser deux milliards de dollars ; fin 2017, les investissements dans la construction infrastructurelle avaient atteint plus de 205 millions de dollars. « L'environnement infrastructurel n'est pas déficient, la construction du port traîne », tout cela affecte sa rentabilité.

Après onze années de développement, les conditions du soutien à la Zone de libre-échange de Lekki se sont améliorées, les politiques préférentielles ont été renforcées. Avec le soutien et la promotion des politiques macros de la Chine et du Nigéria, les investisseurs sont confiants que le fonctionnement de la zone de Lekki devrait accomplir des progrès.

« La Zone de libre-échange de Lekki profitera de la construction du port de Lekki, en tirant la leçon des expériences du développement réussi de telles zones en Chine, en faisant jouer pleinement les atouts régionaux et politiques, en assurant un développement ordonné en même temps que scientifique, en adoptant le mode de gestion des parcs modernes, en construisant une zone franche de haut niveau, enfin en construisant une nouvelle intégrant la production, la vie, les loisirs et les divertissements dans une nouvelle ville portuaire moderne », nous a-t-il été déclaré.

Huang Meibo nous a indiqué que, dans leur construction et dans leur recherche d'investisseurs, ces parcs rencontrent des problèmes qui limitent sérieusement la pérennité de leur développement : le soutien des gouvernements des pays hôtes est insuffisant, l'orientation fonctionnelle de ces parcs n'est pas très claire, les avantages liés à leur emplacement n'est pas manifeste, la question du financement gêne leur développement des, des gérants de niveau international manquent, les actions de promotion et de publicité sont insatisfaisantes.

Autant que nous comprenions, les ZCECE peuvent obtenir des subventions du gouvernement chinois dès lors qu'elles satisfont à certains critères. « Le développement de ces ZCECE nécessite de gros investissements alors que les risques sont élevés et que le retour sur investissement lointain.

Luo Yuze nous précise que la raison pour laquelle les entreprises [qui opère les ZCECE] espèrent obtenir des subventions gouvernementales est qu'elles peuvent non seulement atténuer la pression due au manque de financement, mais encore plus important est qu'elles confèrent un titre honorifique [名号 *minghao*] » qui facilite la recherche de financements autres et d'investisseurs, sans compter qu'à l'étranger elles apparaissent comme étant cautionnée par la Chine.

Toutefois, les experts que nous avons interviewés considèrent qu'investir dans une ZCECE est en soi un comportement [d'économie] de marché, la plupart des parcs devraient respecter le mécanisme du marché pour prendre leurs décisions et ne dépendre que d'eux-mêmes pour garantir leur viabilité et leur pérennité.

DES GOULOTS D'ÉTRANGLEMENT DANS LE FINANCEMENT

Des financements pérennes sont le problème qui agite de nombreux opérateurs de ZCECE. Aujourd'hui, ces opérateurs utilisent non seulement les fonds de leur société mère, mais aussi ceux collectés sur le marché des capitaux.

Selon Huang Meibo, concernant le marché des capitaux, le principal canal reste celui des prêts bancaires, mais les banques chinoises ont peu de succursales à l'étranger et leurs capacités sont limitées. Le système de crédit à travers le monde de ces banques ne soutient pas les sociétés mères pour que leurs filiales puissent mener des opérations avec un cautionnement ou une hypothèque, il est donc très difficile de satisfaire les besoins de financement des parcs. De surcroît, comme les banques des pays hôtes manquent de solidité financière, aussi est-il difficile pour les entreprises chinoises d'obtenir des prêts des banques locales.

La recherche de financement exerce une pression sur les opérateurs des parcs qui doivent prévoir des fonds leur permettant d'attendre que la construction des parcs soit achevée et que les entreprises hébergées aient une trésorerie stable.

« Si les institutions financières chinoises ne nous aident pas, c'est parce que l'Éthiopie n'est pas ouverte financièrement, que son endettement extérieur est élevé et qu'elle mal notée. Nous appelons la Chine et les pays hôtes à établir des relations efficaces, à mettre en œuvre des procédures de recouvrement en yuan de façon à ce que les entreprises chinoises qui s'expatrient aient le soutien des institutions financières », nous a déclaré Liu Zhenghua, directeur adjoint du groupe Qiyuan²⁷ et actionnaire du Parc industriel d'Orient.

Huang Meibo estime que pour aider les ZCECE à résoudre leurs problèmes financiers et soutenir l'expatriation des entreprises, les banques chinoises doivent améliorer leur capacité à prêter à l'étranger et à opérer à l'étranger, doivent simplifier les procédures de leurs succursales dans les pays hôtes, améliorer leur efficacité, et essayer de mettre en place des financements hypothécaires.

Elle souligne également que les opérateurs de ZCECE doivent recourir à toutes les mesures disponibles, toutes les formes de crédit : crédit étranger et cautionnement étranger, crédit chinois et cautionnement étranger, augmentation du capital de la ZCECE, prêt conjoint et toutes autres formes qui restent à étudier afin de trouver de nouvelles solutions au problème de financement et de jeter des bases de la construction des ZCECE.

Pour Luo Yuze, les difficultés de financement que rencontrent les entreprises qui s'expatrient résultent du faible niveau d'internationalisation financière de la Chine. « Nos entreprises financières tardent à s'expatrier, leur maillage n'est pas parfait, leur activité n'est pas diversifiée et leurs opérations sont limitées », dit-il.

Il considère que pour résoudre le problème de la pérennité financière des ZCECE, il faut réunir deux conditions. D'une part, le choix d'un site et la conception d'un parc sont une décision rationnelle qui doit être basée sur le mécanisme du marché et qui doit avoir une viabilité et une pérennité commerciale. D'autre part, la Chine devrait favoriser l'ouverture

²⁷ Le groupe Qiyuan [其元集团 *Qiyuan jituan*], créé en 1994 dans la province du Jiangsu, a monté dans cette ZCECE en Éthiopie une cimenterie en partenariat avec le China-Africa Development Fund qui aurait nécessité un investissement de 90 millions de dollars; ce serait le gros investissement chinois en Éthiopie (<http://www.qiyuanguroup.com/contentdes.jsp?ID=29>).

du marché des capitaux, encourager le développement des financements hors frontières, augmenter les implantations à l'étranger des institutions financières, renforcer la coopération internationale, élargir les interventions à l'étranger des institutions financières, encourager les innovations adaptées à l'environnement commercial des pays hôtes et, en même temps, multiplier les capacités chinoises à contrôler et prévenir les risques financiers.

DEUXIÈME DOCUMENT

境外经贸合作区：“一带一路”双赢平台

Les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger : des plates-formes gagnant-gagnant pour les nouvelles routes de la soie
par He Jia 和佳 et par Feng Yingda 冯英达

publié par

21 世纪经济报道 *Le Rapporteur économique du 21^e siècle*
le 20 février 2017

Accéder [au texte original ici](#).

« Si nous pouvons utiliser les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger [par la suite ZCECE] comme pivot, ce sera plus pratique pour mettre en œuvre la stratégie des nouvelles routes de la soie [par la suite NRS] » a déclaré Fang Yi, directeur adjoint de la direction de la Coopération au MofCom en réponse à une de nos questions. Les ZCECE que la Chine érige sont des « points d'acceptation » [承接点 *chengjiedian*] de la stratégie des NRS.

Les ZCECE sont un vecteur important de la construction des NRS et de la coopération industrielle internationale [国际产能合作 *guoji channeng hezuo*], elles sont devenues les plates-formes et les cartes de visite des entreprises chinoises qui s'expatrient. Non seulement elles permettent aux industries chinoises de l'automobile, de la moto, des machines, de l'électronique, de la chimie et du textile de former des clusters à l'étranger, mais encore elles réduisent les coûts et les risques de l'expatriation de ces entreprises.

En raison du manque d'expérience internationale pouvant servir de référence, il existe des goulets d'étranglement et des insuffisances dans la construction de ces ZCECE, tels qu'une localisation problématique des zones ou des plans d'entreprise non rentables dans la durée. Les experts rappellent que les risques politiques et le choix d'une localisation sont des questions auxquelles les entreprises chinoises doivent prêter attention lorsqu'elles investissent dans des parcs industriels à l'étranger.

PROMOUVOIR LA COOPÉRATION INDUSTRIELLE

Les ZCECE sont des plates-formes de coopération industrielle rassemblant des entreprises chinoises de secteurs ayant des avantages [comparatifs] comme l'automobile, la moto, les machines, l'électronique, la chimie, le textile et l'habillement

Pour les pays hôtes, elles attireront davantage d'entreprises chinoises qui construiront des usines ; non seulement elles manifesteront leur utilité en augmentant l'emploi, les revenus fiscaux, les recettes d'exportations, mais encourageront l'industrialisation [de ces pays] ainsi que leur élévation dans les chaînes de valeur.

Selon les données du MofCom, à la fin de l'année 2016, les entreprises chinoises établies dans 36 pays auraient initié 77 zones avec un investissement total de 24,19 milliards de dollars. 56 de ces zones sont implantées dans des pays le long des nouvelles routes de la soie, elles représentent 72,72% de zones en cours de construction, elles cumulent 18,55 milliards de dollars d'investissement, réunissent 1 082 entreprises qui génèrent un chiffre d'affaires de 50,69 milliards de dollars, règlent 1,07 milliard de dollars de taxes et emploient 177 000 personnes.

Lu Feng (professeur à l'Institut national de recherche sur le développement et directeur du Centre de recherche en macro-économie à l'Université de Pékin) a déclaré à notre journal que « les ZCECE réduisent efficacement les coûts de transaction des entreprises chinoises qui s'expatrient et des pays hôtes qui attirent les investissements étrangers »

Lu Feng souligne que la grande majorité des pays qui, le long des nouvelles routes de la soie, attirent les investissements chinois sont des pays sous-développés [*sic*²⁸] où les conditions systémiques, politiques et infrastructurelles sont relativement déficientes et arriérées, un tel environnement d'investissement est difficile à améliorer à court terme. Les zones de coopération offrent une solution réaliste pour réduire les coûts de transaction systémiques : l'espace restreint de ces zones procure des conditions avantageuses, un milieu institutionnel avec moins de taxes et moins de bureaucratie et crée un nouvel environnement économique. C'est un emprunt à notre pratique des « zones spéciales »²⁹.

Ces parcs permettent souvent d'obtenir des politiques préférentielles et des conditions avantageuses de la part des pays hôtes en matière de foncier, de fiscalité, et d'infrastructures, ainsi qu'une protection des entreprises par le gouvernement. Dans les pays où les risques géopolitiques sont élevés, les entreprises chinoises peuvent mieux se protéger du risque et des incertitudes en se regroupant [抱团 *baotuan*] au lieu d'aller à la guerre seules³⁰.

Également, la disparition des barrières commerciales est devenue l'atout de certaines de ces zones : certains produits chinois doivent subir aux États-Unis et en Europe une double enquête [“双反” 调查 “*shuang fan” diaocha*]³¹ contre le dumping et les subventions, mais en sont exemptés dès lors qu'ils viennent d'un pays tiers. Ainsi, le Cambodge, un des pays les moins développés au monde, n'est pas encore en butte aux obstacles aux échanges des pays développés comme la double enquête, de surcroît, il peut bénéficier des politiques commerciales préférentielles, des réductions tarifaires et autres exemptions qu'accordent les pays développés comme l'Europe et les États-Unis. Par ailleurs, des industries ayant des avantages comme celles des machines, de l'électronique, de la chimie et du textile ont été délocalisées dans des zones comme la zone industrielle sino-thaïe de Rayong [泰中罗勇工业园 *Tai Zhong Luoyong gongye yuan*] ou la zone économique de Port Sihanouk [西哈努克港经济特区 *Xihanuke gang jingji tequ*], ce qui dans le même temps satisfait les besoins de

²⁸ Le texte dit 欠发达国家 *qian fada guojia* et non 发展中国家 *fazhan zhong guojia* (pays en voie de développement).

²⁹ Le texte dit « 特区 » *tequ* entre guillemets, il faut lire zones économiques spéciales (ZES). Par la suite nous écrirons ZES en omettant les guillemets.

³⁰ Lu Feng emploie ici les mêmes éléments de langage que l'on retrouve chez d'autres auteurs pour décrire les avantages de ces zones.

³¹ C'est-à-dire 反倾销和反补贴调查 *fan qingxiao he fan butie diaocha*.

développement du pays hôte. [Ces deux zones sont les première et deuxième de la liste des ZCECE du MofCom].

L'EXPATRIATION DES PRESTATAIRES DE SERVICES

L'exploration des ZCECE a commencé il y a plus de dix ans ; en 1999 Haier a investi dans la construction du Haier Industrial Park aux États-Unis³² ; à ce moment-là, le but du parc était de développer Haier.

En 2006, le MofCom a promulgué les *Exigences de base et procédures de candidature pour les zones chinoises de coopération économique et commerciale à l'étranger* et a annoncé la création de cinquante « ZCECE de niveau national » pour encourager les entreprises à établir à l'étranger des parcs industriels, des parcs technologiques et autres zones de coopération commerciales afin que naissent des plates-formes à partir desquelles les entreprises chinoises s'expatrient.

« À l'occasion de plusieurs visites de parcs industriels en Afrique, on peut clairement se rendre compte que certains pays profitent à l'évidence de ces zones pour promouvoir leur politique de développement et que ce modèle a été approuvé par de nombreux pays », a déclaré Lu Feng. Il indique que dès qu'une zone a obtenu de bons résultats et a donné bonne impression, il y a un effet de démonstration et des effets d'entraînement favorisant l'émergence de nouveaux parcs et amenant d'autres pays à en tirer une leçon et ainsi à emprunter la voie d'un sain développement.

Qu'elles soient en première ligne ou à l'arrière dans la construction des nouvelles routes de la soie, les entreprises présentes dans les ZCECE bénéficient des avantages de cette politique : Sinosure [la COFACE chinoise] offre une protection contre les risques politiques et commerciaux aux entreprises [chinoises] qui s'implantent à l'étranger ; les banques nationales leur octroient un support financier adéquat ainsi que des bonifications et des facilités ; les gouvernements locaux de chaque province offrent des politiques fiscales de soutien.

Les gouvernements locaux ont fait preuve de beaucoup d'enthousiasme en faveur de la construction de ZCECE dans l'espoir d'encourager leurs entreprises et leurs industries prééminentes à s'expatrier. Prenons l'exemple du Liaoning, cette province a encouragé ses entreprises à participer à la planification initiale de ZCECE dans dix pays le long des nouvelles routes de la soie, dont la Russie, la Biélorussie, l'Inde, l'Indonésie...

Au cours de nos visites, nous avons pu constater que les entreprises chinoises s'expatrient dans les ZCECE qui correspondent à leurs spécificités. Prenons le cas de l'Asia-Africa International FZE³³ [亚非国际莱基自由贸易区公司 *Ya Fei guoji lai ji zimao qu gongsi*] qui assemble des camions³⁴, elle s'est installée en 2015 dans la zone franche de Lekki au Nigéria, car cette zone, qui s'appuie sur un vaste marché, est spécialisée dans les industries manufacturières et la logistique commerciale, ce qui constitue un avantage considérable. Sun Yichao nous a déclaré : « La gestion du parc industriel est assez centralisée [la direction]

³² À Camden en Caroline du Sud.

³³ FZE = Free Zone Establishment, donc une entreprise soumise, non pas au droit local, mais à celui de la zone franche.

³⁴ Elle assemblerait plusieurs marques, principalement des *low-cost* IVECO (avec SAIC) et Daimler-Benz (avec Foton), <http://www.nigeria-china.com/a/xinwenzhongxin/tupianxinwen/2017/0419/2830.html>.

du parc comprend la réglementation locale et peut aider les entreprises à se promouvoir localement ».

Nous avons compris que de très nombreuses ZCECE mettent à la disposition des entreprises nouvellement arrivées des services dans « un guichet unique » [一站式 *yi zhan shi*] ce qui leur est d'une grande utilité pour développer et gérer leurs relations politiques locales. Ainsi la zone industrielle sino-thaïe de Rayong fournit une assistance aux nouvelles entreprises pour s'immatriculer en Thaïlande et pour obtenir tous les permis indispensables, mais intervient aussi au cas où des problèmes surgiraient.

Les ZCECE réunissent un certain nombre d'entreprises de même nature, elles brisent la crainte de l'inconnu et de l'inadaptation que ressentent à l'étranger les entrepreneurs et investisseurs, elles aident les entreprises privées³⁵ à se préparer « psychologiquement ». Sun Yichao nous a déclaré que « les entreprises privées qui vont à l'étranger faire des affaires espèrent en leur for intérieur trouver des partenaires en qui avoir des relations de confiance mutuelle.

Nous avons également compris que certains managers espèrent que les parcs industriels puissent apporter leur soutien dans l'amélioration des infrastructures et l'obtention de financements.

« Fournir des services personnalisés aux entreprises chinoises est un défi pour nous, car différentes entreprises ont des besoins de services différents. Par exemple, certaines entreprises ont besoin de beaucoup de main-d'œuvre, ce qui impose d'entrer en rapport au préalable avec les agences gouvernementales et les agences de placement concernées pour mettre des procédures spécifiques de recrutement. Autre exemple, auparavant nous n'intervenions pas dans la prospection des marchés pour les entreprises arrivant dans le parc, nous leur donnions juste des informations, mais certaines PME s'appuient sur nous et espèrent que nous entrions en contact avec leurs clients et leurs fournisseurs », nous a déclaré Wu Guangyun, directeur adjoint de la zone industrielle sino-thaïe.

Wu Guangyun ajoute que la mission des parcs industriels n'est pas seulement d'attirer les entreprises chinoises, mais surtout de leur permettre de s'implanter à long terme dans une région, aussi l'objectif est-il devenu de transformer des parcs conçus comme des organisations de services gérant les parcs, en des structures complémentaires assistant les entreprises dans les parcs et à l'extérieur (y compris le recrutement du personnel, les cabinets d'avocats et d'experts-comptables, les intermédiaires, les fournisseurs...) et constituer ainsi un écosystème harmonieux

LES GOULOTS D'ÉTRANGLEMENT

En établissant son bilan de fin d'année 2016, le MofCom s'est donné comme fil conducteur pour 2017 la construction des nouvelles routes de la soie en respectant le principe « du bénéfice mutuel et du développement commun » et en orientant les entreprises chinoises afin qu'elles respectent les besoins des pays hôtes et qu'elles participent activement au développement des parcs industriels.

Bien que les données chiffrées montrent que les ZCECE ont effectivement encouragé l'investissement étranger de la Chine, des doutes subsistent quant au « taux de retour » de

³⁵ En se rappelant que les 民营企业 *mingying qiye* peuvent être des entreprises à capitaux publics.

certaines d'entre elles. Selon le rapport de Li Jianan, Long Xiaoning et Zhang Xiangwei de la faculté de sciences économiques de l'Université de Xiamen³⁶, le bénéfice annuel réalisé en moyenne ces trois dernières années dans la ZCECE de Suez se serait élevé pour la Chine [le texte dit « la Chine » et non « les entreprises chinoises »] à 418 000 dollars alors que l'investissement aurait été de 80 millions de dollars, soit un taux de retour sur investissement de 0,52% seulement.

Les risques potentiels auxquels sont confrontées les ZCECE sont difficiles à évaluer. Lu Feng nous signale que « les mesures préférentielles promises par le pays hôte à la ZCECE peuvent ne pas avoir été octroyées et l'obtention de facilités peut se révéler incertaine de telle sorte que les entreprises sont toujours exposées au risque malgré leur implantation dans le parc ». Ce risque est encore plus prononcé dans les pays où les changements de régime sont fréquents.

En ce qui concerne le financement, la construction de parcs industriels exige un investissement initial important, mais de nombreux pays le long des nouvelles routes de la soie ne disposent que de canaux de financement limités, aussi les entreprises subissent une forte pression financière venue des pays hôtes. « Bien que le MofCom et la Banque chinoise pour le développement offrent un soutien politique à l'investissement et au financement pour la construction de ZCECE, il est très largement insuffisant. De nombreuses entreprises voudraient s'expatrier avec l'avancement de la construction des nouvelles routes de la soie, mais faute de soutien financier des pays hôtes, ces entreprises doivent recourir aux services financiers nationaux », nous a déclaré Zhang Zhongyuan, chargé de recherches à l'Institut national de stratégie internationale³⁷ de l'Académie des Sciences sociales de Chine.

De plus, selon Zhang Zhongyuan, il subsiste des zones d'ombre dans la construction de certains parcs, en particulier la définition des secteurs industriels qui est ambiguë à plusieurs titres. « Cette situation, non seulement augmente les coûts, mais encore génère des gaspillages, en outre il en résulte que les avantages industriels ne sont plus aussi évidents. Les parcs en regroupant les entreprises provoquent un effet de cluster, car ce n'est pas le simple déplacement d'entreprises dans un endroit identique », ajoute-t-il. Un manque de clarté du positionnement peut conduire à la duplication des constructions.

Le développement durable des ZCECE doit aussi être pris en considération. *A priori*, le modèle de gestion des ZCECE est fondamentalement l'exploitation des ressources minières ainsi que la location de terrains et d'usines, la plupart d'entre elles ayant choisi ces dernières. Lu Hongyan, chargé de recherche à l'Institut de recherche sur la coopération internationale

³⁶ Li Jianan, Long Xiaoning et Zhang Xiangwei, « Zhongguo jingmao hezuo xin fangshi — jingwai jingmao hezuo qu » [Une nouvelle voie de la coopération économique et commerciale de la Chine – Zone de coopération économique et commerciale à l'étranger], *Zhongguo jingji wenti* [Questions d'économie chinoise], n° 299, 2016(6), p. 64-81. Nous avons eu du mal à retrouver ce document, car le journal a mal rapporté le nom du premier auteur (Zhang Jianan au lieu de Li Jianan), or la base de données CNKI recherche préférentiellement à partir de ce premier nom et n'utilise les autres critères que pour sélectionner le texte recherché avec plus de précision parmi ceux collectés sous le nom du premier auteur. De surcroît, il ne s'agit pas d'un rapport, mais d'une étude économétrique qui cite comme référence un autre auteur qui est à l'origine de ces chiffres (voir note 17 *supra*).

³⁷ La désignation en chinois 亚太与全球战略研究院 *Yatai yu quanqiu zhanlüe yanjiuyuan* devrait se traduire par Institut de recherche stratégique sur l'Asie-Pacifique et le Monde, mais sa désignation officielle en anglais est National Institute for Global Strategy, d'où notre traduction.

économique et commerciale du MofCom³⁸, indique que les deux modèles ne sont pas viables, et que pour attirer des investisseurs, il faut cibler des projets à forte croissance et à forte rentabilité afin d'enclencher un cercle financier vertueux.

Le manque d'infrastructures est un important facteur qui empêche d'attirer les investisseurs, dans certaines ZCECE, le faible nombre d'investisseurs explique que les bâtiments soient inoccupés. « Lors de nos enquêtes, nous nous sommes aperçus que si les routes, l'énergie, l'électricité et les autres installations extérieures aux parcs étaient insuffisantes, les entreprises refusaient de s'y implanter. C'est une question à laquelle les entreprises chinoises qui veulent établir des ZCECE devraient réfléchir », déclare Zhang Zhongyuan.

Xiang Junyong, directeur adjoint de l'institut Chongyang de recherche en finances de l'université de Peuple, nous a déclaré qu'à l'heure actuelle le manque de professionnels compétents était un autre défi pour le développement des ZCECE. « Avant que les entreprises chinoises aient achevé la construction d'un parc à l'étranger, elles ont été cédées à un tiers, or les partenaires étrangers en particulier africains comptent sur les entreprises chinoises mettre en œuvre les parcs et attirer des investisseurs, malheureusement celles-ci manquent d'expérience dans la gestion ».

³⁸ La désignation en chinois 商务部国际贸易经济合作研究院 *Shangwu bu Guoji maoyi jingji hezuo yanjiuyuan* est rendue en anglais par Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (CAITEC).