

Les zones économiques spéciales et le foncier : revue des tendances globale

par Thierry Berger¹ et Lorenzo Cotula², janvier 2023

Les zones économiques spéciales (« ZES ») sont des zones géographiques où les règles applicables aux entreprises sont différentes de celles en vigueur dans le territoire national. Cette fiche s'appuie sur une étude du Comité sur les ZES, qui a examiné au niveau mondial et au niveau local à Madagascar et au Sénégal les tendances qui influent sur les ZES, y compris les cadres politiques et législatifs à l'origine desdites tendances. L'étude a inclus une analyse comparative des textes législatifs pertinents de dix pays (Afrique du Sud, Bangladesh, Costa Rica, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Myanmar, République dominicaine, Sénégal et Thaïlande). Elle a fait l'objet d'un rapport général ainsi que de deux rapports complets concernant respectivement Madagascar et le Sénégal. Cette fiche présente un résumé des principales tendances globales observées.

LE CONCEPT DE « ZES »

● Des régimes d'exception visant à capter les investissements privés

De nombreux facteurs conduisent à la concentration d'activités industrielles dans des zones stratégiques. Par exemple, la disponibilité des infrastructures ou des ressources naturelles peuvent dicter l'emplacement d'activités productives. De même, des entreprises d'un même secteur économique, ou complémentaires au sein d'une même chaîne de valeur, peuvent gagner des avantages compétitifs en se regroupant sur le même territoire. Sur la base de ces constats, de nombreux États ont mis en œuvre des mesures politiques pour promouvoir ces grappes d'entreprises, en investissant dans des infrastructures, la formation, la recherche et le développement.

Le concept de « ZES » peut se traduire par une vaste gamme de configurations institutionnelles et de dénominations. Cependant, il ne se limite pas aux investissements publics dans les infrastructures ou le savoir-faire : en visant l'attraction d'entreprises, les ZES entraînent l'établissement de mécanismes juridiques et/ou institutionnels spécifiques qui diffèrent de ceux qui prévalent dans le reste du territoire national sur des questions telles que la fiscalité, les douanes, le travail et

l'environnement. Le concept de ZES se distingue donc par sa forte dimension juridique, notamment à travers l'établissement de « régimes d'exception ».

Les politiques publiques relatives aux ZES peuvent avoir des objectifs multiples, mais elles justifient souvent de tels régimes spéciaux afin de promouvoir l'investissement privé pour favoriser le développement économique, en particulier dans le secteur industriel. Les cadres politiques et législatifs de ZES semblent viser des entreprises d'une certaine taille, en ayant pour effet l'exclusion des petits exploitants agricoles et commerçants.

● Un bilan souvent mitigé des programmes de ZES

Les programmes de ZES sont en plein boom mais leur conception et leur mise en œuvre n'est pas sans difficultés. Ceux qui soutiennent les projets de ZES promettent de la croissance, des emplois et l'augmentation des exportations. Cependant, les études de terrain au Sénégal et à Madagascar témoignent des bilans souvent



¹ Juriste et chercheur associé au programme « Droit, économies et justice » à l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED).

² Juriste, chercheur principal et chef d'équipe du programme « Droit, économies et justice » à l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED).

mitigés des programmes de ZES, en ce qui concerne à la fois leur mise en œuvre et leurs résultats. La revue de la littérature globale donne également des indications relatives aux résultats des ZES dans le monde. Elles ont eu un succès relatif dans certains pays où elles leur ont permis d'accroître les exportations et de devenir un acteur important dans des secteurs tels que l'habillement. Mais ces succès peuvent parfois s'accompagner de conflits, notamment en ce qui concerne les conditions de travail comme au Kenya, en Éthiopie et au Bangladesh. Dans certains pays, une législation spéciale limite l'application dans les ZES des lois nationales en matière de droit du travail.

RETOMBÉES FONCIÈRES DES ZES

● Des impacts fonciers directs et indirects

Si les aspects économiques des ZES sont relativement bien documentés, ce n'est en général pas le cas des questions foncières. Les ZES peuvent avoir des impacts fonciers non seulement directs, mais également indirects. Les impacts directs relèvent de l'emprise foncière des ZES, souvent sous forme d'expropriation pour cause d'utilité publique. En effet, les législations nationales donnent souvent à l'État le pouvoir d'exproprier – pour des motifs « d'intérêt public » ou « d'utilité publique » – des terres valorisées par des populations locales, pour faciliter l'installation d'investisseurs. Les régimes d'exception font que l'on constate d'ailleurs parfois des écarts dans les cadres relatifs aux ZES par rapport aux règles et procédures concernant la gouvernance foncière, y compris le caractère automatique d'utilité publique accordé lors de la

LES OBJECTIFS DES ZES DANS LES CADRES DE DIX PAYS DANS LE MONDE

Les cadres politiques et législatifs de dix pays étudiés ont tous des buts multiples mais on peut observer des objectifs communs : ils ont tous inscrit la promotion des exportations, alors que neuf d'entre eux font référence à l'objectif d'attirer des investissements (étrangers et/ou domestiques), et huit à la création d'emploi. Le développement des centres urbains, le développement économique et l'industrialisation figurent également parmi les objectifs de huit pays.

On peut cependant noter des changements de cap dans certains pays – notamment au Kenya, au Bangladesh, en Thaïlande et en Afrique du Sud – lesquels ont abandonné l'accent exclusif mis sur les exportations au profit d'approches plus globales prenant en compte à la fois les marchés domestiques et ceux d'exportation, ainsi que les investissements nationaux et étrangers. Dans un pays, la République dominicaine, cette réorientation est directement liée à l'application des règles de l'Organisation mondiale du commerce.

CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES ET DÉNOMINATIONS DES ZONES DÉDIÉES À L'INVESTISSEMENT

Les zones dédiées à l'investissement peuvent inclure des zones franches d'exportation, des zones de libre-échange, des zones industrielles et des parcs agro-industriels. Par ailleurs, on peut trouver dans les législations nationales des définitions particulières ou des nomenclatures spécifiques, telles que « zones d'investissement », « zones d'émergence ». À Madagascar, le terme « ZES » désigne du point de vue législatif un dispositif particulier parmi d'autres. Les dix pays étudiés reflètent cette grande diversité d'approches. Au Kenya, au Bangladesh et à Madagascar, une accumulation de la législation et des institutions au fil des ans a donné lieu à la création de plusieurs régimes relatifs aux ZES qui s'appliquent en même temps.

création d'une ZES, avant même que le moindre projet d'investissement ne soit identifié.

L'établissement de ZES peut également donner lieu à des répercussions *indirectes* sur les rapports fonciers, en accélérant les pressions sur les terres, ainsi que les processus de commercialisation, de spéculation foncière et d'expulsions forcées, bien au-delà du périmètre des ZES. Cet aspect a été documenté dans certains contextes. C'est le cas de l'Inde par exemple où des promoteurs immobiliers auraient

acheté des terres publiques privatisées pour les revendre en faisant une forte plus-value.

Les ZES ont souvent une empreinte foncière plus faible, qu'elle soit directe ou indirecte, par rapport aux investissements à grande échelle tels que les plantations agro-industrielles. Cependant, comme elles sont fréquemment situées à proximité des centres urbains et des infrastructures clés, elles peuvent exacerber les pressions foncières dans des endroits où elles sont déjà intenses.

EXEMPLES D'ÉCARTS DANS LES CADRES RELATIFS AUX ZES PAR RAPPORT AUX RÈGLES ET PROCÉDURES CONCERNANT LA GOUVERNANCE FONCIÈRE

La loi sénégalaise relative aux ZES exige pour l'établissement de ZES, le respect des « droits fondamentaux » des populations locales et des groupes sociaux vulnérables – mais sans préciser quels droits sont « fondamentaux » comparés à ceux énoncés dans la Constitution. Par ailleurs, au Sénégal et au Bangladesh, la législation sur les ZES prévoit que lors de la création de ZES, « l'intérêt public » ou le caractère « d'utilité publique » pour l'expropriation de terres soient automatiques. Au Sénégal et à Madagascar, les investisseurs qui opèrent dans les ZES ont droit à une indemnisation « prompte » ou « sans délai » en cas d'expropriation, une condition qui ne figure pas dans leurs Constitutions respectives.



Vue aérienne de la ZES de Sandiara (Sénégal) © Enda Pronat

● Des processus souvent contestés

Ces retombées foncières sont telles que la création de ZES est souvent associée à un certain nombre de contestations et de conflits. Des litiges peuvent également survenir lorsque l'on change l'usage des terres, de l'agricole à l'industriel ou l'habitation, ou que l'on exproprie des habitations ou des fermes. Ainsi en Thaïlande, des communautés locales sont descendues dans la rue pour exiger le retrait d'un projet de zone indus-

trielle au motif qu'elles n'avaient pas été consultées et que le projet impacterait leurs habitations, moyens de subsistance, et l'environnement.

Des représentants de populations qui ont fait l'objet d'expropriations dans le cadre de programmes de ZES ont intenté des procédures de règlement des litiges aux niveaux national et international pour augmenter la pression sur les personnes concernées et demander une compensation appropriée et le retrait de l'octroi de terres aux investisseurs : ce fut

le cas au Cambodge et en Inde où des plaintes ont été déposées respectivement devant le conseiller-médiateur de la Société financière internationale et des tribunaux nationaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les résultats de la recherche permettent de formuler plusieurs recommandations :

- **Engager une réflexion publique approfondie et participative sur les stratégies de développement afin de guider toute politique relative aux ZES.** Tout choix en matière de politique de ZES devrait répondre à des objectifs de développement clairs et concertés, identifiés de façon participative et contribuant en particulier à améliorer les moyens de subsistance des populations locales. Cette perspective politique devrait concerner la politique industrielle, agricole et tenir compte de la politique foncière, des stratégies d'aménagement du territoire et du respect des droits des populations.

- **Éviter d'instaurer des « régimes d'exception »,** qui soulèvent des difficultés importantes, notamment dans des domaines où les droits humains sont en jeu, comme dans les domaines du foncier et du droit du travail. Tout programme de ZES devrait assurer un plein exercice des droits humains dans les ZES, y compris le droit du travail et les droits fonciers.

- **S'éloigner d'une approche de zones fermées au profit d'un espace plus ouvert qui crée des opportunités pour les populations locales.** De nombreux programmes ZES ont créé des espaces fermés réservés aux investisseurs à grande échelle. Cependant, une zone pourrait regrouper

une large gamme d'opérateurs, y compris des exploitants, des entrepreneurs et des commerçants de petite taille. Les entreprises à petite échelle, à forte intensité de main-d'œuvre et ancrées dans un territoire sont souvent de grandes créatrices d'emplois et permettent de préserver les moyens de subsistance des populations. Des configurations institutionnelles innovantes pourraient permettre aux petits opérateurs d'opérer dans les zones, et faciliter et coordonner l'émergence d'une mosaïque d'activités dans la même zone. Cette approche permettrait également d'inscrire tout programme de ZES dans les dynamiques territoriales et de promouvoir les marchés domestiques et la valorisation des produits locaux.

● **Reconnaître les détenteurs de droits fonciers légitimes, et les inclure tout au long du processus de décision lors de l'élaboration du programme, de la création et de la gestion des ZES.**

Toute création de ZES doit faire l'objet d'une enquête foncière et respecter les droits fonciers légitimes, conformément aux normes et standards internationaux en la matière, y compris les traités internationaux de protection des droits humains et les Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux

forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Lesdits détenteurs doivent être associés aux processus de décision au moment de la création et de la gestion de ZES. Toute acquisition foncière doit faire l'objet d'une indemnisation adéquate en s'assurant de l'amélioration ou de la restauration des moyens de subsistance des populations impactées. Dans le cas des peuples autochtones, le droit et les standards internationaux exigent le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

● **Assurer la transparence et la redevabilité à chaque étape.** Cela concerne, par exemple, la publication des projets de textes relatifs aux ZES, mais aussi, en termes plus opérationnels, des options concernant les sites d'installation, le processus de sélection des opérateurs et la gestion des relations foncières. En outre, des mécanismes efficaces et accessibles de communication et de réclamation tout au long du cycle de vie de la zone sont nécessaires pour garantir que les problèmes sont rapidement identifiés, traités et, le cas échéant, corrigés. ●

POUR ALLER PLUS LOIN

>> Comité technique « Foncier & développement », 2022, *Les zones économiques spéciales et le foncier : tendances globales et incidences locales au Sénégal et à Madagascar*, Paris, AFD, disponible en [français](#) et en [anglais](#).

>> Comité technique « Foncier & développement », 2022, *Les zones économiques spéciales (ZES) au Sénégal : caractéristiques, incidences foncières et socio-économiques*, Paris, AFD disponible sur : <https://www.foncier-developpement.fr/publication/zones-economiques-speciales-zes-au-senegal-caracteristiques-incidences-foncieres-et-socio-economiques/>

>> Comité technique « Foncier & développement », 2022, *Les zones dédiées à l'investissement à Madagascar (ZEF, ZII, ZES, ZIA) : caractéristiques et incidences foncières*, Paris, AFD, disponible sur : <https://www.foncier-developpement.fr/publication/zones-dediees-a-linvestissement-a-madagascar-zef-zii-zes-zia-caracteristiques-et-incidences-foncieres/>

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr

RÉDACTION

Thierry Berger – IIED : thierry.berger@iied.org
 Lorenzo Cotula – IIED : lorenzo.cotula@iied.org

COMITÉ DE RELECTURE

Amel Benkahla – Gret, secrétariat du Comité Foncier : benkahla@gret.org

