

# Brosser un tableau du secteur floricole en Éthiopie. « Au-delà du cycle fleurissement/récession : développement et défi de la floriculture »

Constance Perrin-Joly<sup>1</sup>

Traduction commentée d'extraits du chapitre 5 de l'ouvrage d'Arkebe Oqubay, 2015, *Made in Africa. Industrial Policy in Ethiopia*, Oxford, Oxford University Press, ISBN : 9780198739890, 149-194.

## 1. Introduction

En 2015 sort l'ouvrage d'Arkebe Oqubay, *Made in Ethiopia*, tiré de sa thèse en études de développement à la renommée SOAS (School of Oriental and African Studies, École des études orientales et africaines) de l'université de Londres. Il est le premier à livrer une analyse de l'économie éthiopienne florissante des années 2000, et ce avec la diffusion que permet une maison d'édition comme les presses de l'Université d'Oxford. Sur un terrain où les données chiffrées sont difficiles à obtenir et les informations se dérobent (Perrin-Joly, 2020), une telle synthèse documentée sur l'économie éthiopienne est précieuse et mériterait *a priori* qu'on la traduise pour faciliter sa diffusion. Néanmoins si Arkebe Oqubay est un économiste reconnu par l'institution universitaire (titulaire d'un PhD en *development studies* de l'Université de Londres), il est surtout connu pour être un éminent membre du TPLF et de l'EPRDF, conseiller de Meles Zenawi au pouvoir pendant 21 ans<sup>2</sup>, et ancien maire d'Addis-Abeba (2003-2005). Cette entreprise d'écriture repose donc sur une contradiction qui traverse l'ensemble de l'ouvrage : Arkebe est à la fois « juge » (ou analyste puisqu'exposant un travail de recherche sur l'économie éthiopienne) et « parti » puisqu'il a été l'un des principaux instigateurs des politiques économiques publiques de cette période. Il ne s'agit pas seulement ici d'un débat classique, notamment en sociologie, sur l'articulation des postures du « savant » et du « politique » (voir par exemple : Heinich, 2006 ; Corcuff, 2011). Nombre de chercheur-se-s<sup>3</sup> ont montré par leurs travaux qu'on peut à la fois faire de la science et s'engager dans le changement social, y compris en occupant des positions politiques. Cependant ici dans l'écriture même, émaillée de rhétorique idéologique, l'auteur défend la position normative qui a guidé les politiques publiques éthiopiennes depuis plus de quinze ans. L'enjeu est donc de présenter une traduction<sup>4</sup> pour un lecteur francophone « éclairé » (i.e. conscient des biais liés à la posture de l'auteur), tout en soulignant quelques-uns des points aveugles de la démonstration. Une première partie expose donc le contexte de parution de *Made in Africa*, son intérêt et ses limites pour la connaissance de l'économie éthiopienne. Une seconde partie propose une traduction d'extraits du chapitre 5 sur la floriculture. Pour compléter cette démarche, un article publié dans le numéro 33 de la revue *Annales d'Éthiopie* vient confronter les thèmes de l'auteur aux résultats d'une enquête ethnographique sur le travail dans la floriculture (Perrin-Joly, 2020b)

L'ouvrage d'Arkebe Oqubay se divise en huit chapitres : un chapitre introductif rappelle la situation économique et politique de l'Éthiopie, un second chapitre discute la littérature et affirme une perspective de recherche influencée par Albert Hirschman et sa théorie des effets d'entraînement. Albert Hirschman s'est notamment fait connaître en économie pour ses travaux sur le développement dans une perspective critique de l'économie néo-classique. Il est notamment attentif à « la prise en considération attentive des capacités d'action collective des partenaires économiques, politiques et sociaux » (Frobert & Ferraton, 2003 : 92). Le chapitre 3 présente plus précisément les choix politiques éthiopiens. Les trois chapitres qui suivent analysent les effets de ces politiques industrielles volontaristes sur trois secteurs jugés prioritaires par le gouvernement mais ayant obtenu des résultats contrastés : le ciment, la floriculture et le cuir. Enfin, le chapitre 7 compare les trois cas pour en tirer des résultats globaux, avant que le chapitre 8 n'expose les conclusions de l'auteur et les

---

<sup>1</sup> Maîtresse de conférences en sociologie (Université Sorbonne Paris Nord, IRIS), chercheuse associée au Centre français des études éthiopiennes. Contact : cperrinjoly@gmail.com.

<sup>2</sup> Il a également été ministre et conseiller des deux premiers ministres suivants, Hailemariam Dessalegn et Abiy Ahmed. Il a occupé différentes positions dirigeantes dans des organismes publics actifs dans les politiques économiques, tels que le National Export Coordinating Committee (NECC), l'Ethiopian Investment Board (EIB) ou dans des agences et entreprises publiques comme Ethiopian Airlines ou l'Industrial Parks Development Corporation (IPDC).

<sup>3</sup> À commencer par Max Weber (Kalinowski, 2005).

<sup>4</sup> Je remercie David Ambrosetti, Marie Bridonneau et Nicolas Pons-Vignon pour la relecture de la traduction de ce chapitre (parties 2 et 3 de cet article). Cette dernière s'intégrait à l'origine dans un projet de traduction de l'ensemble de l'ouvrage qui n'a pas vu le jour.

enseignements à tirer en matière de politiques publiques. Si l'on considère les apports documentaires de l'ouvrage, ce sont donc les trois chapitres étudiant des secteurs précis qui présentent le plus grand intérêt (chapitres 4, 5 et 6).

## 2. Contexte et enjeu de la publication d'un des rares ouvrages sur l'économie éthiopienne

Pour introduire la traduction du chapitre 5 de *Made in Africa*, il convient de donner quelques éléments de contexte au·à la lecteur·rice, autour de la parution de l'ouvrage et des politiques publiques qu'il promeut. Les données que l'auteur a collectées, si elles restent sujettes à caution comme la plupart des données produites en contexte autoritaire, n'en sont pas moins précieuses au regard de la faiblesse de la littérature économique sur l'Éthiopie.

Au début des années 2010, au moment où l'ouvrage est en gestation, l'Éthiopie est désignée comme un modèle à suivre. Le *Global Economic Prospects* de la Banque mondiale loue la croissance de son PIB, la plus forte de l'ensemble des pays enquêtés (évaluée à 10,2 %). Cette réussite est attribuée notamment aux dispositifs volontaristes mis en place par le gouvernement éthiopien pour le développement économique. Cette politique économique prend sa source dans un changement de cap idéologique du parti (EPRDF) monopolisant le pouvoir depuis le début des années 1990. L'orientation économique de l'EPRDF était en effet au départ fondée sur une logique communiste qualifiée de « *radical neo-Maoist pro-Albanian Marxist Movement* » (Lefort, 2015 : 360, se fondant sur Young, 1997 ; Aregawi Berhe, 2009 ; également Clapham, 2006). Un schisme politique au sein du parti en 2001 à l'occasion de la guerre contre l'Érythrée (Clapham, 2018 ; de Waal, 2013) puis le choc des élections de 2005 qui ont vu émerger les partis d'opposition s'appuyant notamment sur la base électorale traditionnelle du parti (i.e. les paysans) ont participé à un changement d'orientation idéologique. Le concept d'État développemental (Johnson, 1982) émerge dans les discours du parti en 2001, ce dernier acceptant d'abandonner son engagement dans le socialisme au profit d'une capitalisme dirigé par l'État. Meles Zenawi défend lui-même cette ligne de conduite d'un État fort (assumant aussi son caractère politiquement autoritaire) pour conduire le développement économique dans son projet de thèse, en partie repris dans un chapitre d'ouvrage collectif (Meles Zenawi, 2012).

L'ouvrage d'Arkebe sort cependant après l'apogée de politique développementale mise en œuvre par le gouvernement, alors que la mort du premier ministre Meles Zenawi en 2012 jette un trouble sur l'avenir de l'EPRDF, parti au pouvoir depuis les années 1990 (Bach, 2012). Clélie Nallet identifie que dès 2014 de premières voix s'élèvent dans la presse pour critiquer les choix économiques du gouvernement. Sont pointés du doigt les déséquilibres commerciaux, le niveau élevé d'inflation et le mythe de l'émergence d'une classe moyenne (Nallet, 2014, 2015). Cette critique est également soutenue par certains chercheurs qui mettent l'accent sur le caractère autoritaire du régime, la faiblesse persistante d'un secteur privé malmené par la bureaucratie... (Lefort, 2012). Les effets des mobilisations de la fin 2015-2016 poussent le gouvernement à déclarer l'état d'urgence après de violents affrontements entre la police, l'armée et des manifestants de deux importantes ethnies du pays (les Oromos et les Amharas, se considérant lésés par le parti au pouvoir, privilégiant la minorité tigréenne dont il est issu) ayant donné lieu à de nombreuses destructions d'investissements et d'entreprises. Les tensions s'apaisent avec la nomination du nouveau premier ministre puis réapparaissent de manière sporadique comme le feu couve sous la cendre. En 2017, la croissance éthiopienne est pour la première fois en recul (évaluée à 7,2 % par le FMI). L'arrivée d'un nouveau premier ministre en 2018, Abiy Ahmed crée des espoirs que ce soit en matière de libération politique ou d'ouverture économique (annonce de privatisations, libéralisation de secteurs auparavant réservés aux entreprises détenues par des Éthiopiens comme la logistique...), même si certains observateurs qualifient avec prudence sa politique de « décompression autoritaire » (Aisserge & Bach, 2018). Les discours des investisseurs se font également plus mesurés qu'au mitan des années 2010.

*Made In Ethiopia* n'est cependant pas qu'un manifeste politique. Arkebe Oqubay a d'ailleurs confirmé par la suite son inscription dans une carrière à cheval entre engagement intellectuel et rôle politique. Resté chercheur associé au Centre of African Studies, participant au think-tank britannique Overseas Development Institute, il a continué à écrire et à publier sur l'économie africaine (Cheru *et al.*, 2019 ; Arkebe Oqubay & Lin, 2019 ; Arkebe Oqubay *et al.*, 2020...). Dans cet ouvrage, il tire parti de sa position, de son accès à des chiffres de première main, pour mener une étude sur les effets de la politique de développement industriel du gouvernement. L'ouvrage se fonde sur une diversité de sources : documents, visites d'entreprises, nombreux entretiens. Ces données qualitatives sont toutefois sous-utilisées. Le nombre impressionnant annoncé de ces

dernières n'est corroboré par aucun *verbatim*, aucune citation de carnet de terrain présentant le résultat de visites d'entreprises ne vient étayer l'analyse, et aucun tableau récapitulatif ne permet d'en savoir plus sur la constitution de l'échantillon interrogé. Plutôt que de considérer qu'il s'agit d'une manipulation des sources ou d'une incompétence dans l'analyse qualitative, il nous semble que la sous-utilisation de ces données doit davantage se comprendre selon la valeur sociale du chiffre (Ogien, 2010). Face à la nécessité de « gouverner au résultat » – injonction imposée par les organismes internationaux qui financent le développement éthiopien –, produire des chiffres permet certainement au gouvernement de justifier de sa bonne gestion « technique » des fonds octroyés (Clapham, 2018), alimentant sa politique d'extraversion (Bayard, 1991 ; Planel & Bridonneau, 2015).

La production de ces chiffres n'est certes pas neutre et le·la lecteur·rice est invité·e à les resituer dans les débats plus généraux sur la statistique publique, en particulier africaine. Suivant des discussions déjà engagées sur la construction sociale des chiffres et leur validité (Naudet, 2000), l'ouvrage de Morten Jerven, *Poor Numbers*, par son importante diffusion et les commentaires qu'il a suscité a donné un nouvel écho à un débat ancien (Jerven, 2013; van de Walle *et al.*, 2014). L'auteur dénonce ainsi en 2013 la pauvreté des chiffres macroéconomiques sur l'Afrique soulignant la faiblesse organisationnelle des instituts de statistiques qui les produisent et la dépendance de la statistique à l'égard de l'État. Que la statistique et, de manière plus générale, la quantification soient un instrument du pouvoir, résultat de la lutte de différents acteurs, n'est pas une nouveauté, comme les travaux d'Alain Desrosières (2000) l'avaient déjà montré. Les données statistiques nous révèlent davantage sur le positionnement idéologique d'un gouvernement que sur une réalité objectivée (Hibou & Samuel, 2011). C'est d'autant plus vrai dans les pays autoritaires où la statistique ne sert pas l'efficacité des politiques économiques mais soutient un point de vue idéologique (Blum & Mespoulet, 2003). Dans le contexte éthiopien, François Enten a décrit l'usage ambivalent des systèmes d'alerte précoce utilisés pour prévenir les famines. Les micro-négociations qui émaillent la construction des données chiffrées ne révèlent pas seulement des approximations, mais ces dernières (le « bricolage hâtif ») servent au parti au pouvoir à cibler l'aide alimentaire en fonction d'objectifs plus politiques qu'humanitaires (Enten, 2017).

Si les chiffres rassemblés dans l'ouvrage sont à utiliser avec prudence, et que les données qualitatives sont mobilisées de manière trop implicite par l'auteur pour pouvoir en évaluer la qualité, que reste-t-il de l'analyse d'Arkebe Oqubay ? Avec tout le recul critique nécessaire à sa lecture<sup>5</sup>, il nous semble toutefois dommage d'enterrer une des rares recherches sur l'économie éthiopienne. Cet ouvrage a le mérite d'articuler les axes de la politique industrielle de l'Éthiopie et ses effets concrets par la comparaison détaillée de trois secteurs d'activité. Ce sont les trois chapitres, fondés sur l'analyse de cas concrets qui nous paraissent les plus intéressants de l'ouvrage, moins orientés vers une justification de l'arbitraire du pouvoir et de l'efficacité de sa politique économique. Du fait de sa position au centre du processus, Arkebe Oqubay nous permet de voir les mécanismes des dispositifs décidés par les politiques économiques et les acteurs impliqués (notamment les agences publiques). Il évoque les débats qui ont opposés les représentants des entreprises à la bureaucratie. Il décrit les aléas de la mise en œuvre d'avantages fiscaux complexes. Sans doute, ces observations ne dévoilent pas tout le détail des arrangements et des négociations que donnerait à voir une enquête ethnographique. Néanmoins, il offre un témoignage situé des rouages de la politique économique éthiopienne et en tant que tel il est intéressant. Pour reprendre les termes d'Olivier de Sardan (1995), il permet au·à la chercheur·se de faire « feu de tout bois ».

---

<sup>5</sup> Pour des éléments plus détaillés sur la critique du chapitre d'Arkebe Oqubay, voir Perrin-Joly, 2021.

## *Brosser le tableau du secteur floricole en Éthiopie (première partie du chapitre)*

### **1. Introduction**

[...]<sup>6</sup>

Depuis 2004, la floriculture a généré près d'un milliard de dollars de recettes d'exportation, faisant de l'Éthiopie un acteur international majeur du secteur (AEDH<sup>7</sup>, 2012a; CNUCED-ONUDI<sup>8</sup>, 2011). De plus, elle a créé environ 40 000 emplois directs, soit plus que les emplois des secteurs du ciment et du cuir réunis. Elle a également constitué un tremplin pour de nouveaux produits d'exportation comme les légumes, les fruits et les herbes aromatiques, créant ainsi davantage d'emploi et de revenus d'exportation (AEDH, 2011a, 2011c, 2012a). Le gouvernement travaille à mettre un nombre croissant de terres à disposition pour accompagner l'expansion du secteur, au-delà des 1 500 ha déjà exploités.

Si d'aucuns s'entendent sur le succès de la floriculture éthiopienne, les avis divergent concernant ses causes. L'avantage comparatif, qui met l'accent sur les dotations naturelles comme déterminant clé plutôt que sur les politiques ou le rôle de l'État, est une explication largement partagée (Lin & Ha-Joon, 2009; Dinh *et al.*, 2012; Singh, 2011). Bien que les dotations soient un facteur important, ce type de raisonnement échoue à expliquer pourquoi un secteur aussi fort n'a pas émergé plus tôt en Éthiopie, ou dans les pays africains voisins dotés des mêmes conditions. Cela ne permet pas non plus de comprendre pourquoi les Pays-Bas, un pays à haut niveau de revenus, continue à être le leader dans cette industrie, en l'absence d'une main-d'œuvre bon marché et de conditions naturelles favorables.

Une autre explication associe ce succès au processus de découverte et à l'activisme du secteur privé (Rodrik, 2004). Même si l'apprentissage collectif pourrait avoir joué un rôle important, aucune raison suffisamment convaincante ne permet de garantir que cela a été le seul ou le principal facteur. De plus, plutôt qu'unilatéral, l'apprentissage collectif a été mutuel, engageant l'État et les acteurs du secteur privé. Par exemple, la création d'une association professionnelle, qui a joué un rôle actif dans le développement du secteur, a été en partie initiée et facilitée par le gouvernement. La promptitude et l'audace du gouvernement dans la prise de décision et dans ses engagements politiques pour développer le secteur ont été également importantes. Ainsi la théorie du processus de découverte ne saisit pas complètement le développement actuel de l'industrie floricole d'Éthiopie.

Le patrimonialisme a également été avancé pour expliquer la croissance du secteur. La croissance proviendrait essentiellement du clientélisme alimenté par le parti au pouvoir ou le gouvernement. Cette étude montre au contraire que pas une seule entreprise n'a appartenu au gouvernement ou à des responsables du parti, et que les opportunités d'investissement étaient ouvertes à toute partie intéressée, sans considération politique, et quel que soit son réseau. Une autre explication, moins prégnante, se concentre sur le rôle du « trio d'acteurs hollandais ». Elle suggère, implicitement, que le succès de ce secteur en Éthiopie est intégralement dû au rôle joué par trois acteurs extérieurs : les investisseurs néerlandais, les structures de marché néerlandaises, en particulier les centres de vente aux enchères de fleurs, et la coopération hollandaise pour le développement (Melese Ayelech Tiruwha & Helmsing, 2010). Ce pourrait être en partie vrai, mais cet argument néglige le fait que ces facteurs ne sont pas cantonnés à l'Éthiopie. Implicitement, ce point de vue méconnaît les dynamiques internes comme facteur clé du développement et exagère le rôle de forces externes dans l'économie de l'Afrique.

Contrairement à ces arguments, une explication alternative de cette réussite donne davantage de poids à l'activisme de l'État et à ses politiques industrielles. Par exemple, le CNUCED et l'ONUDI, dans leur rapport de 2011 sur le développement industriel de l'Afrique, établissent que : « On peut citer aussi des cas en Afrique où la politique industrielle a été utile, soit pour créer de nouveaux produits d'exportation, soit pour ajouter de la valeur à des produits existants. Ainsi, en Éthiopie, l'intervention active de l'État a été déterminante pour le succès de l'horticulture florale » (CNUCED-ONUDI, 2011 : 58). Cette perspective rejette un déterminisme absolu de la dotation en facteurs de production. Elle se fonde sur la tradition structuraliste et l'économie

---

<sup>6</sup> N.d.T. : Les sous-titres sont ceux de l'ouvrage original, traduits en français. Les indications en italiques sont des résumés proposés par la traductrice.

<sup>7</sup> N.d.T. : Dans l'ouvrage, les sigles sont regroupés dans un glossaire. Pour simplifier la lecture, nous explicitons ces sigles en note de bas de page. AEDH : Agence éthiopienne pour le développement de l'horticulture (en anglais : EHDA).

<sup>8</sup> N.d.T. : CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel.

politique qui mettent l'accent sur le rôle de l'État dans le développement économique. Elle reconnaît également que le processus politique, les intérêts et les contraintes des acteurs déterminent les choix et les résultats des politiques économiques.

Pour examiner ces arguments et proposer une explication plus nuancée, ce chapitre présente une analyse détaillée de l'industrie floricole en Éthiopie, offrant une meilleure compréhension des causes de sa croissance. Ce chapitre démontre que la politique gouvernementale a été essentielle pour encourager et soutenir le développement de ce secteur. L'émergence de cette nouvelle industrie pourra ainsi être davantage comprise en explorant les interactions entre l'élaboration des politiques et les institutions, les dynamiques propres à la structure industrielle et les groupes d'intérêt. Du point de vue théorique, ce chapitre s'appuie sur le concept d'Hirschman des effets de liaison. La perspective de Rodrik sur les politiques industrielles comme processus de découverte viendra compléter l'analyse. L'expansion de la floriculture vient démontrer comment une main-d'œuvre sous-employée, un réservoir d'entrepreneurs locaux potentiels sous-utilisé et des facteurs naturels peuvent être mobilisés pour le développement économique.

Étant donné les facteurs naturels tels qu'une altitude favorable, l'approvisionnement en eau et les températures d'une part, la fertilité des sols, le faible coût de la main-d'œuvre et la proximité avec l'Europe (en comparaison du Kenya, de la Tanzanie et de la Zambie) d'autre part, l'avantage comparatif a certes été important. Mais cet avantage comparatif à un instant T n'est pas le seul élément explicatif de l'expansion rapide du secteur. Les résultats présentés dans ce chapitre suggèrent même que cela n'aurait pas été le facteur prépondérant. Plus que d'autres causes, le volontarisme de l'État, par sa politique industrielle appliquée à ce secteur, a été au moins aussi important.

Un certain nombre de conclusions peuvent en être tirées. Tout d'abord, l'engagement du gouvernement dans le développement de ce secteur a été rendu manifeste par l'utilisation concertée d'instruments politiques, exceptionnellement clairs et cohérents. Ce phénomène est parfois grossièrement réduit à « la volonté politique ». Ce chapitre permet au contraire une compréhension plus fine de cet engagement. Il démontre également comment une politique industrielle bien pensée et bien mise en œuvre peut conduire au développement d'une industrie nouvelle qui sinon n'aurait probablement pas pu émerger sous le régime du « laisser-faire ». Deuxièmement, l'apprentissage conjoint de l'État et de l'industrie a été impressionnant, démontrant que l'industrie a aidé l'État, pendant que l'État aidait les entreprises. L'apprentissage n'a pas été sans problème, mais dans le secteur de la floriculture, les bénéfiques ont dépassé les coûts. Troisièmement, ce processus a été soutenu par les investisseurs mettant à disposition la technologie nécessaire et les connexions avec le marché international, rendant ainsi l'apprentissage plus aisé. La capacité à exporter était primordiale pour survivre, du fait de la faible demande de fleurs sur le marché intérieur. Cette situation a permis d'améliorer les rendements et de promouvoir des dispositifs politiques interventionnistes. Cinquièmement, les politiques qui ont assuré la réussite du décollage étaient ensuite inadéquates pour relever le défi d'une industrie en croissance, nécessitant donc de nouvelles politiques plus appropriées.

Ce chapitre se concentre sur les causes et les facteurs de cette croissance (le « pourquoi »), ce qui inclut la croissance et la réalisation des potentielles liaisons, et ce que cela révèle de l'efficacité des politiques. La recherche a principalement été basée sur une étude qualitative, élaborée à la suite d'une étude quantitative préliminaire portant sur soixante-deux des soixante-neuf entreprises du secteur. Des entretiens semi-directifs approfondis ont ensuite été conduits avec trente participants, incluant des propriétaires d'entreprises, des responsables et des directions d'agences gouvernementales. Des visites de fermes de fleurs, d'entreprises d'emballage, et du terminal de transport aérien ont été effectuées. Une revue de documents issus de l'Agence éthiopienne pour le Développement de l'Horticulture (AEDH), institution à la tête du secteur, et du CNCE<sup>9</sup>, le fer de lance national de l'exportation, a été réalisée. Pour se faire, une analyse du contenu et du processus de décision a été menée.

## **2. La croissance rapide de la floriculture**

Les indicateurs les plus importants de la croissance de la floriculture sont sa performance en matière d'exportation, sa structure d'emploi et l'évolution de sa productivité. En particulier, l'importance de ce secteur pour l'Éthiopie tient à sa capacité à assouplir les contraintes liées à la balance des paiements, et à son potentiel

---

<sup>9</sup> N.d.T. : Comité National de Coordination des exportations (en anglais : NECC).

de création d'emploi pour une importante main-d'œuvre non qualifiée ou semi-qualifiée, dans un contexte de chômage généralisé en milieu rural ou dans les petites villes.

### 2.1. La croissance rapide des exportations

L'industrie floricole continue d'être quasi exclusivement orientée vers les exportations. Le commerce à l'exportation assure la survie et la croissance du secteur tout en constituant un indicateur clé de sa compétitivité internationale. La performance à l'export s'exprime en termes de croissance, diversification et volatilité.

#### 2.1.1. Croissance des exportations

La floriculture était quasi-inexistante en Éthiopie avant 2004. Immédiatement après son implantation, les exportations ont cru rapidement (tableau 5.1). L'exportation de fleurs coupées est passée de trois tonnes en 2003-2004 à plus de 50 000 tonnes en 2011-2012, avec un revenu à l'export s'élevant de 0,32 million à 200 millions de dollars. Le taux de croissance annuel moyen a atteint le niveau astronomique de 400 %, taux sans comparaison dans l'histoire du pays. Par comparaison, le taux de croissance annuel moyen des exportations de l'ensemble des secteurs sur la même période était de 22.6 %, et celui des revenus des exportations de produits manufacturés de 16 %.

Année	Valeurs (million de \$)		Volume (milliers de tonnes)		Comparaison : Taux de croissance des valeurs (%)		
	Montant	Taux de croissance (%)	Montant	Taux de croissance (%)	Tout secteur	Produits manufacturés	Fruits et légumes
2004	0.32	700.00	0.03	169.76	21.16	(8.95)	12.14
2005	7.72	2 312.5	2.73	10 265.28	10.41	4.56	93.17
2006	21.97	184.59	6.23	128.94	40.09	41.26	(12.68)
2007	63.61	189.53	13.60	117.72	14.64	(0.60)	26.98
2008	111.76	75.70	22.40	64.71	28.52	23.82	(15.48)
2009	130.70	16.95	29.17	30.20	(1.18)	(27.85)	(12.81)
2010	170.20	30.22	35.96	23.28	38.03	(8.59)	166.38
2011	175.28	2.98	41.56	15.58	37.40	97.16	(0.72)
2012	196.97	12.37	46.79	12.60	14.77	20.35	(41.91)
Taux de croissance annuel moyen		392		1 203	22.65	15.68	33.21

Tableau 1 [5.1]. Exportations de la floriculture, 2004-2012 (valeurs, volume, taux de croissance). Source : ERCA<sup>10</sup>, département de la planification, octobre 2013

Le secteur horticole est globalement divisé entre floriculture et horticulture alimentaire, comprenant la production de légumes, d'herbes aromatiques et de fruits. Pendant cette période, la croissance de

<sup>10</sup> N.d.T. : Ethiopian Revenue and Customs Authority, agence publique des revenus fiscaux et des douanes. Nous avons gardé l'acronyme anglais car il est utilisé comme un nom propre par la plupart des acteur-riche-s sur le terrain (entreprises, agences publiques, administrations...).

l'horticulture non florale a représenté moins de 33 %. Au sein du secteur horticole, la floriculture domine avec 83 % des revenus totaux d'exportation du secteur.

En dix ans, les fleurs coupées sont devenues un des cinq produits les plus exportés, représentant plus de 6 % des revenus issus de l'exportation de marchandises. Entre 2004 et 2012, cette industrie a rapporté presque un milliard de dollars (tableau 5.1). Il est parfois avancé que sa contribution aux gains de change net est minime du fait de sa forte consommation en devises étrangères<sup>11</sup>. C'est une affirmation valable, mais le calcul doit prendre en compte l'éventuel rôle joué par le secteur dans la croissance de la production locale de produits de substitution aux importations, et dans celle du transport aérien. Ce dernier dépasse la moitié des coûts totaux, les fleurs étant un produit de grande valeur pour un faible volume qui nécessite un service de transport aérien efficace. Du fait de l'importance croissante de l'entreprise publique Ethiopian Airlines et de la contribution grandissante du secteur à la substitution aux importations, la préoccupation concernant les gains de change paraît peu fondée. Autrement dit, la floriculture a de plus en plus participé à l'équilibre délicat de la balance éthiopienne des paiements.

### 2.1.2. Diversification des exportations

Une croissance durable et un changement structurel reposent notamment sur la diversification des exportations, en particulier s'il s'agit de produits de grande valeur, tels que des biens manufacturés ou des produits agricoles modernes. En termes de diversification des exportations, la part de la floriculture dans les revenus d'exportation est passée d'environ 0.05 % en 2004 à plus 6.2 % en 2011, faisant d'elle la cinquième source de devises étrangères. La part des légumes, fruits et herbes aromatiques a été constante durant cette même période. Par conséquent, la dépendance de l'Éthiopie à la monoculture du café comme produit d'exportation a diminué, passant de 60 % en 1998 à 26 % en 2011.

### 2.1.3. Destination et structure des prix

L'Europe a absorbé plus de 94 % des exportations florales éthiopiennes, suivie de loin par le Moyen-Orient (2.5 % des exportations) et l'Asie et les États-Unis (2 %). Les principales destinations des exportations ont été les Pays-Bas, qui représentent 85 % des revenus de l'exportation de fleurs, et l'Allemagne (5 %). La structure des prix est restée stable en comparaison à la volatilité des prix des produits de base. Ainsi, le prix du café a toujours été volatile et a diminué de 41 % en 2012-2013. En ce qui concerne les revenus à l'export de la floriculture, les principaux acteurs ont été Sher-Ethiopia, AQ Roses, Red Fox Ethiopia, Herburg Roses, Ziway Roses et Linssen Roses, qui représentent ensemble 58 % des revenus d'exportation.

En résumé, la floriculture a connu une forte croissance et a eu un effet significatif sur la diversification des exportations. On peut aussi noter que son taux de croissance a ralenti entre 2011 et 2012. Cela ne tient ni à une demande plus faible, ni à la concurrence d'autres pays. Au contraire, le marché international est favorable, la plupart des fermes existantes cherchent à s'étendre et de nouveaux producteurs souhaitent investir. Ces enjeux seront examinés plus loin.

## 2.2 La considérable création d'emplois

La création d'emplois est un autre indicateur important des résultats des politiques menées. Tout d'abord, la floriculture est une industrie exigeant une main-d'œuvre importante et dépendant de savoir-faire spécifiques. Ensuite, la création d'emplois est un des objectifs centraux de la stratégie de développement industriel comme du secteur floricole. La mise à l'agenda de la création d'emploi a pris d'autant plus d'importance que le chômage des jeunes dans les centres urbains est élevé et que la population augmente rapidement. L'Éthiopie est le second pays le plus peuplé d'Afrique (85 millions en 2012<sup>12</sup> avec une croissance de sa population de 2.6 %), plus de deux millions de personnes s'y ajoutent chaque année (CSA, 2011).

En 2007, le nombre d'emplois dans la floriculture a atteint environ 25 000 personnes, et jusqu'à 40 000 en 2011, soit une augmentation de plus de 55 % (source : DLV, 2012 et AEDH, 2012a). Selon l'AEDH, il a augmenté jusqu'à atteindre 50 484 personnes dans le secteur floral en 2012 (AEDH, 2012b). Cette tendance est d'autant plus significative si l'on considère à la fois la création d'emplois directs et indirects. La floriculture

---

<sup>11</sup> N.d.T. : En effet, les intrants nécessaires à cette industrie (plants, produits phytosanitaires, fertilisants...) sont produits à l'étranger. Cela a aussi été longtemps le cas des produits d'emballages, dont une part importante est actuellement produite sur place.

<sup>12</sup> N.d.T. : Plus de 108 millions selon la banque mondiale en 2018.

a généré en effet des emplois indirects par l'expansion de l'activité horticole. En tout, le secteur horticole a employé 183 804 personnes en 2012 (AEDH, 2012a), majoritairement (133 320) dans l'horticulture non florale. Globalement, la contribution à la création d'emplois de ce secteur qui fait travailler 20 personnes à l'hectare est massive comparée d'une part aux autres activités agricoles (que ce soient les fermes traditionnelles ou les exploitations commerciales mécanisées), d'autre part à l'ensemble du secteur manufacturier qui fait actuellement travailler 175 000 personnes. Les industries du cuir et du ciment réunies utilisent moins de 30 000 travailleurs.

### 2.2.1. Dimension sociale

La création d'emploi mentionnée précédemment montre l'importance de la contribution du secteur à la réduction de la pauvreté, ce qui est cohérent avec les résultats de Cramer, Johnston, Oya et Sender (2014) montrant que la floriculture participe à la réduction de la pauvreté et à la création d'emplois directs et indirects. Elle contribue également à l'égalité sociale en employant principalement des femmes qui représentent 75 % de la main-d'œuvre. Plus de 95 % des employés avaient entre 18 et 29 ans, selon 41 entreprises enquêtées (soit 89 % des répondants), plus de 90 % des travailleurs ont été recrutés dans la région où se situe la ferme. Ces deux facteurs confirment l'importance sociale et politique du secteur.

La plupart des employés (76 %) sont en contrat à durée indéterminée, 14 % en contrat à durée déterminée et 9 % sont des travailleurs temporaires. Dans la majorité des fermes, les employés sont syndiqués. Plus de 93 % sont des ouvriers, seulement 7 % exercent des activités administratives ou de support, ce qui est révélateur de la pression en faveur d'une production efficiente. La plupart des travailleurs sont non qualifiés ou semi-qualifiés, seulement 1,5 % de l'effectif est constitué de professionnels qualifiés (dont seulement un dixième sont technologues<sup>13</sup>) et moins de 2 % sont techniciens<sup>14</sup>. Ceci témoigne d'une moindre importance de la technologie comparée au secteur manufacturier, tel que l'industrie du ciment.

La question de la main-d'œuvre est devenue un enjeu de taille pour l'industrie et pour l'action du gouvernement. Récemment, de nombreuses fermes (en particulier celles autour d'Addis-Abeba) ont été confrontées à la difficulté majeure de garder leur personnel expérimenté. En effet, c'est une importante préoccupation, fréquemment relayée par les médias, y compris dans une série d'émissions de télévision. Des réunions à ce sujet ont été tenues par le Premier ministre. De nombreuses usines d'habillement autour d'Addis-Abeba et des agences de recrutement débauchent les employés de l'industrie floricole. Les fermes constituent des cibles faciles et attractives pour recruter dans la mesure où leurs travailleurs sont considérés comme plus qualifiés et pourvus d'une meilleure éthique de travail.

Le problème persiste encore. Par exemple, entre juin 2012 et mai 2013, plus de 1 350 employés (la plupart ayant trois ans d'expérience) ont quitté cinq entreprises, généralement pour le Moyen-Orient. Parmi ceux-ci, 74 % provenaient de Sher-Ethiopia (à Ziway et Koka), 8,3 % de Redfox Ethiopia, 7,4 % d'Ethiopia Cutting Plc. et 10,9 % de Lafto Rose, ET Highland et Dugda (AEDH, 2013). Sher-Ethiopia a perdu 1 000 employés en cinq mois (AEDH, 2013). En moyenne, les cinq fermes de fleurs les plus affectées ont perdu 272 travailleurs par mois. Par conséquent, de nombreuses fermes travaillent en sous-capacité, sachant que cinq à six mois de formation sont nécessaires pour arriver à un niveau minimum de résultat. Cette question nécessitait une réponse approfondie de la part du gouvernement et de l'association professionnelle, et pourtant, depuis mi-2013, ils n'ont pas été capables de renverser la tendance. Ainsi, le 17 avril de cette même année, l'ancien directeur de l'Association éthiopienne des producteurs et exportateurs horticoles (AEPEH<sup>15</sup>) indiquait : « la pénurie de travailleuses continue à peser lourd sur ET Highland Flora et toutes les autres fermes de fleurs » (Arkebe Oqubay, 2012), un constat confirmé par d'autres observateurs<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> N.d.T. : le terme de « technologist » utilisé par l'auteur n'a pas d'équivalent exact en France. Il renvoie à « technologue » au Québec, terme qui désigne un professionnel ayant une formation de niveau collégial de 3 ans. Dans le contexte anglo-saxon, « technologist » peut être l'équivalent d'un ingénieur (au Royaume-Uni) ou un professionnel technique un peu moins qualifié (aux États-Unis). Selon les universités et selon que le terme est considéré ou non comme synonyme d'ingénieur, le technologue est diplômé d'un niveau licence (« Degree » en Éthiopie) ou master.

<sup>14</sup> N.d.T. : le technicien fait généralement référence à un employé ayant suivi un cursus technique de deux ans d'études supérieures (« Associate degree » au États-Unis, « Diploma of Higher Education » au Royaume-Uni, « Diploma » en Éthiopie).

<sup>15</sup> N.d.T. : EHPEA selon l'acronyme anglais.

<sup>16</sup> À la fin 2013, de nombreux migrants éthiopiens sont rentrés d'Arabie saoudite étant accusés de posséder un permis de séjour irrégulier.



Qu'il soit vrai ou non que les employés de la floriculture sont débauchés pour leurs compétences et leur discipline, les jeunes femmes utilisent sans doute également cet emploi comme un marchepied. Elles aspirent à travailler dans les fermes pour épargner de l'argent (pour payer les recruteurs, le transport et les frais associés), apprendre à connaître Addis-Abeba et ses alentours, faire du réseau avec des migrants expérimentés, trouver des recruteurs et finalement quitter leur emploi pour des usines ou les pays du Golfe arabo-persique. Il en va ainsi de n'importe quel marché du travail, et les employeurs dans la floriculture doivent s'adapter. Ce qui nous amène à un second point. Étant donné le taux de chômage urbain élevé et l'important sous-emploi rural, cette rotation de la main-d'œuvre ne serait pas totalement indésirable selon la théorie de Lewis d'une offre illimitée de main-d'œuvre. Cependant, même si les emplois de base dans les serres ne sont pas hautement qualifiés, cette rotation crée des tensions et des coûts. Dans certaines zones (par exemple près de Bishoftu, à l'est d'Addis-Abeba), des employeurs affirment que le marché du travail se rétrécit. D'un certain point de vue, cela illustre les effets très positifs de l'industrie floricole. Si d'autres employeurs préfèrent recruter des femmes ayant acquis une expérience dans le secteur floral, c'est que les employeurs de la floriculture ont effectivement subventionné le développement d'une main-d'œuvre capitaliste, disponible pour d'autres employeurs. Selon une autre perspective, la rotation de la main-d'œuvre révèle un enjeu politique lié à une industrie devenue mature qui fait face à une pression concurrentielle et des coûts du travail croissants. Si le gouvernement peut aider à créer de bonnes conditions, c'est sur l'industrie que repose la lourde responsabilité de développer un avantage comparatif évolutif si elle souhaite rester compétitive. Une telle problématique ne concerne pas uniquement la floriculture : tous les secteurs industriels sont concernés par un processus similaire de changement, d'adaptation et, dans le pire des cas, de déclin. Les entreprises qui innovent survivent, celles qui ne le font pas meurent sans autre forme de cérémonie, telle est la nature du développement capitaliste.

### ***2.3. La productivité : un enjeu clé, en progrès***

Composer avec le niveau de productivité international est crucial pour les pays en développement, pour tirer profit de leur avantage comparatif, c'est à dire une main-d'œuvre bon marché et prête à être formée (Schwartz, 2010). La croissance de la productivité dépend de nombreux facteurs, tels que le niveau d'éducation et sa progression, ou la volonté du gouvernement de socialiser les risques. Les principaux indicateurs de productivité du secteur incluent la productivité du travail (nombre de tiges coupées à l'heure), le rendement (en nombre de tiges) à l'hectare, l'investissement à l'hectare, le coût unitaire des tiges et la rentabilité par employé.

Le pays le plus proche avec lequel l'Éthiopie peut se comparer est le Kenya. Selon des données un peu anciennes de Global Development Solutions (GDS), en 2006, le taux de tiges commercialisables par hectare était supérieur et le coût unitaire total par tige inférieur au Kenya. Le prix de vente d'une fleur éthiopienne était supérieur du fait de sa variété (espèce) et de facteurs environnementaux. Cette différence de productivité a été causée par un écart de formation, l'Éthiopie s'étant lancée plus tard dans l'industrie florale, et par un rythme d'amélioration de la productivité plus lent. Néanmoins entre 2006 et 2012, la floriculture éthiopienne a connu une augmentation de sa productivité (tableau 5.2). Le taux de tiges commercialisables par hectare a crû de 9 % et les coûts d'exploitation par tige ont diminué dans la même proportion. Une étude quantitative de 2012 (DLV, 2012) donne un rendement à l'hectare de 2,03 millions de tiges. De nombreuses entreprises éthiopiennes visitent les fermes kényanes, ce qui montre la volonté d'apprendre en s'inspirant d'établissements plus expérimentés. Beaucoup de propriétaires d'entreprises constatent que l'écart s'est réduit récemment grâce à l'apprentissage par la pratique et l'expérience industrielle accumulée qui en résulte; fait essentiel étant donnée l'intensité de la concurrence internationale.

Il a également été observé que l'apprentissage par la pratique a été relativement plus rapide dans la floriculture que dans d'autres industries. Les employés ont adopté une discipline de travail et acquis des compétences agricoles rapidement. Des dizaines, probablement des centaines de diplômés en agriculture (issus des Universités d'Hawassa, Jima et Aremaya) ont remplacé des expatriés indiens et kényans comme directeurs de la production dans de nombreuses fermes. Ainsi la plus grande (Sher-Ethiopia) et la deuxième plus grande entreprise (Linssen Rose) n'avaient aucun employé étranger en 2012.

	Unité de mesure	Éthiopie 2006	Kenya 2006	Éthiopie 2012	Kenya 2012
Production (ferme) : coût/ha	\$	63 334	81 134	63 131	85 000
Plantes/ha	Nombre	65 000	80 000	75 000	75 000
Rendement/ha (tiges/ha)	Nombre	1 685 000	2 300 000	1 850 000	2 000 000
Taux de perte	%	2	5	2,5	2
Tiges commercialisables/ha	Nombre	1 651 000	2 180 000	1 803 750	1 960 000
Coût d'exploitation/tige	\$	3,84	3,50	3,5	4
Coûts après récolte : manutention, commercialisation	\$	11,66	8,60	12,35	13
Coût total/tige	\$	15,50	12,10	15,85	17
Prix de vente/tige	\$	18,3	14,40	19,2	21

Tableau 2 [5.2]. Comparaison de la production de roses au Kenya et en Éthiopie. Source : les données de 2006 sont reprises de Melese Ayelech Tiruwha & Helmsing, 2010 (eux-mêmes les ayant tirés de GDS, 2006). Ces données incluent les frais de fonctionnement mais pas les coûts d'installation. Les données de 2012 sont fondées sur les chiffres de l'AEPEH portant sur la performance moyenne des entreprises au Kenya et en Éthiopie.

### 3. La structure industrielle de la floriculture

La structure industrielle tout comme les caractéristiques technologiques et économiques de la floriculture diffèrent fortement des activités agricoles traditionnelles et partagent de nombreux traits avec le secteur manufacturier. La structure industrielle renvoie aux particularités technologiques et économiques, à l'organisation du marché et à la position internationale (Hirschman, 1967 ; Chandler, 2004 ; Evans, 1995). Les industries à forte intensité de main-d'œuvre sont caractérisées typiquement par des économies d'échelle et d'envergure à la fois plus réduites en nombre et de plus faible ampleur. Dans ce contexte particulier, la structure industrielle détermine la performance du secteur et contraint (mais peut aussi parfois faciliter) les politiques gouvernementales.

#### 3.1. Actionnariat et structure de l'entreprise

On comptait 69 entreprises dans le secteur, toutes privées. Les entreprises étrangères représentaient 63 % (39 entreprises), les locales 26 % (16) et les sept entreprises restantes étaient détenues par un partenariat étranger/éthiopien. Presque toutes les entreprises étrangères possédaient une expérience antérieure dans cette industrie avant leur venue en Éthiopie. Parmi celles-ci, 32 % étaient néerlandaises, 17 % indiennes et 12 % israéliennes. La plus grosse de ces entreprises, Sher-Ethiopia, a été parmi les premières à investir dans le pays.

Parmi les entreprises locales, 71 % (15 entreprises) étaient détenues par un investisseur local, celles restantes étant la propriété d'un membre de la diaspora éthiopienne. Cette diaspora est estimée à plus d'un million, sa plus forte concentration étant aux États-Unis (jusqu'à un demi-million) et au Moyen-Orient. La plupart des entreprises locales étaient de nouveaux entrants et avaient des historiques variés (tableau 5.3). Ces constatations se distinguent des observations de l'*Entreprise Map of Ethiopia*, qui affirme que les personnes dont les affaires sont les plus florissantes dans différentes industries avaient auparavant une expérience dans le commerce (Sutton & Kellow, 2010). La présente étude prouve que ce n'est pas vrai pour nombre d'entre eux. Ainsi, une entreprise prospère appartient à un membre de la diaspora, un professionnel formé au Royaume-Uni, qui a travaillé pour différentes organisations dont la Banque d'Angleterre. Quand il a décidé

de se lancer dans les affaires, il a étudié cette industrie, s'est assuré d'obtenir un prêt auprès d'une banque publique (en moins de six mois) et a obtenu un terrain près de Bishoftu.

Historique	Nombre d'entreprises	Part en %
Même secteur (floriculture)	32	56.1
Nouvel entrant	11	19.3
Commerce	8	14.0
Industrie manufacturière	5	8.8
Commerce et industrie manufacturière	1	1.7
Total	57	100

Tableau 3 [5.3]. Carrière passée des propriétaires. Source : Arkebe Oqubay, 2012

Parfois la distinction entre investisseur local ou de la diaspora n'est pas nette : il est aussi issu d'une famille installée à Merkato depuis quatre générations (investie dans le commerce). Un autre entrepreneur autodidacte éthiopien a commencé comme cireur de chaussures, plus tard a tenu un magasin, et est actuellement propriétaire d'une entreprise de négoce généraliste. Il a beaucoup travaillé, s'est instruit et a obtenu sa licence en management grâce aux cours du soir. Avant qu'il décide d'investir dans ce secteur (accompagné de son partenaire), il a lui-aussi étudié l'industrie, visitant notamment des entreprises détenues par des étrangers, et les centres de vente aux enchères néerlandais. Il a obtenu un prêt en moins de six mois, et a acquis un terrain. Il emploie un responsable très bien rémunéré (de nationalité indienne) et organise une réunion hebdomadaire de gestion à la ferme. Ces deux entreprises ont bien réussi. Parmi les entreprises qui ont échoué, certaines étaient détenues par des personnes qui étaient également engagés dans le commerce international et qui ont montré peu d'intérêt à mieux connaître et gérer leur ferme floricole. Ils considéraient les fleurs comme un complément ou une activité secondaire.

L'actionariat a le plus souvent pris la forme d'affaires familiales et l'expérience de la famille a joué un rôle crucial dans l'industrie. Parmi les entreprises étrangères, 42 % ont d'autres affaires dans d'autres pays, dont 20 % en Hollande et 12 % au Kenya. Contrairement au secteur du ciment, les entreprises de taille moyenne dominent le secteur de la floriculture. Les propriétaires gèrent en direct 73 % des fermes. Plus de 55 % des responsables ont une expérience antérieure dans le secteur. Dans 83 % des entreprises (plus de 60), les principaux décideurs sont les propriétaires ou des membres de la famille, et seulement 17 sont gérées par un directeur salarié ou un comité de direction (Arkebe Oqubay, 2012). D'autres études montrent que les fermes floricoles dans de nombreux pays (y compris aux Pays-Bas) sont la propriété d'une famille, et principalement de petite ou moyenne taille (CBI, 2002, 2013 ; Melese Ayelech Tiruwha & Helmsing, 2010 ; de Froot, 1998). Leur taille leur donne l'avantage de la réactivité et de la flexibilité, réduit les frais généraux, et favorise un style de management direct. Bien que la catégorisation des tailles d'entreprises varie d'un pays à l'autre, les fermes de moins de 25 ha sont considérées comme moyennes dans cet ouvrage.

L'espace total en Éthiopie dédié aux fermes de fleurs est passé de 922 ha en 2008 à 1 500 en 2012. Dans le même temps, les entreprises étrangères ont augmenté la surface des terrains qu'elles possédaient de 615 ha à 1 101 ha, et leur part des terrains produisant des fleurs est passé de 67 à 76 %. Les terres exploitées par des entreprises locales ont crû de 56 ha à 104 ha, soit environ 7 %. Les terrains détenus par des entreprises partenaires se sont limités à 237 ha, et leur part a décru de 27 à 16,5 % sur la même période. En ce qui concerne la taille des entreprises, on ne constate aucune variation entre les entreprises locales et les entreprises étrangères. Entre 2005 et 2011, la part des exportations des entreprises locales est restée très limitée et a même diminué de 25 % en 2008 à moins de 13,3 % en 2012. En termes de volume, cela représente une baisse de 20 % à 10 % du total des exportations sur la période. Augmenter la part des entreprises locales dans la production et l'exportation et favoriser le transfert de technologie devrait être une priorité de premier ordre des politiques industrielles de ce secteur.

### 3.2. Marché et intensité de la concurrence

Saisir comment est structuré le marché et comment fonctionne la concurrence est nécessaire pour comprendre le modèle sous-jacent au secteur floricole en Éthiopie. Le marché mondial de la fleur représentait en 2009 26,2 milliards d'euros (tableau 5.4). La part de l'Europe était la plus importante (11 milliards d'euros), suivie de l'Asie (7,6 milliards), et de l'Amérique du Nord (environ 5,5 milliards) (FloraHolland, 2010, 2012, 2014). Au moment de la crise de 2007-2009, la production est restée stable en Europe et en Amériques alors que l'Asie a connu une croissance modeste de 10 % (FloraHolland, 2010, 2014). Selon le centre du commerce international (ITC) et le COMTRADE (Statistiques commerciales des produits de base des Nations Unies), le premier exportateur mondial en 2011 était les Pays-Bas, avec 53,7 % des exportations totales, pour une valeur supérieure à 3,2 milliards d'euros. La Colombie (858 millions, 13,5 %), l'Équateur (393 millions, 7,35 %), le Kenya (6,5 %) et l'Éthiopie (1,83 %) suivent de loin. En 2010, le Kenya a exporté 117 000 tonnes de fleurs pour une valeur de 0,5 milliard d'euros (Rikken, 2011), contre 50 000 tonnes, soit 146 millions pour l'Éthiopie. Même si la portée de la croissance sur le marché de la fleur semble modeste, ces chiffres montrent les perspectives considérables pour l'Éthiopie d'augmenter sa participation au marché mondial.

Année	Production totale en valeur	Afrique (valeur)	Amérique du Sud (valeur)	Amérique du Nord (valeur)	Asie (valeur)	Moyen-Orient (valeur)	Europe (Valeur)
2007	24 356	504	1 450	4 059	6 891	220	11 232
2008	24 395	594	1 382	3 998	6 865	220	11 337
2009	26 196	634	1 441	5 450	7 608	220	10 843

Tableau 4 [5.4]. Production mondiale de la floriculture (en million d'euros), 2007-2009. Source : FloraHolland, 2010

#### 3.2.1. Principaux marchés et débouchés

Les marchés sont globalement divisés entre marchés aux enchères et marchés de gré à gré. Il existe des marchés aux enchères à Amsterdam, Dubaï et en Allemagne. Le plus grand est FloraHolland avec 4 000 salariés, un chiffre d'affaires de 4,35 milliards d'euros, et 12,4 milliards de produits vendus en 2013 (FloraHolland, 2014). Près de 80 % des fleurs coupées éthiopiennes ont été vendues sur les marchés aux enchères hollandais. Les ventes directes se font par les supermarchés ou sur des marchés de niche. L'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, la Belgique et plus récemment la Russie (AEDH, 2012c) constituent les autres débouchés majeurs. Les principales fleurs produites sont des roses, des boutures, des œillets, du gypsophile, du millepertuis, et des panicauts<sup>17</sup>. Les prix sont généralement plus élevés en hiver, quand les fermes européennes sont moins productives, et lors d'événements tels que la Saint-Valentin ou le Nouvel An. Les acheteurs sont en quête de volumes de transaction plus importants et de prix compétitifs, ce qui démontre leur pouvoir de négociation croissant (CBI, 2013). Cela souligne également la pression concurrentielle sur la productivité, encourageant à produire à moindre coût et à limiter les marges.

#### 3.2.2. Transport aérien

La plupart des fleurs coupées ont un ratio valeur-poids élevé et sont périssables. Les fleurs sont consommées au cours de l'année et doivent répondre à des exigences des clients qui varient avec le temps. C'est pourquoi cette industrie est dépendante du transport aérien et de la logistique de la chaîne du froid tout au long de la chaîne de valeur. Les coûts du transport aérien comptent pour plus de la moitié des coûts totaux du produit (AEDH, 2012b, 2011b). Associés aux dépenses de commercialisation, ils représentent jusqu'à 75 %. La fréquence et la ponctualité des vols, tout comme les autres dispositifs logistiques, sont d'une extrême importance pour honorer les commandes à temps et s'assurer que les fleurs arrivent fraîches pour maximiser leur durée en vase. Dans cette perspective, Ethiopian Airlines joue clairement un rôle stratégique.

<sup>17</sup> N.d.T. : chardons décoratifs.

### 3.2.3. Une compétition par les prix

Le modèle de commerce international des fleurs est affecté de manière significative par leur caractère périssable et par les services du transport aérien. Le niveau de revenu et l'état de l'économie globale ont un impact sur la consommation et la formation des prix. La récession de 2008 a ralenti la croissance du commerce international et les prix ont baissé de 5 à 10 % entre 2002 et 2012. Les roses gros bouton, notamment celles d'Équateur et des Pays-Bas, sont les plus chères, et les petits boutons les moins onéreuses. Les roses gros bouton du Kenya et de l'Éthiopie sont dans une gamme de prix moyenne, et celles d'Ouganda, de Tanzanie et du Zimbabwe aux prix les plus bas. L'hybridation et le développement des variétés sont des variables significatives d'amélioration des prix, de la productivité et des parts de marché. Les créateurs néerlandais dominent dans ce domaine et gagnent généralement jusqu'à 2 % de redevance pendant un nombre d'années déterminé.

### 3.2.4. Intensité de la concurrence

La Colombie, l'Équateur, le Kenya, l'Éthiopie, Israël, l'Ouganda, la Tanzanie et le Zimbabwe sont les principaux compétiteurs sur le marché européen et américain des roses. Les principaux pays producteurs de fleurs dans le monde développé ont été éliminés du fait du poids de la masse salariale, de coûts énergétiques croissants et du manque de terres. La floriculture s'est également réduite au Zimbabwe pour des raisons politiques et par manque de compétitivité des prix. L'Ouganda et la Tanzanie rencontrent d'importants défis en matière de compétitivité à cause de coûts de production plus élevés. La floriculture kenyane est dynamique et a presque 15 ans d'expérience derrière elle. Les fermes de fleurs au Kenya couvrent 3 000 ha, contre 6 000 ha en Équateur. Par comparaison, la floriculture éthiopienne n'est vieille que d'une décennie et a grandi rapidement pour devenir le cinquième exportateur mondial et le deuxième en Afrique (tableau 5.5). Ceci n'a pu être possible que grâce à une politique industrielle active. Cependant la croissance de cette industrie a commencé à ralentir en 2012 et 2013, suggérant la nécessité de nouvelles politiques.

## 3.3. Les caractéristiques technologiques de la floriculture

Les facteurs technologiques déterminent le type d'actionnariat, la gestion de la production, et les économies d'échelle et d'envergure.

### 3.3.1. La chaîne de valeur en floriculture

Une gestion intensive et efficace de la chaîne de valeur requiert une approche intégrée de la ferme au point de vente final. Le caractère périssable, la durée limitée du produit en vase et les incertitudes qui pèsent sur la production nécessitent fortement une telle gestion par les propriétaires. Presque tous les entrepreneurs concernés ont besoin d'être sur leur ferme l'essentiel de la semaine et en communication constante avec leurs agents et leurs clients. Par exemple, le propriétaire (néerlandais) de la plus grande entreprise passe deux semaines sur sa ferme à Ziway en Éthiopie, et deux semaines en Hollande pour y gérer ses affaires. De plus, son fils est basé de manière permanente à Ziway. Le propriétaire de la seconde plus grande entreprise et son fils sont constamment sur leur ferme près d'Addis Alem. Cela révèle le peu de latitude dont ils disposent face à de mauvais rendements.

### 3.3.2. Économies d'échelle et d'envergure

La floriculture est bien plus intensive en main-d'œuvre que les fermes traditionnelles en Éthiopie. Ainsi, en comparaison avec les petites exploitations agricoles ou d'autres fermes commerciales, elle demande davantage de capital, de serres, d'irrigation et d'infrastructure pour garantir la chaîne du froid. Un investissement de 300 000 à 500 000 dollars US à l'hectare est nécessaire. Selon l'étude que nous avons entreprise pour cet ouvrage, 45 des 62 entreprises ont investi au total plus de 3,5 milliards d'ETB, dont 58 % a servi à la mise en valeur du terrain, aux serres, et aux bâtiments, alors que 17 % a été dépensé pour l'achat de machines, d'équipements et de véhicules. Dans un sens, la floriculture est également intensive en technologie, puisqu'elle dépend du développement de nouvelles variétés (qui nécessite une recherche et un développement extensifs), de leur prolifération durable et d'une production utilisant une main-d'œuvre qualifiée. De nombreuses fermes en Hollande sont utilisées pour la reproduction et l'hybridation, et emploient une technologie sophistiquée pour maximiser la productivité.

La plupart des fermes en Éthiopie exploitent en moyenne 20 ha. En effet, 47 % des entreprises ont une surface de 11 à 20 ha, et un quart moins de 10 ha. Seulement 20 % des entreprises détiennent plus de 21 ha. Sher-Ethiopia est la seule à avoir, en tant que propriétaire ou locataire, 350 ha de terre exploitée (avec des serres et un système d'irrigation).

### 3.3.3. Faible marge de manœuvre en matière de rendement

Le produit est périssable : selon un exploitant, six jours d'efforts peuvent être perdus en l'espace d'une minute. Le produit nécessite un maximum de soins tout au long de l'année. Les enjeux liés à son caractère périssable sont évidents tout au long de la chaîne de valeur, du producteur au consommateur. La durée en vase est affectée par la durée de la chaîne de valeur. Le transport en camion frigorifique et l'entreposage en chambre froide à l'aéroport et durant le vol sont essentiels. Les exigences phytosanitaires et en matière d'hygiène sont strictes et peuvent avoir des effets sur la vente, participant significativement à mettre sous pression les entreprises. Les procédures phytosanitaires impliquent l'inspection, les tests, les études et le traitement administré pendant la quarantaine végétale.

Le respect des délais de livraison, un niveau élevé de qualité, des prix compétitifs, et une variété de produits sont décisifs pour réussir. Ces facteurs participent de la faible marge de manœuvre en matière de rendement, considérablement plus faible que, par exemple, en Éthiopie, celle de l'industrie textile, de l'habillement, du cuir et des articles en cuir. Les entreprises sont constamment sous pression et la faiblesse de leurs marges de manœuvre en matière de rendement affecte également leurs fournisseurs (tels que les entreprises produisant des emballages), les transporteurs aériens, les entreprises de logistique et de transit, l'AEDH et les autres agences de régulation.

Ces caractéristiques sont exacerbées par les incertitudes qui pèsent sur le système technologique en floriculture. C'est cela, plus que le procédé, l'utilisation des capacités ou les aléas de la demande, qui assure la compétitivité des entreprises floricoles. Les fermes de fleurs, en dépit de leurs serres et de leur système d'irrigation, sont dépendantes de la distribution d'eau, de la direction des vents, des changements météorologiques, etc. Le processus de production est imprégné par un degré élevé d'incertitude. La gestion intensive, le savoir, l'expérience et souvent de subtils ajustements sont nécessaires, ce qui signifie que les fermes de fleurs ne peuvent généralement pas être gérées comme une activité secondaire comme certaines personnes semblent l'avoir imaginé.

[...]

## 4. Liaisons et développement industriel : les retombées de la chaîne de valeur floricole

Cette partie traite des nouvelles industries et des retombées des entreprises associées au secteur floricole : emballage, transport aérien, et les nouveaux axes de croissance. Les effets de liaison, en dépit de leur apparente évidence, ne se manifestent pas toujours. Il est toutefois sensé de s'intéresser aux liaisons potentielles et de porter son attention sur les facteurs qui promeuvent, voire forcent une telle décision d'investissement. En d'autres mots, les liaisons ne sont pas automatiques. Contrairement au secteur du ciment dont le coût majeur est l'énergie, ceux de la floriculture sont le transport aérien, les engrais et produits chimiques, l'emballage et le travail. [...]

*La suite du chapitre détaille les effets de liaisons liés la floriculture. Il s'agit notamment des effets d'une part en amont sur les fournisseurs du secteur : l'industrie de l'emballage et le secteur aérien. Concernant ce dernier, le monopole de la compagnie nationale Ethiopian Airlines a été utilisé par le gouvernement comme un outil au service de sa politique développementale. D'autre part, la floriculture a participé à la croissance d'autres activités parallèles comme l'horticulture, croissance encouragée par le gouvernement.*

## 5. Découvrir de « nouvelles » sources de croissance : l'ascension de la floriculture

L'industrialisation portée par le développement agricole (ADLI selon l'acronyme anglais), stratégie de développement adoptée en Éthiopie en 1995, reconnaît l'agriculture comme moteur de la croissance économique. Elle se concentre sur les petites exploitations agricoles, les activités consommatrices de main-d'œuvre et la promotion des exportations. L'importance des produits agricoles à haute valeur ajoutée et des industries à forte intensité de main-d'œuvre a également été soulignée. Néanmoins, avant 2002, la floriculture n'était jamais apparue comme un secteur prioritaire.

### 5.1. Genèse d'une nouvelle industrie

Sous le régime du *Derg* (1975-1991), la ferme d'État de l'Upper Awash et E.T. Fruit (deux exploitations agricoles et commerciales détenues par l'État) produisaient des fleurs sur 160 ha de terrain, et quelques fleurs étaient exportées vers l'Europe, représentant quelques dizaines de milliers de dollars. Il s'agissait de fleurs d'été, et non de production sous serre. À la fin des années 1990, Ethio-Flora (propriété d'un investisseur éthiopien) a lancé une nouvelle ferme de fleurs d'été sur un terrain de cinq hectares à Ziway. En 2000, Meskel Flower (détenue par un membre de la diaspora) a été la première entreprise à inaugurer une ferme de roses sous serre sur cinq hectares loués à des fermiers, à Ziway. Ethio-Dream, ET-Highland et Golden Rose ont suivi entre 2001 et 2003. Ces entreprises pionnières n'ont obtenu aucun soutien du gouvernement en termes de financement ou de terres. Le secteur n'a bénéficié d'aucune directive détaillée et a rencontré de nombreuses difficultés.

En 2004, ces cinq petites fermes floricoles détenues localement ont créé l'AEPEH pour faire pression auprès du gouvernement afin de résoudre ces problèmes. Cette action de long terme, qui puise dans l'expérience du Kenya, a été une exception dans le secteur privé éthiopien de l'époque. L'AEPEH a réussi à convaincre le gouvernement éthiopien de créer un organisme public assurant un rôle de pilotage. À la suite de ces petites entreprises locales, des entreprises plus grandes et étrangères se sont lancées dans cette industrie. Ce ne sont donc pas toujours les seuls investisseurs étrangers et les grandes entreprises qui jouent un rôle de pionniers. Encourager des entreprises à assurer un tel rôle constitue une caractéristique importante des politiques industrielles. Jusqu'à quel point, ensuite, le gouvernement a-t-il spécifiquement récompensé les entreprises pionnières ?

De 2003 à la création de l'AEDH en 2008, le Ministère de l'industrie (au travers de l'agence éthiopienne de promotion des exportations) a soutenu le secteur. En 2004, le comité national de coordination des exportations a été fondé pour coordonner et diriger l'ensemble des secteurs exportateurs. L'agence a joué un rôle vital dans la prise en compte des contraintes auxquelles les entreprises faisaient face. Cela démontre l'engagement de l'État et l'habileté des dirigeants politiques à faire des choix et à faire des gagnants. Le gouvernement a opté pour « miser » sur le secteur dans son ensemble et le comité national de coordination des exportations en a fait une priorité. Des terrains de fermes d'État dans la région de l'Oromia, dans un rayon de 200 km autour d'Addis-Abeba, ont été mis à la disposition de l'industrie.

#### 5.1.1. D'un avantage latent à un avantage compétitif révélé par les politiques publiques

La plupart des producteurs de fleurs ont une carrière dans la floriculture aux Pays-Bas, au Kenya, en Équateur, en Inde ou en Israël. Selon la majorité d'entre eux, la décision de s'établir en Éthiopie était fondée sur les dotations naturelles du pays (terrain, altitude, eau et sol), la main-d'œuvre bon marché et les incitations à l'investissement du gouvernement. Des terres abordables ont été un facteur clé pour attirer les investisseurs d'autres pays producteurs de fleurs comme le Kenya, et étaient une conséquence des politiques gouvernementales. La location de terres en Éthiopie était moins onéreuse qu'au Kenya. Le coût d'une location annuelle pour une terre de niveau 1 (à Sebeta, Bishoftu, etc.) s'échelonnait de 1,23 à 4,01 ETB par mètre carré et de 1,01 à 3,01 pour le niveau 2. Deuxièmement, la situation géographique ou la distance du principal marché européen comparé aux autres concurrents (tels que le Kenya, le Zimbabwe, et l'Équateur) constituait un autre avantage, compte tenu des effets du transport aérien en tant que coût principal. Troisièmement, la disponibilité d'une main-d'œuvre bon marché et susceptible d'être formée (1 dollar US par jour en Éthiopie contre 2,5 au Kenya) assurait un avantage important pour des industries consommatrices de main-d'œuvre. Cependant, ces dotations ne se sont pas traduites en avantages compétitifs jusqu'à la mise en œuvre de la politique adéquate et l'accroissement des capacités. L'intérêt à investir ne s'est matérialisé que lorsque l'ensemble des appuis (tels que le financement des investissements) a été mis à disposition, au bon moment et à l'échelle requise. Les dotations naturelles peuvent être plus que compensées par le développement de capacités technologiques, comme en témoigne la floriculture néerlandaise. Les Néerlandais sont les leaders mondiaux dans la production de fleurs et leur commerce international, et ce malgré le coût élevé de leur main-d'œuvre et de l'énergie, leurs hivers rigoureux, et l'altitude du pays au niveau de la mer. Ils ont construit leur industrie en la rendant plus intensive en technologie, soutenue par un niveau de concentration adéquat, des infrastructures, une facilitation de la logistique et du commerce. [...]

*La suite du chapitre détaille les dispositifs publics mis en œuvre par le gouvernement éthiopien pour encourager le développement sur secteur floricole : pour promouvoir les exportations (notamment en utilisant l'instrument monétaire de la dévaluation), le financement de l'investissement par la banque éthiopienne de développement, et enfin la fourniture de services (notamment logistiques) et de terrains à un prix intéressant. La partie se termine par le résumé suivant :*

### **5.5. Résumé**

Avant tout, une perspective de croissance, des politiques adaptées, un engagement politique à agir, et une capacité d'apprentissage sont les facteurs clés pour exploiter un avantage comparatif et développer une nouvelle industrie compétitive. Insistons sur trois principales conclusions. Premièrement, les résultats sont le résultat de dotations, d'institutions, d'entreprises, d'expérimentation et d'apprentissage : ils ont été produits par des dispositifs politiques concrets mais aussi par des principes politiques. Les politiques industrielles impliquent de multiples instruments, qui sont cohérents et compatibles avec la stratégie plus large de développement du pays. Ces dispositifs politiques et leurs outils sont constamment améliorés, créant ainsi un environnement fluide et propice au développement de l'industrie. Ces outils politiques sont également renforcés par des facteurs incitatifs (par exemple les dispositifs du gouvernement néerlandais pour soutenir et encourager leurs entreprises à investir en Éthiopie).

Deuxièmement, la mise en œuvre des dispositifs a souvent été inadaptée du fait du manque de compétences et des défaillances dans la coordination entre les agences gouvernementales. Un déficit de vision à long terme et de sa transposition dans la planification est de plus devenu un obstacle à une croissance durable de l'industrie. Les acteurs du secteur sont apparus complaisants quant à leurs réalisations et leurs perspectives d'avenir.

Troisièmement, un mécanisme de contrôle réciproque adapté n'a pas été mis en œuvre. Cette défaillance n'a pas eu d'effets indésirables en termes de performance ou de réalisation de profits, dans la mesure où elle a été compensée par la faible marge de manœuvre en matière de rendement dans un marché dynamique. Le rôle des dispositifs de crédit et des banques nationales de développement doit être souligné.

Certes, des erreurs ont été faites dans l'application des politiques (conduisant ainsi des entreprises à la banqueroute). Toutefois, tout porte à croire qu'il y a eu des gains nets positifs et que dans tout secteur, l'analyse du rapport coût-bénéfice doit prendre en compte la dynamique et les aléas, plutôt que d'appliquer une approche rigide, étroite et statique. On devrait mettre davantage l'accent sur le fait que les bénéfices du développement d'une industrie floricole compétitive surpassent les coûts, et ce faisant les politiques aident globalement à faire naître de nouvelles industries, avec de multiples bénéfices à long terme.

Enfin, cette expérience montre que même avec de tels coûts, une politique industrielle active est significativement meilleure que des politiques de « laisser-faire » qui ont jusqu'à présent échoué à favoriser le développement de l'industrie. Le gouvernement a progressivement tiré les leçons et montré sa capacité à s'en sortir (comme dans la gestion des faillites des entreprises) pour gérer les rentes et discipliner les industriels.



## **6. Élaboration de la politique et des stratégies d'entreprise**

La recherche montre que le résultat des politiques industrielles ne dépend pas seulement du contenu des dispositifs mais également de la complémentarité et de la cohérence des outils desdites politiques. Plus important encore, le résultat est fonction de l'efficacité des institutions, de la coordination, et de la capacité du gouvernement et des acteurs économiques à apprendre collectivement.

### **6.1. Un support institutionnel spécialisé pour une nouvelle industrie**

La chapitre 3 a esquissé la coordination générale des acteurs publics, des agences principales et des institutions intermédiaires. La désignation de l'AEDH comme agence principale pour développer le secteur horticole a constitué une innovation importante. Les objectifs de cette agence sont « de garantir une croissance rapide et durable de la production horticole et de sa productivité ; de faciliter les exportations de produits horticoles diversifiés qui répondent aux normes de sécurité alimentaire internationales ; et de coordonner le développement de services-support » (FDRE, 2008 : 2-4). Pour satisfaire à ses multiples obligations et responsabilités, l'agence est censée collaborer et coordonner ses activités avec l'AEPEH, l'association professionnelle de la floriculture. Elle est devenue totalement opérationnelle au bout de six mois, et son directeur général a été nommé. La structure de l'organisation a été pensée autour des activités centrales du secteur, des compétences technologiques et du développement du marché. L'AEDH a également été nommée membre du CNCE.

Des visites professionnelles et d'étude ont été organisées pour les représentants du gouvernement et les acteurs de l'industrie au Kenya, en Équateur, et aux Pays-Bas. Des études comparatives, des codes de bonnes pratiques et les normes considérées comme des références du secteur ont été appliquées en étroite collaboration avec l'ambassade hollandaise. Ceci donne à voir les capacités d'apprentissage et d'amélioration de la politique. De telles opportunités d'apprendre, y compris en copiant des modèles, sont reconnues comme des facteurs importants du rattrapage économique des pays en développement (Amsden, 2011). De plus, le dialogue ouvert entre le gouvernement et l'association professionnelle a été également efficace, et ce alors qu'il n'était pas soutenu par un organisme institutionnel tel que les forums de délibération japonais (voir Johnson, 1982).

Plus de 70 % des entreprises étudiées sont convaincues que l'AEDH travaille étroitement avec les acteurs économiques. Néanmoins, seuls 53 % pensent que l'AEDH a joué un rôle significatif dans le développement du secteur, laissant à penser qu'elles avaient des attentes supérieures quant au rôle de l'AEDH, ou du moins soulignant la difficulté pour ces acteurs à distinguer nettement les facteurs de réussite. De plus, 57 % des entreprises croient que l'AEDH se concentre davantage sur la régulation que sur le soutien aux entreprises. En complément, environ un quart des entreprises constatent que l'AEDH souffre d'un manque de connaissances spécifiques du secteur. En résumé, l'AEDH doit améliorer ses compétences institutionnelles et s'orienter vers la mise en œuvre d'un soutien efficace à la floriculture, en particulier pour la prochaine étape de son développement.

### **6.2. Cohérence des politiques et efficacité de la coordination institutionnelle**

L'institution de coordination principale de l'ensemble des secteurs exportateurs est le comité national de coordination des exportations (CNCE). Parmi les banques, la BED<sup>18</sup> est l'institution de financement centrale, Ethiopian Airlines son pendant dans la fourniture de prestations de transport et de fret aérien. La Banque nationale d'Éthiopie et l'autorité éthiopienne des douanes et des revenus (Ethiopian Revenue and Customs Authority, ERCA) sont les agences de régulation des activités exportatrices et de rapatriement des devises étrangères. L'AEPEH est un intermédiaire essentiel.

#### **6.2.1. CNCE**

Le comité national de coordination des exportations (CNCE) a fait de la floriculture une de ses principales priorités de 2004 à 2011. Son rôle de coordination a été impressionnant, notamment avant la création de l'AEDH. Une fois l'AEDH en place, elle a pris part au CNCE, fournissant un espace pour identifier,

---

<sup>18</sup> N.d.T. : Banque Éthiopienne de Développement (en anglais : DBE).

discuter des contraintes et assurer son soutien à l'agence gouvernementale. Depuis 2004, le CNCE a débattu de 365 problèmes durant 80 réunions. Parmi les quatre catégories de difficultés, la moins discutée est celle des effets de liaison (18 %), suivie par les soucis logistiques et de marché (23 %) et la question du renforcement des entreprises et des capacités (27 %), alors que les mesures incitatives ont été le sujet le plus débattu (32 %). Parmi les problématiques singulières, les incitations à l'export et à l'investissement, les terres et leurs infrastructures, le financement industriel, le renforcement des capacités, et la gestion de la chaîne du froid ont été les plus discutées. Bien que cette répartition donne un indice des sujets jugés prioritaires et permet de comprendre les problèmes rencontrés, elle ne permet pas d'évaluer le poids relatif de chacun.

#### 6.2.2. Les obstacles chroniques à la coordination

La mise en œuvre des politiques industrielles est habituellement dépendante du soutien actif et de la facilitation de multiples agences, et le développement d'un réseau institutionnel pour la coordination des efforts est un processus coûteux. Les organisations qui y sont engagées comprennent les agences gouvernementales et les institutions intermédiaires, auxquelles il faut ajouter le dialogue public-privé. La coordination reste une difficulté majeure, de même que (et à cause de) l'inertie de la bureaucratie et (de) la faible compétence des agences gouvernementales. La floriculture a affaire au niveau fédéral, régional et local de l'administration. 47 % des entreprises floricoles ont fait état de défauts de coordination de la part des institutions fédérales, alors que 54 % notent que la coordination entre administrations fédérales, régionales et locales a été bien pire par le passé. Cependant 60 % évaluent favorablement le soutien de l'État régional. Ces entreprises recommandent fortement que les obstacles à la coordination entre les institutions gouvernementales soient levés. Près de deux tiers des entreprises se sont dites satisfaites du dialogue entre le gouvernement et les acteurs économiques, mais recommandent un espace de dialogue plus régulier et institutionnalisé et soulignent la nécessité de davantage de communication et de consultation. De plus, elles se plaignent des révisions régulières des directives gouvernementales sans une consultation suffisante des industriels en amont. Elles soulignent également la nécessité d'un guichet unique et de la montée en compétences des fonctionnaires en charge de l'industrie. Ceci confirme le besoin d'un dialogue renforcé entre le secteur des affaires et le gouvernement.

La plupart des firmes se plaignent du fait que les obstacles bureaucratiques sont si importants que l'équipe de direction et les propriétaires passent un temps significatif à traiter les questions administratives : un quart y passe plus de 30 % de leur temps, et 41 % y consacrent entre 16 et 30 %. En bref, la coordination demeure incomplète et ressort comme une contrainte importante. Le caractère appuyé de ces points de vue reflète la taille, le caractère familial de la propriété de ces entreprises et la nature de l'industrie : ces entreprises ne peuvent se permettre de perdre du temps avec des questions bureaucratiques.

#### 6.2.3. Institutions intermédiaires et dialogue entre le gouvernement et les acteurs du secteur

Les institutions intermédiaires jouent un rôle central dans toutes les industries, pas seulement celle-ci. Les Pays-Bas, l'Équateur, et le Kenya ont bien développé des associations qui exercent des pressions en faveur de l'industrie, du marché, et du développement technologique. Le Kenya, par exemple, a développé son industrie horticole sur la base de 300 entreprises. L'autorité de développement des cultures et de l'horticulture, établie dans les années 1970, possède un siège et 24 agences. Son pendant éthiopien est l'AEDH, qui n'a aucun bureau local. Le service kenyan d'inspection sanitaire (KPHIS) fournit un haut niveau de services phytosanitaires avec des laboratoires à l'aéroport de Nairobi. Le Kenya a également une association professionnelle (Association des exportateurs de produits frais, FPEAK selon l'acronyme anglais) pour le secteur, créée dans les années 1970 et qui réunit 121 membres dont 49 sont dans la floriculture. Aux Pays-Bas, les entreprises de la floriculture possèdent une association bien implantée ainsi que des installations de vente aux enchères mondialement renommées. L'association professionnelle équatorienne joue elle aussi un rôle dans le développement du marché.

L'étude montre que presque 91 % des entreprises dans le secteur font partie de l'AEPEH, une part beaucoup plus élevée que dans d'autres associations professionnelles. En ce qui concerne l'AEPEH, 90 % des entreprises pensent que l'association joue un rôle important dans le transfert de connaissances et la formation, et presque trois-quarts conviennent qu'elle exerce une influence sur le gouvernement et promeut l'investissement. Ces constats sont positifs, en particulier comparé à d'autres associations professionnelles en

Éthiopie. Environ 80 % des entreprises notent que l'ambassade des Pays-Bas joue un rôle positif dans le développement du secteur.

En ce qui concerne les syndicats<sup>19</sup>, presque tous les travailleurs en sont membres. Les syndicats négocient avec les employeurs sur les salaires et les conditions de travail, bien qu'ils soient affaiblis par l'afflux constant de main-d'œuvre. Les relations sociales diffèrent d'une entreprise à l'autre.

### 6.3. *Élaboration des politiques*

Trois directives gouvernementales en 2011 et 2012 ont été choisies pour démontrer le processus d'élaboration des politiques, les vues et intérêts divergents qu'elles révèlent. Il s'agit de la nouvelle directive sur l'exportation de la Banque nationale d'Éthiopie, la nouvelle directive sur le fret, et les nouvelles normes d'emballage. Ensemble, ces exemples mettent en lumière la complexité et les tensions, soulignant les idées simplistes au sujet de la « volonté politique ». Même si le processus d'élaboration politique est transparent et participatif, la méfiance mutuelle entre le gouvernement et le secteur privé sera renforcée. La « volonté politique » d'agir affaiblit là où la transparence et la participation aux prises de décision renforcent les intérêts des groupes les plus puissants qui bénéficient du *statu quo*. La manque de « volonté politique » et la captation de l'État sont les deux faces de la même pièce.

#### 6.3.1. La nouvelle directive sur l'exportation

La Banque nationale d'Éthiopie et l'AEDH ont rédigé une nouvelle directive sur les exportations en 2012. Les entreprises ont été consultées et le projet de rédaction discuté, la directive a été mise en œuvre dans des délais de préparation particulièrement courts. L'unité de mesure pour la floriculture a été changé de la tige au poids. De plus, le montant des devises qu'il est possible de rapatrier a été évalué à partir de la moyenne des prix des enchères. Selon l'étude, 69 % des entreprises jugeaient que cette directive n'était pas nécessaire et que la consultation n'avait pas été satisfaisante. 71 % ont également insisté sur le temps trop réduit consacré à la préparation. Concernant les effets du dispositif sur les entreprises, 59 % ont mentionné qu'ils ont été particulièrement négatifs. Parmi les entreprises classées comme mauvais payeurs, plus de la moitié considérait qu'elles avaient été incluses dans cette liste à tort, et que cela résultait d'une erreur ou d'un défaut de coordination entre les bureaux gouvernementaux (BED, BNE<sup>20</sup>, ERCA). Environ 16 % ont reproché à cette classification de causer des retards dans les transactions entre les banques des acheteurs et les banques correspondantes.

Les divergences dans l'interprétation de la directive (que ce soit en lien avec les prix franco à bord [FAB] ou le coût-assurance-fret [c.a.f.]) ont persisté jusqu'à mi-2013. Ce problème a été aggravé par la mise en œuvre particulièrement restrictive des directives sur l'exportation depuis de nombreuses années. La directive actuelle de la Banque nationale d'Éthiopie sur l'exportation préfère des contrôles rigides sur le rapatriement des revenus en devises étrangères à une approche flexible et équilibrée qui favorise les exportations comme le rapatriement des bénéficiaires (NBE, 2012). Les entreprises suggèrent que les actuels permis mensuels d'exportation et les marges admissibles devraient être revus. La Banque nationale d'Éthiopie prétend en effet que les exportateurs ne rapatrient pas leurs devises dans les temps ou en totalité. Par exemple, au 1<sup>er</sup> juin 2012, la Banque nationale d'Éthiopie a ordonné aux banques de ne pas délivrer les permis d'exportation pour le mois à 99 cultivateurs de fleurs. Cependant, le non-respect de la directive actuelle sur l'export ne signifie pas nécessairement que les exportateurs ont des pratiques malhonnêtes. Les expériences d'ailleurs tendent à montrer qu'une balance des paiements particulièrement contrainte peut occasionnellement entraîner une rigidité exagérée de la part du gouvernement vis-à-vis des exportateurs au point de tuer la poule aux œufs d'or.

#### 6.3.2. Les nouvelles normes d'emballage

L'AEDH et les agences gouvernementales associées ont travaillé avec les industries pour développer la capacité des entreprises d'emballage locales et améliorer la qualité de leurs prestations. Presque toutes les entreprises étaient d'accord sur la nécessité d'un tel projet, mais elles ont insisté sur le caractère inadéquat de

---

<sup>19</sup> N.d.T. : *Le syndicalisme en Éthiopie a été largement encadré par le parti au pouvoir, lui donnant une capacité assez faible à faire remonter des revendications allant à l'encontre des directives gouvernementales. Voir à ce sujet : Assefa Bersoufekad, 2003 ; Pellerin, 2018. Pour une perspective historique, voir Samuel Andreas Admasie, 2019.*

<sup>20</sup> N.d.T. : *Banque Nationale d'Éthiopie (en anglais : NBE).*

la consultation et les délais trop courts. 77 % des entreprises ont mentionné une augmentation de leurs coûts liée à l'obligation d'acheter auprès d'un nombre réduit d'usines qui respectaient les normes. La majorité (54 %) reconnaissent néanmoins que cette obligation a réduit le risque de voir les biens périssables endommagés. Les firmes ont donc recommandé que davantage d'usines soient investies dans la production d'emballage pour réduire les prix. Elles ont également insisté pour que l'obligation de passer par ces entreprises soit levée.

### 6.3.3. Nouvelle directive sur le fret

Une nouvelle directive sur le transport aérien a été introduite en 2012. Les intermédiaires logistiques ont été supprimés et un contrat direct entre Ethiopian Airlines et chaque entreprise a été signé. Deux tiers des entreprises soutiennent cette nouvelle directive mais se plaignent à nouveau de l'absence de consultation et du temps dédié à la préparation. Les entreprises souhaitent avoir plus de choix dans les possibilités de transport, elles demandant que la manutention soit améliorée à l'aéroport et que les frais du fret soient réduits. Cet ouvrage a été écrit peu après l'introduction de cette directive, mais d'autres retours (une fois que le nouvel entrepôt frigorifique provisoire a été mis en service) montraient une augmentation de la satisfaction vis-à-vis des prestations d'Ethiopian Airlines.

## 6.4. Les nouveaux défis

### 6.4.1. Une dépendance excessive aux investissements directs étrangers (IDE)

Le rôle des IDE dans la floriculture a été positif non seulement en termes de revenus d'exportation, d'emplois et d'effets de liaison, mais également dans la croissance du secteur. Même les propriétaires d'entreprises locales le reconnaissent. Les résultats de l'étude indiquent que deux tiers des entreprises locales jugent positif le rôle des IDE dans le secteur, que ce soit au travers du transfert de savoir-faire (87,5 %) ou de l'accès aux marchés (69 %) (tableau 5.13).

Réponses	Transfert de technologie et de savoir-faire		Accès aux marchés		Contribution des IDE au développement du secteur	
	Nb d'entreprises	%	Nb d'entreprises	%	Nb d'entreprises	%
<b>Important</b>	11	68,75	7	43,7	12	75
<b>Moyen</b>	3	18,75	4	25	4	25
<b>Faible</b>	2	12,5	5	31,2	–	–
<b>Total</b>	16	100	16	100	16	100

Tableau 5 [5.13]. Perception des entreprises étrangères (FDI) par les entreprises locales. Source : Arkebe Oqubay, 2012. Le taux de réponse est de 90 %

Les effets indirects et les externalités ont été positifs dans la mesure où les entreprises locales ont trouvé l'opportunité d'apprendre des fermes alentours, ou des enchères néerlandaises et des fermes kenyanes. De telles occasions d'apprendre ont été dans de nombreux cas facilitées par les entreprises détenues par des étrangers. Ces entreprises ont facilité la mise en relation avec des obtenteurs néerlandais, des entreprises sous-traitantes en logistique et des infrastructures de commercialisation à l'étranger. Le regroupement des fermes a facilité et encouragé l'apprentissage par la pratique et l'imitation. Cela a aussi permis l'accès à une importante ressource humaine qualifiée (responsables de production, techniciens et ouvriers qualifiés). Récemment, la majorité des entreprises étrangères n'utilisent que de la main-d'œuvre éthiopienne, y compris pour le poste de responsable des fermes. Cependant, la domination des IDE soulève des interrogations dans la mesure où elle rend le secteur dépendant des acteurs étrangers, avec les risques à long terme que cela représente. Une forte dépendance à l'investissement étranger, des marges réduites de négociation avec les investisseurs étrangers, et des effets de liaisons directs restreints entre les entreprises étrangères et locales font partie des

limites de la politique industrielle dans ce secteur. Cela démontre également combien le gouvernement a été timide dans ses efforts pour augmenter le poids des entreprises locales dans la gouvernance, pour améliorer leur savoir-faire technologique et leur faire bénéficier des autres avantages du secteur. Premièrement, on a déjà mentionné que les entreprises détenues par des étrangers ont une contribution plus faible à la prospérité du pays en surestimant les coûts de transport et déclarant des prix de vente plus bas (en passant par des filiales ou des entreprises sœurs). Cela révèle indéniablement la déperdition des bénéfices des échanges internationaux pour le pays. Deuxièmement, les obtenteurs néerlandais vendent habituellement leurs nouvelles espèces haut de gamme en priorité aux entreprises détenues par des étrangers. Troisièmement une partie de ces entreprises étrangères (du fait de leur taille importante, de leurs avantages logistiques, de leur accès aux marchés, et de leurs économies d'échelle) assurent leurs revenus de manière excessive en exploitant leur monopole local. De plus, il est prouvé que les entreprises détenues par des étrangers sont moins enthousiastes vis-à-vis des interventions du gouvernement pour résoudre les défaillances du marché (par exemple concernant le fret aérien ou l'emballage). Il existe d'autres risques associés à ces entreprises sans attache, dont un en l'occurrence apparaît bien réel. Une entreprise (anonyme) a expliqué à l'auteur qu'elle avait décidé de développer sa ferme au Kenya en 2012 plutôt qu'en Éthiopie. Ainsi, bien que le rôle des entreprises étrangères ait été largement positif, il pose des questions fondamentales qui nécessitent une réponse politique de nature à favoriser les acteurs locaux.

#### 6.4.2. Développer des entreprises locales fortes

La question du développement d'entreprises locales privées a été soulevée lors de la seconde réunion du CNCE en février 2004 mais aucune importance particulière ne lui a été donnée dans le plan de croissance et de transformation (Growth and Transformation Plan, 2010-2015). De telles entreprises locales, dans la mesure où elles ont survécu, ont jusqu'à présent fait d'importants progrès (quoiqu'inégaux) (tableau 5.14). Ce résultat positif est à mettre sur le compte des efforts conjoints du gouvernement et de l'industrie.

	<b>Normes internationales</b>	<b>Très bon</b>	<b>Bon</b>	<b>Faible</b>
<b>Productivité (en tiges)</b>	8 kg par m <sup>2</sup>	0	4	14
<b>Gestion des déchets</b>	inférieur ou égal à 5 %	7	7	4
<b>Utilisation optimale des engrais</b>	100 %	3	4	11
<b>Gestion de la chaîne du froid (minimum)</b>	2-3° C	9	9	0
<b>Gestion de la chaîne du froid (maximum)</b>	15° C	11	7	0
<b>Utilisation de la ressource humaine</b>	10 personnes par hectare	0	2	16

Tableau 6 [5.14]. Standard du programme international de renforcement de capacités. Source : calculs de l'auteur à partir des données de l'AEDH (2012b)

Les résultats de l'étude réalisée par l'auteur (Arkebe Oqubay, 2012) montrent qu'il y a eu des progrès dans la gestion de la chaîne du froid et dans la gestion des déchets, alors que la productivité (le taux le plus

haut s'élevait à 6,3 kg/m<sup>2</sup>, avec 15 personnes/hectare) est à la traîne. La disponibilité de professionnels de l'horticulture s'est améliorée au fil du temps avec de nombreux remplacements d'expatriés<sup>21</sup> par des Kenyans et des Indiens. La recherche-développement sur les semences ou les pratiques agricoles et le développement de systèmes de propagation semblent être à un niveau rudimentaire, et une réponse politique appropriée fait encore défaut. Différentes normes et certifications ont été introduites dans l'industrie et la plupart des entreprises y participent et y sont de plus en plus conformes. Ce projet a bénéficié du soutien de l'ambassade des Pays-Bas qui a financé l'intervention d'experts. Les normes concernées sont l'éco-label MPS-A<sup>22</sup>, MPS-SQ<sup>23</sup>, Global G.A.P Certification, Codes of Good Practices, Integrated pesticide management (IPM)<sup>24</sup>. Cependant, les entreprises n'ont pas toutes atteint le même niveau. Par exemple, 14 entreprises ont obtenu la certification MPS de bronze, alors que trois ont déjà atteint la certification d'argent.

Un autre souci majeur est le rôle décroissant des entreprises locales. Du fait des bénéfices potentiels, leurs parts devraient être accrues, ce que des financements devraient rendre possible. Renverser la tendance actuelle nécessite une réponse stratégique. De plus, les entreprises locales continuent à utiliser des intermédiaires plutôt qu'à traiter avec leurs clients finaux, et à se concentrer sur des variétés bas de gamme. Les défis majeurs pour intégrer de nouveaux entrants locaux, et du bon type, restent d'accélérer leur apprentissage et de combler leur retard. De plus, la taille du secteur pourrait être accrue pour renforcer sa compétitivité et exploiter pleinement son potentiel de création d'emploi.

#### 6.4.3. Les défis émergents à l'étape de la croissance

Le secteur floricole était à un état embryonnaire jusqu'à récemment, rencontrant des problèmes spécifiques à son étape de développement. Ainsi, terrain, financement industriel, transport aérien par Ethiopian Airlines et incitations ont joué un rôle crucial durant cette période. Bien que ces dispositifs continuent à être importants à l'étape de la croissance, ils ne seront pas suffisants. L'étape de la croissance a ses propres contraintes et défis qui demandent des politiques appropriées. Par exemple, la mise à niveau en termes de technologie et de techniques de commercialisation pourra être essentielle. Le niveau de productivité en Éthiopie est loin en dessous des normes du secteur, et doit rattraper celui du Kenya, de l'Équateur, mais aussi celui des Pays-Bas. Augmenter le potentiel des effets de liaison existants et futurs est crucial. Cela nécessite de centrer les politiques sur les nouveaux problèmes et de développer des institutions plus adaptées.

Il existe ici deux aspects distincts : le développement de nouveaux projets et celui des entreprises existantes. Jusqu'à présent, seuls 1 500 ha ont été mis en culture. Pour que les entreprises croissent, elles doivent pouvoir recevoir une assistance indispensable en termes de terres, de crédits, et de transport de marchandises. Deuxièmement, diverses politiques et institutions sont nécessaires pour faire face à l'évolution du rôle des entreprises locales, aborder les questions technologiques, le développement des compétences, l'amélioration de la productivité, la diversification des marchés, etc.

## 7. Conclusion

Le secteur floricole éthiopien a montré un développement rapide en termes de revenus en devises étrangères, de diversification des exportations, de création d'emplois et d'effets de liaison. Un éventail de dispositifs et d'institutions a été impliqué, et les résultats prouvent qu'ils ont été largement efficaces. La mise en œuvre s'est mieux déroulée que dans d'autres secteurs, et les institutions de soutien ont été relativement performantes. En dépit de ces progrès, l'ensemble du potentiel du secteur n'a pas été exploité à cause des contraintes de mise en œuvre et de nouveaux défis.

Deuxièmement, la faible latitude des entreprises à supporter de mauvais rendements a participé à conditionner le comportement des groupes d'intérêt du secteur, complétant ainsi les politiques interventionnistes. Les effets de liaison ont pris différentes formes, à savoir des entraînements amonts (sur les emballages), des liaisons aval (le transport aérien et la gestion de la chaîne du froid), horizontaux avec la croissance de l'horticulture, le développement de nouveaux couloirs et d'autres effets indirects. La floriculture

---

<sup>21</sup> N.d.T. : L'auteur sous-entend certainement « des pays du Nord ».

<sup>22</sup> N.d.T. : Milieu Programma Sierteelt, « Programme Environnemental en Floriculture » en français, certification pour les entreprises mettant en œuvre des actions en faveur du développement durable.

<sup>23</sup> N.d.T. : Socially Qualified, « socialement responsable » en français.

<sup>24</sup> N.d.T. : « Lutte anti-parasitaire intégrée » en français.

éthiopienne a en effet favorisé les liaisons et stimulé le développement économique à travers différents mécanismes.

Troisièmement, l'industrie a d'abord été « défrichée » par de petites entreprises locales. D'autres entreprises, en particulier étrangères, leur ont emboité le pas. Ceci contraste fortement avec l'idée communément admise que les investissements directs étrangers et les grandes entreprises jouent un rôle pionnier.

Quatrièmement, les IDE ont néanmoins joué un rôle clé en contribuant au développement technologique et à l'accès au marché. Les entreprises détenues par des étrangers sont en majorité de taille moyenne, des entreprises familiales avec une expérience antérieure dans le secteur. En dépit d'un soutien continu du gouvernement, la part des entreprises détenues localement est restée limitée. Des Éthiopiens ont de plus en plus occupé des postes techniques ou à responsabilité dans les fermes. Ceci plaide pour une plus profonde « éthiopianisation » du secteur, en termes de propriété et de ressources humaines.

Cinquièmement, le processus d'élaboration des politiques a pris un tour particulier (dans la mesure où il se distingue de celui suivi par d'autres industries en Éthiopie) de découverte et d'apprentissage collectif. Cette histoire montre que ce n'est pas seulement le gouvernement qui a sélectionné et aidé des gagnants, mais que les gagnants ont aussi aiguillonné le gouvernement. Ce dernier, au travers de multiples agences telles que le CNCE, l'AEDH, la banque éthiopienne de développement et Ethiopian Airlines, a joué un rôle central et exceptionnel dans le développement du secteur. Les institutions intermédiaires, et en particulier l'association éthiopienne des producteurs et exportateurs horticoles (AEPEH), ont également été actives dans la promotion de la floriculture.

En bref, le rôle central de l'État dans le développement du secteur à travers des politiques et des institutions appropriées, et la présence d'industriels actifs, d'entreprises et d'une association sectorielle ont constitué des facteurs clés de succès. Bien que le potentiel d'évolution du secteur soit immense, le processus déjà réalisé offre également des opportunités d'apprentissage pour le gouvernement et les autres acteurs économiques. Pour information, les résultats montrent également qu'il y a eu différentes lacunes dans la politique industrielle, comme l'incapacité à soutenir la croissance du secteur après 2008, l'absence d'approfondissement technologique et la participation réduite des entreprises détenues localement.

À première vue, la floriculture avec son expansion rapide, semble démontrer l'immense succès d'un État volontariste dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique industrielle. La clarté et la cohérence de cette politique paraît indiquer un fort engagement politique. Cependant, l'expérience de ce secteur offre un bilan plus contrasté qu'un simple « succès » ou « échec » dans une dichotomie binaire « avantage comparatif contre État volontariste ». La performance relative du secteur n'est ni un simple produit d'une politique bien pensée, ni obtenue en dépit de la politique industrielle. *A contrario*, les constats suivants s'imposent.

Tout d'abord, la notion de volonté politique n'est pas heuristique par elle-même, en particulier lorsqu'elle suggère un engagement abstrait (« autonome ») et cohérent à agir sur le secteur. La « volonté politique » ou l'engagement durable dans une stratégie claire sont davantage endogènes à l'économie politique d'un secteur (et à une palette d'autres secteurs, d'institutions et d'intérêts enchevêtrés). Dans l'exemple de la floriculture éthiopienne, et particulièrement comparé aux autres secteurs traités dans cet ouvrage, les résultats démontrent que la politique a été particulièrement efficace du fait de la taille réduite (et de la nouveauté) de l'ensemble des groupes d'intérêts. Cela a simplifié les communications et les relations entre le gouvernement et les intérêts privés. Cependant, comme le secteur a évolué, de nouveaux intérêts et défis ont émergé, les relations sont devenues plus complexes et les fissures dans la cohérence des politiques sont apparues plus visibles.

Ensuite, alors que le secteur a clairement connu des succès significatifs en termes de performance et d'efficacité des politiques, ces succès dans ces deux domaines sont loin de faire l'unanimité. La recherche met en lumière un certain nombre de problèmes pour l'industrie et de sérieuses faiblesses dans l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre. C'est de ces lacunes plus que des succès que les chercheurs comme les décideurs politiques peuvent apprendre.

Troisièmement, cette situation souligne la nécessité pour la politique industrielle d'être spécifique à chaque secteur : ce qui fonctionne pour le ciment pourrait ne pas fonctionner pour la floriculture. Des politiques adaptées à une étape particulière pourraient ne plus l'être plus tard. Comprendre les interactions entre les effets de liaison, l'économie politique et la structure industrielle devrait susciter des potentialités nouvelles pour l'élaboration de politiques efficaces.

Quatrièmement, la recherche éclaire l'importance de l'apprentissage par la pratique, l'émergence constante de défis renouvelés et, dans une certaine mesure, les conséquences non anticipées provoquées par les réponses variées apportées au fil du temps. Cela rend virtuellement impossible de prévoir le résultat des politiques industrielles, au moins en l'absence d'une compréhension finement détaillée de l'économie politique et de la structure industrielle. C'est pourquoi on ne peut pas « contrôler » le probable succès ou échec des politiques à partir de modèles généralisés, qu'ils soient inspirés du « laisser-faire » ou de l'approche structuraliste en économie du développement.

Un mot pour terminer : le dialogue entre le gouvernement et le monde des affaires, ou autrement dit l'apprentissage collectif de l'État et de l'industrie, est essentiel au succès des politiques industrielles, mais il ne réussit que si l'État endosse le rôle actif de pilote. La citation de Mazzucato ci-dessous résume joliment l'esprit de la politique industrielle éthiopienne dans le secteur de la floriculture :

Lorsqu'il n'assume pas un rôle de meneur, l'État devient un pauvre imitateur des comportements du secteur privé, plutôt qu'une réelle alternative. Il est un partenaire clé du secteur privé – souvent plus audacieux, acceptant de prendre des risques que le monde des affaires refuserait [...]. L'État ne peut pas et ne devrait pas courber l'échine aussi facilement devant les groupes d'intérêts qui recherchent des aides financières, des rentes et des privilèges superflus comme des réductions d'impôts. Il devrait rechercher à travailler de façon dynamique avec ces groupes d'intérêt, pour accompagner la croissance et le changement technologique. (Mazzucato, 2013 : 5-6)

## **Bibliographie**

AISSERGE J. & BACH J.-N., 2018, « L'Éthiopie d'Abiy Ahmed Ali : une décompression autoritaire », *Observatoire de l'Afrique de l'Est*, Note 7.

AMSDEN A. H., 2011 [1989], *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press.

AREGAWI BERHE, 2009, *A Political History of the Tigray People's Liberation Front (1975-1991)*, Los Angeles, Tsehai Publishers.

ARKEBE OQUBAY, CRAMER C., CHANG H.-J. & KOZUL-WRIGHT R. (ed.), 2020, *The Oxford Handbook of Industrial Policy*, Oxford, Oxford University Press.

ARKEBE OQUBAY & LIN J.-Y. (ed.), 2019, *China-Africa and an Economic Transformation*, Oxford, Oxford University Press.

ARKEBE OQUBAY, 2012, *Quasi census (Number 1-150), site observations (Number 1-50) and interviews (Number 1-200) with selected firms in cement, floriculture, leather and leather products sectors, and related stakeholders*, unpublished.

ASSEFA BERSOUFEKAD, 2003, *Ethiopia Trade Union. Country Report*, Addis Ababa, Fredrick Ebert Stiftung.

BACH J.-N., 2012, « “Le roi est mort, vive le roi” : Meles Zenawi règne, mais ne gouverne plus », *Politique africaine*, 128 (4), 143-158.

BAYARD J.-F., 1991, « La problématique de la démocratie en Afrique noire : “La Baule, et puis après?” », *Politique africaine*, 43, 5-20.

BLUM A. & MESPOULET M., 2003, *L'anarchie bureaucratique. Statistique et pouvoir sous Staline*, Paris, La Découverte.



- CBI, 2002, 'Cut Flower and Foliage', *EU strategic Marketing Guide*, Centre for Promotion of Imports from Developing Countries, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands, available online [URL: <https://www.cbi.eu/sectors/cut-flowers-foliage/>].
- CBI, 2013, *Cut flowers market information*, Center for Promotion of Imports from Developing Countries, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands, available online [URL: <https://www.cbi.eu/sectors/cut-flowers-foliage/>].
- CHANDLER A., 2004, *Scale and Scope: The dynamics of industrial capitalism*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- CHERU F., CRAMER C., ARKEBE OQUBAY (ed.), 2019, *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- CLAPHAM C., 2006, "Ethiopian Development: The Politics of Emulation", *Commonwealth and Comparative Politics*, 44 (1), 137-150.
- CLAPHAM C., 2018, "The Ethiopian developmental state", *Third World Quarterly*, 39 (6), 1151-1165.
- CNUCED-ONUDI, 2011, *Le développement économique en Afrique. Rapport 2011. Promouvoir le développement industriel en Afrique dans le nouvel environnement mondial*, Nations Unies, New-York/Genève, available online [URL: [https://unctad.org/fr/Docs/aldcafrica2011\\_fr.pdf](https://unctad.org/fr/Docs/aldcafrica2011_fr.pdf)].
- CORCUFF P., 2011, « Le savant et le politique », *SociologieS*, La recherche en actes, Régimes d'explication en sociologie, <http://sociologies.revues.org/3533>.
- CRAMER C., JOHNSTON D., OYA C., SENDER J., 2014, *Fairtrade, Employment and Poverty Reduction in Ethiopia and Uganda*, Final Report to DFID, SOAS, University of London, London, available online [URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089f540f0b64974000344/FTEPR-Final-Report-19-May-2014-FINAL.pdf>].
- CENTRAL STATISTICAL AGENCY (CSA), 2011, *Report on large scale manufacturing and electricity industry survey*, Statistical bulletin 531, Addis Ababa.
- DESROSIERES A., 2000, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris : La Découverte.
- DE WAAL A., 2013, "The theory and practice of Meles Zenawi", *African Affairs*, 112 (446), 148-155.
- DINH H. T., PALMADE V., CHANDRA V. & COSSAR F., 2012, *Light Manufacturing in Africa: Targeted policies to enhance private investment and create jobs*, Washington DC, World Bank.
- DLV, 2012, *Quantitative unified Information*, DLV consultancy to Ethiopian Horticulture sector.
- EHDA (AEDH), 2011a, *Export performance report of 2011*, Amharic version, Addis Ababa.
- EHDA (AEDH), 2011b, *Guidelines of the value chain of floriculture export*, Addis Ababa.
- EHDA (AEDH), 2011c, *The 2011 horticulture sector report*, Addis Ababa.
- EHDA (AEDH), 2012a, *EHDA Statistical Bulletin 01, October*, Addis Ababa.
- EHDA (AEDH), 2012b, *Report to National Export Coordinating Committee*, Addis Ababa, unpublished.

- EHDA (AEDH), 2012c, *New Approach to Market Ethiopian Flowers in the Russian Federation*, Addis Ababa.
- EHDA (AEDH), 2013, *Labour records on firms and summary review*, Addis Ababa.
- ENTEN F., 2017, « Temporalités des systèmes d’alerte précoce et extraversion de l’État éthiopien (2003-2016) », *Politique africaine*, 145 (1), 65-83.
- EVANS P., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- FDRE, 2008, *The Regulation for the establishment of Ethiopian Horticulture Development Agency*, Regulation N°152/2008, FDRE Council of Ministers.
- FLORAHOLLAND, 2010, *Abridged 2010 Annual Report*, available online [URL: <http://floraholland.com>].
- FLORAHOLLAND, 2012, *Annual Report 2011*, available online [URL: <http://floraholland.com>].
- FLORAHOLLAND, 2014, *FloraHolland books small profits in turbulent year for the floriculture industry*, Press Release.
- FROBERT L. & FERRATON C., 2003, « Albert Otto Hirschman : les fondements d’une société démocratique de marché », *L’Économie politique*, 20 (4), 89-99.
- GLOBAL DEVELOPMENT SOLUTIONS (GDS), 2006, *An overview of the integrated value chain analysis and selected strategic sectors in Ethiopia*, PowerPoint presented for the government of Ethiopia and the World Bank, Addis Ababa, 23 May.
- HEINICH N., 2006, « La sociologie à l’épreuve des valeurs », *Cahiers internationaux de sociologie*, 121, 287-315
- HIBOU B. & SAMUEL B., 2011, « Macroéconomie et politique en Afrique », *Politique africaine*, 124 (4), 5-24.
- HIRSCHMAN A. O., 1967, *Development Projects Observed*, Washington DC, Brookings Institution.
- JERVEN M., 2013, *Poor numbers: How we are misled by African development statistics and what to do about it*, New York, NY, Cornell University Press.
- JOHNSON C., 1982, *MIT and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.
- KALINOWSKI I., 2005, « Leçons wébériennes sur la science et la propagande », in Weber M., *La Science, profession et vocation*, Marseille, Éditions Agone, 61-273.
- LEFORT R., 2012, “Free market economy, ‘Developmental State’ and party-state hegemony in Ethiopia: the case of ‘model farmers’”, *Journal of Modern African Studies*, 50 (4), 681-706.
- LEFORT R., 2015, « The Ethiopian Economy. The Developmental State vs the Free Market », in Prunier G. & Ficquet É. (ed.), *Understanding Contemporary Ethiopia. Monarchy, Revolution and the Legacy of Meles Zenawi*, London, Hurst, 357-394.

- LIN J. & HA-JOON C., 2009, “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang”, *Development Policy Review*, 27 (5), 483-502.
- MAZZUCATO M., 2013, *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*, London, Anthem Press.
- MELESE AYELECH TIRUWHA & HELMSING A. H., 2010, “Endogenisation or enclave formation? The development of the Ethiopian cut flower industry”, *Journal of Modern African Studies*, 48 (1), 35-66.
- NALLET C., 2014, 5 juin, « Quelle success story pour l’Éthiopie : L’Afrique en questions n° 18 », *Editoriaux de l’Ifri* [URL : <https://www.ifri.org/fr/publications/editoriaux/lafrique-questions/lafrique-questions-ndeg-18-success-story-lethiopie>].
- NALLET C., 2015, *Classes moyennes éthiopiennes : étude empirique d’une assignation catégorielle incertaine*, thèse de doctorat, Université de Bordeaux.
- NAUDET, J.-D., 2000, Les « guignols de l’info ». Réflexions sur la fragilité de l’information statistique, Jacob, J.-P. (dir.) *Sciences Sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Cahiers de l’IUED, p. 31-55.
- NBE, 2012, *NBE Letter to all banks, List of Flower Exporters with Outstanding Commitment From May 12, 2008 to April 30, 2012. FEMRMD/745/12*, National Bank of Ethiopia, Addis Ababa.
- DE FROOT N., 1998, *Floriculture World Trade: Trade and Consumption Patterns*, Agricultural Economics Research Institute (LEIDCO), The Netherlands.
- OGIEN A., 2010, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l’action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, 5 (1), 19-40.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1995, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala.
- PERRIN-JOLY C., 2020, « Entreprendre une enquête, conduire un business en Éthiopie : quand l’incertitude structure le travail de la recherche en contexte autoritaire », *Recherches Qualitatives*, 39 (1), 62-83.
- PERRIN-JOLY C., 2020b, « Le secteur floricole éthiopien au prisme de l’emploi féminin : marche-pied, impasse ou planche de salut », *Annales d’Éthiopie*, 33 (à paraître).
- PELLERIN C., 2018, *The politics of public silence: civil society–state relations under the EPRDF regime*, PhD Dissertation, London School of Economics and Political Science (LSE).
- PLANEL S. & BRIDONNEAU M., 2015, « Glocal Ethiopia. Échelles et repositionnements des pouvoirs », *EchoGéo*, 31.
- VAN DE WALLE N., LABROUSSE A., OYA C. & JERVEN M., 2014, « Autour d’un livre: Morten Jerven, *Poor Numbers. How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*, Ithaca / Londres, Cornell University Press, coll. « Cornell Studies in Political Economy », 2013, 176 pages », *Politique africaine*, 133 (1), 177-199.
- RODRIK D., 2004, *Industrial Policy for the 21st Century*, Cambridge, MA, Harvard University, available online [URL : <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>].

RIKKEN M., 2011, *The global competitiveness of the Kenyan flower industry*, Prepared for the Fifth Video Conference on the Global Competitiveness of the Flower Industry in Eastern Africa, World Bank Group Kenya Flower Council, available online  
[URL:<http://www.kenyaflowercouncil.org/pdf/VC5%20Global%20Competitiveness%20Kenyan%20Flower%20Industry%20-%20ProVerde.pdf>].

SAMUEL ANDREAS ADMASIE, 2019, *Dynamics of Assertive Labour Movementism in Ethiopia: Organised Labour, Unrest and Wages in a Socio-Historical Perspective*, PhD Dissertation, University of Pavia/University of Basel, available online [URL: <https://edoc.unibas.ch/76747/4/Dissertation%20-%20edoc.pdf>].

SCHWARTZ H., 2010, *States versus Markets: The emergence of a global economy*, New York, Palgrave Macmillan.

SINGH A., 2011, “Comparative advantage, industrial policy and the World Bank: back to first principles”, *Policy Studies*, 32 (4), 447-460.

SUTTON J.& KELLOW N., 2010, *An Enterprise Map of Ethiopia*, London, International Growth Center, London Publishing Partnership.

YOUNG J., 1997, *Peasant Revolution in Ethiopia. The Tigray People’s Liberation Front, 1975–1991*, Cambridge, Cambridge University Press.

MELES ZENAWI, 2012, “States and Markets: Neoliberal Limitations and the Case for Developmental State”, in Noman A., Botchwey K., Stein H. & Stiglitz J. E. (ed.), *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*, Oxford, Oxford University Press.