

Zones économiques spéciales et foncier

**Tendances globales et incidences locales
au Sénégal et à Madagascar**

Septembre 2022



Zones économiques spéciales et foncier

**Tendances globales et incidences locales
au Sénégal et à Madagascar**

La rédaction de ce rapport et la mise en œuvre du projet de recherche qui est à son origine ont été pilotées par Lorenzo Cotula et Thierry Berger (IIED), Perrine Burnod (Cirad), El Hadji Faye (Enda Pronat), Sidy Mohamed Seck (UGB) et Amel Benkahla (Gret/CTFD).

Ont participé à la recherche conduite au Sénégal et à la rédaction du chapitre correspondant : Sidy Mohamed Seck (UGB), El Hadji Faye (Enda pronat), Kader Fanta Ngom (consultant), Alpha Ba (ENSA), Djibril Diop (ISRA) et El Hadji Malick Sylla (UGB); pour Madagascar : Perrine Burnod (CIRAD), Heriniaina Rakotomalala (CIRAD), Valérie Andriamanga (CIRAD) et Lydia Razanakolona (CIRAD) avec les commentaires de Mamy Rakotondrainibe (Collectif Tany).

Ont porté la collecte de données sur le terrain au Sénégal : El Hadji Samba Sow (Enda Pronat), Bou Mohamed Fall (UGB) et Amadou Lamine Diallo (UGB).

Ont également contribué par leurs commentaires écrits ou oraux : Sigrid Aubert, Mathieu Boche, Jean-Philippe Colin, Patrick d'Aquino, Benoît Faivre-Dupaigre, Mamadou Fall, Jean-Luc François, Ibrahima Ka, Danièle Kintz, Philippe Lavigne Delville, Pablo Luna, Étienne Mamelli, Isabelle Manimben, Michel Merlet, Vatché Papazian, Charlotte Ravaux, Camille Richebourg, Caroline Plançon, Sina Schlimmer, Marc Totté et Camilla Toulmin.

La diversité des participants, de leurs préoccupations et de leurs positions personnelles est à l'origine de la richesse de ce travail.

Le rapport a été présenté lors d'une réunion élargie de restitution, le 7 décembre 2021, qui a mobilisé les membres du Comité technique « Foncier et développement ». Il ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'administration française. Le rapport a été rédigé en français ; Lou Leask l'a traduit dans cette version anglaise. Les deux versions, française et anglaise, peuvent téléchargées sur le portail « Foncier et développement » (www.foncier-developpement.fr). ●

Relecture éditoriale : Alice Yonnet-Droux

Mise en page : Nancy Cossin

Imprimé par l'imprimerie ISI Print (France), septembre 2022

Imprimé sur papier recyclé.

PRÉFACE

Développer notre industrie et nos services est plus que légitime. Il s'agit même d'un impératif pour nos pays. Mais cette urgence à engager les transformations structurelles de nos économies qu'attendent les populations ouest-africaines et notamment notre jeunesse nous engage-t-elle pour autant à suivre des modèles importés d'ailleurs ? À mettre en concurrence nos territoires pour offrir aux investisseurs étrangers les conditions les plus attractives possibles, parfois au détriment des droits des communautés locales ?

Ce travail engagé sur les Zones Économiques Spéciales (ZES) par le Comité technique « Foncier & Développement », nous invite à nous poser ces questions. Constitué d'experts pluridisciplinaires, le Comité a soutenu des études portées par les sociétés civiles sénégalaises et malgaches, accompagnées d'experts nationaux et internationaux qui ont étudié les impacts fonciers et conséquences pour les populations locales du déploiement continu de ces zones à régime d'exception. Ces travaux réalisés sur 18 mois sont basés sur une revue de la littérature internationale, une analyse comparative des textes législatifs de dix pays, des études de cas détaillées à travers des enquêtes de terrain et sur la conduite de nombreux entretiens avec les parties prenantes concernées.

Au moment où l'Afrique s'engage dans un grand chantier fondamental visant à approfondir son intégration régionale et continentale à travers la zone de libre-échange continentale africaine (Zelcaf), il est nécessaire de nous poser la question des modèles qui nous permettront de tirer le meilleur parti de nos potentialités. Est-ce à travers le développement de zones d'exception où notamment l'accès au foncier, la fiscalité et le droit du travail sont souvent en-deçà des règles que prévoient les lois nationales, que nous y arriverons ? En tout cas, ces dispositifs se déploient rapidement dans plusieurs pays africains sous l'impulsion de certains chefs d'État qui voient dans ces dispositifs une continuité avec les approches prônées par certaines institutions internationales et la stratégie d'expansion économique de pays tels que la Chine, partenaire économique de plus en plus imposant sur le continent. Mais est-ce pour autant la meilleure voie à suivre ? À quelles conditions ce type de modèle peut être profitable pour les États et pour les populations ?

Une analyse objective dénuée de tout préconçu idéologique peut nous aider à répondre à cette question. Dans quelles optiques sont créées les ZES ? Comment ces ZES s'articulent-elles avec le triptyque « États, territoires et sociétés », triptyque qui est au cœur de la légitimité des pouvoirs publics et de l'inclusion économique et sociale des populations ? Les formes d'extraterritorialité que semblent promouvoir les ZES sont-elles compatibles avec le contrat social endogène fondé sur la transparence de la gouvernance que réclament de plus en plus les sociétés civiles africaine ? Comment le foncier proposé aux entreprises a été mobilisé ? Que sont devenues les populations qui en tiraient auparavant leurs moyens d'existence ? Combien d'emplois ont été créés et de quelle qualité ? Qui en a bénéficié ? Quelles sont les retombées liées à la création de ces zones pour les territoires et pays concernés ?

Les analyses présentées ici montrent des résultats en termes de développement économique pour le moins mitigés. La manière dont ont parfois été niés les droits fonciers locaux des populations qui valorisaient auparavant ces territoires est également préoccupante. Dans la grande majorité des cas, au sein des zones qui ont fait l'objet d'une recherche sur le terrain, les indemnités proposées sont dérisoires au regard des pertes de moyens d'existence que subissent ces expulsés. Malgré la volonté politique initiale, certains responsables politiques vont même jusqu'à affirmer que « ça ne marche pas ». Alors que faire ?

C'est toute la question des rapports que l'État entretient avec les terres de son territoire et leurs modes d'appropriation que soulève ce travail. Il démontre la part encore importante d'héritage colonial qui régit les rapports des hommes à propos de la terre. Il s'avère difficile pour les États de sortir du principe de domanialité et d'imaginer d'autres possibles favorisant plutôt la coopération entre acteurs des territoires et la gestion de ressources collectives par une approche par les communs.

Est-il nécessaire pour promouvoir un développement économique rapide de créer des zones d'accueil et d'investissement prioritaire définies par les États eux-mêmes, constituant des sortes d'enclaves sur les territoires ? Qui bénéficie alors réellement de la rente foncière liée à l'aménagement de ces zones et aux conditions préférentielles qui s'y exercent ? Est-ce que les investissements qu'y consentent les États leur reviennent et contribuent à améliorer le bien-être national ? Comment garantir que ce mode de développement ne pose pas les germes de conflits à venir, sous-tendus par un sentiment d'injustice et d'exclusion de certaines populations locales qui se sentiraient dépossédées de leurs terres ? De certaines entreprises nationales tournées vers les marchés intérieurs qui pourraient se sentir concurrencées de manière déloyale ?

Les analyses produites ici invitent à imaginer d'autres chemins, dans lesquels se sont déjà engagés de nombreux élus locaux, entreprises, organisations socio-professionnelles, organisations communautaires de base fondés sur un développement territorial intégré. Une vision de l'aménagement du territoire qui s'appuierait sur une mosaïque d'activités, permettant à chaque catégorie d'acteurs, à chaque maillon des systèmes de production locaux de jouer sa partition et de se renforcer dans ses interactions avec les autres acteurs du territoire. Ce type d'approche a également besoin d'être soutenu et promu par les États. Tout ce qui peut renforcer la cohésion entre acteurs de nos territoires pour offrir à notre jeunesse un avenir désirable doit être au centre de notre action. Une action fondée sur une recherche permanente d'équité sociale et préservant nos écosystèmes naturels, loin de l'économie extravertie de rente et de prédation qui est l'alibi commode mobilisé par certains « développeurs » pour faire face aux urgences africaines. C'est tout le sens de mon engagement comme Commissaire à l'Agriculture, aux ressources en eau et à l'environnement au sein de l'UEMOA. ●

Kako Nubukpo, commissaire à l'Agriculture,
aux ressources en eau et à l'environnement
au sein de l'UEMOA

SOMMAIRE

7	Liste des sigles
9	Introduction
13	CHAPITRE 1. Examen des tendances globales concernant les ZES
13	Cadres politiques et juridiques généraux support ou cadre des ZES
16	Tendances générales concernant la création et la mise en œuvre de ZES
18	Performances et retombées socio-économiques
21	Aspects fonciers des ZES
25	CHAPITRE 2. Les ZES et le foncier : le cas du Sénégal
25	Introduction et cadrage
25	- Contexte historique, cadre politique et émergence des ZES au Sénégal
26	- Objectifs de l'étude et démarche méthodologique
28	Vue d'ensemble des ZES au Sénégal
28	- Le cadre juridique de la création des ZES : présentation
29	- Un régime juridique spécifique
33	- Dispositif institutionnel de gouvernance des ZES
34	ZES et problématique foncière
36	État de mise en œuvre et impacts généraux des ZES
36	- Zone économique spéciale de Sandiara
37	- Zone économique spéciale intégrée de Diass
37	- Plateforme industrielle internationale de Diamniadio
38	- Analyse comparative et impacts généraux des ZES
43	Conclusion
44	Recommandations
44	- Sur le plan socio-économique et environnemental
45	- Sur le point sociojuridique et administratif

49 **CHAPITRE 3. Les ZES et le foncier : le cas de Madagascar**

49 Introduction

51 Le cadre légal foncier pour les zones d'investissement

51 - Les terres pour créer des zones d'investissement

52 - Les voies d'accès au foncier selon les lois foncières

53 - Les voies d'accès au foncier selon les textes sectoriels

53 - Expropriation et recasement pour les détenteurs de droits

54 Zones d'investissements dédiées aux entreprises de services et de transformation

54 - Une succession de zones non encore réalisées

56 - Une diversité en apparence mais des structures institutionnelles, des régimes et des questions similaires

57 - Les impacts des zones dédiées aux entreprises de transformation et de services

59 Zones d'investissements agricoles et agropoles

59 - Les tentatives successives

61 - Des réalisations limitées

63 - Les impacts des zones dédiées à l'agriculture

67 Les pistes de réflexion pour faciliter l'accès à la terre

71 **Conclusion**

75 **Bibliographie**

80 **Annexes**

80 Annexe 1. Tableaux présentant les résultats clés de la revue de littérature comparative

94 Annexe 2. Grille d'analyse des cadres relatifs aux ZES

99 Annexe 3. Questions clés abordées pendant les études de terrain au Sénégal et à Madagascar

LISTE DES SIGLES

AGOA	African Growth and Opportunity Act
ANDI	Agence nationale de développement industriel
APIX	Agence pour la promotion des investissements et des grands travaux
APROSI	Agence d'aménagement et de promotion des sites industriels du Sénégal
CDD	Contrat à durée déterminée
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRDI	Convention internationale pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNRF	Commission nationale de réforme foncière
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CPPP	Comité paritaire public-privé
CRAFS	Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal
CRDA	Commission de réforme du droit des affaires
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
CTFD	Comité technique « Foncier et développement »
DGPU	Délégation pour la gestion du Pôle urbain
Directives volontaires	Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
EIE	Étude d'impact environnemental
EIES	Étude d'impact environnemental et social
ENSA	École nationale supérieure d'agriculture
ETP	Équivalent temps plein
FMI	Fonds monétaire international

GRET	Groupe de recherches et d'échanges technologiques
ICJ	International Commission of Jurists
IDE	Investissements directs étrangers
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
IPRCC	International Poverty Reduction Center in China
ISRA	Institut sénégalais de recherches agricoles
MAHTP	Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Habitat et des Travaux publics
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PGE	Plan de gestion environnementale
P2ID	Plateforme industrielle internationale de Diamniadio
PME	Petite ou moyenne entreprise
PNIAEP	Plan national d'investissement de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
PPNT	Propriété privée non titrée
PSAEP	Programme sectoriel pour l'agriculture, l'élevage et la pêche
PSE	Plan Sénégal émergent
UGB	Université Gaston Berger
UNDP	United Nations Development Programme
ZDL	Zone de développement local
ZEA	Zone d'émergence agricole
ZEF	Zone et entreprise franche
ZES	Zone économique spéciale
ZESID	Zone économique spéciale intégrée de Diass
ZF	Zone franche
ZFE	Zone franche d'exportation
ZFI	Zone franche industrielle
ZIA	Zone d'investissement agricole
ZII	Zone d'investissement industrielle

Introduction

Les zones économiques spéciales (« ZES ») sont des « zones géographiques délimitées situées à l'intérieur des frontières nationales d'un pays où les règles applicables aux entreprises sont différentes de celles qui prévalent dans le territoire national » (traduction libre, Baissac, 2011 : 23). En général, les ZES sont destinées à promouvoir l'investissement pour favoriser le développement industriel. C'est le cas surtout des pays à faible et à moyen revenu, alors que certains pays plus riches ont établi des ZES axées plutôt sur les services financiers (Dimitropoulos, 2021). Il existe des ZES dans une centaine de pays ; on en trouve beaucoup en Asie et leur nombre augmente depuis quelques années, y compris en Afrique (CNUCED, 2019 : 138).

Les cadres juridiques relatifs aux ZES se situent à l'intersection entre les législations nationales et le droit économique international, ainsi qu'entre différents domaines du droit et de la politique publique tels que le commerce, les investissements, les droits humains, le foncier, le travail et l'environnement (Lang, 2010 ; Chaisse et Hu, 2019 ; Chaisse et Dimitropoulos, 2021). Alors que ces dispositifs s'appliquent souvent à plusieurs types d'investissements, une spécificité des ZES est que certaines lois prévoient, à des degrés divers, des régimes d'exception, ce qui signifie que des aspects de la législation nationale ne s'appliquent pas (Cotula, 2017 ; Cotula et Mouan, 2021). En ce qui concerne le foncier, les lois nationales permettent souvent à l'État d'exproprier pour des motifs d'intérêt public des terres valorisées par des populations locales, afin de favoriser l'installation d'investisseurs.

Au-delà de ces retombées foncières directes, la création de ZES peut avoir de profondes répercussions indirectes sur les relations foncières, notamment en intensifiant les pressions sur les terres, ainsi que des processus de commercialisation, de spéculation foncière et d'expulsions forcées (Levien, 2018). 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 celles-ci sont déjà intenses. La création de ZES est donc souvent associée à des conflits aigus relatifs à l'acquisition de terres.

Parmi les divers écrits sur les ZES, relativement peu traitent de la question foncière (à d'importantes exceptions près, par exemple Levien, 2012 et 2018 ; Agarwal, 2021). Pourtant, cette problématique figure en bonne place dans les débats en cours sur la politique des ZES,

comme l'illustrent les cas de Madagascar et du Sénégal, engagés dans la création de ZES. Au Sénégal, la loi portant création des ZES a été adoptée en janvier 2017. Face à l'enlisement du processus de réforme foncière, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que la mise en place et le fonctionnement de ZES pourraient faciliter une forme de réappropriation par l'État de la maîtrise foncière sur des zones à « fort potentiel économique ». À Madagascar, des lois et programmes successifs ont établi diverses formes de ZES : les zones franches et entreprises franches, les zones d'investissements industrielles et les zones d'investissements agricoles. Une loi sur les ZES a donné lieu en 2017 à des contestations publiques et des réserves émises par la Haute Cour constitutionnelle. Un projet de loi, également, sur les terrains dits à « statuts spécifiques », a vu le jour en 2020 pour formaliser les statuts de zones dédiées à l'investissement, mais aussi des aires protégées, des pâturages, etc. Il est lui aussi controversé car il prévoit que les terres concernées, y compris des terres communautaires, soient titrées au nom de l'État et gérées par l'administration.

Il est donc nécessaire d'examiner de façon plus concrète et détaillée, à la fois au niveau mondial et au niveau local dans des pays spécifiques, les tendances qui influent sur les ZES, y compris les cadres politiques et législatifs à l'origine desdites tendances. C'est ainsi que le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD) a lancé une étude sur les ZES et le foncier afin de produire des données factuelles en combinant des méthodes de recherche qui peuvent fournir à la fois un aperçu général des tendances dans le monde et des études de cas plus approfondies dans des contextes spécifiques, à savoir le Sénégal et Madagascar.

L'étude s'est structurée autour de deux axes complémentaires. D'une part, elle comprend une revue de la littérature internationale relative aux ZES, afin de mieux comprendre les tendances globales et en particulier les problématiques foncières liées aux ZES dans le monde tout en les contextualisant dans une analyse plus générale de la performance socio-économique des ZES (impacts économiques, fiscaux, en termes de droit du travail, etc.). D'autre part, elle inclut 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)¹. En termes « opérationnels », la revue de la littérature visait aussi à contribuer au développement des outils méthodologiques de l'étude, en particulier une grille d'analyse des cadres politiques et législatifs des ZES dans les dix pays², et d'une liste de questions clés à aborder pendant les études de terrain au Sénégal et à Madagascar³. Lesdits outils ont été développés par l'équipe du projet avec le concours du Collectif Tany de Madagascar et des membres du CTFD.

Les résultats clés de la revue de la littérature comparative ont été présentés dans trois tableaux qui examinent successivement : 1) les questions générales concernant les orientations stratégiques telles qu'elles figurent dans le cadre pertinent (politiques, législations) relatif aux ZES ; 2) les questions relatives au régime juridique en général, y compris à la fiscalité, aux douanes, au travail, à l'environnement et à l'arbitrage international ; et 3) les questions

1. Ces pays ne sont pas forcément représentatifs de la tendance mondiale, mais ils ont été choisis en fonction de critères géographiques, de leurs différentes orientations politiques et culturelles et de l'état de développement des ZES dans chaque juridiction.

2. Celle-ci inclut quatre parties : 1) vue d'ensemble du cadre relatif aux ZES, 2) régime juridique général, 3) questions relatives au foncier, et 4) transparence, redevabilité et résolution des litiges. Un exemple se trouve à l'annexe 2.

3. Celle-ci est divisée en trois parties : 1) les tendances générales (description des ZES, cartographie des acteurs, description des entreprises présentes), 2) performances et retombées socio-économiques et 3) aspects fonciers. La liste des questions clés se trouve à l'annexe 3.

foncières. Ces tableaux se trouvent dans l'annexe 1. Ce premier élément a été piloté par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED).

D'autre part, au Sénégal et à Madagascar, chaque équipe a identifié plusieurs sites spécifiques qui ont fait l'objet d'analyses en suivant les questions clés. Les études ont été pilotées par Enda Pronat et le CRAFS au Sénégal, et par le CIRAD avec l'apport du Collectif Tany de Madagascar. Enfin, une collaboration étroite a eu lieu entre l'équipe de recherche et le CTFD (y compris le GRET, qui en assure le secrétariat scientifique), principalement par le biais de rencontres virtuelles, afin de recueillir les commentaires et contributions sur les outils de recherche ainsi que les résultats préliminaires.

Ce rapport présente les résultats de la recherche. Le chapitre 1 comprend la revue de la littérature internationale sur les ZES ainsi que celle comparative des cadres nationaux des dix pays. Les chapitres 2 et 3 résument les résultats de la recherche respectivement au Sénégal et à Madagascar (les résultats détaillés de la recherche au Sénégal et à Madagascar seront publiés dans des rapports séparés). Enfin, la conclusion propose des recommandations pour les politiques et les actions publiques. ●

CHAPITRE 1

Examen des tendances globales concernant les ZES

Cadres politiques et juridiques généraux support ou cadre des ZES

De nombreux facteurs dans un contexte donné conduisent à la concentration d'activités industrielles dans des zones stratégiques. Par exemple, la position géographique et 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. Des entreprises de taille variée ont pu grâce à cela mettre en commun leurs services, infrastructures et expertises, créer des associations pour résoudre des problèmes communs et, en fin de compte, développer des industries compétitives (voir par exemple la littérature sur les « districts industriels » en Italie : Becattini, 2002 ; Dei Ottati, 2018). 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 (CNUCED, 2019 : 133-134).

Cependant, le concept de ZES va au-delà de la concentration géographique d'activités industrielles. En visant l'attraction d'entreprises à travers des avantages fiscaux ou d'autre nature, les ZES entraînent l'établissement de mécanismes juridiques et/ou institutionnels spécifiques qui diffèrent de ceux prévalant dans le reste du territoire national. Le concept de ZES se distingue donc par sa forte dimension juridique : les ZES existent en vertu d'une législation qui établit un régime juridique spécial. Les politiques publiques justifient généralement de tels régimes spéciaux avec l'objectif de promouvoir l'investissement privé pour favoriser le développement économique, surtout (mais pas exclusivement) dans le secteur industriel.

Les programmes de ZES ont donc un fort lien avec l'affirmation de politiques de développement basées sur la « modernisation économique », le rôle du secteur privé, et en particulier des entreprises à grande échelle souvent étrangères, et l'intégration dans l'économie mondialisée. Ce lien entre les programmes de ZES et la promotion de certains modèles d'investissement privé est explicite dans la législation et les documents de politique de certains pays. Par exemple, l'Éthiopie a commencé à légiférer sur les ZES par le biais d'un code

sur les investissements⁴, et une loi sur les ZES n'a vu le jour que quelques années plus tard⁵. Dans la pratique, les ZES peuvent viser des objectifs et des secteurs plus spécifiques, comme attirer des investissements étrangers, favoriser l'exportation dans des secteurs tels que le textile, l'agriculture ou l'automobile, ou promouvoir des activités « transversales » telles que la recherche et le développement (voir encadré 1).

Encadré 1

LES OBJECTIFS DES ZES DANS LES CADRES DES DIX PAYS ÉTUDIÉS

Les cadres politiques et législatifs des 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 également figurent parmi les objectifs de huit pays. Il faut toutefois noter les changements de cap au cours des années. Ces réorientations conduites dans certains pays – notamment au Kenya, au Bangladesh, en Thaïlande et en Afrique du Sud – se sont traduites par l'abandon de 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 a été imposée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Sources : voir Tableau 1 (annexe 1)

Les zones dédiées à l'investissement se traduisent par une vaste gamme de configurations institutionnelles et de dénominations (voir encadré 2).

Encadré 2

CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES ET DÉNOMINATIONS DES ZONES DÉDIÉES À L'INVESTISSEMENT

Les zones dédiées à l'investissement peuvent inclure des zones franches d'exportation (ZFE), des zones de libre-échange, des zones industrielles et des parcs agro-industriels. Par exemple, les « agropôles » peuvent en théorie constituer des ZES dans la mesure où un régime d'exception s'y applique⁶. En outre, les législations nationales peuvent fournir des définitions particulières ou adopter des nomenclatures spécifiques, telles que « zones d'investissement », « zones d'émergence » ou d'autres. (À Madagascar, le terme ZES désigne législativement un dispositif particulier parmi d'autres.) Dans cette étude, le concept de ZES est utilisé en son sens le plus large pour inclure toutes les configurations propres aux zones dédiées à l'investissement. .../...

4. Proclamation sur les investissements no 769/2012 (2012), qui a été abrogée par la proclamation sur les investissements n° 1180/2020 (2020).

5. Proclamation sur les parcs industriels n° 886/2015.

6. Cependant, les agropôles font souvent l'objet de régimes variés parfois au sein d'un même pays.

Les dix pays étudiés témoignent de cette grande diversité d'approches – y compris en ce qui concerne la terminologie utilisée dans les législations pertinentes. Au Kenya, au Bangladesh et à Madagascar en particulier, plusieurs régimes relatifs aux ZES s'appliquent en même temps, ce qui a donné lieu à une accumulation de la législation et des institutions au fil des ans.

Sources : Farole et Akinci, 2011 : 2 ; CNUCED, 2019 : 137 et Tableau 1 (annexe 1)

Il existe un lien fort entre les politiques publiques et les programmes ZES. En tant que mode de gouvernance à l'échelle locale et nationale, les ZES réglementent l'utilisation par des acteurs économiques de certaines portions du territoire national, mais – plus en profondeur – elles sont l'occasion d'une réorganisation des relations entre l'État, les entreprises et les citoyens, y compris en matière de politique foncière. Au Sénégal, par exemple, la création d'un régime spécial relatif aux ZES (notamment la loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017) reconcentre des pouvoirs importants dans les mains de l'État, et remet en cause les rôles des structures de gouvernement au niveau local, notamment en ce qui concerne l'attribution de terres aux investisseurs.

Les ZES peuvent également ouvrir des espaces visant à tester de nouvelles approches politiques avant de les déployer au niveau national. En Chine, des politiques sur les investissements directs étrangers (IDE) et des réformes sur le foncier et le droit du travail ont été introduites et testées dans les ZES avant d'être appliquées dans le reste du pays (Farole and Akinci, 2011 et Jiang et Zhong, 2019). Ces espaces d'expérimentation juridique et opérationnelle pourraient, sous couvert de réalisation de « tests », remettre en cause des acquis politiques et sociaux.

Dans le même temps, les ZES sont un instrument pour l'intégration de certaines réalités territoriales dans des chaînes de valeur mondialisées souvent complexes. Elles font partie d'une économie politique et des instruments politiques et juridiques internationaux qui relient autour des chaînes de valeur les gouvernements des pays de production et de consommation, et un large éventail d'acteurs. Si les ZES peuvent en principe permettre d'élargir les prérogatives de l'État central vis-à-vis des administrations et autorités locales, elles sont contraintes par des logiques économiques sur lesquelles les gouvernements des pays à faible et à moyen revenu en particulier ont souvent des marges de manœuvre politiques restreintes, par exemple en ce qui concerne les prix fixés par les marchés internationaux. En outre, la multiplication de ZES reflète, au moins en partie, les pressions concurrentielles croissantes auxquelles les gouvernements sont confrontés pour attirer une activité industrielle mobile à l'échelle internationale et à un coût relativement faible comparé à une réforme complète de la gouvernance nationale (CNUCED, 2019 : 155-156 ; 198).

Par conséquent, une étude des dynamiques locales associées à la création et la gestion des ZES, y compris leurs dimensions foncières, doit nécessairement considérer les ZES en tant que dispositif qui lie le local au national, voire au global, en termes d'investissements et d'activités économiques, mais aussi de modes de gouvernance qui présentent d'importantes dimensions politiques. En outre, la diffusion rapide des politiques publiques et des législations nationales en matière de ZES, et leur enracinement dans des contextes géographiques et politico-institutionnels très différents, soulignent la nécessité de considérer des tendances globales et régionales afin de situer et mieux comprendre les évolutions dans le contexte particulier des pays.

Tendances générales concernant la création et la mise en œuvre de ZES

Les ZES ont connu un essor considérable dans plus de cent pays à revenu faible, intermédiaire ou élevé au cours des trois dernières décennies. Depuis 2014, on a assisté à une nouvelle vague de création de ZES. La CNUCED estime qu'il y a près de 5 400 ZES dans le monde, dont plus de 1 000 ont été établies depuis cette date, et 500 nouvelles zones ont été annoncées et devraient s'ouvrir dans les années à venir (CNUCED, 2019).

La grande majorité des ZES se trouvent en Asie – 2 500 rien qu'en Chine et plus de 1 000 en Asie du Sud et du Sud-Est – mais les ZES se sont également rapidement répandues en Afrique. Alors que plusieurs États d'Asie du Sud et du Sud-Est ont lancé leurs programmes de ZES dans les années 1970 et au début des années 1980, et des États d'Amérique latine à la fin des années 1980 et 1990, en Afrique la plupart des programmes ont été adoptés dans les années 1990 et 2000. Aujourd'hui, 237 ZES auraient été créées dans 38 pays en Afrique, dont 51 sont en cours de développement et 53 additionnelles sont prévues (CNUCED, 2019 : 138). Sur ce continent, plus de 60 ZES se trouvent au Kenya (CNUCED, 2019 : 149, 180).

L'importance autrefois accordée au rôle des institutions publiques dans la création et l'administration des ZES cède de plus en plus la place à des modèles de gouvernance hybrides où le secteur privé joue un rôle plus important (CNUCED, 2019). En effet, des ZES sont souvent développées par des promoteurs privés dans le cadre de partenariats publics privés (CNUCED, 2019 : 155). C'est le cas de l'Éthiopie par exemple⁷.

Dans les économies les plus industrialisées, les ZES sont utilisées comme un mécanisme pour stimuler des réorientations industrielles ou une majeure diversification sectorielle. Mais certains pays à faible et à moyen revenu déploient des ZES pour initier la transformation industrielle, par exemple en Afrique (Lopes et te Velde, 2021), notamment en faisant la promotion de la transformation locale des produits de base issus des ressources naturelles pour garder la valeur ajoutée (CNUCED, 2019 : 149). C'est le cas des zones agro-industrielles mais aussi de certains projets dans les secteurs miniers, forestiers et pétroliers. Par ailleurs, les ZES sont parfois associées à d'autres initiatives plus larges de développement spatial intégré, par exemple à travers la création de corridors de développement (Leandro, 2019).

Ce large soutien politique pour les ZES se reflète dans une production législative importante. La CNUCED a compté 127 textes relatifs aux ZES dans le monde, dont près de 70 % ont été adoptés depuis l'année 2000 et près de 40 % sont entrés en vigueur depuis 2010 (CNUCED, 2019 : 163). Des processus législatifs sont en cours dans plusieurs pays, y compris à Madagascar. Les lois nationales varient considérablement d'un pays à un autre, même si elles présentent souvent des mesures relatives aux incitations fiscales, à la facilitation des investissements (par exemple sous la forme de guichets uniques) et à la protection des investissements (ICJ, 2017 ; CNUCED, 2019 et encadré 3).

7. Proclamation sur les investissements n° 769/2012 (2012) (article 33.2) et proclamation sur les investissements n° 1180/2020 (2020) (art 31.1(h)).

Encadré 3**MESURES INCITATIVES DANS LES CADRES DES DIX PAYS ÉTUDIÉS**

Les dix pays examinés comportent à la fois des incitations fiscales et des exemptions de droits de douane, et presque toutes prévoient la mise en place d'un guichet unique. L'accès à des droits d'usage fonciers sécurisés sur le long terme peut également être une incitation importante pour les entreprises dans les ZES, par exemple par le biais de baux à longue durée comme au Myanmar et en Thaïlande. Parmi les dix pays examinés, il est plus rare de constater des dérogations législatives relatives au droit du travail – le Bangladesh et le Sénégal en étant les seuls exemples.

Sources : voir ICJ, 2017 et Tableaux 1 et 2 (annexe 1)

Au-delà des politiques et des lois nationales, les ZES sont parfois le résultat d'initiatives politiques d'envergure régionale, voire globale ; soit à travers des mécanismes de coopération ou de coordination entre États, soit sous la forme d'instruments juridiques ou d'orientation négociés au niveau international. C'est le cas de projets tels que « l'initiative route et ceinture » avancée par le gouvernement chinois, qui envisage la construction de « tous types de parcs industriels, tels que les zones de coopération économique et commerciale à l'étranger et les zones de coopération économique transfrontalières, et la promotion et le développement de grappes industrielles » (traduction libre)⁸. En ce qui concerne la collaboration au niveau régional, l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est a rédigé des « lignes directrices pour le développement des ZES et la collaboration »⁹ ; tandis que l'Union africaine a prévu de préparer un document politique sur le développement des ZES en Afrique et un plan d'action pour la création d'une plateforme africaine des ZES¹⁰.

Au fur et à mesure que les programmes de ZES s'étendent et se consolident, les intersections qui existent entre les politiques nationales et les accords internationaux ont également donné lieu à un nombre croissant de litiges internationaux concernant certains aspects des régimes de ZES (voir encadré 4).

Encadré 4**LITIGES INTERNATIONAUX CONCERNANT LES ZES**

L'adoption de certains avantages fiscaux par un État peut enfreindre les règles de l'OMC au motif qu'ils constituent des subventions à l'exportation interdites, et donner lieu à une procédure devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC contre l'État en question, comme ce fut le cas avec l'Inde. .../...

8. Commission du développement national et de la réforme, ministère des Affaires étrangères et ministère du Commerce de la République populaire de Chine, mars 2015, <http://www.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0410/c22-45-3.html>

9. <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/08/ASEAN-Guidelines-on-SEZ-Development.pdf>

10. <https://au.int/en/pressreleases/20171108/african-union-commission-organized-1st-african-union-symposium-special>

Certains pays, comme la République dominicaine, ont dû modifier leur cadre relatif aux ZES pour se conformer aux règles de l'OMC.

Par ailleurs, certaines législations nationales relatives aux investissements et aux ZES – dont celles d'au moins trois des dix pays étudiés – prévoient le recours à l'arbitrage international. En effet, de multiples traités d'investissement internationaux permettent aux investisseurs d'avoir recours à l'arbitrage devant un tribunal international, s'ils estiment qu'un État a manqué à ses obligations. On compte jusqu'à présent au moins vingt procédures d'arbitrage intentées par des investisseurs pour contester divers aspects des régimes de ZES, y compris la suppression d'avantages fiscaux.

Sources : Tableaux 1 et 2 (annexe 1); Nedumpara et al., 2021 ; Shadikhodjaev, 2021 ; Chaisse, 2021

Cela dit, cette multiplication d'initiatives politiques, législatives, institutionnelles et de litiges ne reflète pas forcément les réalités opérationnelles. Dans plusieurs pays, il y a un fossé entre la rhétorique politique et la mise en œuvre sur le terrain des ZES, surtout dans ceux qui n'ont adopté que récemment les programmes ZES. L'annonce ou même la création effective de nouvelles ZES peut traduire la volonté de signaler les aspirations politiques visant à attirer les investissements du secteur privé, plus qu'un programme pleinement opérationnel capable de réaliser lesdites aspirations de façon concrète à plus long terme. Le coût de l'élaboration d'une loi est en effet moins élevé que celui de la phase de réalisation de programmes de ZES. En outre, le degré de l'engagement politique envers ces lois peut varier, et peut être limité lorsque la législation répond à des pressions extérieures plutôt qu'à une vision politique endogène.

Selon un rapport-bilan commandé par la Banque africaine de Développement, « l'expérience indique que la conception politique et la mise en œuvre des programmes de ZES peuvent s'avérer être un processus long et difficile, surtout pour les gouvernements dotés de capacités moindres que ceux qui bénéficient de contextes plus stables » (traduction libre, Teufel, 2018 : 43). Au Ghana, par exemple, à la suite de l'adoption de la loi sur les zones franches de 1995, un programme de ZES a été initié. Mais il s'est initialement heurté à de nombreuses difficultés, y compris des litiges entre le secteur privé et le gouvernement, des problèmes liés aux infrastructures et le manque d'activité des locataires. Son programme connaît depuis 2008/2009 un certain succès qui s'est traduit par l'augmentation des exportations et la création d'emplois (CNUCED, 2019).

Performances et retombées socio-économiques

Les ZES ont suscité à la fois des espoirs et des craintes mais les performances économiques, sociales et environnementales sont complexes à analyser. Il existe en effet plusieurs études sur la performance et les retombées socio-économiques des ZES. Toutefois, il s'agit surtout d'études de cas plutôt que d'analyses à grande échelle sur le plan macro-économique (Farole, 2011 ; Frick et al., 2019). Une revue exhaustive de la CNUCED (2019) constate qu'il existe « peu de recherches systématiques sur l'impact des ZES, et [que] peu de pays disposent d'un processus complet de suivi et d'évaluation des performances des ZES » (traduction libre, CNUCED, 2019 : 177).

En outre, les définitions et les indicateurs de « réussite » varient considérablement. Cela conduit à des analyses diverses et souvent divergentes. En effet, on constate une grande diversité d'approches et de perspectives – qui vont d'analyses économiques (Frick et al., 2019) et d'économie politique (Moberg, 2015) à celles d'inspiration marxiste (Lieven, 2012) jusqu'à des perspectives basées sur les droits humains (ICJ, 2017 et 2020). Les difficultés rencontrées pour définir et mesurer le « succès » ont également donné lieu à des analyses incomplètes.

Par exemple, les approches traditionnelles axées sur la croissance économique ou la création d'emplois omettent souvent de prendre en considération les moyens plus diffus par lesquels les investissements catalysés par les ZES peuvent générer des bénéfices (par exemple, par la diffusion des connaissances et du savoir-faire que les investisseurs étrangers peuvent apporter dans le pays), et les coûts cachés des « succès » obtenus (par exemple, perte de recettes publiques par le biais d'importants allègements fiscaux, perturbation des stratégies de subsistance existantes; Moberg, 2015).

Cette situation signifie que les preuves empiriques sur les succès et les échecs des programmes de ZES sont contestées et sujettes à évolution dans le temps, en fonction non seulement des développements sociaux, économiques, environnementaux et politiques pertinents, mais aussi du cadre analytique adopté pour évaluer les performances et des hypothèses idéologiques qui les sous-tendent.

Sur la base d'un examen approfondi des données disponibles, la CNUCED (2019) constate que les résultats concernant la performance économique des ZES sont souvent mitigés : de nombreux programmes de ZES « ne sont parvenus ni à attirer d'importants investissements, ni à générer un impact économique au-delà de leurs limites [territoriales] » (traduction libre, CNUCED, 2019 : 128 – voir aussi Proksch, 2019). Si un certain nombre de pays ont connu des progrès significatifs dans certains indicateurs économiques, tels que la valeur des exportations, en relation avec les activités commerciales menées dans des ZES (comme au Bangladesh, CNUCED, 2019 : 145), le lien de causalité entre lesdits progrès et les programmes de ZES est souvent difficile à établir, car d'autres changements politiques concomitants ont aussi pu jouer un rôle important. C'est le cas, par exemple, de l'élimination progressive de l'accord international multifibres, facteur clé à la base de l'essor de l'industrie de l'habillement dans plusieurs pays dont le Bangladesh (Cotula, 2017; Cotula et Mouan, 2021) ou de sa chute dans des pays tels que la République dominicaine (Banque mondiale, 2016).

Par ailleurs les programmes de ZES dans plusieurs autres pays n'ont pas répondu aux attentes. Comme en République dominicaine, où les exportations et l'emploi dans les ZES ont eu tendance à chuter et où les entreprises dans ces zones ont continué d'acheter des produits à l'étranger plutôt qu'auprès des fournisseurs locaux (Carneiro *et al.*, 2015).

La littérature note également qu'en soi le développement d'activités économiques dans les ZES se traduit par des performances économiques qui peuvent être remises en cause du fait de certains facteurs. Ceux-ci comprennent notamment l'arrêt des subventions gouvernementales (jugées par certains non durables car non compensées par des gains suffisants et sources de perturbation des niveaux de vie de certaines franges de la population) ou l'externalisation de coûts socio-économiques importants tels que l'acquisition obligatoire de terres de grande valeur (Moberg, 2015).

En Afrique, les programmes de ZES ont en général commencé plus tard que dans d'autres régions. Dans plusieurs cas, il est donc trop tôt pour tirer des bilans qui considèrent les retombées sur le long terme, sauf dans certains pays. Au Ghana, les ZES auraient permis d'accroître la part des exportations de façon significative (Farole, 2011 et CNUCED, 2019), et le Kenya

est devenu le quatrième plus grand exportateur de vêtements en Afrique (Tyce, 2019)¹¹. Une étude sur les zones franches à Madagascar réalisée avant l'évolution des accords multifibres soulignait les effets positifs des ZES en termes de création d'emplois pour les populations peu qualifiées et la redistribution des revenus par ce biais, surtout pour les femmes (Cling *et al.*, 2005). Cela dit, les études existantes suggèrent que les programmes de ZES dans la région ont eu tendance à connaître des difficultés fortes de mise en œuvre dès le début, ce qui a limité la réalisation de leurs objectifs initiaux (Farole, 2011).

La littérature fournit aussi des éléments de réflexion sur les conditions qui favorisent la performance économique des ZES. En général, ces éléments font référence à :

- >> un engagement et un appui politiques au plus haut niveau ;
- >> l'alignement des programmes de ZES sur les stratégies nationales de développement ;
- >> la mise en œuvre efficace de la politique et de la législation en matière de ZES, y compris au travers des institutions performantes dédiées à la gestion du programme de la ZES ;
- >> l'existence des infrastructures modernes connectées et au sein des ZES ainsi que la fourniture de services fiables (comme l'électricité et l'eau) ;
- >> la création de liens solides avec l'économie locale, y compris les fournisseurs et travailleurs locaux (CNUCED, 2019 ; voir également par exemple UNDP China and IPRCC, 2015 ; et Aggarwal, 2019).

Les analyses plus fines soulignent que les « facteurs de succès » couramment cités ci-dessus indiquent des symptômes plus que des causes sous-jacentes, et que les dimensions de l'économie politique jouent un rôle clé dans l'explication de la présence ou de l'absence de ces facteurs, et en fin de compte du succès ou de l'échec des ZES (Moberg, 2015). Par exemple, Tyce (2019) souligne l'importance des facteurs d'économie politique favorables au développement du secteur de l'habillement dans les ZFE au Kenya. Ces facteurs sont caractérisés par la convergence des intérêts entre les élites politiques nationales, les entreprises nationales et les bailleurs internationaux. Ceci a créé une alliance puissante d'intérêts économiques et politiques poussant à la réussite et a conduit à la mise en place de structures institutionnelles efficaces pouvant générer leurs propres ressources financières et relativement à l'abri des pressions politiques ou de recherche de rente, en partie car les employés étaient plutôt bien rémunérés (Tyce, 2019).

La littérature soulève également des questions importantes sur les impacts sociaux des ZES. Ces aspects incluent souvent le bien-fondé des incitations fiscales qui donnent lieu à la perte de la possibilité de percevoir des impôts au taux normal plus élevé, avec des répercussions possibles sur la fourniture de services sociaux. Il peut également s'agir, selon la juridiction, des effets sociaux néfastes d'une réglementation favorable aux entreprises en ce qui concerne l'accès à la terre, les conditions d'emploi (y compris à cause de dérogations de la législation en matière de travail comme au Bangladesh¹²), les autorisations administratives, et une restructuration des relations de redevabilité entre citoyens et autorités publiques, notamment

11. Cependant, Kweka et te Velde (2020) ont noté que l'impact des zones sur l'économie du Kenya a été modeste, du fait notamment de l'absence de liens au niveau local.

12. La loi de 1980 n° XXXVI sur l'Autorité des zones franches d'exportation du Bangladesh et la loi sur les Zones économiques du Bangladesh n° 42 du 1^{er} août 2010 autorisent le gouvernement à exempter respectivement les zones franches d'exportation et les zones économiques de l'application d'un certain nombre de textes, dont la législation relative au droit du travail (section 11A(e), (f) et (o) et section 13(m) respectivement). Une nouvelle loi promulguée en 2019 régit les relations de travail dans les zones franches d'exportation (Cotula et Mouan, 2021).

à travers la création de structures administrative ou judiciaires spéciales (Cotula et Mouan, 2018; CNUCED, 2019).

La création de régimes juridiques d'exceptions, qui s'affranchissent en partie de l'application de la législation nationale, est l'une des raisons pour lesquelles les ZES soulèvent des problèmes particuliers, y compris en ce qui concerne les conditions d'emploi. Les programmes de ZES peuvent ainsi générer des conflits relatifs notamment aux conditions de travail comme au Kenya, en Éthiopie et au Bangladesh (Cotula et Mouan, 2021). Les restrictions citées le plus souvent comprennent la liberté d'association, la négociation collective, et la discrimination entre hommes et femmes (BIT, 2017 paragraphes 49, 54, 67; Richardson *et al.*, 2017). Toutefois, des études socio-juridiques ont souligné que les facteurs qui influent sur le respect du droit du travail à l'intérieur ainsi qu'à l'extérieur des ZES sont d'une extrême complexité, et que, concrètement, les ZES peuvent parfois cibler des entreprises qui opèrent selon des normes plus élevées, par exemple en raison des exigences des partenaires de la chaîne d'approvisionnement, de sorte qu'en pratique, les conditions de travail peuvent être meilleures dans les ZES qu'à l'extérieur (Richardson *et al.*, 2017 : 33; BIT, 2017; Cotula 2017).

Aspects fonciers des ZES

La création ou l'expansion de ZES peuvent aggraver les pressions sur les terres et les ressources. Souvent les gouvernements garantissent un accès favorisé aux terres à des investisseurs étrangers, ce qui a généré des conflits avec les populations locales lors de l'aménagement de ZES, en particulier en Afrique, comme au Nigeria et à l'île Maurice (Bräutigam et Xiaoyang, 2011). Les aspects fonciers sont particulièrement pertinents dans les pays qui sont en train de créer de nouvelles ZES, et donc d'exproprier des terrains pour accueillir les nouvelles ZES, comme en Afrique sub-saharienne, plutôt que ceux où les ZES existent de longue date, par exemple dans certains pays asiatiques. Toutefois, au-delà de leur création, l'expansion des ZES, en termes de superficie ou de nombre, peut aussi donner lieu à des impacts fonciers importants dans des contextes déjà caractérisés par des niveaux élevés de contestation, notamment à cause des conflits fonciers historiques.

Les études disponibles suggèrent que, en termes de superficie, l'empreinte foncière des ZES a tendance à être plus petite que celle des transactions relatives à des plantations agrobusiness à très grande échelle : la CNUCED a constaté que la plupart des ZES s'étendent sur une superficie de moins de cent à quelques centaines d'hectares (CNUCED, 2019). Dans certains secteurs économiques, et notamment dans le secteur agricole, les ZES peuvent néanmoins couvrir des superficies considérables. En outre, en raison de leurs besoins inhérents de connectivité, les ZES sont plus susceptibles d'être situées dans des zones proches des centres urbains et des infrastructures de transport (CNUCED, 2019 : 185; voir aussi Lavigne Delville et Sow, à paraître), et donc dans des zones souvent plus densément peuplées, de sorte que les impacts fonciers seront probablement ressentis plus intensément.

Dans ces contextes, les ZES peuvent causer des impacts fonciers à la fois directs et indirects. Les impacts directs concernent l'acquisition foncière pour la mise en œuvre des programmes de ZES. Selon la législation applicable et le cas d'espèce, ceci peut se dérouler à travers des expropriations pour cause « d'utilité publique », ou des formes plus ou moins négociées de transfert foncier. Pour ce qui concerne les impacts indirects, certaines études indiquent que la création de ZES peut favoriser des transitions vers des relations foncières plus commercialisées et entraîner des transformations dans les structures de propriété foncière,

notamment par le biais de processus de spéculation foncière, de recherche de rente et de dépossessions forcées autour des zones choisies pour la construction de ZES (Levien, 2018)¹³.

Ainsi en Inde, des promoteurs immobiliers auraient profité du mécanisme d'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de projets de ZES pour acquérir des terres publiques faisant l'objet d'une privatisation à moindre coût, afin de les revendre avec une forte plus-value (Levien, 2012). Au Vietnam, les autorités ont décidé de suspendre les procédures de changement d'affectation des terres et les transactions foncières pour éviter la spéculation foncière dans une future ZES jusqu'à ce qu'une nouvelle loi sur les ZES soit adoptée dans le pays (Tam, 2018). Ces impacts fonciers directs et indirects se traduisent fréquemment par des conflits, en particulier lorsqu'il s'agit de convertir des terres agricoles pour en faire un usage industriel ou d'habitation, ou d'exproprier des biens tels que des habitations ou des fermes. Ainsi, des populations locales en Thaïlande ont manifesté pour demander l'annulation d'un projet de zone industrielle initié par la junte militaire. Elles estiment qu'elles ont été exclues du processus d'audience publique concernant ledit projet et que celui-ci aura des impacts sur leurs foyers, leurs moyens d'existence et l'environnement (Prachatai, 2020).

Contrairement à d'autres aspects sociaux et économiques liés aux programmes de ZES, les questions foncières sont en général peu documentées par la recherche de terrain. Néanmoins, certaines études illustrent les complexités des questions foncières dans ce domaine. Dans certains pays, la contestation sociale a donné lieu à un changement de la politique ZES. En Inde, où de nombreuses ZES existent ou sont en cours de réalisation, les populations affectées craignent que certains projets de ZES aient un impact négatif sur leurs moyens de subsistance et leurs relations avec la terre et les ressources (Sampat, 2015), et pour certaines qui ont déjà perdu leurs terres, la conséquence la plus grave a été l'augmentation considérable de leur situation d'endettement (Agarwal, 2021). Lesdits projets ont fait l'objet d'accusation d'irrégularités de la part de la société civile, ce qui a poussé les autorités locales à annuler certains projets et les promoteurs ont porté l'affaire devant les tribunaux (Sampat, 2015).

Dans d'autres pays, l'expropriation de communautés locales a généré la fragilisation de certains ménages, ce qui souligne notamment l'absence de prise en compte des « perdants » par l'État et d'une évaluation incomplète des effets de sa politique ZES. Ainsi, au Laos, les habitants d'un village entier ont été déplacés et ont perdu l'accès à l'eau et aux produits maraîchers dont ils bénéficiaient dans leur village d'origine (Laungaramsri et Sengchanh, 2019). Ailleurs, au Myanmar des ménages auraient été contraints de quitter leurs terres et les indemnités allouées auraient été insuffisantes pour qu'ils puissent maintenir leurs moyens de subsistance (Gittleman et Brown, 2014).

À plusieurs reprises, des litiges relatifs au contrôle des terres dans le cadre des programmes de ZES ont donné lieu à des procédures officielles de règlement des différends, tant au niveau national qu'au niveau international, afin de maximiser l'impact des procédures et la pression sur les acteurs concernés. Au Cambodge et en Inde, des militants ont déposé des plaintes respectivement auprès du Compliance Advisor Ombudsman, de la Société financière internationale et des tribunaux nationaux, dans le cadre de stratégies plus larges visant à exiger une compensation adéquate pour les terres expropriées et à obliger les autorités à révoquer l'octroi de terres aux promoteurs des ZES (Sampat, 2010 : 176 ; Bedi, 2013 ; Cotula et Mouan, 2018).

13. Cependant, ce phénomène n'est pas spécifique aux ZES puisque l'expansion urbaine, même pour l'habitat, induit souvent les mêmes pratiques spéculatives. (Voir Goldman, 2011).

Même si beaucoup de ces dynamiques foncières liées aux ZES ne sont pas différentes de celles relatives à tout projet qui a une emprise foncière majeure, les ZES présentent des dimensions spécifiques. Notamment, certaines caractéristiques des régimes juridiques relatifs aux ZES impliquent souvent la (re)centralisation des pouvoirs d’attribution des terres (comme en Éthiopie¹⁴), une possibilité plus limitée de participation du public¹⁵ et une reconfiguration dans l’accès à des voies de recours. Sur ce dernier point, on peut citer l’exemple du Pakistan, où les différends liés au travail sont soumis au mécanisme de résolution des conflits des zones franches d’exportation (ZFE) plutôt qu’aux tribunaux nationaux¹⁶.

Dans certains pays, dont ceux étudiés, on constate quelques écarts dans les cadres relatifs aux ZES par rapport aux règles et procédures ordinaires applicables en ce qui concerne la gouvernance foncière (voir encadré 5).

Encadré 5

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

On peut parfois constater quelques écarts dans les cadres de ZES en ce qui concerne les règles et procédures normalement applicables relatives à la gouvernance foncière. Par exemple, la législation sénégalaise sur les ZES exige, lors de l’établissement de ZES, le respect des « droits fondamentaux » des populations locales et des groupes sociaux vulnérables (sans toutefois expliquer quels droits sont « fondamentaux » par rapport à ceux qui sont énoncés dans la constitution, par exemple) et des « consultations préalables » auprès des populations concernées (mais ne précise pas les conséquences de l’absence de telles consultations). Qui plus est, au Sénégal, mais également dans d’autres pays tels que le Bangladesh, la législation sur les ZES dispose que la création de ZES est automatiquement considérée comme étant dans « l’intérêt public » ou « l’utilité publique » aux fins de l’expropriation de terres.

Sources : voir Tableau 3 (annexe 1)

L’utilité publique justifie et facilite l’acquisition forcée de terres, et a été à l’origine de tensions foncières entre notamment les populations déplacées et celles situées sur les terres qui ont été attribuées à ces premières, au Myanmar par exemple (ICJ, 2017).

14. En Éthiopie, les terres allouées pour les ZES sont identifiées par l’Office des investissements (voir la proclamation sur les parcs industriels de 2015, articles 2.18 et 25). L’Office est l’autorité chargée de l’administration et de la supervision des zones, composée des membres du gouvernement central (Proclamation sur les investissements n° 1180/2020 (2020), art 31.1(a) et Règlement n° 313/2014 relatif à l’établissement de l’Office des investissements et de la Commission des investissements éthiopiens, art 4) (voir Tableau 1 – annexe 1).

15. Au Myanmar, l’organisme qui détermine les politiques pour la mise en œuvre des ZES et propose la création de nouvelles ZES a le pouvoir de sélectionner un développeur de ZES avec ou sans appel d’offres (Loi sur les zones économiques spéciales du Myanmar (2014), art 14).

16. Voir les articles 3(5), 4 et 7 du Règlement relatif aux zones franches d’exportation (contrôle de l’emploi) de 1982 ; en vertu de l’article 30 de la loi pakistanaise sur les ZES de 2012, la législation nationale du travail s’applique aux ZES autres que les ZFE (Cotula et Mouan, 2018).

La mise en œuvre d'acquisitions forcées à des fins publiques pour la création de ZES soulève de nombreuses questions :

- >> tout d'abord, en raison de la nature principalement commerciale des activités économiques menées dans les ZES ;
- >> ensuite du fait des exonérations dont bénéficient les ZES, y compris celles fiscales, comme indiqué ci-dessus, qui réduisent les recettes publiques que les activités des ZES peuvent générer, et qualifient donc la portée réelle de l'intérêt public en question ;
- >> enfin – selon le contexte –, à cause des exemptions ou des conditions dans l'application d'autres législations telles que celles sur le travail et l'aménagement du territoire, et des retombées sociales qui en dérivent.

Des écarts entre les cadres relatifs aux ZES par rapport aux règles et procédures ordinaires peuvent aussi concerner la protection du « droit de propriété » des investisseurs. Le Myanmar, l'Éthiopie, le Kenya, le Sénégal et Madagascar ont tous adopté des dispositions spéciales visant à protéger les droits fonciers des investisseurs, lesquelles vont au-delà des dispositions constitutionnelles (Tableau 3 – annexe 1). ●

Thierry Berger et Lorenzo Cotula

CHAPITRE 2

Les ZES et le foncier : le cas du Sénégal

Introduction et cadrage

● Contexte historique, cadre politique et émergence des ZES au Sénégal

Après les périodes marquées dans beaucoup de pays africains par l'élaboration de stratégies et documents orientés vers la réduction de la pauvreté, ces pays se sont orientés désormais vers des stratégies dites d'« émergence ». Le Sénégal avait mis en œuvre la stratégie de réduction de la pauvreté qui a fait l'objet d'un document intérimaire en 2000-2002 et de trois générations de documents de stratégie de réduction de la pauvreté sur la période 2005-2012. Toutefois, la croissance moyenne inférieure à 4 % de 2000 à 2012 n'a pas permis au pays de réduire durablement la pauvreté. Le Sénégal a décidé dès lors d'adopter un nouveau modèle de développement pour accélérer sa marche vers l'émergence. Le gouvernement engagera, à cet effet, les ruptures qui permettront d'inscrire le Sénégal sur une nouvelle trajectoire de développement. Ces ruptures doivent se traduire par des actions hardies pour relever durablement le potentiel de croissance, stimuler la créativité et l'initiative privée.

C'est dans ce contexte que le Plan Sénégal émergent (PSE) a été élaboré en 2014. À travers la réalisation de ce plan, le pays vise une transformation structurelle de son économie, dont un des volets stratégiques est la réalisation d'un hub logistique et industriel régional lui permettant d'amorcer un processus d'industrialisation afin d'accroître le potentiel des exportations, de rééquilibrer la balance commerciale et de créer massivement des emplois. Pour atteindre les objectifs du PSE, « il est impératif de réunir les conditions préalables ou les fondements de l'émergence », et parmi ces fondements le document cite « la mise en place d'infrastructures de dernière génération pour le soutien à la production et l'amélioration de l'environnement des affaires »¹⁷.

Comme on l'observe dans différents pays africains ayant élaboré des plans pour leur émergence, au Sénégal, l'un des outils phares pour atteindre les objectifs repose sur la création de ZES, outils stratégiques pour attirer l'investissement privé et renforcer la compétitivité des

17. Voir la partie Résumé du PSE.

entreprises¹⁸. Autrement dit, favoriser l'émergence d'un « environnement d'excellence pour l'entreprise, répondant aux meilleurs standards internationaux »¹⁹. Les ZES sont présentées comme des espaces aménagés pour la production de biens et services et régis par des lois économiques avec des incitations, des facilités et des dispositifs spécifiques pour les entreprises. Ces avantages permettent aux entreprises de gagner en productivité en réduisant leurs coûts d'investissement, de financement et d'exploitation. Les ZES sont encadrées par des dispositions juridiques et institutionnelles servant de « gage de sécurité pour les investisseurs » à travers un ensemble de mesures incitatives : facilités foncières, avantages fiscaux et douaniers, avantages sur le recrutement des employés.

Par ailleurs, parmi les éléments clés devant aider à l'installation des entreprises, il y a les facilités pour l'accès au foncier. Bien que toutes les conditions mises en avant pour attirer les entreprises étrangères et nationales soient questionnées et discutées, celle relative au foncier reste au centre des débats, parce que – selon les discours officiels – il s'agit de transférer les ressources foncières des communautés locales à des investisseurs privés afin de permettre aux dites communautés d'accéder à des emplois directs et indirects, à des services sociaux de base, etc.

Dès le lancement des ZES, des appréciations différentes ont été notées. Pour les décideurs publics, les ZES doivent renforcer l'attractivité du Sénégal pour les investissements directs étrangers (IDE), permettre la réduction du déficit de la balance commerciale du pays et accroître l'offre d'emploi. Pour d'autres, notamment les communautés impactées et les organisations de la société civile réunies au sein du Cadre d'action et de réflexion sur le foncier au Sénégal (CRAFS), les appréciations et les débats doivent être orientés sur les effets des ZES au regard de la perte foncière subie par les communautés locales, de la disparition de leurs activités économiques primaires (agriculture, élevage, cueillette, etc.) ainsi que tout autre impact socio-économique et environnemental au niveau local.

● Objectifs de l'étude et démarche méthodologique

Cette étude sur les ZES au Sénégal vise à :

- >> capitaliser l'expérience sénégalaise à travers une revue de la littérature sur l'évaluation de l'impact des ZES dans le pays ;
- >> comprendre le cadre juridique et institutionnel ainsi que les soubassements politiques des ZES au Sénégal, à partir de l'analyse des textes et d'entretiens avec les autorités, services et agences de mise en œuvre des ZES ;
- >> analyser l'impact des ZES sur les conditions de vie des communautés dans les sites déjà érigés. Ce dernier volet concerne des enquêtes réalisées dans trois des quatre ZES déjà implantées au Sénégal. L'objectif des enquêtes était d'échanger avec les acteurs intervenant dans la ZES et avec les populations directement affectées et riveraines sur les aspects liés au foncier et les impacts positifs et négatifs des zones.

Pour conduire l'étude au Sénégal, comme déjà noté ci-dessus, une grille d'analyse et une liste de questions clés ont été conçues avec l'ensemble de l'équipe du projet et les membres du CTFD. Cette grille est organisée autour de plusieurs critères et questions structurant la

18. Dans l'introduction générale du PSE, il est clairement souligné que le Sénégal a une croissance moyenne de 3,1 % entre 2008 et 2012, avec un secteur privé relativement modeste.

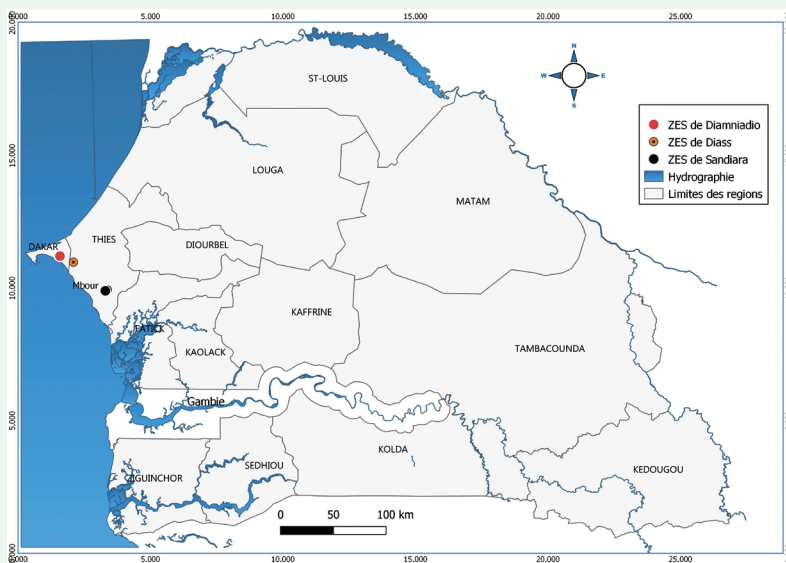
19. Passage tiré des différents décrets portant création des ZES.

recherche et le traitement des informations pour permettre de comparer les réalités entre les deux pays concernés par cette étude (Sénégal et Madagascar). La méthodologie s'articule autour d'une recherche et d'une analyse bibliographique d'une part, et d'entretiens et d'enquêtes sur le terrain, d'autre part.

Les résultats des entretiens exploratoires de la recherche et de l'analyse bibliographique ont été présentés lors d'un atelier de la société civile organisé par le CRAFS en octobre 2020. Les discussions ont permis de soulever certaines questions qu'il fallait approfondir dans le cadre de la recherche, de dégager des orientations pour la phase enquête de terrain et d'identifier des acteurs stratégiques auprès desquels il fallait collecter des informations.

C'est au sortir de cet atelier, et en capitalisant les informations issues de la revue documentaire, que la phase enquête de terrain a été lancée. Les enquêtes de terrain ont été réalisées dans les ZES de Sandiara, Diass et Diamniadio, toutes créées en 2017 et situées dans le triangle Dakar-Thiès-Mbour (voir Figure 1). La ZES de Bargny-Sendou, créée en 2019 et située dans le même triangle, n'a pas été retenue dans le cadre de cette recherche. Les sites d'implantation de ces premières ZES se trouvent dans cet espace que le Fonds monétaire international (FMI) appelle « le triangle de la prospérité »²⁰. En effet, l'essentiel des activités et des infrastructures économiques du pays est concentré dans cette zone géographique située entre Diamniadio, Thiès et Mbour.

Figure 1
LOCALISATION DES ZES ENQUÊTÉES



20. Rapport du FMI n° 18/8 du 11 janvier 2018.

Trois enquêteurs formés aux outils de collecte de données ont effectué les enquêtes durant les mois de janvier et février 2021. Elles ont été menées à trois niveaux : 1) collectivités territoriales et structures étatiques, 2) entreprises et employés, 3) villages et populations impactés. Pour chaque échelle, un outil spécifique a été utilisé. Pour les collectivités territoriales, le questionnaire a ciblé le maire ou son proche collaborateur, le secrétaire municipal, les présidents de commissions et des conseillers municipaux. Les chefs des villages impactés ont également été interviewés à partir de ce questionnaire. Pour les institutions et services publics, les enquêtes ont permis de collecter des informations auprès des promoteurs développeurs des ZES, de l'Agence pour la promotion des investissements et des grands travaux (APIX) chargée de la mise en œuvre de la politique des ZES au Sénégal et de la Direction générale des impôts et domaines pour comprendre les mesures et mécanismes fiscaux mis en place dans le cadre des ZES.

Les enquêteurs ont toutefois rencontré des limites dans la conduite de la collecte de données. En effet, les différences dans les processus de mise en œuvre des ZES font qu'il n'a pas été possible d'avoir accès aux mêmes types d'informations dans toutes les ZES de sorte à répondre de façon égale ou symétrique aux questions de la grille commune d'analyse. Il faut également souligner que la concentration des ZES dans les régions de Dakar et Thiès, très affectées par la pandémie de Covid-19, n'a pas facilité les enquêtes du fait du couvre-feu et d'une restriction des déplacements et rassemblements qui ont fortement impacté le travail de terrain.

Vue d'ensemble des ZES au Sénégal

Le Sénégal a mis en place un cadre politique dégageant la vision et les objectifs des ZES ainsi qu'un dispositif juridique et institutionnel le rendant opérationnel.

● Le cadre juridique de la création des ZES : présentation

La création des ZES est consacrée par la loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 portant sur les ZES, complétée par la loi n° 2017-07 du 6 janvier 2017 portant dispositif d'incitations applicables dans les ZES. Cette législation trouve ses fondements dans la volonté du gouvernement de corriger les insuffisances de la loi de 2007 qui créait une zone unique, la ZES intégrée (ZESI) de Dakar, et d'établir un nouveau cadre de gouvernance applicable à toutes les ZES – une priorité dans la mise en œuvre des orientations stratégiques du PSE. La loi portant sur les ZES de 2017 abroge celle de 2007 tout en maintenant l'existence de la ZESI de Dakar. Mais en plus, cette nouvelle loi supprime le caractère limité de cette loi à la seule ZESI de Dakar, en élargissant les possibilités de création des ZES sur toute l'étendue du territoire sénégalais.

Selon l'exposé des motifs de la loi de 2017, l'objectif principal est de « démontrer la capacité du Sénégal à offrir des produits et des services à haute valeur ajoutée pour attirer les investisseurs étrangers et retenir les ressources humaines nationales ».

Au Sénégal, une ZES peut être initiée par l'État ou toute autre collectivité publique. Elle est créée par décret. De même, le statut de ZES peut être attribué à tout espace, sur requête écrite adressée au ministre chargé de la promotion des investissements, conformément à la loi n° 2017-06. Pour le moment, quatre ZES ont été créées avec une typologie différente. Leurs caractéristiques sont résumées dans le Tableau 1 ci-contre.

TABLEAU 1 : **Caractéristiques des ZES**

Texte de base et périmètre de la ZES	Vocation de la zone	Critères spécifiques d'éligibilité des entreprises
Zone économique spéciale intégrée de Diass, créée par le décret n° 2017-932 du 9 mai 2017, pour 718 ha.	Industrie; agrobusiness; technologies de l'information et de la communication; tourisme; activités portuaires; offre de services médicaux et services.	Réaliser au moins 60 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation; réaliser un investissement de 100 000 000 F CFA (152 449 €) au moins; créer au moins 150 emplois directs durant la première année d'exercice.
Plateforme industrielle internationale de Diamniadio, créée par le décret n° 2017-1507 du 25 août 2017, d'une superficie de 53 ha. Une deuxième phase de 60 ha vient d'être lancée.	Montage et emballage; agro-alimentaire; confection; matériaux de construction; technologies de l'information et de la communication; électricité et électronique; logistique et services connexes.	Réaliser au moins 50 % du chiffre d'affaires à l'exportation; créer au moins 5 emplois directs pour 100 m ² de bâtiment industriel occupé dès la première année d'exercice; réaliser un investissement de 500 000 000 F CFA (762 245 €) au moins.
ZES de Sandiara, créée par le décret 2017-2189 du 22 novembre 2017, d'une superficie de 100 ha.	Industrie; agrobusiness; aquaculture; tannerie; technologies de l'information et de la communication; aviculture; énergie; logistique et services.	Réaliser au moins 50 % du chiffre d'affaires à l'exportation ou en import substitution dès les trois premières années; créer dès la première année d'exercice au moins 5 emplois directs locaux pour 100 m ² de surface occupée; accueillir au moins 10 élèves du lycée technique professionnel de Sandiara, dans le cadre de leur formation en alternance, à compter de la deuxième année d'exercice; réaliser un investissement de 500 000 000 F CFA (762 245 €) au moins durant les trois premières années d'exercice.
ZES de Bargny-Sendou, créée par le décret 2019-1318 du 22 août 2019, d'une superficie de 100 ha.	Production de billeterie de fer, de rond à béton et de fil machine; aciérie; sidérurgie et métallurgie; industries lourdes; logistique portuaire (manutention, entreposage, stockage) et services connexes.	Réaliser au moins 50 % du chiffre d'affaires à l'exportation; réaliser un investissement minimal de 250 000 000 F CFA (381 122 €) au moins; créer au moins 100 emplois directs durant les deux premières années d'exercice.

● Un régime juridique spécifique

Les dispositions juridiques définies et applicables aux ZES dérogent aux règles de droit commun sur un certain nombre de points. Ces dispositions sont de nature à attirer et à favoriser la compétitivité des investisseurs. Ces dispositions concernent principalement la fiscalité, la législation du travail et le foncier.

Régime fiscal et douanier

Les ZES sont réparties en deux zones, A et B (loi n° 2017-06, articles 5-7). La zone A est réputée hors du territoire douanier national pour les entreprises exonérées et est sécurisée. Elle est déterminée par l'administrateur des ZES en relation avec les services compétents de

l'État. La zone B fait partie du territoire douanier national et est régie par le droit douanier national. La zone A bénéficie de faveurs et de régimes dérogatoires qui en font de véritables enclaves au sein du territoire national. Les entreprises exonérées y sont éligibles à divers avantages douaniers et fiscaux, conformément à la loi n° 2017-07.

À titre illustratif, au moment où le taux de l'impôt sur les sociétés est fixé à 30 % du bénéfice imposable (article 36 du Code général des impôts), les entreprises des ZES sont soumises à un taux de 15 %. De plus, ces entreprises ne paient pas les autres impôts et taxes collectés au profit du budget de l'État ou des collectivités publiques ou organismes assimilés, nationaux ou locaux. Dans le même ordre d'idée, les entreprises exonérées bénéficient du droit d'admission en franchise de tous droits et taxes douaniers sur les marchandises, produits, matières premières, équipements, autres biens et services, ainsi que du droit d'exportation en franchise en dehors du territoire national des mêmes biens. Ceci à l'exclusion toutefois des prélèvements communautaires²¹.

Réglementation des changes

L'article 13 de la loi n° 2017-07 prévoit des libertés et facilités de transfert de fonds. Toutes les personnes physiques et morales travaillant dans les ZES peuvent exécuter leurs paiements courants et opérations en capital à destination de l'étranger (transfert de sommes d'argent, salaires, paiements de marchandises, cotisations et indemnités des assurances sociales, pensions et rentes résultant d'un contrat de travail, intérêts et dividendes, parts et bénéfices des sociétés, bénéfices d'exploitation des entreprises...). Dans la même optique, elles peuvent solliciter l'ouverture d'un compte en devises étrangères.

Facilités et commodités administratives

L'article 35 du décret n° 2017-535 du 13 avril 2017 portant application de la loi n° 2017-06 prévoit des guichets uniques dans les ZES destinés à offrir aux entreprises des services de proximité rapides et simplifiés.

Protection de la propriété privée

Les entreprises travaillant dans une ZES au Sénégal bénéficient d'une protection spéciale de tous leurs biens par l'État. Par exemple, tous les biens privés font l'objet d'une protection contre toute décision administrative ou réglementaire, directe ou indirecte, qui serait arbitraire et/ou discriminatoire. Le gouvernement du Sénégal, incluant ses autorités nationales et territoriales, s'interdit d'exproprier ou de nationaliser tout bien privé, incluant un investissement dans la ZES, et ceci d'une manière directe ou indirecte, sauf pour cause d'utilité publique. Et en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'entreprise ou la personne concernée par la mesure bénéficie d'une prompte, juste, effective et préalable indemnisation (loi n° 2017-07, article 6). Ceci va plus loin que la Constitution du Sénégal, laquelle mentionne uniquement une « juste et préalable indemnité »²².

21. Il s'agit des taxes dites prélèvements communautaires de solidarité sur les biens et marchandises importés des pays tiers de l'Union monétaire ouest-africaine et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), destinées au financement de ces institutions et à leurs programmes.

22. Constitution du Sénégal (2001), art. 15.

Dispositions dérogatoires à la législation du travail

Le droit du travail applicable dans les ZES accorde plusieurs avantages et facilités aux entreprises. L'article 14 de la loi n° 2017-07 accorde aux entreprises des ZES une série de règles dérogatoires en matière de droit du travail. Ces dérogations touchent presque tous les secteurs de la législation du travail. Nous pouvons en citer les plus saillantes :

- >> Les entreprises ZES ne sont pas tenues de respecter la durée légale du travail de 40 heures par semaine prévue par l'article 135 du Code du travail. Elles peuvent appliquer une durée supérieure ou inférieure à 40 heures en fonction de leurs besoins²³.
- >> En principe, un contrat à durée déterminée (CDD) ne peut être conclu pour une durée supérieure à deux ans (article 44 du Code du travail), mais il est accordé à l'entreprise ZES la possibilité de dépasser cette durée contractuelle. De même, l'article 45 du Code du travail souligne que le CDD ne peut avoir pour objet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise. Or, l'entreprise ZES est autorisée à signer un CDD pour pourvoir de manière continue des emplois liés à l'activité normale et permanente de l'entreprise.
- >> En principe, aucun travailleur ne peut conclure avec la même entreprise plus de deux contrats à durée déterminée, ni renouveler plus d'une fois un contrat à durée déterminée (article 42 du Code du travail). Or, toute entreprise ZES peut signer le nombre de CDD souhaité, mais elle doit le faire dans une période limitée à cinq ans.
- >> L'entreprise ZES peut directement licencier pour motif économique, alors que l'article 60 du Code du travail exige des formalités et mécanismes préalables visant à éviter le licenciement ou à vérifier les causes réelles des motifs du licenciement économique. Par exemple, il faut en principe une autorisation administrative préalable en cas de licenciement pour motif économique ou réorganisation intérieure, mais pour les ZES, cette autorisation préalable est supprimée.
- >> Toute entreprise de la ZES bénéficie du droit d'employer du personnel de nationalité étrangère et de nationalité sénégalaise.
- >> Globalement, toutes les dérogations prévues par la législation du travail sont applicables aux entreprises de la ZES.

L'ensemble de ces avantages offerts aux entreprises éligibles dans la ZES sont garantis par l'État pour une période de vingt-cinq ans renouvelable une seule fois.

Au total, si ceci est de nature à augmenter la compétitivité de l'entreprise, il n'en demeure pas moins que cela contribue parallèlement à fragiliser parfois les droits des travailleurs.

Obligations majeures des entreprises dans une ZES

Parallèlement aux faveurs et facilités qui leur sont accordées, les entreprises sont soumises à un certain nombre d'obligations (article 24 du décret 2017-535). Elles doivent notamment s'acquitter de leurs redevances, loyers et autres frais liés à leur installation, conserver tous leurs états financiers et comptables, et soumettre à l'administrateur un rapport annuel.

23. Au Sénégal, les dispositions relatives aux conditions de travail ne peuvent pas être entièrement harmonisées à l'échelle nationale et dans toutes les branches d'activité. C'est cette impossibilité d'harmonisation qui est d'ailleurs à la base de l'article 80 du Code du travail, qui autorise les conventions collectives. La convention collective peut être conclue dans le cadre d'un établissement, d'une entreprise ou d'une branche d'activité. Elle peut également être conclue pour plusieurs branches d'activité.

En outre, toute entreprise de la ZES a une obligation de mettre en valeur les terrains mis à sa disposition, dans les délais mentionnés dans l'autorisation d'installation. Toutefois, l'entreprise peut demander une autorisation d'interruption temporaire des activités pour une période supérieure ou égale à 60 jours (article 32 du décret portant application de la loi n° 2017-06). Par exemple, en cas de manque de ressources financières ou un autre problème, l'entreprise peut demander une interruption temporaire conformément à cette disposition. Quel que soit le motif, l'essentiel est de demander une autorisation préalable. Une cessation volontaire des activités sans autorisation préalable est sanctionnée. Elle peut entraîner la révocation de l'autorisation d'installation.

L'entreprise installée dans une ZES est aussi soumise à des mesures strictes relatives à la protection de l'environnement. L'article 37 du décret 2017-535 dispose qu'avant toute installation dans une ZES, l'entreprise réalise une étude d'impact environnemental et social (EIES), assortie d'un plan de gestion environnementale (PGE), et l'administrateur veille au respect de ces normes de protection de l'environnement, notamment la gestion rationnelle des ressources naturelles et la protection de la biodiversité (art. 38). En réalité, cette disposition n'est pas spécifique aux ZES, c'est plutôt une reprise du Code de l'environnement. Vu la diversité des secteurs d'intervention des entreprises, avec des risques particulièrement significatifs de pollution pour certains secteurs (industrie, farine de poisson, batteries automobiles, produits pharmaceutiques, etc.), la protection de l'environnement est fondamentale, notamment pour les communautés riveraines.

En outre, l'administrateur peut interdire dans les ZES toute activité pour des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, de protection de l'environnement et de protection de la propriété intellectuelle, notamment les brevets, les droits d'auteur et les marques de fabrique ou de services, sans préjudice des prérogatives dévolues aux inspecteurs du travail pour ce qui concerne les risques d'origine professionnelle. Les textes interdisent également expressément les activités liées au terrorisme, au blanchiment d'argent, au trafic de drogue, à la vente d'armes et à la contrebande²⁴.

Enfin, toute entreprise de la ZES doit mettre en place des mécanismes de renforcement des capacités des employés. Le décret se limite à rendre obligatoire le renforcement des capacités des employés et il appartient à l'entreprise de préparer, de dérouler et de supporter les coûts de ce plan de renforcement des capacités. Cette disposition permet de mettre en phase les employés avec l'évolution des connaissances, des techniques et des méthodes nouvelles. L'intérêt est que les entreprises sont tenues de former leurs employés. Cette disposition se justifie au Sénégal où seuls 16 % des entreprises sénégalaises assuraient la formation de leur personnel²⁵.

Pour le respect de ces obligations qui pèsent sur ces entreprises, un contrôle annuel est exercé par les services compétents de l'État. Si toutes les dispositions relatives à la législation en vigueur et aux contrats signés ne sont pas respectées par l'entreprise, des sanctions prévues par l'article 26 du décret 2017-535 peuvent s'appliquer. L'administrateur peut, selon le cas, prononcer une suspension, un retrait ou une annulation des avantages fiscaux et douaniers, ou une révocation de l'autorisation d'installation.

24. Article 18 de la loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 portant sur les zones économiques spéciales.

25. Voir les besoins en formation des entreprises publiés en octobre 2014 par la Chambre de commerce de Dakar.

Les voies de recours

Les voies de recours ci-après sont spécifiquement prévues pour les investisseurs installés dans les ZES. Autrement dit, les investisseurs situés hors des ZES ainsi que les populations ne sont pas concernés par ces dispositions spécifiques de voies de recours.

La loi n° 2017-06 consacre un chapitre entier (chapitre V) aux voies de recours et au règlement des litiges entre l'État et les investisseurs de la ZES. D'abord, tout investisseur de la ZES peut exercer un recours auprès du comité paritaire public-privé (CPPP) contre toute décision rendue par l'administrateur (art. 19). Si le CPPP confirme la décision de l'administrateur, le requérant peut initier des consultations et négociations avec le gouvernement du Sénégal (art. 20). À côté de ces médiations, le recours juridictionnel aussi est possible. En effet, dans le cas où le requérant et l'État du Sénégal n'ont pas abouti à un règlement à l'amiable de leur différend, le requérant peut poursuivre l'action auprès des juridictions sénégalaises compétentes.

Il est aussi possible d'avoir recours à l'arbitrage international (art. 22). Dans le cas où le requérant et l'État du Sénégal n'ont pas abouti à un règlement amiable de leur différend, et si ce dernier n'a pas été préalablement soumis aux juridictions sénégalaises compétentes par ledit requérant, celui-ci peut soumettre le différend à l'arbitrage. Il peut s'agir d'un tribunal d'arbitrage établi selon la Convention internationale pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI); tout tribunal arbitral compétent créé conformément aux accords ou traités bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la promotion des investissements ratifiés par la République du Sénégal et l'État du domicile ou le pays de nationalité du requérant; ou tout tribunal arbitral constitué conformément à tout autre mécanisme de règlement de différends adopté d'un commun accord entre les parties. Ces dernières conservent le droit de conclure un accord à l'amiable qui met fin à leur différend à toute phase de la procédure d'arbitrage ou juridictionnelle.

● **Dispositif institutionnel de gouvernance des ZES**

La loi créant les ZES prévoit plusieurs acteurs dans leur processus d'implantation et de gestion. Le dispositif institutionnel est organisé autour de quatre entités (art. 8 à 12, loi 2017-06) :

- >> le ministère de la Promotion des investissements, responsable des orientations stratégiques et de la coordination de la politique de développement des ZES (ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération);
- >> le CPPP, chargé de la régulation, de la médiation et de la conciliation entre les acteurs évoluant dans les ZES;
- >> l'administrateur des ZES (APIX-SA), chargé de l'administration et de la gestion des ZES;
- >> les promoteurs/développeurs et les entités économiques ayant signé une convention avec l'autorité compétente et chargées de la promotion, du développement, de l'aménagement et de l'exploitation des ZES.

En plus de ce dispositif institutionnel formel, nous retrouvons dans la pratique deux autres comités, à savoir le « comité d'agrément » et le « comité d'installation ». Ces deux comités ne sont pas cités par l'article 8 de la loi parmi les acteurs institutionnels parce qu'ils constituent juste ce qu'on peut appeler des bras techniques (pour une intervention plus participative) de l'administrateur auquel est dévolu le rôle de « délivrance des agréments aux entreprises » (voir

art. 12 alinéa 7 de la loi n° 2017-06) et de « facilitation de l'installation », comme le dispose l'alinéa 13 qui confie à l'administrateur le pouvoir de modifier, suspendre, retirer, révoquer ou annuler les agréments, permis et autorisations, y compris l'autorisation d'installation. Toutefois, l'article 17 ajoute que cette mission de l'administrateur est menée en conformité avec les règlements d'application. C'est justement ces règlements d'application qui prévoient la mise en place de ces comités. Donc même s'ils ne sont pas expressément cités parmi les acteurs institutionnels dans la loi, ces comités sont mis en place et fonctionnels pour faciliter le travail de l'administrateur.

ZES et problématique foncière

Le régime foncier des ZES est un régime d'exception, en ce sens qu'il relève de l'immatriculation foncière, considérée elle-même comme un régime d'exception par la loi n° 64-46 sur le domaine national. En effet, les terres du domaine national (quasi-totalité des terres sénégalaises) sont des terres non immatriculées et inappropriées. L'article 19 du décret 64-573 du 30 juillet 1964 portant application de la loi sur le domaine national dispose que l'affectation « confère à son bénéficiaire un droit d'usage sur les terres qui en font l'objet ». Et selon le décret 72-1288 relatif aux conditions d'affectation des terres du domaine national, il faut deux conditions cumulatives avant toute immatriculation foncière. D'une part, seul l'État peut immatriculer ces terres en son nom et, d'autre part, l'État ne peut requérir cette immatriculation que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique.

Le décret de création de chaque ZES précise ses limites qui peuvent englober des terres relevant initialement de statuts juridiques différents, c'est-à-dire domaine national, domaine public et domaine privé de l'État²⁶. Les terres du domaine national incluses dans le périmètre d'une ZES sont de facto incorporées dans le domaine de l'État après immatriculation, en vertu de l'article 4 de la loi n° 2017-07 qui dispose que « le décret portant création d'une zone économique spéciale vaut déclaration d'utilité publique et rend cessibles les terrains situés dans l'emprise de la ZES ». Par conséquent, les terres des ZES, qu'elles relèvent initialement du domaine public ou du domaine national, sont toutes immatriculées et incorporées dans le domaine privé de l'État et ce dernier en transfère la gestion à l'administrateur.

Dans les faits, l'essentiel des terres des ZES provient du domaine national (propriétés coutumières des communautés). En conséquence, l'implantation d'une ZES sur une terre du domaine national équivaut à une dépossession ou à la perte définitive des droits fonciers légitimes. Ainsi, à travers les textes portant création d'une ZES qui vaut utilité publique, l'État se facilite la tâche et s'exonère de toute autre procédure relative à une déclaration préalable d'utilité publique (laquelle procédure est prévue par la loi n° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique).

En plus, le système d'indemnisation des personnes impactées par l'expropriation traîne des anachronismes. En effet, s'il s'agit d'une terre du domaine national, l'opération est

26. Le sol sénégalais est divisé en trois grandes masses foncières : le domaine national, le domaine privé des particuliers et le domaine de l'État (domaine public et domaine privé). Le domaine public est constitué des biens de l'État qui en raison de leur nature et de leur destination ne sont pas susceptibles d'appropriation privée. Les autres biens constituent le domaine privé de l'État (art. 2 du Code du domaine de l'État). Le domaine privé des particuliers est constitué des terres qui ont fait l'objet d'immatriculation sur les livres fonciers (loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière). Le domaine national qui occupe l'essentiel des terres est constitué de toutes les terres non classées dans le domaine public et non immatriculées (loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national).

encadrée par le décret 64-573 du 30 juillet 1964 relatif aux conditions d'application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964. Selon l'article 31 de ce décret, après la déclaration d'utilité publique, la commission ad hoc procède « à l'estimation des indemnités à verser aux affectataires » et l'article 32 précise que les indemnités sont établies en tenant compte exclusivement des constructions, aménagements et cultures existant dans la zone atteinte et réalisés par les affectataires. Les personnes impactées n'ont juridiquement pas droit à une indemnisation sur la terre perdue mais uniquement sur les réalisations ou impenses faites sur la terre.

Ce système d'indemnisation est en déphasage avec l'évolution de la jurisprudence internationale et des nouveaux instruments internationaux protégeant les droits légitimes des populations. Par exemple, les Directives volontaires²⁷ prévoient au moins deux principes généraux qui vont à l'encontre de ce système sénégalais d'indemnisation, à savoir : 1) « reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits » : que ceux-ci soient « formellement enregistrés ou non », il faudrait « s'abstenir de toute violation des droits fonciers d'autrui »²⁸; et 2) « promouvoir et faciliter l'exercice des droits fonciers légitimes »²⁹. Selon ce principe, l'État devrait plutôt prendre des mesures concrètes pour promouvoir et faciliter le plein exercice de tous ces droits fonciers.

Au-delà des Directives volontaires, d'autres instruments font la promotion des droits fonciers coutumiers sans titre officiel d'occupation. Il s'agit notamment de la Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, qui prévoit en son article 12 (al. 2) la possibilité pour les communautés autochtones d'introduire des recours utiles et rapides, pouvant comprendre la restitution, l'indemnisation, la compensation et la réparation.

Bien que le cadre juridique en vigueur soit peu favorable aux communautés, il faut toutefois reconnaître que le système d'indemnisation pratiqué souvent par l'État est teinté d'humanisme, surtout s'il s'agit de terres du domaine national. Dans la pratique, il est parfois constaté une volonté des autorités de favoriser une stabilité sociale en indemnisant tous les occupants évincés. Cette pratique, sans fondement juridique, est plus proche de l'évolution des pratiques internationales que de la législation foncière nationale en vigueur. C'est cette approche qui a été adoptée à Sandiara, où l'on a pratiqué l'indemnisation par hectare de terre occupé pour apaiser le climat social (voir ci-dessous).

Par ailleurs, le hasard a fait que le processus de réforme foncière a été stoppé avec le vote de la loi sur les ZES (2017). En effet, la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) a été dissoute en 2017 avant même l'élaboration des propositions de textes juridiques. Ce coup de frein avait indigné les acteurs qui souhaitaient que le processus aboutisse à un cadre global et inclusif de gouvernance foncière au Sénégal. La loi sur les ZES a, en effet, permis aux autorités d'atteindre un des objectifs assignés à la réforme. Pour rappel, le rapport de présentation du décret 2012-1419 du 6 décembre 2012 portant création de la CNRF affirmait clairement que la loi sur le domaine national ne répond pas aux « objectifs de développement permettant le décollage économique de notre pays ». Il faut alors faire en sorte que la réforme puisse « offrir aux occupants une garantie et présenter des opportunités attractives pour des

27. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ont été adoptées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) dans sa trente-huitième session (extraordinaire) le 11 mai 2012 (les « Directives volontaires »).

28. Directives volontaires, paragraphe 3.1.1.

29. Directives volontaires, paragraphe 3.1.3.

investissements importants qui ne sont pas toujours à la portée des populations locales ». La définition donnée plus haut sur les ZES fait état de la même préoccupation. C'est pourquoi, avec le vote de la loi sur les ZES, certains ont parlé de « réforme en douceur par les flancs ».

État de mise en œuvre et impacts généraux des ZES³⁰

Les trois ZES visitées sont en phase de mise en œuvre avec des résultats différents. En effet, par leur conception, leur vocation et leur évolution, elles ont naturellement des impacts et tendances qui ne sont pas toujours similaires. La ZES de Sandiara est une initiative de la mairie, alors qu'à Diass et Diamniadio c'est plutôt une initiative de l'État central. Dans ces deux derniers cas, les collectivités territoriales se sont limitées à une consultation-information dans les processus.

● Zone économique spéciale de Sandiara

La ZES de Sandiara est située à 110 km de Dakar. Sa création résulte de l'admission de la zone industrielle initialement créée en 2015 par le conseil municipal au régime des ZES (décret 2017-2189 du 2 novembre 2017). Le maire de la commune, par ailleurs conseiller technique à la présidence de la République, a saisi l'opportunité du PSE et de la loi créant les ZES pour faire admettre la zone industrielle municipale au régime des ZES dans le cadre du Plan Sandiara émergent 2015-2025, que sa municipalité a conçu, comme déclinaison locale du PSE national. La ZES de Sandiara s'étend sur une superficie de 100 ha, dont une première phase de mise en œuvre sur 50 ha. Les prévisions de développement de la ZES sont indiquées dans le Tableau 2.

TABLEAU 2 : **Prévision et réalisation de développement de la ZES de Sandiara selon la mairie**

Promoteur/développeur	Commune de Sandiara (institution municipale)
Coût de l'aménagement	30 milliards F CFA (45,7 millions d'euros)
Démarrage des activités	2015
Montant des investissements attendus	100 milliards F CFA (152,4 millions d'euros)
Montant des investissements déjà réalisés par les 5 entreprises installées dans la zone	21,5 milliards F CFA (32,7 millions d'euros) : ZALAR ; 18 milliards F CFA (27,4 millions d'euros) : OMEGA ; 2 milliards F CFA (3 millions d'euros) : PELAGIC ; 500 millions F CFA (762 245 euros) : OCEDIS EXPORT ; 1 milliard F CFA (1,5 million d'euros) : FINISH PROFILES
Nombre d'entreprises prévues	60
Nombre d'emplois prévus	20 000
Nombre d'emplois déjà créés	500 permanents et saisonniers confondus

30. Les données présentées dans cette partie sur les niveaux d'investissement, le nombre d'entreprises installées et les emplois créés sont des données qui ont été collectées au plus tard au 31 décembre 2021.

● Zone économique spéciale intégrée de Diass

Située à 45 km de Dakar, la ZES intégrée de Diass (ZESID) est adossée au nouvel aéroport international Blaise Diagne de Diass. Cette zone offre une situation géographique exceptionnelle et des avantages stratégiques aux entreprises. Cette situation leur permet d'accéder au marché international et sous-régional de l'espace CEDEAO, avec des conditions douanières et fiscales très avantageuses. Toutefois, depuis sa création, la ZESID n'a pas encore réellement démarré ses activités. Sur les 200 entreprises prévues, une seule est actuellement en construction. Ce qui fait sans doute dire aux enquêtés que le rythme d'avancement de la mise en œuvre de la ZESID est lent, voire très lent.

Les populations et la municipalité n'ont pas été impliquées dans la mise en œuvre de la ZESID. Comme la terre concernée était sur le domaine classé (forêt classée de Diass), l'État a de manière unilatérale pris la décision de la déclasser. Toutefois, les impacts sont importants pour les populations riveraines de cette forêt qui y menaient des activités génératrices de revenus. Les villages de Diass, de Boukhou et de Packy y pratiquaient principalement des activités agricoles, d'élevage et de cueillette. L'implantation de la ZESID équivaut pour eux à une perte importante de revenus selon les enquêtes de l'étude. Les prévisions de développement de la ZESID sont indiquées dans le Tableau 3.

TABLEAU 3 : **Prévision de développement de la ZESID**

Promoteur/développeur	Teyliom Logistics, pour une première phase, sur une superficie de 90 ha (structure privée)
Coût de l'aménagement	Non disponible
Démarrage des activités	2016
Montant des investissements attendus	Non disponible
Montant des investissements déjà réalisés	Non disponible
Nombre d'entreprises prévues	Sur 200 entreprises prévues, une seule est actuellement en construction
Nombre d'emplois prévus	80 000 directs et 150 000 indirects
Nombre d'emplois déjà créés	Non disponible

● Plateforme industrielle internationale de Diamniadio

Située à 30 km de Dakar, la Plateforme industrielle internationale de Diamniadio (P2ID) a été admise au régime des ZES par le décret 2017-1110 du 30 mai 2017. Ce décret a été abrogé et remplacé par le décret 2017-1507 du 25 août 2017. Cette ZES occupe des terres qui sont immatriculées au nom de la Délégation générale du pôle urbain de Diamniadio, qui est chargée du développement de la ville de Diamniadio.

La pandémie a beaucoup impacté les entreprises installées dans la P2ID. D'ailleurs, à ce sujet, le directeur du promoteur/développeur de la P2ID, l'Agence d'aménagement et de promotion des sites industriels du Sénégal (APROSI), une institution publique, souligne que cette ZES était dans une bonne dynamique, « mais certaines entreprises installées dans la

plateforme qui exploitaient par exemple les avantages liés à l'African Growth and Opportunity Act (AGO)³¹ ont connu des difficultés et ont dû presque suspendre la grande partie de leur production et se réorienter vers la production de masques. Par exemple, une des entreprises qui employait à elle seule plus de 3 000 personnes a été obligée de mettre au chômage une bonne partie de son personnel pour se retrouver avec moins de 200 personnes à cause de la Covid-19 ». Pour les autres entreprises déjà installées, elles n'ont pas encore atteint leur vitesse de croisière de recrutement et certaines comme Sewacard sont encore en phase d'essai et n'ont pas commencé réellement la commercialisation de leurs produits.

Au moment de la réalisation de cette étude, seule la première phase a été effectuée sur une superficie de 13 ha pour un coût global de 25 milliards de F CFA (38,1 millions d'euros). Entre-temps, les travaux de la deuxième phase du P2ID ont été lancés par le président de la République, le 06 juillet 2021. Cette deuxième phase est prévue sur une superficie de 40 hectares, pour un investissement de 60 milliards de F CFA (91,5 millions d'euros) sur financement d'Exim Bank Chine. Selon un document de présentation du projet, plus de 235 000 mètres d'espaces de hangar, un immeuble ainsi qu'un parc logistique seront aménagés sur le site dédié au projet. Les prévisions de développement du P2ID sont indiquées dans le Tableau 4.

TABLEAU 4 : **Prévision et réalisation de développement du P2ID**

Promoteur/développeur	APROSI
Coût de l'aménagement	85 milliards de F CFA ³² (129,5 millions d'euros) pour la 1 ^{re} phase et 60 milliards (91,5 millions d'euros) pour la 2 ^e phase
Démarrage des activités	2014
Montant des investissements attendus	Non disponible
Montant des investissements déjà réalisés par les entreprises installées dans la zone	35 milliards F CFA (53,3 millions d'euros) sur 13 ha pour la première phase
Nombre d'entreprises prévues	100 entreprises dont 16 déjà installées
Nombre d'emplois prévus	15 000 emplois directs et 8 000 emplois indirects
Nombre d'emplois déjà créés	1 035 emplois répertoriés avant l'arrivée de la Covid-19 ³³

● Analyse comparative et impacts généraux des ZES

Au Sénégal, on note une diversité de ZES au regard des commodités et autres facilités qui devaient être mises en place, à la gestion du foncier et au système d'indemnisation appliqué, aux impacts sur les conditions de vie des populations riveraines et enfin aux impacts sur l'environnement.

31. Une loi américaine qui permet aux pays éligibles de l'Afrique subsaharienne d'exporter sur le marché américain sans avoir à payer des droits de douane pour certains produits.

<https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/african-growth-and-opportunity-act-agoa>

32. <http://senegal-emergent.com/fr/plateforme-industrielle-integree-de-diamniadio>

33. <http://www.big.gouv.sn/index.php/2020/07/15/le-ministre-de-leconomie-visite-les-zes-dans-le-cadre-du-programme-de-relance-de-leconomie-nationale/>

Par rapport aux commodités et autres facilités à mettre en place

L'article 12.5 de la loi n° 2017-07 prévoit la mise en place d'un guichet unique dans toutes les ZES. Or, sur les trois ZES, seule celle de Diamniadio dispose présentement des commodités liées au guichet unique pour faciliter l'accomplissement de formalités et autres démarches administratives. Selon le chargé des ZES au niveau de l'APIX, les autres entreprises installées dans les autres ZES accomplissent, pour le moment, leurs démarches et formalités à ce guichet de Diamniadio. La non-installation de guichets dans les autres ZES s'explique par le rythme d'installation très lent des entreprises. L'APIX estime que, pour le moment, il n'est pas rentable d'en installer dans les autres ZES.

En plus du guichet unique, le P2ID met à la disposition des entreprises installées toutes les facilités liées aux infrastructures. Si par exemple à Sandiara et Diass les ZES mettent à la disposition des entreprises des terrains nus qu'elles doivent aménager selon leurs besoins, à Diamniadio une bonne partie de l'infrastructure est fournie par le promoteur/développeur, APROSI. En contrepartie, les entreprises paient une location au prix de 2 500 F CFA (3,8 euros) le mètre carré par année.

Au-delà de cette spécificité par rapport aux infrastructures, la ZES de Diamniadio est aussi caractérisée par la spécialisation et l'expérience du promoteur/développeur APROSI dans la promotion de sites industriels. Ce qui constitue un atout essentiel pour cette ZES. À Sandiara, le statut de promoteur/développeur sera donné à une structure en phase de création, l'Agence de développement communale, alors que pour la ZES de Diass est prévue l'installation de plusieurs promoteurs/développeurs en même temps sur le site.

Par rapport à la gestion du foncier et au système d'indemnisation

Chaque ZES a une particularité par rapport à l'autre. Le foncier occupé par la ZES de Diamniadio fait partie d'un titre foncier de 1 644 hectares relevant du nouveau pôle urbain de Diamniadio, créé par le décret 2014-968 du 19 août 2014. C'est sur ce titre foncier que 53 hectares ont été mis à la disposition de la ZES (première phase). Autrement dit, les populations n'ont pas été évincées pour la mise en place d'une ZES mais pour l'implantation d'un nouveau pôle urbain. Les terres ont été désaffectées aux communautés locales depuis 2014, c'est-à-dire avant même la mise en place de la ZES en 2017. En effet, c'est la Délégation pour la gestion du pôle urbain (DGPU) qui a mené tout le processus de négociation avec les communautés locales et payé les indemnités. Le taux d'indemnisation appliqué à cet effet a été celui reconnu par la loi sur le domaine national, comme le rappelle l'ancien directeur de la DGPU : « Quand il a fallu désaffecter ces 1 644 ha pour cause d'utilité publique, le barème qui a été utilisé est celui fixé par la loi. En effet, la plupart de ceux qui se déclaraient propriétaires des terres n'avaient aucun droit réel et cela a facilité le processus ». Cette déclaration soulève des questions autour de la prise en compte des droits coutumiers ou informels, lesquels, bien que légitimes, ne sont pas reconnus par la loi.

Concernant la ZES de Sandiara, les terres mobilisées étaient des terres de zone de terroir du domaine national dont la gestion est donc assurée par le conseil municipal. C'est par conséquent la commune qui avait pris la décision de négocier et de désaffecter les communautés locales pour créer sa zone industrielle, avant que l'État n'octroie plus tard le statut de ZES à cette zone industrielle municipale. Ici, la commune avait appliqué un système d'indemnisation en dehors du cadre juridique. Tous les occupants et détenteurs de droits fonciers, formels ou informels, ont été indemnisés sans qu'il soit tenu compte uniquement de l'existence de droits réels. Le montant a d'ailleurs progressivement évolué à Sandiara. Les personnes impactées

en 2014 par la zone industrielle avaient reçu 300 000 F CFA/ha (459 euros). De 2017 à 2020, les impactés de la ZES ont obtenu une compensation de 500 000 F CFA/ha (764 euros) et depuis 2020 le taux est à 1 000 000 F CFA/ha (1 527 euros). Cette augmentation progressive s'explique par la valeur du foncier qui augmente au fil des années, mais aussi pour apaiser les tensions sociales (selon la mairie). Ces montants n'excluent pas le paiement des impenses et autres investissements réalisés, le cas échéant.

Par contre, pour la ZES de Diass, l'assiette foncière était déjà dans un domaine classé qui exclut toute propriété privée. Ces terres ont juste fait l'objet d'un déclassement et reversement dans le domaine privé de l'État.

En résumé, le seul cas où l'État ou ses démembrements ont directement été en contact avec les communautés locales pour dépossession foncière suivie de la création d'une ZES est le cas de Sandiara. Mais que ce soit à Sandiara ou dans les autres ZES, les droits des populations locales sur les terres étaient majoritairement des droits traditionnels, et rares étaient ceux qui détenaient au moins une attribution administrative. À Diamniadio, 67 % des évincés détenaient des droits informels, contre seulement 33 % qui disposaient d'une affectation foncière délivrée par le conseil de la collectivité et qui leur conférait un droit d'usage.

Le système d'indemnisation appliqué à Diamniadio et Diass empêche l'essentiel des impactés d'accéder à des indemnisations justes et préalables, comme le suggèrent certains instruments internationaux tels que les Directives volontaires. Même sans reconnaissance officielle d'un titre, les droits coutumiers doivent être protégés selon ces dernières. Les populations réclament des indemnisations conséquentes en mettant en avant leur légitimité historique sur les terres, au regard des pertes subies. De l'autre côté, l'État brandit le barème prévu par la loi (barème qui indemnise les réalisations effectuées sur le sol et non la valeur des terres du domaine national). L'autre problème soulevé est que le système d'indemnisation utilisé pour purger les droits fonciers néglige fortement les droits des propriétaires légitimes des terres. En effet, en se basant sur la loi sur le domaine national, les compensations ont été faites au profit de ceux qui avaient directement investi sur les terres, qui parfois n'en étaient pas les propriétaires légitimes.

Les impactés ont été indemnisés en fonction des spéculations cultivées et des investissements (mise en valeur) qui ont été réalisés (poulaillers, équipements maraîchers, puits, clôture, arbres, etc.). La faiblesse du taux des indemnisations ne permet pas de remplacer la terre en tant que moyen de subsistance. Pour la majorité des villageois enquêtés, l'agriculture et l'élevage demeurent le meilleur moyen de subsistance durable. Pour eux, l'indemnisation ne se fait qu'une seule fois alors que l'agriculture et l'élevage contribuent à générer des revenus réguliers. En milieu rural, le foncier est la principale ressource dont disposent les communautés locales pour assurer leur survie.

En dehors de l'emprise foncière des ZES, les villages impactés ont noté des dommages collatéraux. Les promoteurs immobiliers s'emparent (avec délivrance de titre officiel par l'État) des zones d'extension résiduelles des villages aux alentours des ZES (voir les exemples des villages de Sandiara et de Dougar à Diamniadio)³⁴, ce qui est de nature à rétrécir encore le peu d'espace qui leur reste pour y construire des résidences privées et des hôtels.

34. À proximité de la ZES de Sandiara, l'État en partenariat avec la commune a décidé d'ériger un lotissement dans le cadre du programme national des 100 000 logements. Cette décision avait soulevé des contestations avec les maraîchers qui exploitaient ces terres. Un terrain d'entente a été trouvé autour du préfet (12 octobre 2020). Comme solution, un autre site mitoyen de 8 hectares a été trouvé pour les maraîchers prioritairement. À Dougar (commune de Diamniadio), les populations ont organisé plusieurs manifestations dont celle du 6 juin 2021 pour s'opposer à une attribution de 70 hectares à une société privée qui doit y ériger des lotissements.

Par rapport aux impacts sur les conditions de vie des populations riveraines

Les trois ZES ont eu des impacts directs sur les conditions de vie des communautés dont les terres ont été récupérées. La ZES de Diamniadio a pris principalement les terres fertiles du village de Dény Malick Gueye, exploitées par les populations locales qui y faisaient de l'horticulture et de l'aviculture. À Diass, il est vrai que la ZES est implantée sur une ancienne forêt classée, mais les populations riveraines y exerçaient des activités de cueillette, d'agriculture et de pâturage. À Sandiara, la mairie a négocié et même payé des indemnités aux impactés, mais certains se sont opposés et ont même intenté avec succès un recours judiciaire contre les autorités municipales. La Cour suprême a donné raison aux populations qui ont porté l'affaire devant cette juridiction. Malgré cette victoire juridique, les populations ont dû se résoudre à négocier avec le conseil municipal puisqu'entre temps, la zone industrielle a été admise en ZES, fragilisant ainsi le pouvoir des communautés sur la ressource.

Le modèle de Diamniadio est spécifique dans son accès au foncier. En effet, le promoteur développeur n'a pas été directement confronté aux contraintes de négociations avec les populations détentrices de légitimité sur le foncier (comme à Sandiara), mais a hérité d'une assiette foncière déjà immatriculée au nom de l'État et mise à sa disposition. Cette approche, si elle a permis à la ZES de s'implanter facilement, a eu pour effet de mettre les populations en marge du processus de sa mise en œuvre et dans l'incapacité de négocier des retombées économiques liées à l'implantation des entreprises. Cette situation n'est pas sans conséquence pour les populations dont les terres ont été spoliées, parce que le promoteur développeur, comme les entreprises, ne se sent pas redevable envers les communautés locales. C'est d'ailleurs pour cette raison que les populations affectées ne disposent pas d'assez d'informations sur la ZES et ne constituent pas les premiers bénéficiaires des emplois créés par les entreprises installées.

À Sandiara, par contre, les populations locales font partie des premiers bénéficiaires des emplois créés. Le décret de création exige aux entreprises de la ZES de « créer des emplois directs locaux » et d'accueillir au moins dix élèves du lycée technique professionnel de Sandiara, dans le cadre de leur formation en alternance. Pour les entreprises de Diamniadio, elles peuvent recruter toute main-d'œuvre, quelle que soit son origine, même si elles sont encouragées à recruter au niveau local. Pour le directeur de l'APROSI, la difficulté à recruter la main-d'œuvre locale est notamment liée au fait qu'elle n'est pas souvent assez qualifiée pour les profils demandés dans ces entreprises, surtout pour celles qui interviennent dans les services et la haute technologie.

Les impacts socio-économiques doivent donc se mesurer à différents niveaux et tenir compte de la perception des communautés locales. Si l'État raisonne en termes macro-économiques pour évaluer les gains dans la perspective de la réduction du déficit de la balance commerciale, pour les populations locales, l'appréciation se fait au regard de l'impact immédiat des ZES sur leur vécu quotidien. Les critères d'appréciation ne sont pas les mêmes pour les deux catégories d'acteurs.

À côté des communautés locales, les employés de ces entreprises ne sont pas mieux lotis. La majorité des emplois créés sont précaires et soumis à une législation du travail qui leur est peu favorable.

D'ailleurs une source anonyme de l'APROSI informe à ce sujet que malgré la création d'emplois par certaines entreprises, « les postes les mieux rémunérés sont occupés par des expatriés ». Quelques Sénégalais occupent des postes à responsabilités et la majeure partie se retrouve à des niveaux inférieurs de rémunération par rapport à leurs collègues expatriés.

Par exemple, dans les usines de confection, la majorité des femmes gagnent un peu plus que le salaire minimum (SMIG)³⁵, et peuvent être renvoyées du jour au lendemain.

À Sandiara, l'entreprise qui dispose de la plus grande capacité de recrutement dans la ZES est spécialisée dans la pêche et la transformation, et c'est seulement en période de forte production (entre mars et juin où il y a une forte disponibilité de poissons) qu'elle recrute massivement. Les employés sont recrutés comme journaliers avec des horaires de 8 heures à 20 heures pour la journée et 20 heures à 8 heures du matin pour la nuit, soit 12 heures de travail pour un salaire journalier de 3 500 F CFA (5,35 euros).

Dans les zones, des stratégies de réponse sont notées face à la perte de terre, à la faiblesse des indemnités ainsi qu'à la faible capacité d'absorption de la main-d'œuvre locale par les entreprises. Les tendances lourdes observées dans la population sont l'exode rural, la reconversion professionnelle (transport, commerce, etc.), ou ce que les populations de Sandiara appellent le « mbyann », c'est-à-dire l'emprunt ou la location de terres dans d'autres villages pendant la saison des pluies pour poursuivre ses activités agricoles. Et pourtant, le président de la République semble comprendre les besoins des populations locales en demandant aux ministres de veiller au respect de la vocation des ZES, en matière, notamment, de création d'emplois dans les localités d'accueil³⁶.

Cette situation montre que si les ZES permettent de faire face au déficit de la balance commerciale du pays, elles doivent aussi prendre en charge les besoins des populations riveraines. Se pose alors la problématique de l'équilibre entre le fait que les communautés locales sont privées de ressources productives comme le foncier, et les possibilités offertes par l'installation d'unités industrielles qui pourraient se substituer à ces moyens de subsistance. Cette réflexion est d'autant plus pertinente qu'il est apparu que les ZES, d'une part, ne se sont pas substituées, par la création massive d'emplois sécurisés et durables, aux exploitations familiales qui permettraient aux communautés de vivre de manière décente ; d'autre part, les rares emplois créés sont à la merci de facteurs exogènes et d'une législation du travail qui met ceux qui ont la chance d'être recrutés dans une situation de vulnérabilité socio-économique réelle. À cela s'ajoute le fait que les entreprises créées dans ces ZES ne sont pas forcément dans une dynamique qui booste l'économie locale, en se positionnant par exemple sur l'aval des activités économiques de production portées par les communautés, notamment la transformation des produits locaux.

Par rapport aux impacts sur l'environnement

Pour rappel, les entreprises de la ZES sont soumises à des mesures relatives à la protection de l'environnement conformément à l'article 37 du décret 2017-535. Malheureusement, dans les ZES, l'EIES ainsi que le PGE réalisés avant l'installation ne sont pas accessibles au public (malgré notre insistance) pour mesurer le niveau de mise en œuvre des recommandations qui y sont mentionnées. Le décret 2017-535 est resté muet sur la publication de tels documents. Or, l'arrêté ministériel n° 9468 du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental (EIE) prévoit des mécanismes qui rejettent toute idée de confidentialité de ces documents. Il s'agit notamment de la par-

35. Salaire minimum horaire au Sénégal : pour les entreprises agricoles et assimilées (213 F CFA [0,32 euros], année de référence 2018). Secteur non agricole (317 F CFA [0,48 euros], année de référence 2019) (<https://votresalaire.org/senegal/salaire/salaire-minimum>).

36. Communiqué du Conseil des ministres du mercredi 7 avril 2021.

ticipation du public à toutes les étapes de l'EIE (art. 2); l'information du public concerné par affichage, communiqué, etc., pour lui permettre d'avoir accès à l'information technique et d'exprimer son opinion (art. 3). Enfin, ces documents doivent être déposés dans la collectivité concernée (art. 5).

Par ailleurs, dans les faits, les populations commencent à subir des impacts environnementaux de ces entreprises. À Diamniadio, les principaux méfaits constatés et signalés par la grande majorité des enquêtés sont la pollution sonore et la poussière causées par les engins pendant la construction des infrastructures. L'autre fait à ne pas négliger est l'ensevelissement des points d'eau durant les travaux de terrassement, ce qui augmente les risques d'inondation des villages situés dans des points bas à Diamniadio. À Sandiara, une entreprise spécialisée dans la fabrication de farine de poisson dégagerait selon les populations une odeur nauséabonde sur un rayon de 4 km. À ce sujet, une marche a été organisée par les populations pour dénoncer cette situation. Avec l'implication des autorités locales et surtout du représentant de l'État, l'entreprise s'est résolue à mettre en place un système de filtrage pour éliminer l'odeur. Pour insister sur l'importance de la protection de l'environnement, l'APIX a récemment cité parmi les objectifs environnementaux des ZES la promotion des énergies vertes, l'aménagement des espaces verts et le recyclage au maximum de l'eau et des déchets³⁷.

Conclusion

Les ZES occupent une place centrale dans la politique de relance industrielle au Sénégal. Inscrites en lettres d'or dans le PSE, quatre ZES sont déjà implantées et le gouvernement est dans une dynamique d'intensification de ce processus. Un conseiller technique du président de la République a affirmé qu'à terme, « il faut faire de tout le Sénégal une ZES »³⁸. En perspective de ce maillage national du territoire, le chargé des ZES à l'APIX a récemment abondé dans le même sens en soutenant que tout le territoire national est une zone potentielle pouvant recevoir des ZES³⁹.

Lors de sa visite dans les ZES le 14 juillet 2020, le ministre de l'Économie, du Plan et de la Coopération avait aussi souligné l'important rôle que jouent les ZES dans la relance de l'économie nationale, avant d'encourager le secteur privé national et international à y investir davantage. Le ministre s'est dit « impressionné par les réalisations des différentes structures visitées » et a affirmé que le gouvernement allait « communiquer davantage sur les ZES afin d'attirer plus d'investisseurs »⁴⁰. En avril 2021⁴¹, l'APIX a rappelé les objectifs de performance des ZES, dont nous pouvons retenir celui d'atteindre un taux de remplissage d'au moins 90 % des ZES; d'atteindre un taux de rendement économique significatif des ZES et de faire en sorte que le Sénégal soit dans le Top 10 des ZES les plus compétitives en Afrique. Le Sénégal est alors dans une dynamique d'amplification du processus de mise en place des ZES.

37. Séminaire sur les entreprises et l'investissement au Sénégal 15 avril 2021 (http://www.unido.or.jp/files/2.-Mr.-Mara_APIX.pdf).

38. La deuxième session du « AmCham Coffee Panel », organisée en octobre 2017 à Dakar par la Chambre américaine de commerce au Sénégal. Cette session avait porté sur les opportunités offertes par les ZES.

39. Forum foncier national tenu les 18 et 19 mai 2021 au Novotel Dakar.

40. <https://www.economie.gouv.sn/index.php/fr/articles/14-07-2020/la-visite-economique-du-ministre-amadou-hott-aupres-des-entreprises-implantees>

41. Séminaire sur les entreprises et l'investissement au Sénégal, 15 avril 2021 op. cit. supra.

Mais le premier constat est que, jusqu'à présent, les ZES se sont implantées dans le triangle Dakar-Thiès-Mbour. Cette zone regroupe les localités parmi les plus développées du pays. Si le développement de cette zone se bonifie avec les ZES, c'est le déséquilibre socio-économique entre l'ouest et les autres parties du Sénégal qui risque de s'accroître.

Les résultats de cette étude montrent aussi que les ZES au Sénégal sont différentes dans leur nature et leur conception. La ZES de Sandiara est une initiative de la mairie, alors qu'à Diass et Diamniadio, c'est sur initiative directe de l'État et les communes n'ont pas joué un rôle majeur dans le processus de mise en place. Ce qui fait que les ZES de Diass et Diamniadio se sont plus ou moins détachées de tous liens directs avec les communes et les communautés locales respectives.

Cette situation résulte d'ailleurs du fait que les communautés locales dont les ressources foncières ont été mises à contribution pour l'installation des ZES ne sont pas associées et ne sont pas les premiers bénéficiaires des retombées économiques de ces plateformes. Si la ZES, d'un point de vue macro, est perçue comme intégrée dans un cadre plus global, elle est en déconnexion avec les réalités locales et c'est d'ailleurs ce que regrettent les communautés locales.

Globalement, les populations ne sont pas en général contre l'installation des ZES. Mais elles reprochent à l'État la détérioration de leurs conditions antérieures de vie, du fait de la faiblesse des indemnités et du nombre d'emplois créés ainsi que de l'instabilité de ceux-ci. Même si les entreprises créent des emplois, elles ne peuvent pas absorber actuellement toute la main-d'œuvre locale qui s'adonnait aux activités rurales.

Outre le besoin d'être consultées dans la mise en place des ZES, les communautés locales voudraient que ces dernières promeuvent des modèles « gagnant-gagnant ». Les communautés locales opteraient en effet pour des modèles de partenariat qui considèrent les ressources foncières comme apports des communautés dans la constitution des ZES. Ces modèles leur permettraient d'avoir des revenus durables d'une part et d'autre part de ne pas percevoir ces pôles comme émanant d'une volonté extérieure qui ne prend pas en compte leurs intérêts stratégiques. En outre, les populations sont prêtes à accueillir les ZES si elles leur permettent de trouver massivement de l'emploi sécurisé et d'avoir des revenus décents et permettent de booster l'économie locale en positionnant les entreprises installées dans la transformation des produits locaux.

Recommandations

● Sur le plan socio-économique et environnemental

- >> Mettre en cohérence le plan national d'implantation des ZES et les plans nationaux d'aménagement du territoire pour donner corps à l'équité territoriale et favoriser un développement plus harmonieux des territoires à l'échelle nationale.
- >> Mieux insérer la politique ZES dans les dynamiques territoriales et favoriser une transformation de l'économie locale en positionnant les entreprises dans la valorisation des produits locaux. En zone rurale, la politique des ZES doit respecter les plans locaux d'aménagement et mieux intégrer les activités agro-sylvo-pastorales dont dépendent majoritairement les communautés.

- >> Utiliser les ZES comme moteur d'une stratégie pour la promotion du secteur privé national et de grandes entreprises agricoles locales afin de créer des chaînes de valeur à haute intensité de main-d'œuvre.
- >> Impliquer les collectivités territoriales et les communautés dans tout le processus de mise en place et de gestion des ZES. S'inspirer de l'expérience de Sandiara pour mieux impliquer les collectivités territoriales d'accueil.
- >> Revoir la politique des ZES et adopter des modèles gagnant-gagnant entre les populations locales et les investisseurs. Le foncier pourrait être considéré comme apport des détenteurs de droits fonciers dépossédés dans la constitution des ZES. Ce modèle leur permettrait de tirer localement un intérêt des ZES, d'avoir des revenus durables et ne pas percevoir ces pôles comme émanant d'une volonté extérieure qui ne prend pas en compte leurs intérêts stratégiques et vitaux.
- >> Accorder la priorité d'embauche aux populations des localités d'accueil et se référer aux instructions du président de la République invitant à une création d'emplois dans les localités d'accueil (voir communiqué du Conseil des ministres du mercredi 7 avril 2021).
- >> Prévoir pour les communautés locales un dispositif d'accompagnement et d'allègement des conditions d'accès aux ZES pour leur permettre également d'investir dans ces sites. Si leur mise en place est bien articulée avec les réalités de l'économie locale, les ZES pourraient bien booster la production locale et générer des profits pour les populations locales.
- >> Veiller à la sauvegarde, dans les périmètres des ZES, des ressources naturelles rares dont la destruction serait irréversible.
- >> Publier les EIE et les PGE tout en accordant plus de rigueur qu'attendu au respect des normes environnementales et à l'application des mesures de protection et de mitigation. Prévoir des mécanismes inclusifs de suivi de la mise en œuvre de ces plans de gestion associant les élus locaux et des représentants des populations.

● Sur le plan sociojuridique et administratif

- >> Adapter le système d'indemnisation des ayants droit et des usagers des terrains déclarés d'utilité publique à l'évolution des nouveaux instruments juridiques internationaux protégeant les droits légitimes des populations en reconnaissant les droits fonciers légitimes, que ceux-ci soient « formellement enregistrés ou non ». L'État, qui se réfère aux standards internationaux pour mettre en place des dispositions incitatives visant à attirer les investisseurs, doit aussi faire référence à ces mêmes standards pour l'indemnisation des communautés impactées. Au-delà des investissements et aménagements antérieurement réalisés, le foncier perdu ainsi que l'activité socio-économique qu'il portait devraient aussi être indemnisés. De même, le barème d'évaluation des impenses et aménagements réalisés sur la terre est à revaloriser, d'autant que le cadre légal le plus utilisé se base sur une loi de 1964 et ne prend pas en compte les évolutions économiques actuelles des terres.
- >> Recentrer le dispositif juridique des ZES autour des dispositions de la Déclaration des Nations unies de 2018 sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales relatives aux modalités de partage des bénéfices des investissements à incidence foncière. Ce point est plus que capital au regard du contexte sénégalais. En

effet, plusieurs conflits fonciers ont pour cause la contestation (par les communautés locales) des modèles d'exploitation des terres affectées à des investisseurs privés. Or, l'application de l'article 5 de cette Déclaration apporterait des éléments de solution à ces types de conflits et aux réclamations des populations pour des modèles « gagnant-gagnant » qui respecteraient leurs droits fondamentaux en termes de protection de l'environnement et d'accès à des emplois sécurisés et respectables.

- >> Mieux encadrer la possibilité d'extension des ZES qui ne doit plus se faire de manière systématique mais après évaluation participative de l'impact de la ZES sur les communautés locales et de la plus-value de cette extension.
- >> Mieux encadrer le processus de déclaration d'utilité publique qui est souvent utilisé de façon abusive. En quoi, par exemple, une assiette foncière accordée à un privé peut-elle plus être d'utilité publique qu'une mise en valeur agricole par des exploitations familiales agricoles ?
- >> Engager une réforme foncière globale qui sécurise les droits de l'ensemble des acteurs, notamment les communautés locales, plutôt que promouvoir des lois spécifiques instaurant un régime d'exception et/ou privilégiant une catégorie d'acteurs.
- >> Veiller à ce que les programmes ZES soient compatibles avec le respect des droits des travailleurs, tels que ceux concernant la durée contractuelle maximale, le nombre et le renouvellement des CDD et les mesures de protection en cas de licenciement économique.
- >> Renforcer la dématérialisation des dossiers administratifs par l'ouverture de guichets uniques dans toutes les ZES et les doter de ressources humaines suffisantes et qualifiées.

La formulation de ces recommandations pour rendre plus pertinente et cohérente la politique ZES n'occulte cependant pas les questionnements que certains pourraient légitimement avoir sur son opportunité au vu des résultats mitigés de l'expérience dans d'autres pays. L'expérience même du Sénégal en matière de zones franches, ancêtres des ZES, avec les échecs notés tant pour la zone franche industrielle de Dakar que pour les autres zones franches industrielles, interpelle sur la nécessité d'élargir la perspective et de repenser les objectifs et outils de la politique industrielle du Sénégal. Ces zones franches visaient à attirer les IDE, or comme rappelé plus haut, malgré l'avance notable du Sénégal sur les régimes des zones franches, le pays n'a pas pu bénéficier des avantages de la vague de délocalisation industrielle des années 80 en provenance d'Europe. En plus, le faible rythme d'installation des entreprises dans les ZES déjà créées pose la question soit de leur attractivité, soit de la capacité de l'État à répondre efficacement aux défis technico-économiques que pose la réalisation de telles infrastructures. Est-ce que finalement la création de ces « zones » ou leur généralisation représentent la meilleure option, au vu des coûts de réalisation comparés aux véritables retombées économiques qu'elles peuvent avoir sur l'économie nationale et locale et des différentes formes d'exclusion que leur processus d'installation occasionne ?

De plus, il y a lieu de se questionner sur les enjeux de cette politique par rapport aux débats sur les processus et politiques en matière foncière. Si l'idée généralement défendue par les acteurs institutionnels est qu'il faut généraliser les ZES partout au Sénégal et que le cadre juridique pour cela a même été posé par la loi de 2017, un observateur averti des débats sur le foncier au Sénégal pourrait se demander si, au-delà de développer sa politique industrielle, l'État n'est pas en train avec les ZES d'étendre sa mainmise sur le foncier du

Sénégal. Le régime foncier des ZES est un régime d'exception en ce sens qu'il est basé sur celui de l'immatriculation des terres au nom de l'État. De plus, l'État se facilite la tâche en s'exonérant de la déclaration d'utilité publique. Or, dans le système foncier actuel régi par la loi sur le domaine national, les terres appartiennent non pas à l'État, mais à la nation, ce qui implique un fort pouvoir de contrôle de la ressource par les communautés. À travers la généralisation annoncée de cette politique, c'est comme si on tentait de faire de l'exception une règle et finalement d'avancer sur une modification sensible du régime foncier sénégalais sans que des discussions préalables mobilisant les acteurs évoluant dans ce secteur ne soient engagées dans le cadre, par exemple, d'une réforme foncière inclusive et participative. Une bonne partie des terres appartenant au domaine national pourrait demain se retrouver immatriculée au nom de l'État; or les débats sur la réforme n'ont jamais débouché sur un consensus autour de cette éventualité. ●

***Sidy Mohamed Seck, El Hadji Faye, Kader Fanta Ngom,
Alpha Ba, Djibril Diop, El Hadji Malick Sylla***

CHAPITRE 3

Les ZES et le foncier : le cas de Madagascar

Introduction

À Madagascar, depuis la fin des années 1980, la mise en œuvre de zones dédiées à l'accueil d'investisseurs dans les secteurs de l'industrie, des services, du tourisme ou de l'agriculture est prônée par les gouvernements successifs sous des labels différents (Figure 2). Dans ces législations et ces programmations nationales, les ZES ne sont qu'un type d'outil récent parmi la gamme possible.

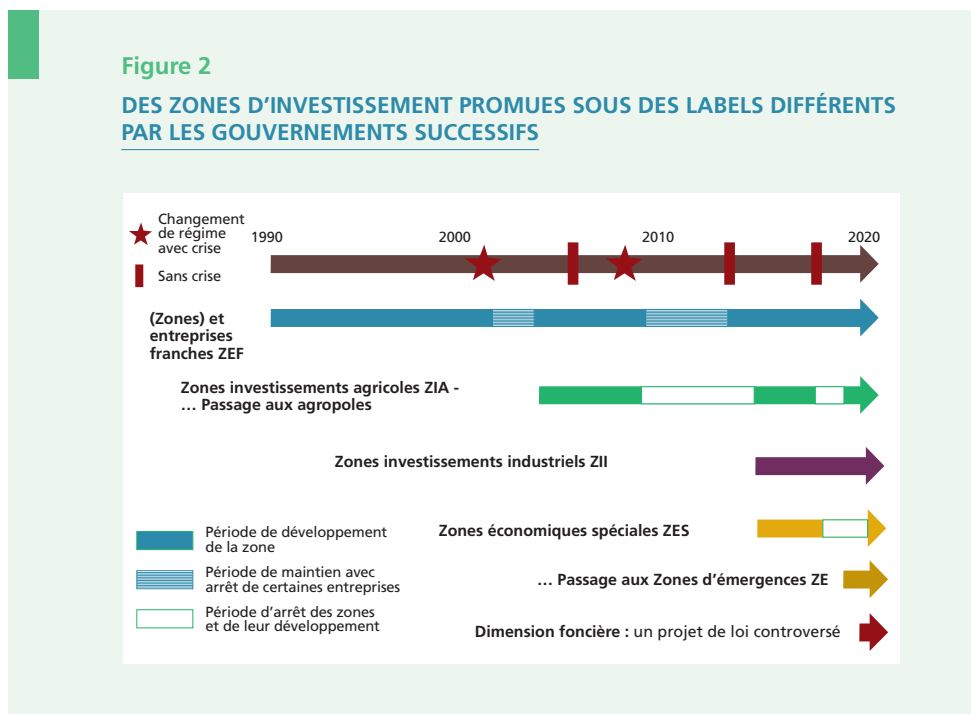
Ces zones ont pour principaux objectifs d'attirer les investisseurs par des régimes douaniers et fiscaux avantageux, une main-d'œuvre compétente et compétitive et des conditions d'installation facilitées. Elles sont censées offrir un accès au foncier sécurisé légalement et dépourvu de tout conflit.

Les lois annonçant ces zones, notamment les ZES, sont rarement précisées par des décrets. Leur mise en œuvre peine donc à se concrétiser. Les seules réalisations ont eu lieu dans le secteur agricole, à travers l'installation de zones d'investissement agricoles (ZIA), et dans le secteur tertiaire – mais dans ce dernier cas, ce sont des entreprises franches qui se sont développées en dehors de zones dédiées spécifiquement à l'investissement.

L'objectif de cette étude est de revenir sur les caractéristiques de ces zones, d'expliquer leur faible niveau d'avancement, et d'analyser leurs incidences socio-économiques et juridiques. Une attention particulière est portée aux aspects fonciers et à la façon dont la réforme foncière, engagée depuis 2005 et basée sur la reconnaissance légale des droits coutumiers et locaux, régule ou non ces zones.

À Madagascar, l'expression « zone d'investissement » regroupe les différents labels donnés à ces espaces dédiés à l'accueil des investisseurs. Il renvoie parfois à un terrain délimité, d'autres fois à un territoire plus large non délimité de façon précise. Dans le cas des zones franches, il est fait mention des zones alors que dans la pratique aucune zone n'a été créée et les entreprises se développent en dehors de zones dédiées.

- L'étude se concentre sur les zones d'investissement dédiées :
- >> aux entreprises dans les secteurs de l'industrie ou de services : incluant les zones et entreprises franches (ZEF), les zones d'investissement industrielles (ZII) et les ZES proprement dites;
 - >> aux opérateurs agricoles : les ZIA, déclinées ensuite en agropoles et en zones d'émergence agricoles (ZEA).



L'étude à Madagascar s'est déroulée de janvier 2020 à mai 2021. Réalisée en équipe (un expert senior international et trois experts nationaux juniors), elle s'est basée sur des entretiens à Antananarivo et dans la région Vakinankaratra, des visites de terrain (notamment sur les terrains classés ZIA dans la région Vakinankaratra) et des revues documentaires. Quarante-trois entretiens ont été réalisés au total auprès d'agriculteurs, d'autorités locales (dans les villages, les communes et la région Vakinankaratra), de représentants des ministères (directeurs au sein des ministères chargés de l'agriculture, de l'industrie ou de l'aménagement du territoire et du foncier), d'entrepreneurs nationaux, d'institutions d'appui à l'investissement, d'experts, etc.).

Ce chapitre est structuré en quatre parties. La première rappelle le contexte légal foncier. La deuxième traite des ZF, ZII et ZES. La troisième développe les enseignements tirés des ZIA. La dernière conclut sur les orientations et recommandations relatives à la dimension foncière de ces zones.

Le cadre légal foncier pour les zones d'investissement

● Les terres pour créer des zones d'investissement

L'objectif des zones d'investissement est que les investisseurs puissent accéder au foncier au sein de zones aménagées en prenant la terre, généralement en bail ou en location, auprès de l'État ou de l'organisme/entreprise chargé de la zone.

Pour créer ces zones, l'État ou l'organisme concerné doit identifier du foncier. D'un point de vue légal, les terres peuvent être :

- >> des terres de l'État (domaine national) qui sont affectées à la zone;
- >> des terres de particuliers enregistrées légalement (titrées ou certifiées) et achetées par l'organisme concerné ou, en amont, par l'État;
- >> des terres de particuliers, avec ou sans documents légaux, expropriées pour cause d'utilité publique par l'État.

En 2005 et 2006, suite à la réforme foncière, le domaine de l'État a été restreint de façon majeure par le retrait de toutes les terres appropriées et leur classement sous un nouveau statut juridique : la propriété privée non titrée (PPNT) (loi n° 2005-019, loi n° 2006-031). Légalement, les terres appropriées ne sont plus susceptibles d'être affectées par l'État aux zones d'investissement. Par contre, tous les domaines forestiers et les pâturages extensifs, faisant encore partie du domaine de l'État, demeurent des espaces potentiels pour être transformés en zones d'investissement.

La réforme de 2005, même si ses lois n'ont pas été appliquées de façon systématique pour protéger les détenteurs de droits coutumiers (Burnod et Andriamanalina, 2017), offre une reconnaissance légale des droits légitimes locaux et coutumiers, grâce à la création du statut juridique de PPNT. Les communes, une fois dotées d'un guichet foncier, ont la compétence d'enregistrer légalement les droits fonciers sur les terres relevant de la PPNT. Les détenteurs de droits, sous réserve d'un consensus social à l'échelle locale, peuvent obtenir auprès des guichets fonciers des documents de propriété d'une valeur légale similaire à celle du titre : les certificats fonciers.

En 2020, un projet de loi est sorti sur les terrains à statuts spécifiques pour formaliser les statuts des zones dédiées à l'investissement, des aires protégées mais aussi, entre autres, des pâturages. Il génère de nombreuses controverses⁴². À la suite d'échanges entre les différents acteurs du secteur foncier durant l'année 2020, un nouveau projet aurait été rédigé par l'administration foncière, mais il demeure confidentiel. Le statut des ZES figurerait toujours dans ce projet de loi mais les pâturages extensifs auraient été retirés pour faire l'objet d'une loi spécifique sur les droits communautaires. Pour l'heure, le domaine national contient toujours les pâturages et les domaines forestiers et ces derniers peuvent être cédés aux investisseurs.

En 2021, une nouvelle loi sur la propriété privée non titrée (loi n° 2021-016 votée par l'Assemblée et le Sénat en juin 2021 et promulguée en octobre 2021) proposait des changements conséquents par rapport aux propositions initiales de la réforme. Elle visait en particulier à figer l'extension des terres coutumières et locales.

42. Des contestations et interrogations émergent de la part de la société civile, des gestionnaires d'aires protégées et des bailleurs car le projet de loi inclut les domaines communautaires, et impose que tous les terrains, quelle que soit leur vocation et sans tirer les enseignements des expériences passées, soient titrés au nom de l'État et gérés par l'administration foncière.

En 2022, suite à de nombreuses contestations portées par les différents acteurs de l'arène foncière à l'encontre de cette loi (société civile, organisations paysannes, monde académique, opérateurs du développement, bailleurs) et à la nomination d'un nouveau ministre en charge du foncier, une nouvelle loi est adoptée (loi n° 2022-013 portant refonte des règles fixant le régime juridique de la propriété foncière privée) permet de retrouver les acquis apportés par les lois fondatrices de la réforme. Elle réaffirme la reconnaissance des droits locaux, les compétences des communes en matière de gestion foncière et la certification foncière comme option de sécurisation légale pour les citoyens au même titre que l'immatriculation. Les terres appropriées sont légalement reconnues comme de la PPNT mais doivent être mises en valeur depuis plus de 5 ans pour être certifiées.

● Les voies d'accès au foncier selon les lois foncières

Obtention de droits d'usage ou de propriété auprès de particuliers ou de l'État

Les investisseurs peuvent accéder au foncier selon deux modalités en acquérant des terres auprès : 1) de particuliers ou 2) de l'État. Les étrangers ne peuvent pas accéder à la propriété.

Les particuliers peuvent vendre ou céder en location leurs terres. L'État peut vendre les terres de son domaine ou les céder en bail. Dans le cas de transactions impliquant des opérateurs étrangers (quelle que soit la taille des parcelles) ou dans celui engageant de grandes superficies (plus d'une centaine d'hectares⁴³) aux bénéficiaires d'opérateurs nationaux, l'État ne peut pas vendre les terres, il peut uniquement les céder en bail. L'État doit aussi s'assurer que les terres sont titrées en son nom avant de les céder. Deux cas de figure sont alors possibles.

Dans le premier, les terres sont déjà immatriculées au nom de l'État depuis plusieurs décennies (souvent des terrains titrés au nom de colons et revenus à l'État⁴⁴). Dans la pratique, des agriculteurs occupent souvent ces terres. Au regard de la loi, ces agriculteurs sont considérés comme des squatters. Le fait que certains occupent la terre depuis plus de dix ans et qu'ils pourraient engager des procédures de prescription acquisitive (ordonnance n° 60-146, art. 82) est rarement soulevé, et les procédures, extrêmement onéreuses, sont rarement engagées.

Dans le second cas de figure, les terres ne sont pas encore immatriculées au nom de l'État. L'État demande généralement à l'opérateur économique intéressé par les terres de couvrir ces frais d'immatriculation et le coût peut rapidement dépasser 100 euros/hectare. Dans la pratique, des individus, ménages et familles peuvent s'être appropriés ces terres de façon coutumière ou locale. La majorité d'entre eux n'ont aucune preuve de propriété légale et possèdent au mieux des petits papiers. Ces derniers sont des commencements de preuve et correspondent à des actes sous seing privés (actes de vente, de partage, de donation, etc.), signés par des témoins et parfois tamponnés par les autorités légales locales (représentants des communes ou des fokontany). Dans la loi initiale (2006-031) et dans la dernière loi votée (2022-013), les droits locaux sur des parcelles appropriées bénéficient en tant que PPNT d'un premier niveau de protection, même sans document légal.

43. Aucun texte ne précise le seuil à partir duquel le terrain est qualifié de grande superficie. Nous restons donc volontairement imprécis.

44. Sur l'ensemble des terrains titrés au nom des colons, certains sont restés au nom des colons, d'autres ont été transférés à l'État. Dans ce dernier cas, l'État les a ensuite gardés, vendus ou donnés à des élites.

Dans les deux cas de figure, il est fréquent que les acteurs chargés de la procédure foncière tendent à ne pas reconnaître les droits légitimes (position politique pro-investisseur, interprétation des lois, corruption, etc.). De leur point de vue, les terres qui sont appropriées mais qui ne sont ni titrées ni certifiées ne sont pas considérées comme protégées légalement.

L'immatriculation des terres au nom de l'État et leur cession impliquent alors souvent des expropriations (si les détenteurs de droits sont reconnus comme propriétaires légaux) ou des expulsions (si les détenteurs de droits ne sont pas reconnus comme propriétaires légaux). Dans les deux situations, il existe des risques de conflits sociaux et politiques.

Obtention de droits d'usage ou de propriété dans le cadre de zones d'investissements

Malgré un intérêt de long terme pour les zones d'investissements dédiées à l'industrie, aux services ou à l'agriculture, les zones d'investissements n'ont fait l'objet d'un projet de loi foncier qu'en 2020 : le projet de loi sur les terrains à statuts spécifiques. La première version du projet de loi ayant donné lieu à de nombreuses controverses et réactions, la suite du processus et l'éventuelle seconde version du projet de texte n'ont pas été rendues publiques.

● Les voies d'accès au foncier selon les textes sectoriels

Les différents textes sur les zones d'investissements (lois et décrets relatifs aux ZEF, aux ZES, aux ZII, aux agropoles, etc.) n'entrent pas dans les détails à propos des dimensions foncières. Certains renvoient à la loi foncière à venir sur les terrains à statuts spécifiques. Ils précisent trois points seulement. Tout d'abord, les terres retenues pour les zones d'investissements doivent, après expropriation si nécessaire, appartenir à l'État. Ensuite, les développeurs accèdent à la terre via une concession foncière de trente ans pour les ZES, un partenariat public-privé pour les ZII. Rien n'est dit pour les ZEF et agropoles. Enfin, les développeurs peuvent céder les terrains (bâtis ou non) en location aux entreprises. Ces textes sur les zones d'investissements ne créent pas ainsi de régime dérogatoire pour l'accès au foncier mais ouvrent le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

● Expropriation et recasement pour les détenteurs de droits

Seule une autorité publique peut procéder à l'expropriation (État, collectivité publique, concessionnaire de travaux publics exerçant les droits de l'État) et uniquement pour cause d'utilité publique ou, dit autrement, pour des activités contribuant à l'intérêt public (selon l'article 34 de la Constitution⁴⁵ et l'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962⁴⁶). L'État est censé justifier les liens entre l'intérêt public et les nouvelles activités qui seront développées sur le terrain devant faire l'objet d'expropriations. Le développement d'activités commerciales comme cause d'utilité publique peut être source de controverses, notamment si les activités servent avant tout les intérêts des entreprises et ne permettent pas un financement de l'État et un développement inclusif du territoire.

45. « L'État garantit le droit à la propriété individuelle. Nul ne peut en être privé sauf par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité ». Article 34, Constitution malgache.

46. L'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition à l'amiable des propriétés immobilières par l'État ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières.

La procédure d'expropriation comporte neuf phases administratives⁴⁷. Les occupants et les propriétaires des parcelles concernées entrent ou non dans la catégorie des personnes susceptibles de prétendre à l'indemnisation en fonction des lois et de leur interprétation. Y sont alors inclus ou non les détenteurs de droits légitimes sans documents légaux.

Selon les informations contenues par le passé sur le site Internet du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Habitat et des Travaux publics (MAHTP) (en date du 15/06/2020), la procédure d'expropriation peut également se faire à l'amiable par le paiement direct des indemnités, la proposition de sites de recasement ou l'indemnisation en nature. Cette procédure à l'amiable n'est cependant pas explicitement exposée et aucun texte ne prévoit le recasement.

Le faible nombre de cas d'expropriation ayant conduit à des indemnisations et l'accès difficile aux données ne permettent pas de savoir si les compensations sont suffisantes pour rétablir les moyens de subsistance. Les conditions pour obtenir la compensation (tous les occupants ou uniquement les détenteurs de documents légaux), le versement effectif des compensations par l'État ou l'organisme expropriant, comme l'accès à des contreparties supplémentaires (accès à la terre), semblent plus dépendre de la politique des bailleurs ou de l'entreprise concernée que de la politique de l'État.

Zones d'investissements dédiées aux entreprises de services et de transformation

● Une succession de zones non encore réalisées

Les premières : les zones franches

Les premières sont les zones franches (ZF), initiées en 1989 sous le régime Ratsiraka (1975-1993). Les objectifs principaux sont d'accroître le secteur industriel par l'attrait d'entreprises de capitaux étrangers et de rééquilibrer la balance commerciale par l'export. Leurs atouts sont d'offrir une main-d'œuvre à très bas coût (au début des années 1990, le salaire moyen malgache est trois fois inférieur au salaire mauricien, par exemple), et un accès garanti à des marchés internationaux grâce à divers accords commerciaux internationaux préférentiels⁴⁸ (Dimou et Fernand, 2008).

47. Selon le site Internet du ministère de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (MAHTP) en 2020, les étapes étaient les suivantes : 1) Une enquête de terrain est conduite pour identifier les parcelles concernées ainsi que leurs occupants ou propriétaires susceptibles de prétendre à indemnisation. 2) La déclaration d'utilité publique. Le ministre de l'Aménagement du territoire prépare un projet de décret à soumettre à l'approbation du Conseil des ministres. 3) Les propriétés et les parcelles touchées par le projet ainsi que leurs propriétaires sont inventoriés dans l'état parcellaire. Ce dernier est annexé à l'acte de cessibilité. 4) Les propriétés et parcelles touchées par le projet ainsi que les aménagements qui s'y trouvent font l'objet d'une évaluation pécuniaire de la part de l'Administration chargée des services fonciers. 5) Les propriétés et parcelles touchées font l'objet d'une lettre de notification, à destination des détenteurs de droits. 6) Les indemnités d'expropriation sont consignées au Trésor. 7) Une ordonnance d'expropriation est sortie et déclare la possession immédiate de l'expropriant. 8) Une mise à jour des documents fonciers est réalisée par la mutation au nom de l'État ou de la collectivité expropriante des propriétés. 9) Le paiement des indemnités d'expropriation est effectué.

48. Accords multifibres au niveau multilatéral, accord entre l'Union européenne et les États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique; ainsi que le l'AGOA aux États-Unis; etc.

Moins de dix années plus tard, 228 entreprises sont franches et basées sur des capitaux mauriciens, français, malgaches et asiatiques (Cling *et al.*, 2005). Toutes sont créées en dehors de zones spécifiquement franches (elles peuvent être regroupées néanmoins au sein de parcs immobiliers).

Le fonctionnement des entreprises franches est perturbé par le jeu des crises politiques (2002 puis 2009) et de l'évolution des accords multilatéraux (Dimou et Fernand, 2008). Dans le secteur textile, certaines entreprises ferment tandis que d'autres restent actives grâce à des stratégies de spécialisation (nouvelles technologies) ou d'adaptation (stratégies commerciales) (*ibid.*). Des investisseurs s'implantent également dans de nouveaux services (services en télécommunication) (Glick et Roubaud, 2006).

Considéré comme une *success-story* par les différents gouvernements et comme un outil à améliorer face à l'évolution de la concurrence internationale, le régime des zones franches définies par la loi de 1989⁴⁹ fait l'objet d'une nouvelle loi en 2007⁵⁰ (parallèle à celle sur la promotion de l'investissement⁵¹). La loi traite des « zones et entreprises franches » (ZEF). Ces dernières sont placées sous la compétence du guichet unique d'accueil des investisseurs créé en 2006 (Economic Development Board of Madagascar – EDBM). Un nouveau décret d'application est acté en 2015⁵².

À la fin des années 2010, le modèle des ZEF devient de plus en plus controversé. Tout d'abord, les entreprises franches existent mais elles n'ont jamais été regroupées au sein d'une zone dédiée formant une enclave territoriale. En 2018-2019, le nombre d'entreprises franches s'élève à 449 mais il chute à 249 après une opération de contrôle retirant 200 agréments à des entreprises jugées non conformes au régime de zone franche (notamment non-respect des obligations d'export).

Ensuite, la loi et les incitations qui y sont offertes sont jugées par des experts comme en partie obsolètes : d'une part, la loi ne traite pas des normes sociales et environnementales, du développement des compétences, de l'intégration des chaînes de valeur ou de technologies vertes; d'autre part, les incitations fiscales pourraient être revues à la baisse du fait de primauté accordée aux entreprises à la disponibilité de main-d'œuvre peu coûteuse et à l'accès préférentiel à certains marchés (Banque mondiale, 2020). Finalement, après plus de vingt ans, aucune zone franche n'a été créée. Ces constats ont conduit à l'élaboration des lois sur les ZES et les ZII.

Des zones jumelles : zones économiques spéciales, zones d'investissement industriel et zones d'émergence

La politique des zones dédiées à l'investissement réapparaît à l'agenda entre 2015 et 2017 sous le gouvernement de Rajaonarimampianina (2014-2018) sous les labels de ZES et de ZII.

En 2017, le Parlement acte une loi sur le développement industriel⁵³ mentionnant la création de ZII. Ces dernières ont pour objectif de créer de la richesse, des emplois et du savoir-faire. À la différence des ZF et en ligne avec les tendances internationales et les

49. Loi n° 1989-027 du 29 décembre 1989.

50. Loi n° 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les ZEF à Madagascar.

51. Loi n° 2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements à Madagascar.

52. Décret 2015-1096 du 7 juillet 2015 portant application de la loi sur les ZEF.

53. Loi n° 2017-047 du 29 janvier 2018 sur le développement de l'industrie.

recommandations de l'OMC, les ZII visent à accueillir des entreprises présentes depuis cinq ans sur le territoire, mettent l'accent sur les entreprises de droit malgache et n'exigent rien quant à la destination des produits (export ou non). En 2021, les décrets relatifs aux ZII sont encore en voie de finalisation. À la même date, trois zones sont en préparation (à Tuléar, à Arivonimamo et à Ambatolampy), dont une avec l'appui d'un bailleur (Banque africaine de développement), mais aucune n'a été mise en place⁵⁴.

En 2017 à nouveau, le gouvernement engage en parallèle une loi qui définit les ZES. Celles-ci ont des objectifs similaires à ceux des ZF. Elles visent à : 1) attirer les investissements privés, nationaux et internationaux, au sein d'îlots d'excellence ; 2) créer des emplois ; 3) augmenter le volume des exportations ; et 4) stimuler la croissance (cf. loi sur les ZES⁵⁵). Elles offrent des avantages fiscaux et douaniers aux opérateurs. Par contre, à la différence des ZEF, elles doivent systématiquement s'inscrire dans un espace précisément délimité et clos pour faciliter les contrôles des services de l'État et générer des synergies entre entreprises. En 2021, aucun décret n'est sorti et aucune ZES n'est créée. La zone économique du port d'Ehoala à Fort-Dauphin, dans le sud du pays, prévue et engagée bien avant le projet de loi ZES, est en partie aménagée mais elle n'est pas encore fonctionnelle.

À partir de 2019, la création de zones d'attraction des investissements constitue également une priorité pour le gouvernement de Rajoelina (2009-2014 puis fin 2018 à aujourd'hui). Au cœur de sa vision (Initiative Émergence de Madagascar) et de sa déclinaison opérationnelle apparaissent les zones d'émergence (ZE). Les liens ou les différences entre ZES, ZII et ZE ne sont pas explicités. La première zone est en préparation à Moramanga. Auparavant qualifiée de ZES ou de parc industriel, et probablement relabellisée à court terme en ZE ou ZII, cette zone prévoit de recevoir des investisseurs mauriciens intéressés par le renforcement du secteur textile. La sortie de terre de la zone de Moramanga est dépendante de la finalisation des décrets spécifiant la mise en œuvre des ZII et de l'Agence nationale de développement industriel, ainsi que de la création de cette dernière. La priorité du gouvernement actuel semble donnée à la finalisation des textes autour des ZII.

● Une diversité en apparence mais des structures institutionnelles, des régimes et des questions similaires

Le cas malgache semble présenter une diversité de zones et exiger des entreprises un choix, car les régimes sont non cumulables. La multiplicité des régimes incitatifs (ZF, ZES, ZII) crée de la confusion pour les administrateurs comme pour les investisseurs. Or, à l'heure actuelle, seul le régime des zones et entreprises franches est opérationnel. La loi n° 2017-023 sur les ZES n'a été suivie d'aucun décret ni règlement d'application. La loi n° 2017-047 sur les ZII est en voie d'être complétée par deux décrets. Enfin, aucun texte n'existe sur les zones d'émergence.

Malgré l'absence de décrets finalisés, quelques traits communs et différences entre ces zones peuvent être identifiés. Les ZII et ZES se basent sur des schémas organisationnels similaires : un développeur privé, ou issu d'un partenariat public-privé, est chargé d'une zone. Il fait l'intermédiaire entre les entreprises intéressées et une agence nationale dédiée (EDBM pour les ZEF, existante, ou agences nationales respectivement pour les ZES et les ZII, annoncées

54. Des zones industrielles, dans une forme générique, sont mentionnées dans les plans directeurs d'urbanisme de certaines villes, voire dans des schémas d'aménagement communaux.

55. Loi n° 2017-023 du 28 novembre 2017 sur les zones économiques spéciales.

dans les textes mais non mises en place). L'Agence nationale est représentée dans chaque zone par un guichet unique. L'Agence et les guichets uniques associent des représentants de tous les services techniques déconcentrés de l'État. Cette organisation implique un investissement important en ressources humaines (censé être couvert par les contributions de l'État, des développeurs et des entreprises). Elle questionne par ailleurs la nature des relations à venir entre ces nouvelles institutions et les services techniques existants, les risques de compétition entre ces organisations étant non négligeables.

Toutes ces zones sont associées – au vu des lois, des décrets ou des annonces – à des avantages fiscaux et douaniers, à des crédits à taux bonifiés, ainsi qu'à des conditions facilitées de travail et de recrutement de la main-d'œuvre (simplification des procédures de création d'entreprise, d'obtention de visa, de renouvellement de CDD ou d'opération financière internationale, etc.)⁵⁶. En contrepartie, les développeurs et les entreprises doivent répondre à certaines obligations : respect des législations nationales, réalisation d'EIES (pour le développeur), formation des employés (entreprises des ZII et ZES) et, dans certains cas, obligation d'export sur la quasi-totalité de la production (les entreprises franches sont soumises à cette obligation ; pour les entreprises des ZES, rien n'est formulé de façon explicite, et les entreprises des ZII peuvent être tournées vers le marché national).

La création des zones nécessite des investissements majeurs dans : 1) les infrastructures et services de base – routes mais également accès à l'électricité, à l'eau, à l'assainissement et à l'énergie dont la couverture est encore très limitée à Madagascar ; 2) l'identification et la sécurisation du foncier ; et 3) le développement du parc immobilier. D'après les études de faisabilité réalisées par un cabinet d'expertise international, l'investissement initial par hectare pour créer de telles zones reviendrait à 650 000 à 850 000 euros, auxquels s'ajouteraient des coûts de gestion et de maintenance⁵⁷. La première option est que l'investissement soit porté uniquement par un développeur privé appuyé par des banques. Avec une cession en location aux entreprises d'un terrain équipé estimé à 2,7 USD/m²/ha/an (soit 27 000 USD/ha/an) pour être compétitif à l'international, le développeur ne verrait son investissement initial remboursé qu'au bout de vingt-cinq ans. La seconde option est que l'investissement soit porté conjointement par l'État, des bailleurs et le développeur, mais jusqu'alors la clé de répartition des dépenses à engager n'est ni précisée ni assurée.

● Les impacts des zones dédiées aux entreprises de transformation et de services

De faibles incidences sur le foncier

Le développement des entreprises franches a des impacts très limités sur le foncier. Chaque entreprise gère son propre accès au foncier sur des superficies relativement faibles (généralement moins de 0,5 ha par entreprise). Leur création n'est pas conditionnée par la mise à disposition de foncier par l'État à un développeur. Quel que soit leur ancrage territorial, elles

56. Dans le cadre des ZES, les investisseurs bénéficient d'avantages en termes de législation du travail (CDD jusqu'à cinq ans), d'imposition sur les revenus (10 % au lieu de 20 %), de facilité de transfert de devises, et de la stabilité du régime fiscal pour vingt ans. Les ZII offrent des avantages en termes d'accès à des crédits à des taux bonifiés, de stabilité du régime fiscal (mais les avantages fiscaux ne sont pas encore spécifiés), de primes à l'innovation et, pour les entreprises de droit malgache, de priorité dans l'octroi des marchés publics.

57. À Moramanga, le développement de la ZES est prévu dans l'étude de faisabilité sur quinze ans, en 3 phases, sur une superficie totale de près de 680 hectares (avec environ 220 hectares valorisés tous les cinq ans).

peuvent développer leur activité dès lors qu'elles obtiennent un agrément en tant qu'entreprises franches auprès de l'EDBM. Certaines entreprises optent pour un accès au foncier au sein de parcs immobiliers privés. Ces parcs louent des bâtiments dotés d'accès aux services à des entreprises, comme des développeurs, mais ils traitent avec tous types d'entreprises (franches ou non), ce qui leur assure leur rentabilité économique : ils ont plus de clients et en cas de fermeture des entreprises franches, ils peuvent accueillir d'autres locataires.

Le développement des ZES et des ZII est annoncé dans la loi comme devant se faire sur un terrain cédé en bail par l'État sur une superficie minimale de 100 ha. Cela implique de nombreuses procédures et n'a pas jusqu'alors donné lieu à un processus plus rapide qu'un accès au foncier classique « hors zone ». En témoigne le cas de Moramanga. L'État malagasy a proposé pour cette zone d'investissement un terrain appartenant à une ancienne société d'État. La procédure en cours vise à réinscrire le terrain à l'État (et non plus à la société d'État) puis à l'affecter au ministère de l'Industrie. Ce dernier, ne pouvant pas utiliser un terrain à des fins lucratives, doit ensuite le transférer à l'Agence nationale de développement industriel (ANDI – agence qui doit être préalablement formalisée par décret et créée). L'agence pourra enfin créer une joint-venture avec le développeur pour initier la création de la ZII.

Résultats socio-économiques des entreprises franches (dans les années 2000)

À Madagascar, les seules réalisations concrètes dans le secteur de la transformation et des services découlant de cadres incitatifs à l'investissement sont les entreprises franches. Trois interrogations sur leurs effets animent les débats dans les années 2000 (Razafindrakoto et Roubaud, 1997 ; Cling *et al.*, 2005). La première pointe le risque que les ZF (ou regroupements d'entreprises franches) forment des enclaves dans le territoire, isolées et privées d'interactions avec d'autres entreprises au niveau national, et sans impact sur l'économie locale. La seconde est que les exonérations d'impôts accordées à ces entreprises ne permettent pas à l'État de concrétiser les retours sur ses investissements sous forme d'infrastructures et de services, l'État devenant ainsi un simple perdant. La troisième est que les conditions d'emploi soient insatisfaisantes et maintiennent les ménages dans la pauvreté.

Ces trois points ont été en partie infirmés par les études conduites au début des années 2000 (*op cit.*). À cette époque, la modélisation d'un point de vue macro-économique des effets des entreprises franches à Madagascar attestait de la présence d'effets d'entraînement. L'importation des trois quarts des intrants pour le fonctionnement des entreprises franches limitait l'articulation à l'économie locale mais cela était compensé par l'importance des revenus distribués aux ménages. À l'époque, les 228 entreprises franches comptaient 100 000 employés (Cling *et al.*, 2005). Les salaires octroyés dans les entreprises franches étaient similaires à ceux des autres secteurs formels et plus élevés que ceux du secteur informel. Les pertes fiscales découlant des avantages accordés aux entreprises étaient donc compensées par les recettes fiscales liées à la hausse de la consommation des ménages. Enfin, la croissance des exports était notable – en particulier dans le secteur textile. Les entreprises franches répondaient ainsi au double objectif d'accélération de la croissance et de réduction de la pauvreté par la création d'emplois, sans pour autant dégrader la balance commerciale et les finances publiques (Razafindrakoto et Roubaud, 1998, Cling *et al.*, 2005, Glick et Roubaud, 2006).

Ces effets positifs sont en grande partie minés par le démantèlement final des quotas imposés dans le cadre des Accords multifibres en 2005 (Cling *et al.*, 2009). Après cette date, la croissance des exportations et de l'emploi s'est interrompue, les salaires dans les entreprises franches sont devenus inférieurs à ceux pratiqués dans les autres entreprises du secteur

industriel formel, et les conditions de travail ont perdu de leur qualité dans un contexte de concurrence internationale accrue (*op. cit.*).

Par ailleurs, aucun enseignement n'est tiré du Parc Ehoala à Fort-Dauphin, géré par une filiale de l'entreprise minière Rio Tinto. D'une superficie de 440 ha, déjà équipé (eau, électricité), doté d'un plan d'aménagement et d'un port fonctionnel, le parc ne s'est pas développé. Il n'a pas réussi à attirer des investisseurs malgré les infrastructures portuaires présentes et les baisses des tarifs à la location des terrains. L'éloignement de la zone et le fait qu'elle soit isolée du réseau routier seraient parmi les facteurs les plus rédhibitoires pour les investisseurs. Des tensions politiques entre le développeur et l'État sur la répartition des compétences et des investissements seraient également à la source d'une faible activité.

Zones d'investissements agricoles et agropoles

● Les tentatives successives

Les ZIA de 2005 : avortées pour cause de crise politique

La politique des ZIA a été développée dans un premier temps en 2005 sous le régime de Ravalomanana (2002-2009). Bien qu'elle n'ait fait l'objet ni d'un document stratégique ni d'une loi⁵⁸, elle promeut explicitement le développement de l'agribusiness dans les secteurs laitier et céréalier en s'appuyant sur des ZIA. À la différence des ZF, les ZIA ne se focalisent ni sur l'attrait de capitaux étrangers ni sur l'export. La majorité des ZIA sont allouées à des opérateurs malgaches, proches du gouvernement, et les productions (lait notamment) sont destinées aux usines privées détenues par le président de la République. Dans le cadre des ZIA, les opérateurs bénéficient d'un accès facilité au foncier : location pluriannuelle ou accès à la propriété conditionné à l'acquisition de vaches laitières importées. Créées par décret par le ministère de l'Agriculture et non dans le cadre de lois et décrets approuvés par divers ministères sectoriels, les ZIA ne bénéficient pas d'un régime fiscal spécifique. À la suite de la crise politique de 2009 causée par la destitution du président Ravalomanana et l'instauration d'un régime de transition, les opérateurs dans leur quasi-totalité ont échoué ou stoppé leur investissement.

Des tentatives d'accueil des investisseurs hors zone d'investissement

Entre 2005 et 2015, une centaine d'opérateurs, majoritairement étrangers, ont prospecté à Madagascar pour développer des projets d'agriculture à grande échelle (plus de 1 000 hectares). Les investisseurs, tout comme les gouvernants et services techniques qui les ont accueillis, n'ont pas fait référence aux ZIA et les procédures d'accès au foncier ont renvoyé au régime général en place.

En 2009, le gouvernement était sur le point de céder en bail 1,3 million d'hectares de terres à l'entreprise Daewoo avant que l'affaire ne soit rendue publique et contribue à la destitution du président Ravalomanana (Teyssier *et al.*, 2010). Malgré la crise et l'opposition populaire à ces transferts fonciers, le gouvernement de transition n'a pas changé la politique

58. Seuls deux décrets sont sortis pour assurer la base foncière d'une dizaine de terrains, sur une trentaine de terrains qualifiés comme tels.

d'accueil des investisseurs mais il l'a adaptée en réduisant la durée des baux (qui passe de 99 à 30 ans) et en multipliant par 10 les redevances foncières (qui passent de 1 à 10 USD/ha/an) (Burnod et Andriamanalina, 2017). De même, malgré la crise et l'échec de Daewoo, les entreprises ont continué leurs prospections et quelques-unes sont parvenues à obtenir des terres de façon informelle ou formelle. Entre 2005 et 2015, 100 000 hectares ont été cédés en bail par l'État, mais moins de 7 000 sont cultivés (*op. cit.*).

Dès 2015, 95 % de ces investisseurs ont stoppé leur projet faute de business plan mature et de financement suffisant (*op. cit.*). Leur échec est expliqué aussi par les difficultés relatives au foncier (Burnod *et al.*, 2013). L'accès à la terre est objet de corruption, marqué par des procédures très lourdes pour obtenir un document légal, et ponctué de conflits locaux car les terres immatriculées et cédées en bail par l'État sont des terres en grande partie appropriées par les communautés locales. Les situations en résultant sont peu productives. Les entreprises sont parties après avoir investi à perte des montants importants. Les paysans, qui auraient dû être protégés légalement et reconnus comme propriétaires (grâce à la loi sur la PPNT) ainsi que les éleveurs se retrouvent squatters sur leurs propres terres. L'État voit son patrimoine foncier privé augmenter mais les terres cédées en bail se retrouvent gelées tant que les entreprises ne résilient pas formellement leur bail, et l'accueil d'un nouvel entrepreneur risque de susciter de forts mouvements de contestation de la part des communautés locales (Burnod et Andriamanalina, 2017).

Constatant que la grande majorité des investisseurs échouent, en partie pour des raisons foncières, les gouvernements de Rajaonarimampianina et de Rajoelina ont remis à l'agenda politique le développement des zones d'accueil des investissements afin qu'elles soient « clés en main » : sécurisées légalement (terres enregistrées légalement) et viabilisées (accès par la route, eau, électricité, etc.).

Les ZIA de 2015 : redimensionnées face au constat d'une forte appropriation paysanne

La politique des ZIA est relancée en 2015⁵⁹. Elle ne se fait pas à l'initiative du gouvernement central (régime Rajaonarimampianina 2014-2018) mais du chef de Région du Vakinankaratra. Formalisée par quelques documents politiques et techniques, la dynamique est appuyée par la Coopération suisse (projet Matoy). Inspirée des ZIA « première vague », la politique régionale tente d'améliorer le dispositif. Les appels à proposition sont ouverts et largement communiqués. À la promotion des investissements, des filières agricoles et de l'emploi, s'ajoutent des objectifs de sécurité alimentaire et de développement local déclinés dans une charte. L'accès à la terre se fait par la prise en location d'une durée de vingt-cinq ans, pour un loyer modique (20 000 MGA/ha/an – environ 5 euros/ha/an) renouvelable sous réserve de mise en valeur effective du terrain.

Les terrains retenus pour devenir des ZIA, ou être une seconde fois labellisés ZIA, sont pour la plupart titrés au nom de l'État ou dotés à la Région Vakinankaratra. La majorité de ces terrains ont eu des histoires foncières complexes (domaines coloniaux, fermes d'État, terrains attribués à des élites ne les mettant pas valeur) et ont été objets de conflits (au niveau local et parfois au niveau du tribunal). Presque tous les terrains sont occupés par des agriculteurs :

59. Elle fait écho au Plan sectoriel de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et au Plan national d'investissement de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (respectivement PSAEP et PNIAEP), qui mentionnent des pôles de croissance agricole et annoncent, de façon très ambitieuse, qu'ils atteindront jusqu'à 2 millions d'hectares d'ici 2025.

1) 20 à 100 % des terres y sont cultivées; 2) l'occupation est ancienne (plus de cinq ans) voire très ancienne (plus de vingt-cinq ans); et 3) dans de nombreux cas, elle a été autorisée par un représentant de l'État ou un élu haut placé (gérant de la ferme d'État, député, président).

L'attribution des terres aux opérateurs s'avère rapidement complexe et induit conflits, expulsions de paysans, abandon des opérateurs ou renégociation avec les paysans (cf. infra). Les prises de position de la société civile contre les expulsions des agriculteurs, dans un contexte politique très sensible (période préélectorale et changement de chef de Région), limitent dès 2017 le large soutien politique des décideurs et des bailleurs pour ces ZIA et ralentissent très fortement leur déploiement.

Des orientations vers des agropoles ou des zones d'émergence agricole

L'intérêt pour les ZIA réapparaît en 2019 par l'organisation d'une série d'ateliers financés par des bailleurs (Union africaine, Banque mondiale). Le processus s'accélère à la demande de la Banque africaine de développement et donne lieu, sans large communication, à la naissance d'un nouveau label : les agropoles, et de deux projets de décrets⁶⁰. Aucun lien n'apparaît clairement entre les agropoles et les ZIA, et le seul paragraphe sur la dimension foncière des agropoles renvoie au projet de loi foncière à venir sur les terrains à statuts spécifiques. Jusqu'à présent, aucune agropole ni aucune zone d'émergence agricole n'ont été réalisées⁶¹.

● Des réalisations limitées

Les ZIA de 2005 n'ont permis ni un développement des filières agricoles ni une réelle mise en valeur des terrains. La quasi-totalité des opérateurs engagés dans les cultures céréalières ou l'élevage laitier, avec des expériences antérieures en agriculture parfois limitées, ont arrêté leur production dès le début de la crise politique en 2009. Les opérateurs investis dans l'élevage bovin ont pu acquérir des terres à bas coût (mais certains se sont endettés avec l'acquisition des vaches laitières) et l'opération est vue par l'opposition et certains techniciens comme une appropriation foncière par des opérateurs proches du régime.

En 2015, lors du renouveau des ZIA, le projet était de mettre du foncier à la disposition d'opérateurs étrangers et nationaux, et de leur éviter les problèmes administratifs et les conflits fonciers au niveau local. Réparties dans 11 localités⁶², 18 parcelles d'une superficie totale de 1 821 hectares ont été proposées par appel d'offres. Cela représentait une superficie conséquente, sachant que dans la région Vakinankaratra les superficies des exploitations agricoles sont en moyenne de 0,5 ha. En 2015, 21 opérateurs ont été retenus après appel d'offres, pour un total de 791 hectares. Les profils des opérateurs révèlent la diversité des besoins en foncier : moyennes ou petites entreprises, organisations non gouvernementales (ONG) et enfin associations paysannes constituées par les ménages occupant certains des terrains ZIA

60. Ces deux décrets représentaient pour le ministère de l'Agriculture une condition à l'obtention de la troisième tranche du Programme d'appui à la compétitivité économique (PACE), financé par la Banque africaine de développement.

61. Depuis 2018, de nouveaux opérateurs ont sollicité le ministère de l'Agriculture et celui du Foncier pour obtenir de grandes superficies. Dans les deux cas étudiés, les négociations foncières sont en cours et s'inscrivent dans une procédure classique (cf. infra) mais en cas d'aboutissement, ces terrains pourraient être qualifiés d'agropoles ou de zones d'émergence agricole.

62. Un terrain d'une superficie de 2 500 hectares devait aussi être inclus mais l'attribution a été stoppée en période préélectorale et de nouvelles prospections financées par un bailleur ont montré que le terrain n'était pas propice à l'investissement : zones déjà cultivées, et forte insécurité sur les biens et les personnes en zone non cultivée mais appropriée par des éleveurs.

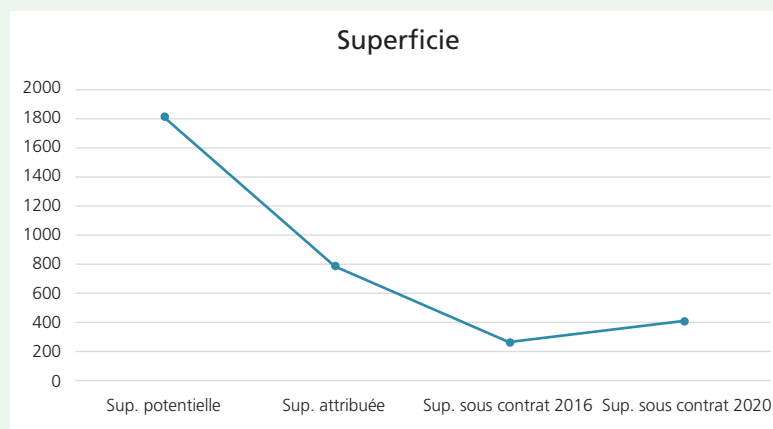
(cf. infra). En 2016, après plusieurs abandons, seuls 14 opérateurs ont obtenu finalement des baux sur un total de 266 hectares. Entre 2017 et 2020, 9 opérateurs supplémentaires ont bénéficié de baux sur un total de 145 hectares, dans des proportions très inégales (de grandes superficies pour les entreprises, des petites pour les associations paysannes).

L'écart est conséquent entre les superficies initiales présentées comme ZIA potentielles (1821 ha) et les superficies effectivement engagées en baux ZIA (411 ha) (Figure 3). Ceci s'explique par l'éloignement des terrains et leur faible accessibilité en saison des pluies, leur qualité agronomique médiocre, leur statut légal (pour les terrains non encore titrés) ou leur occupation par des paysans (pour les terrains titrés). Ceci s'explique également par l'abandon des entreprises ou des ONG peu expérimentées en agriculture qui avaient sous-estimé les montants à investir pour mettre en valeur les terres.

De 2015 à 2020, indépendamment de l'importance des demandes et des résultats de terrain, la priorité dans l'attribution des terrains ZIA est toujours donnée aux entreprises. Ces dernières, qui représentent 54 % des opérateurs, obtiennent les plus grandes parcelles : 83 % des superficies et 25 ha en moyenne par entreprise (Figure 4). L'attention portée aux associations paysannes augmente légèrement : elles constituent 42 % des opérateurs en 2020 mais ne bénéficient que de 13 % des terrains ZIA (5 hectares obtenus en moyenne par association ou 0,14 ha par membre).

Figure 3

DE 1 821 HECTARES CLASSÉS ZIA EN 2015 AUX 422 HECTARES EFFECTIVEMENT CÉDÉS EN BAIL EN 2020



Source : Burnod (coord.), 2017 et enquêtes de terrain

TABEAU 5 : Répartition des superficies en fonction des profils des attributaires et selon les années (en hectares)

	2015				2016				2020			
	Nb		Sup. tot.		Nb		Sup. tot.		Nb		Sup. tot.	
Entreprises ou entrepreneurs	12	63 %	739	93 %	9	64 %	229	86 %	14	54 %	352	83 %
ONG	3	16 %	20	3 %	1	7 %	5	2 %	1	4 %	13	3 %
Associations paysannes	4	21 %	33	4 %	4	29 %	33	12 %	11	42 %	57	13 %
	19		791		14		267		26		422	

Source : Burnod (coord.), 2017 et enquêtes de terrain

● Les impacts des zones dédiées à l'agriculture

Installation versus expulsion

En 2015, la Région Vakinankaratra souhaite installer les opérateurs sur les terrains ZIA mais ces derniers sont en grande partie occupés par des ménages agricoles. Les descentes de terrain avec les entrepreneurs et les services fonciers, opérées tardivement dans le processus, sèment la panique. Les familles agricoles n'avaient jamais été prévenues, elles perçoivent la démarche ZIA comme non négociable et imposée par l'État et, considérées comme squattant les terrains de l'État, elles sont sommées de déguerpir. Le principe de « zéro expulsion » mis en avant par la Région est loin d'être respecté. Les principes du consentement libre, préalable et éclairé des populations concernées recommandés par les instances internationales sont loin d'être mis en œuvre.

L'expulsion des paysans des terrains visés pour les ZIA ne se fait pas de façon systématique. Trois cas de figure contrastés sont apparus en fonction de l'histoire du terrain et du niveau d'information et d'organisation des paysans.

Dans un premier cas de figure, les terrains ne sont pas mis en valeur (car les paysans savent qu'ils sont de mauvaise qualité, ou qu'ils appartiennent à l'État et qu'il est risqué de les mettre en valeur). Ils sont attribués sans encombre aux opérateurs ZIA. Parfois, les limites des parcelles ZIA sont revues à l'initiative des opérateurs (qui veulent éviter les conflits) pour soustraire des terrains ZIA des parcelles déjà cultivées (rizières notamment).

Dans un deuxième cas de figure, les terrains sont occupés par des paysans et cédés à des opérateurs après expulsion. L'histoire des terrains révèle une répétition d'installation et d'échec d'opérateurs et, surtout, une répétition de recolonisation paysanne et d'expulsion des familles agricoles. Dans certains cas, les paysans n'osent pas résister et quittent le terrain sans compensation, dans d'autres, ils sont expulsés mais ils obtiennent une promesse de recasement (qui ne sera jamais effective). Les expulsions sont réalisées dans deux communes et touchent plus d'une centaine de famille (voir encadrés 6 et 7).

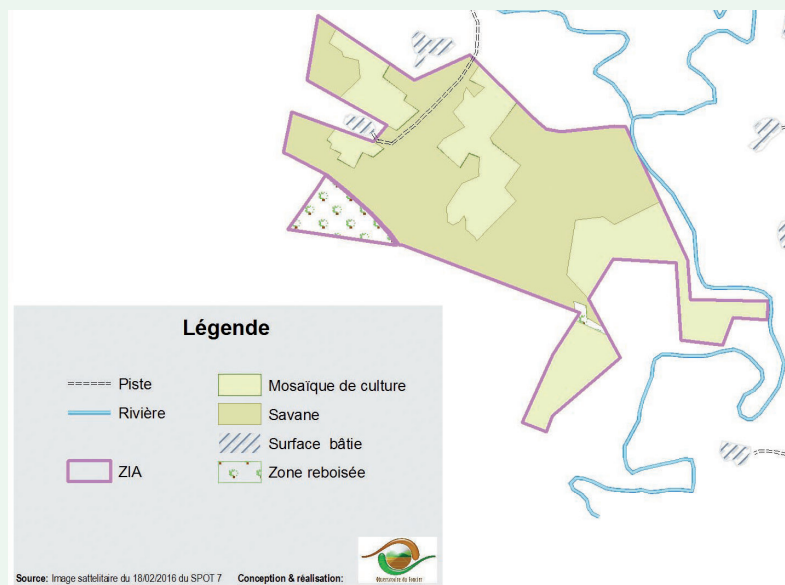
Encadré 6

PARCELLE AGRIKA, COMMUNE D'ANDRAVOLA

Dans les années 1950, une parcelle titrée au nom de l'État et affectée à la Région, d'une superficie de 37 hectares (parcelle Agrika, commune d'Andravola) (Figure 4) fait partie d'un domaine colonial et est utilisée pour la production de fourrages. À l'Indépendance et au départ des colons, elle est occupée par les paysans. En 1982, une ferme d'État y est installée et les paysans sont expulsés de force. En 1992, la ferme d'État cesse toutes activités et les terres sont à nouveau occupées par les paysans. En 2005, des fermes laitières sont installées dans le cadre du programme ZIA et les paysans sont priés de partir. En 2009, les fermes laitières se retirent et des paysans réinvestissent une partie du terrain pour leurs cultures vivrières, et une autre pour le pâturage de leurs bovins. En 2015, le terrain est loué à une entreprise dans le cadre des ZIA et une cinquantaine d'exploitants familiaux sont sommés de partir. Les familles sont informées tardivement de l'impératif de quitter le terrain. Elles ne sont pas appuyées par le maire d'Andravola car elles résident dans la commune voisine. Elles n'expriment pas leur colère, par crainte de voir intervenir les forces de l'ordre comme par le passé. Par conséquent, elles quittent les terres et n'obtiennent rien en compensation.

Figure 4

UNE PARCELLE DESTINÉE À DEVENIR ZIA DÉJÀ VALORISÉE PAR LES COMMUNAUTÉS LOCALES : AGRICULTURE ET ÉLEVAGE DANS LES SAVANES



Source : Burnod (coord.), 2017 et enquêtes de terrain

Encadré 7

TERRAIN SITUÉ DANS LA COMMUNE D'IBITY

C'est aussi l'exemple d'un terrain situé dans la commune d'Ibity d'une superficie de 75 hectares qui partage une trajectoire similaire d'échecs successifs d'entreprise et de réinstallation paysanne. En 2016, les occupants sont sommés de quitter le terrain. À la différence des paysans valorisant la parcelle Agrika, les familles s'organisent. À force de contestation, et avec l'appui de la société civile et le relais des médias, elles obtiennent de la Région et des services fonciers la promesse d'un recasement. Il leur est annoncé qu'elles obtiendront des terrains de remplacement et que ces derniers seront titrés à leur nom. Les paysans soulignent que la Région ferait mieux d'installer directement les opérateurs dans ces terrains de recasement (au lieu de comme le dit le dicton « déshabiller Pierre, pour habiller Paul » et tenter d'habiller Pierre à nouveau). Cette promesse de recasement n'est pas suivie par la nouvelle équipe reprenant la Région (aucun budget n'était par ailleurs prévu, et aucune parcelle de recasement identifiée). Certains des paysans expulsés retrouveront un accès à la terre grâce au désistement d'un opérateur privé sur une portion du terrain ZIA.

Dans un troisième cas de figure, les terrains sont mis en valeur par des agriculteurs familiaux mais, à la différence des exemples précédents, les paysans contestent, parviennent à être reconnus comme opérateurs ZIA, se forment en association pour être attributaires de terrains, et parviennent par ce biais à sécuriser leurs droits d'usage (encadré 8).

Encadré 8

PARCELLE VERDUM, COMMUNE D'ANDRAVOLA

La parcelle Verdum, d'une superficie de 42 hectares, est située également dans la commune d'Andravola. La parcelle connaît la même trajectoire que celle d'Agrika. En 2015, les paysans apprennent par le maire que le terrain est à nouveau dans la liste des ZIA organisée par la Région. Les paysans se mobilisent et s'opposent au projet de ZIA. Ils avancent comme argument qu'aucune n'entreprise n'est parvenue depuis plusieurs décennies à mettre en valeur de façon durable les terres. Appuyés par le maire, ils sont autorisés par la Région à se présenter comme bénéficiaires des ZIA, sous réserve qu'ils se forment en association. Ils en créent deux et obtiennent deux terrains en bail. Sur la base de cet exemple, d'autres associations se constituent à Andravola et dans les communes voisines pour obtenir en bail des terrains ZIA, soit pour voir leur occupation reconnue par la ZIA soit pour accéder à des terrains non encore exploités.

Ainsi, la prise en compte et les options proposées aux paysans varient fortement d'une commune à l'autre : expulsion sans contrepartie, expulsion avec promesse de recasement, ou reconnaissance de l'occupation et sécurisation des droits d'usage.

Sur les ZIA paysannes, de meilleurs résultats socio-économiques qu'entrepreneux

Dans les trois communes étudiées en 2020⁶³, sur les 311 hectares objet de contrat de bail dans le cadre des ZIA, seuls 164 (53 %) sont effectivement cultivés. Cela est dû aux faibles performances de certaines entreprises. Les entreprises n'exploitent que 41 % des terres prises en bail tandis qu'à l'inverse, les associations paysannes mettent en valeur 98 % des terres qui leur ont été affectées (terrains sur lesquels elles étaient déjà ou qui leur sont attribués en plus). Par ailleurs, les deux types d'acteurs : 1) développent globalement les mêmes productions⁶⁴ (maïs, haricot, fourrages pour vaches laitières), 2) suivent les mêmes pratiques (les itinéraires techniques sont proches et seules quatre entreprises ont recours pour certaines tâches à la mécanisation) et 3) ont des rendements similaires.

Ces résultats soulignent l'efficacité des paysans dans l'utilisation des terres. Les associations ont comme les entreprises des problèmes de financement mais elles disposent d'un savoir technique et elles ne font pas face à des conflits sur le foncier. Ces résultats mettent également en exergue le faible intérêt d'avoir expulsé des paysans pour y installer des entreprises sous prétexte qu'elles seraient plus productives. Ils mettent enfin en avant l'intérêt d'une sélection plus rigoureuse des opérateurs sur la base de leur expérience agricole et leurs capacités productives réelles.

Relativement à la création d'emploi au niveau local, en 2015, les entreprises annonçaient un nombre d'emplois limité à 0,38 ETP (équivalent temps plein) par hectare (sur la base des données disponibles dans les dossiers d'appel d'offres). En 2020, les entreprises actives n'employaient que 0,15 à 0,20 ETP/ha (données de terrain). Un résultat faible en comparaison de l'agriculture familiale, qui dans le contexte malgache crée environ 2 ETP par hectare.

Tensions sociales, faible appropriation des zones par les autorités locales et gel des terres pour les paysans

Le déploiement des ZIA a généré en 2016 des conflits fonciers importants, qui se sont politisés, et qui ont conduit à la suspension des projets d'implémentation de nouvelles ZIA (cf. supra). Les retours financiers obtenus par la Région et les communes sur la base des loyers (Région) ou des impôts fonciers (Commune) – lorsqu'ils sont effectivement payés – sont très faibles (20 000 MGA/ha/an pour les loyers soit moins de 5 €/ha/an, et 10 000 MGA/ha/an pour les impôts soit moins de 2,5 €/ha/an).

La Région, par crainte de provoquer de nouveaux conflits et des remous politiques, avec les opérateurs ou les paysans, n'applique pas pour l'heure de suivi strict des ZIA et n'a pas engagé la remise en cause des contrats sur les terrains non exploités. Certaines communes tentent d'appuyer l'installation de nouvelles entreprises ou d'associations mais procèdent avec hésitation ne sachant pas les orientations de la Région pour la gestion de ces terrains. Les paysans se retrouvent dans des situations paradoxales dans lesquelles l'accès à la terre leur est refusé alors que les terres cédées aux entreprises demeurent inexploitées.

63. Andravola, Ambohiphoanana et Ibity, trois communes rurales incluant la majeure partie des terrains ZIA.

64. À l'exception d'une ONG qui développe la culture d'huiles essentielles et leur diffusion en milieu paysan.

Les pistes de réflexion pour faciliter l'accès à la terre

- >> **Articuler les projets d'accès à la terre à des projets d'aménagement du territoire.** Les terrains de moyenne ou grande superficie qui sont peu valorisés sont généralement loin des villages, faiblement dotés en services publics et infrastructures (routes, écoles, dispensaires, marchés, eau potable) et peu sécurisés (risque de vols ou d'attaques sur les personnes). La facilitation de l'accès à la terre passent donc nécessairement par le déploiement de grands projets territoriaux agissant sur le désenclavement et le développement de tous les services publics (eau, énergie, sécurité, santé, etc.).
- >> **Accompagner l'accès à la terre pour les ménages agricoles en premier lieu, pour les entreprises ensuite.** La réflexion sur l'accès à la terre des entreprises, des ménages, voire d'autres institutions (ONG, communes) doit se faire en concertation. Dans le secteur agricole en particulier, il serait difficilement justifiable que l'appui de l'État (expertise, budget) ne bénéficie qu'aux entreprises. Les ménages agricoles, tout comme les entreprises, sont en mesure d'approvisionner les marchés et de créer des emplois, et ils ont besoin des infrastructures tout autant que les entreprises et peuvent les utiliser de façon complémentaire. À l'heure actuelle, les besoins en terre des ménages agricoles sont immenses et se chiffrent à plus de 300 000 hectares par an (près de 300 000 nouvelles exploitations agricoles s'installent chaque année).
- >> **Ne pas limiter la réflexion d'un accès facilité au foncier au sein de zones mais agir sur la facilitation des procédures d'accès à la terre sur l'ensemble du territoire, et sur des parcelles dispersées au sein d'un territoire donné.**
 - **Faciliter l'accès au foncier peut se faire à l'échelle de petits territoires mais ne nécessite pas forcément la création d'une zone formant un espace clos.** La lettre de politique foncière de 2015 mentionne des zones d'investissement pour les entreprises et des zones de développement local (ZDL) pour les exploitants agricoles⁶⁵. Ces différentes zones présentent l'avantage d'être destinées à des bénéficiaires différents et d'adapter les démarches d'accession. Les expériences analysées montrent que les zones sont difficiles à identifier et à implanter à cause de leur ampleur et du nombre de parties engagées. Le concept de zone gagnerait à être ouvert pour correspondre à un territoire d'intervention au sein duquel des terrains de plus petite taille et dispersés feraient l'objet de démarches facilitées.
 - **La facilitation de l'accès au foncier peut également viser tous les citoyens. Cela doit alors se baser sur la réorganisation des procédures et des pouvoirs des institutions centrales, déconcentrées et décentralisées.** Cela implique cependant une volonté politique forte pour casser ou éviter des situations de rente et de monopole de pouvoir. **Cela peut aussi se baser sur la facilitation des marchés locatifs entre particuliers :** publication des offres, facilitation de la rencontre des parties, accompagnement et sécurisation des contrats.
- >> **Opter pour des espaces d'intervention incluant une mosaïque d'activités.** La constitution d'une zone est rapidement freinée dès lors que la zone est pensée exclusivement comme un espace continu, homogène, clos et propriété d'un seul acteur, car cela nécessite des

65. Dans ces ZDL, l'accès à la terre pourrait être favorisé pour des catégories d'acteurs définies collectivement : jeunes, femmes, migrants, etc. Il pourrait toucher des terrains regroupés ou dispersés dans une commune et se traduire par la mise en relation des bailleurs avec les possesseurs ou la garantie de la transaction par les instances décentralisées, etc.

expropriations et des changements d'usage du sol. L'espace d'intervention pourrait correspondre à un petit territoire intégrant une mosaïque d'activités, des parcelles valorisées différemment (bâties, agriculture, pâtures, terres cultivables, etc.) et appropriées par divers acteurs. L'ensemble des détenteurs de droits fonciers légitimes présents dans l'espace d'intervention pourraient adhérer à un projet de territoire et, pour ceux qui le souhaitent, accepter de céder des droits d'usage ou de propriété à des tiers sur les terres de leur choix. Les transactions pourraient être organisées et établies entre particuliers mais garanties par la puissance publique. La concentration d'activités socio-économiques au sein de l'espace d'intervention pourrait alors faciliter les synergies entre opérateurs ainsi que les opérations de contrôle éventuelles par les services de l'État (douanes, sécurité et conditions de travail, etc.).

>> **Reconnaître les détenteurs de droits légitimes et les inclure.** Sachant que les terres sont souvent appropriées (de façon coutumière ou légale), l'identification de ces territoires d'investissement doit se fonder prioritairement sur la reconnaissance légale des droits de ces détenteurs de droits, qu'ils aient ou non des documents légaux. Cela signifie aussi progresser relativement à la sécurisation :

- des détenteurs de droits fonciers qui ont obtenu leurs terres sur la base de règles locales et légitimes, à l'instar de ce que réaffirme la loi sur la PPNT ;
- des agriculteurs occupant depuis longtemps des terrains titrés au nom de l'État, ou d'anciens colons ;
- des usagers et possesseurs de terres à gestion coutumière et collective telles que les pâturages. Cela implique d'avancer conjointement et en cohérence sur les lois sur les statuts spécifiques et les droits communautaires.

L'identification de ces territoires d'investissement doit reconnaître les droits des acteurs présents mais aussi respecter leur décision.

Elle peut ensuite associer ces propriétaires de différentes manières : en tant qu'opérateurs économiques, en tant que propriétaires louant leurs terres pour une période donnée, voire en tant que propriétaires disposés à vendre leur parcelle.

>> **Éviter les expulsions.** Outre les impacts négatifs des expulsions sur les moyens de subsistance, cette recommandation est née de plusieurs constats :

- les expulsions peuvent générer des conflits néfastes pour les anciens possédants (généralement des agriculteurs et des éleveurs) comme pour les nouveaux acquéreurs de droits (généralement des entreprises) ;
- il n'est pas économiquement rentable d'expulser des opérateurs pour en accueillir d'autres sans garantie sur les résultats socio-économiques et environnementaux des nouveaux opérateurs ainsi que sur leur durabilité (pour l'agriculture : productivité et nombre d'emplois créés à l'hectare, respect de l'environnement, résilience aux chocs économiques, etc.) ;
- les bailleurs et banques de développement peuvent refuser de financer des investisseurs ayant provoqué des expulsions ;
- la cause d'utilité publique peut être remise en cause pour des terres dédiées in fine à des activités commerciales.

- >> **Inscrire les processus de création, de gestion et de suivi des zones ou territoires d'investissement dans des démarches décentralisées et volontaires afin qu'elles soient incitatives pour tous et ancrées dans les réalités locales.** Chaque étape devrait faire l'objet de communications et de transparence (appels d'offres pour identifier les opérateurs, publication des critères de sélection, ouverture des comités de sélection, etc.). **Le suivi et la garantie des engagements contractuels devraient être faits par des institutions de proximité** capables de solliciter les autorités de l'État. Pour tous ces points, les communes pourraient jouer un rôle important en agissant en partenariat avec les services de l'État. ●

*Perrine Burnod, Heriniaina Rakotomalala,
Valérie Andriamanga, Lydia Razanakolona*

Conclusion

Le concept de ZES est très diversifié et a évolué au fil du temps. On peut distinguer de nombreuses différences entre les régimes de ZES au Sénégal et à Madagascar ainsi que dans les huit autres pays étudiés, en ce qui concerne notamment les objectifs, les secteurs ciblés, leur lien avec les politiques nationales de développement, le ou les cadres juridiques en vigueur, la configuration institutionnelle et la mise en œuvre du régime. Certains États ont adopté une législation relative aux « zones économiques spéciales » mais dans d'autres, une dénomination différente est utilisée – ou bien les ZES constituent un modèle entre autres. Ce qui caractérise principalement les ZES au sens large, c'est l'application d'un régime d'exception, un cadre juridique spécifique qui diffère de celui en vigueur dans le reste du territoire national. Cette étude a adopté une définition des ZES large, qui va au-delà de la terminologie utilisée dans chaque contexte national.

L'objectif global des ZES est souvent la promotion de l'investissement, afin de favoriser le développement qui peut être industriel, mais aussi agricole. Les décideurs à l'origine de la création de ZES souhaitent souvent attirer les investisseurs privés et augmenter les exportations comme leviers de développement. Cependant, dans les cadres étudiés notamment, on peut observer une tendance vers des activités plus diversifiées, y compris la promotion des marchés domestiques et un accent plus fort sur le développement de partenariats public-privé. En tout état de cause, les cadres politiques et législatifs de ZES semblent viser des entreprises d'une certaine taille, ce qui peut exclure notamment les petits exploitants agricoles et commerçants.

Les études de terrain au Sénégal et à Madagascar ont mis en évidence les bilans en général mitigés des programmes de ZES, du point de vue tant de leur nombre que de leurs résultats. Au Sénégal, quatre ZES sont actuellement opérationnelles, dans un contexte où des plans politiques ambitieux visent à déployer les ZES à plus grande échelle. Pourtant, le chiffre des emplois créés est bien en deçà de ce qui avait été prévu. À Madagascar, le nombre et la diversité des configurations juridiques et institutionnelles contrastent avec un niveau d'opérationnalisation relativement modeste. Et si des zones à dimension agricole ont bien été mises en place à Madagascar, d'autres concepts comme celui des « agropoles » sont récemment apparus mais existent uniquement sur le papier ; on attend toujours des textes supplémentaires pour comprendre quel sera leur statut juridique. Dans une certaine mesure, les projets visant à établir une ZES semblent être un moyen discursif de faciliter l'installation d'investisseurs étrangers dans le secteur agricole, plus qu'une stratégie pleinement institutionnalisée et opérationnalisée.

Cela dit, la recherche met également en évidence une grande diversité de configurations et d'expériences, même au sein d'un pays, avec pour conséquence des différences non seulement dans les résultats socio-économiques mais aussi dans le degré d'appropriation locale des réalités de la ZES. C'est le cas par exemple des expériences contrastées au Sénégal de la P2ID et de la ZESID menées par l'État central, et de la ZES de Sandiara initiée par la municipalité locale.

La revue de littérature a également donné des indications concernant les résultats des ZES dans le monde. Celles-ci ont eu un succès relatif dans certains contextes, en termes d'augmentation d'exportations et en permettant à des pays de devenir des acteurs importants

dans le secteur de l'habillement par exemple. Cependant, le prix à payer pour ledit « succès » peut être élevé puisque les programmes de ZES donnent parfois lieu à des conflits, relatifs notamment aux conditions de travail comme au Kenya, en Éthiopie et au Bangladesh. Par ailleurs, les résultats sont parfois conditionnés aux mécanismes d'échanges mondiaux qui peuvent évoluer. Ce fut le cas avec l'élimination progressive de l'accord international multifibres qui a joué un rôle clé dans l'essor ou la chute de l'industrie de l'habillement dans les pays à faibles et à moyens revenus, par exemple au Bangladesh et en République dominicaine.

Sur le plan des politiques publiques, les ZES ont parfois servi de laboratoires et des champs d'expérimentation pour des politiques en faveur des entreprises qui seraient développées ensuite à plus large échelle. Ce constat ressort de l'expérience historique des pays ayant des programmes de ZES de longue date, mais aussi des déclarations d'intention et des signaux politiques dans les pays ayant des expériences de ZES plus récentes – comme en témoignent, par exemple, les aspirations politiques affichées par certaines parties prenantes au Sénégal d'étendre les ZES à l'ensemble du territoire national. De cette manière, les programmes de ZES peuvent servir de véhicule pour renégocier les relations économiques et politiques établies bien au-delà de leur périmètre géographique immédiat.

En ce qui concerne le foncier, les ZES peuvent accentuer la pression sur les terres, y compris dans des endroits où elle existe déjà, par exemple dans des zones urbaines comme au Sénégal. Les ZES peuvent donner lieu à des impacts fonciers à la fois directs, du fait des expropriations, et indirects à cause de processus tels que la spéculation dans les zones environnantes. Le lien entre les programmes de ZES et les politiques relatives au foncier peut aussi être un facteur significatif. Ainsi, au Sénégal, face à la réforme de la gouvernance foncière qui n'avance pas depuis plusieurs années, la création de ZES et le projet d'en multiplier le nombre dans le pays dans les années qui suivent peuvent être interprétés comme un moyen de faciliter l'accès à la terre sans avoir à modifier le régime actuel de gouvernance foncière. En effet, la création de ZES au Sénégal est accompagnée par l'application de règles différentes portant sur l'accès à la terre à l'intérieur et en dehors des ZES : dans l'une d'elles, les ZES permettent à l'État de reprendre en main l'administration d'une zone préalablement contrôlée par l'autorité locale. À Madagascar, le gouvernement est en train de renégocier dans le cadre du programme de ZES les processus d'accès à la terre et de promotion des investissements. Tout ceci peut générer des conflits avec les populations affectées et d'autres acteurs, comme au Sénégal, à Madagascar et ailleurs dans le monde.

Les enseignements énumérés ci-dessus et les résultats de la recherche décrits dans ce rapport de façon plus générale permettent de formuler les recommandations suivantes :

- >> **Toute politique relative aux ZES doit être guidée par une réflexion publique approfondie et participative concernant les stratégies globales de développement national.** Plutôt que de se contenter de reproduire des modèles institutionnels et réglementaires importés, tout programme de ZES devrait s'inscrire dans la stratégie de développement national. Avant même d'envisager la création de ZES, les décideurs devraient identifier, de façon participative, des objectifs de développement clairs, en particulier celui d'améliorer les moyens de subsistance des populations locales. Sur cette base, ils devraient élaborer des stratégies d'investissement et les moyens les plus appropriés pour les mettre en œuvre. Toute initiative d'aménagement du territoire impliquant la priorisation des investissements publics et privés dans certaines zones géographiques devrait être fondée sur une telle stratégie holistique. Cette perspective politique plus large devrait également s'étendre à la politique foncière, y compris l'aménagement du territoire, les régimes fonciers et le

respect des droits. Une politique sur les ZES ne peut en aucun cas se substituer à une politique foncière permettant de sécuriser les droits du plus grand nombre.

- >> **Problématiser les « régimes d'exception ».** La poursuite d'objectifs de développement dans certains territoires « prioritaires » peut se fonder sur des approches stratégiques d'investissement et d'action publique qui permettent aux entreprises de se regrouper pour bénéficier de synergies, d'infrastructures et de services communs, afin de faciliter leur développement et améliorer leur compétitivité. Toutefois, les ZES vont au-delà de ces aspects et impliquent également l'application de régimes juridiques distincts, dans des domaines tels que la fiscalité, le travail et/ou le foncier. L'établissement de régimes juridiques d'exception soulève des difficultés importantes, notamment dans des domaines où les droits humains sont en jeu, comme dans ceux du foncier et du travail. Tout programme de ZES devrait assurer la pleine jouissance des droits 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 améliorer les moyens de subsistance des populations locales.** En principe, une zone peut regrouper une plus large gamme d'opérateurs, y compris des exploitants, des entrepreneurs et des commerçants. 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. Alors que de nombreux programmes ZES ont créé des espaces fermés réservés aux investisseurs à plus grande échelle, des configurations institutionnelles 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.
- >> **S'assurer de la rentabilité économique, des bénéfices sociaux et de la durabilité environnementale des activités ZES.** L'exploitation des ZES exige des systèmes rigoureux de gestion sociale, environnementale et économique. Les décideurs devraient s'assurer que le ou les opérateurs offrent toutes les garanties économiques et financières et qu'ils seront en mesure de mener à bien le projet conformément à leurs engagements, y compris des dispositions rigoureuses et contraignantes quant à la protection de l'environnement. Ils devraient aussi exiger une évaluation par des tiers indépendants des impacts environnementaux, ainsi qu'une évaluation indépendante des retombées économiques et sociales (voir aussi CTFD, 2014). Des mécanismes de soutien pourraient être nécessaires pour les entreprises de plus petite taille, ancrées dans le territoire, afin de répondre à ces exigences de performance, et pour les collectivités locales, afin qu'elles puissent effectivement suivre le respect des engagements pris.

Un programme de ZES devrait en tout état de cause :

- >> **Reconnaître les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, 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.** Les programmes de ZES donnent souvent lieu à l'appropriation de terres qui peuvent être détenues par les populations locales selon le droit coutumier ou le droit légal. Les droits fonciers légitimes incluent les droits titrés ou non titrés, qu'ils soient individuels ou collectifs, et parmi eux la possession coutumière, les droits d'usage saisonniers et les droits délégués ainsi que le droit des femmes, des jeunes et des personnes vulnérables. Toute création de ZES doit faire l'objet d'une enquête foncière et respecter les droits fonciers légitimes et les sécuriser localement, conformément aux

normes et standards internationaux en la matière, y compris les traités internationaux de protection des droits humains et les Directives volontaires. Lesdits détenteurs doivent être associés aux processus de décision au moment de la création et de la gestion de ZES. Dans le cas des peuples autochtones, le droit et les standards internationaux exigent le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Dans tous les cas, les instruments internationaux tels que les Directives volontaires encouragent les solutions consensuelles fondées sur le partenariat et la négociation, qui permettraient aux personnes concernées de s'opposer à la création d'une zone si leurs droits ne sont pas respectés.

- >> **Éviter les expulsions.** Les expulsions donnent souvent lieu à des conflits avec les détenteurs des droits fonciers légitimes. Lorsqu'elles sont forcées (contraintes ou involontaires), les expulsions peuvent d'ailleurs être *prima facie* contraires au droit international. Par ailleurs, on peut se demander si les expulsions devraient ou non être considérées comme étant d'utilité publique en ce qui concerne des projets commerciaux. En toutes circonstances, toute acquisition obligatoire (qu'il s'agisse d'une expropriation formelle ou de procédures comparables applicables à des droits autres que la propriété dûment immatriculée) doit faire l'objet de mesures de compensation, de relocalisation et d'une indemnisation adéquate assurant l'amélioration ou la restauration des moyens de subsistance des détenteurs des droits fonciers légitimes, conformément au droit international et aux Directives volontaires.
- >> **Faire la promotion de la transparence et de la redevabilité à chaque étape.** Cela concerne, par exemple, la publication des projets de textes relatifs aux ZES, relativement au développement des politiques publiques, mais aussi, en termes plus opérationnels, aux options concernant les sites d'installation, au processus de sélection des opérateurs (appels d'offres, comités de sélection, études d'impact environnemental, conventions avec les opérateurs, etc.) et à la gestion des relations foncières (actes de vente, baux, etc.). 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.
- >> **S'assurer du suivi et de l'évaluation des engagements des différents acteurs.** Les États et acteurs chargés des ZES ont une responsabilité particulière, non seulement dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques adaptées, mais aussi dans l'efficacité du contrôle et du suivi tout au long du processus, au niveau tant de la politique nationale que des sites et des entreprises de ZES spécifiques, y compris le suivi et l'évaluation des engagements contractuels des opérateurs et autres acteurs pertinents. Cela inclut la dimension foncière, par exemple, pour vérifier que les baux sont respectés ou que les indemnisations dues sont effectivement versées.

On peut enfin formuler des recommandations plus générales :

- >> **Poursuivre et approfondir les processus de réforme de la gouvernance foncière.** Les États devraient engager, poursuivre ou approfondir les processus de réforme de la gouvernance foncière, notamment pour reconnaître et protéger les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, sécuriser les usages des différents groupes d'acteurs, et mettre en place une gestion décentralisée du foncier, en conformité avec les instruments internationaux dont les Directives volontaires.
- >> **Inscrire les politiques relatives aux ZES dans des débats plus larges sur les questions liées à l'aménagement du territoire et la vision de développement,** tout en développant des mécanismes d'investissement et d'action publique pour promouvoir l'agriculture familiale et des systèmes alimentaires durables. ●

BIBLIOGRAPHIE

- AGARWAL, S., 2021, "Indebted by dispossession: The long-term impacts of a Special Economic Zone on caste inequality in rural Telangana", 21, *Journal of Agrarian Change*, 459-484.
- AGGARWAL, A., 2019, "SEZs and economic transformation: towards a developmental approach", 26(2), *Transnational Corporations*, 27-48.
- BAISSAC, C., 2011, "Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates" in T. Farole, *Special Economic Zones in Africa : Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Washington DC, Banque mondiale, <http://documents.worldbank.org/curated/en/996871468008466349/Special-economic-zones-in-Africa-comparing-performance-and-learning-from-global-experience>
- Banque mondiale, 2016, *Special Economic Zones in the Dominican Republic : Policy Considerations for a More Competitive and Inclusive Sector*, Washington DC, Banque Mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26103>
- Banque mondiale, 2020, *Évaluation comparative de la compétitivité de Madagascar pour les zones franches*, Washington DC, Banque mondiale, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/281691592474398425/pdf/Benchmarking-Madagascars-Free-Zone-Competitiveness.pdf>
- BECATTINI, G., 2002, "Industrial Sectors and Industrial Districts: Tools for Industrial Analysis", 10(4), *European Planning Studies*, 483-493.
- BEDI, H., 2013, "Judicial justice for special economic zone land resistance", 45(4), *Journal of Contemporary Asia*, 596-617.
- BRÄUTIGAM, D., et XIAOYANG, T., 2011, "African Shenzhen : China's special economic zones in Africa", 49(1), *J. of Modern African Studies*, 27-54.
- Bureau international du travail (BIT), 2017, *La promotion du travail décent et la protection des principes et droits fondamentaux au travail dans les zones franches d'exportation*, Genève, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_584475.pdf
- BURNOD, P., et ANDRIAMANALINA, B. S., 2017, « Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar: l'ambivalence de la politique foncière », 19(3), *Géographie, économie, société*, 357-376.

- BURNOD, P. (coord.) 2017, *ZIA, Zones d'investissement agricoles dans la Région du Vakinankaratra : Capitalisation et pistes de réflexion*, Antananarivo, ministère en charge de l'Agriculture et de la Pêche, Observatoire du foncier, 140 p.
- BURNOD, P., GINGEMBRE M., et ANDRIANIRINA Ratsialonana R., 2013, "Competition over authority and access: International land deals in Madagascar", 44(2), *Development and Change*, 357-379. [20 130 424]. <http://dx.doi.org/10.1111/dech.12015>
- CARNEIRO, F.G., IWULSKA, A., REYES, J.D., SANCHEZ Martin, M.E., 2015, *Resilient growth, persisting inequality : identifying potential factors limiting shared prosperity in the Dominican Republic*, Caribbean knowledge series, Washington, D.C, World Bank Group, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/document-detail/963381468023945128/resilient-growth-persisting-inequality-identifying-potential-factors-limiting-shared-prosperity-in-the-dominican-republic>
- CHAISSE, J., 2021, "Dangerous Liaisons: The Story of Special Economic Zones, International Investment Agreements, and Investor–State Dispute Settlement", 24(2), *Journal of International Economic Law* 443-471.
- CHAISSE, J. et DIMITROPOULOS, G., 2021, "Special Economic Zones in International Economic Law: Towards Unilateral Economic Law", 24(2), *Journal of International Economic Law*, 229-257.
- CHAISSE, J. et HU, J., 2019, "International Economic Law and the Challenges of Economic Zones: An Introduction", in J. CHAISSE et J. HU (eds), *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, Kluwer Law International.
- CLING, J.P., RAZAFINDRAKOTO, M., ROUBAUD, F., 2005, "Export processing zones in Madagascar: a success story under threat?", 33(5), *World Development*, 785-803.
- CLING, J.P., RAZAFINDRAKOTO, M., ROUBAUD, F., 2009, "Export Processing Zones in Madagascar: The Impact of the Dismantling of Clothing Quotas on Employment and Labor Standards", In R. ROBERTSON, D. BROWN, G. PIERRE & M.L. SANCHEZ-PUERTA (Eds.), *Globalization, Wages, and the Quality of Jobs: Five Country Studies*, (pp. 237-264), Washington DC: The World Bank.
- Comité technique « Foncier et développement » (CTFD), 2014, *Guide d'analyse ex ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière*, par A. BENKAHLA, L. COTULA, M. MERLET, et T. BERGER, <https://www.foncier-developpement.fr/publication/guide-d-analyse-ex-ante-de-projets-d-investissements-agricoles-a-emprise-fonciere/>
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 2019, *World Investment Report, Special Economic Zones*, Genève, Nations unies, <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2460>
- COTULA, L., 2017, "The state of exception and the law of the global economy: a conceptual and empirico-legal inquiry", 8(4), *Transnational Legal Theory*, 424–454, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20414005.2017.1425811>
- COTULA, L. et MOUAN, L., 2018, *Special economic zones: engines of development or sites of exploitation?*, Briefing, London, IIED, <https://pubs.iied.org/17481IIED/>
- COTULA, L. et MOUAN, L., 2021, "Labour Rights in Special Economic Zones: Between Unilateralism and Transnational Law Diffusion", 24(2) *Journal of International Economic Law*, 341-360, <https://academic.oup.com/jiel/article/24/2/341/6219919>

- DEFEVER, F., JOSÉ-DANIEL REYES, J.D., RIAÑ, A., et SÁNCHEZ-MARTÍN, M.E., 2016, *Does the Elimination of Export Requirements in Special Economic Zones Affect Export Performance? Evidence from the Dominican Republic*, Policy Research Working Paper 7874, Washington, DC, World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25319>
- DEI OTTATI, G., 2018, "Marshallian Industrial Districts in Italy: the end of a model or adaptation to the global economy?", 42(2), *Cambridge Journal of Economics*, 259-284.
- DIMITROPOULOS, G., 2021, "International Commercial Courts in the 'Modern Law of Nature': Adjudicatory Unilateralism in Special Economic Zones", 24(2), *Journal of International Economic Law*, 361-379.
- DIMOU, M., et FERNAND, P., 2008, « Attractivité et stratégies de développement de trois zones textiles de l'océan Indien », 4 *Mondes en développement*, 115-128.
- FAROLE, T., 2011, *Special Economic Zones in Africa : Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Washington DC, World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/996871468008466349/Special-economic-zones-in-Africa-comparing-performance-and-learning-from-global-experience>
- FAROLE T. et AKINCI, G. (Eds), 2011, *Special Economic Zones, Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Banque mondiale, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/752011468203980987/Special-economic-zones-progress-emerging-challenges-and-future-directions>
- FEI, D., et LIAO, C., 2020, "Chinese Eastern Industrial Zone in Ethiopia: unpacking the enclave", 41(4), *Third World Quarterly*, 623-644.
- FRICK, S.A., RODRÍGUEZ-POSE, A. et WONG, M.D., 2019, "Toward Economically Dynamic Special Economic Zones in Emerging Countries", 95(1), *Journal Economic Geography*, 30-64.
- GITTLEMAN, A., et BROWN, W., 2014, *A Foreseeable Disaster in Burma : Forced Displacement in the Thilawa Special Economic Zone*, Boston, Physicians for Human Rights, <https://phr.org/wp-content/uploads/2014/11/Burma-Thilawa-English-Report-Nov2014.pdf>
- GLICK, P., et ROUBAUD, F., 2006, "Export processing zone expansion in Madagascar: What are the labour market and gender impacts?", 15(4), *Journal of African Economies*, 722-756.
- GOLDMAN, M., 2011, "Speculative Urbanism and the Making of the Next World City", 35(3), *International Journal of Urban and Regional Research*, 555-581.
- International Commission of Jurists (ICJ), 2017, *Special Economic Zones in Myanmar and the State Duty to Protect Human Rights*, Geneva, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/02/Myanmar-SEZ-assessment-Publications-Reports-Thematic-reports-2017-ENG.pdf>
- International Commission of Jurists (ICJ), 2020, *The Human Rights Consequences of the Eastern Economic Corridor and Special Economic Zones in Thailand*, Geneva, <https://www.icj.org/thailand-laws-governing-development-of-eastern-economic-corridor-and-special-economic-zones-fail-to-adequately-protect-human-rights-icj-report/>
- JIANG, H., et ZHONG, H., 2019, "The Practice of the Reform of Administrative Approval System in Shanghai Free Trade Zone: Taking the Licenses and Permits Reform as a Breakthrough Point" in J. CHAISSE et J. HU (eds), *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, Kluwer Law International.

- KUAYCHAROEN, P., LONGCHAROEN, L., CHOTIWAN, P., SUKIN, K., Lao Independent Researchers, 2020, *Special Economic Zones and Land Dispossession in the Mekong Region*, Bangkok: Land Watch Thai, <https://th.boell.org/en/2021/05/24/sez-mekong-region>
- KWEKA, J. et te VELDE, DW, 2020, "Industrialization and Industrial Hubs: Experiences in Kenya, Rwanda, and Tanzania", in A. OQUBAY et J. YIFU LIN (eds), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- LANG, A., 2010, "Trade Agreements, Business and Human Rights: The Case of Export Processing Zones", Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 57, https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/programs/csi/files/workingpaper_57_lang%20FINAL%20APRIL%202010.pdf
- LAUNGARAMSRI, P., et SENGCHANH, S., 2019, "Negotiating post-resettlement livelihoods: the Chinese special economic zone and its impact in northwestern Laos", 40(4), *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 482-498.
- LAVIGNE DELVILLE, P., et SOW, A., à paraître, « Étude de cas : La ville nouvelle de Diamniadio, Sénégal », Fiche Territoire.
- LEANDRO, F.J.B.S., 2019, "Belt and Road Initiative: Economic Corridors, Transit Routes and SEZs – Exploring the Linkages Using the BBSP as a Case Study", in J. CHAISSE et J. HU (eds), *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, Kluwer Law International.
- LEVIEN, M., 2012, "The land question: special economic zones and the political economy of dispossession in India", 39(3-4), *Journal of Peasant Studies*, 933-969.
- LEVIEN, M., 2018, *Dispossession Without Development: Land Grabs in Neoliberal India*, Oxford University Press, Oxford.
- LOPES, C. et te VELDE, D.W., 2021, "Structural Transformation, Economic Development and Industrialization in Post-Covid-19 Africa", *INET*, <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/structural-transformation-economic-development-and-industrialization-in-post-covid-19-africa>
- MOBERG, L. 2015, "The political economy of special economic zones", 11(1), *Journal of Institutional Economics*, 167-190.
- NEDUMPARA, J.J., GUPTA, M., et CHOUKROUNE, L., 2021, "WTO Litigation and SEZs: Determining the Scope of Exceptional Trade Unilateralism", 24(2), *Journal of International Economic Law*, 403-422.
- NYAKABAWO, W., 2017, "South Africa's Local Content Policies: Challenges and Lessons to Consider", *TIPS Policy Brief*, Pretoria, Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS), <https://www.tips.org.za/policy-briefs/item/3332-south-africa-s-local-content-policies-challenges-and-lessons-to-consider>
- OpenDevelopment Thailand, 2018, *Special Economic Zones*, <https://thailand.opendevelopmentmekong.net/topics/special-economic-zones/>
- PRACHATAI, 2020, *Southern villagers protesting in Bangkok against industrial zone* (12 décembre 2020), <https://prachatai.com/english/node/8960>

- PROKSCH, M., 2019, "Success Factors and Required Policies for SEZs", in J. CHAISSE et J. HU (eds), *International Economic Law and the Challenges of the Free Zones*, Kluwer Law International.
- RAZAFINDRAKOTO, M., et ROUBAUD, F., 1997, « Les entreprises franches à Madagascar: économie d'enclave ou promesse d'une nouvelle prospérité ? : nouvel esclavage ou opportunité pour le développement du pays ? » 2, *Économie de Madagascar*, 217-248.
- RAZAFINDRAKOTO, M., et ROUBAUD, F., 1998, « Madagascar à la croisée des chemins: une analyse de la trajectoire récente de l'économie malgache » 3, *Économie de Madagascar*, 9-28.
- RICHARDSON, B., HARISON, J., and CAMPLING, L., 2017, *Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries*, Bruxelles, Parlement européen, pp. 6, 33, http://www.tepsa.eu/download/studies_for_the_european_parliament/droi_report_on_labour_rights_in_epzs/Labour-Rights-In-Export-Processing-Zones.pdf
- SAMPAT, P., 2010, "Special Economic Zones in India: Reconfiguring Displacement in a Neoliberal Order?", 22(2), *City & Society*, 166-182.
- SAMPAT, P., 2015, "The 'Goan Impasse': land rights and resistance to SEZs in Goa, India", 42(3-4), *The Journal of Peasant Studies*, 765-790.
- SHADIKHODJAEV, S., 2021, "The WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures and Unilateralism of Special Economic Zones", 24(2), *Journal of International Economic Law*, 381-402.
- TAM, M., 2018, *Special economic zones take actions to prevent land speculation*, Hanoi Times (7 mai 2018), <http://hanoitimes.vn/special-economic-zones-take-actions-to-prevent-land-speculation-4813.html>
- TEUFEL, F., 2018, *Zones économiques spéciales en situations de fragilité : un instrument politique utile ?*, Abidjan, Groupe de la Banque africaine de développement, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/SEZ_VERSION_FRENCH_finalOK_LR.pdf
- TEYSSIER, A., RAMAROJOHN, L., ANDRIANIRINA RATSIALONANA R., 2010, « Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache », 11, *Echogéo*, <https://journals.openedition.org/echogeo/11649>
- TYCE, M., 2019, "The Politics of Industrial Policy in a Context of Competitive Clientelism: The Case of Kenya's Garment Export Sector", 118/472, *African Affairs*, 553-579.
- United Nations Development Programme (UNDP) China and International Poverty Reduction Center in China (IPRCC), 2015, *If Africa builds nests, will the birds come? Comparative Study on Special Economic Zones in Africa and China*, Working Paper series N° 06.2015, <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/if-africa-builds-nests--will-the-birds-come-.html>

ANNEXE 1. Tableaux présentant les résultats clés de la revue de littérature comparative

TABLEAU 1 : **Questions générales concernant les orientations stratégiques telles qu'elles figurent dans le cadre pertinent (politiques, législations) relatif aux ZES⁶⁶**

Question : Quels objectifs stratégiques (par exemple exportation, marché interne) et comment ont-ils évolué au fil des ans ?	
Afrique du Sud	Faciliter la création d'un complexe industriel, promouvoir l'intégration avec l'industrie locale, accroître la production à valeur ajoutée et la création d'emplois dans un premier temps ⁶⁷ puis promouvoir les exportations, attirer les IDE et les investissements nationaux, promouvoir l'industrialisation, le développement national et régional (y compris par un travail décent), valorisation des ressources naturelles, promotion des PME et coopératives. ⁶⁸
Bangladesh	Attirer les investissements étrangers et promouvoir les exportations en ce qui concerne le régime relatif aux zones franches ⁶⁹ puis le développement économique, via, mais pas seulement, l'exportation et l'emploi pour le régime relatif aux zones économiques. ⁷⁰
Costa Rica	Promotion des exportations ⁷¹ puis amélioration de la qualité de vie des Costariciens, le développement socio-économique, la promotion des investissements étrangers et la création d'emplois. ⁷²
Éthiopie	Promotion des investissements nationaux et étrangers, de l'emploi et des exportations, la protection de l'environnement et du bien-être humain, le développement des centres urbains. ⁷³
Kenya	Promotion des investissements tournés vers les exportations et le développement d'un environnement favorable à ceux-ci dans un premier temps ⁷⁴ , puis la promotion des investissements à la fois étrangers et locaux et le développement d'un environnement favorable à ceux-ci. ⁷⁵
Madagascar	Pour attirer les investissements, développer le volume d'exportation, créer des emplois, et plus largement promouvoir le développement. ⁷⁶

66. Dans les trois tableaux, les colonnes relatives à Madagascar et au Sénégal ont été rédigées avec le concours des équipes pays respectives.

67. Règlement du programme de la zone de développement industriel (ZDI) publié sous l'avis du gouvernement R1224 dans la Gazette du gouvernement 21803 du 1^{er} décembre 2000, paragraphe 3.

68. Politique relative aux ZES de 2012, paragraphe 5.2 et loi sur les ZES n° 16 de 2014 (loi sur les ZES d'Afrique du Sud), art. 4(1) et (2).

69. Loi n° XXXVI du 26 décembre 1980 sur l'autorité des zones franches industrielles pour l'exportation du Bangladesh (loi de 1980 du Bangladesh), art. 4A.

70. Loi n° 42 du 1^{er} août 2010 sur les zones économiques du Bangladesh (loi de 2010 du Bangladesh), art. 4.

71. Le cadre actuel, c'est-à-dire la loi n° 7210 du 23 novembre 1990 sur le régime des zones franches (telle qu'amendée par notamment la loi n° 8794 du 12 janvier 2010) (la loi de 1990 du Costa Rica), a remplacé une législation datant des années quatre-vingt.

72. Règlement n° 34739-COMEX-H relatif à la loi sur le régime des zones franches en date du 29 août 2008 (tel qu'amendé) (le règlement de 2008 du Costa Rica), préambule.

73. Proclamation sur les parcs industriels, n° 886/2015 (PPI), préambule et articles 2.1 et 4.

74. Loi sur les zones franches d'exportation no 12 de 1990 (loi de 1990 du Kenya), préambule.

75. Loi sur les zones économiques spéciales no 16 de 2015 (loi de 2015 du Kenya), préambule et art 3.

76. Loi sur les ZES, n° 2017-023 du 28 novembre 2017 (loi sur les ZES de Madagascar), votée mais non promulguée, exposé des motifs et art. 1.

Myanmar	Soutenir le développement économique du pays, promouvoir l'emploi et les exportations ; attirer les investissements nationaux et étrangers. ⁷⁷
République dominicaine	Promotion de l'emploi et des exportations ⁷⁸ . Le cadre a été réformé en 2007 et 2011 pour notamment se conformer aux règles de l'OMC (Defever <i>et al.</i> , 2016).
Sénégal	Attirer les investissements, promouvoir l'industrialisation, accroître les exportations, créer des emplois. ⁷⁹
Thaïlande	Développement de zones industrielles y compris pour l'exportation dans un premier temps ⁸⁰ . Puis développement économique des régions frontalières ⁸¹ (OpenDevelopment Thailand, 2018). Et dans le Corridor économique oriental (CEO), promotion des investissements dans des « industries spéciales ciblées » qui utilisent des technologies avancées et modernes dans des ZES. ⁸²

Question : Est-ce que des secteurs clés sont privilégiés ?

Afrique du Sud	Non.
Bangladesh	Oui : l'habillement. ⁸³
Costa Rica	Non.
Éthiopie	Non, mais des parcs « spécialisés » peuvent être créés pour différents secteurs tels que le textile et l'habillement, l'agroalimentaire intégré, la technologie, la pharmacie, la métallurgie. ⁸⁴
Kenya	Non, mais la loi de 2015 mentionne des secteurs spécifiques tels que les zones agricoles et d'élevage. ⁸⁵
Madagascar	Non. Sont exclues par contre les activités d'extraction de ressources naturelles, notamment les mines et les hydrocarbures. ⁸⁶
Myanmar	Non.
République dominicaine	Oui : depuis 2007, les secteurs appartenant à la chaîne du textile et de l'habillement. ⁸⁷
Sénégal	Non. Le cadre énumère à titre illustratif quelques secteurs d'activités : l'agrobusiness, l'industrie, les technologies de l'information et de la communication, le tourisme et les offres de services médicaux. ⁸⁸
Thaïlande	Non. Le cadre énumère à titre illustratif quelques secteurs d'activités : l'agrobusiness, l'industrie, les technologies de l'information et de la communication, le tourisme et les offres de services médicaux. ⁸⁹

77. Loi sur les zones économiques spéciales du Myanmar (2014) (loi sur les ZES du Myanmar), art. 4.

78. Loi 8-90 datée du 15 janvier 1990 sur la promotion des zones franches telle que modifiée par la loi n° 56-07 de 2007 (loi 8-90), préambule et art. 1. NB : le cadre actuel a remplacé une législation datant des années 50, 60 et 80.

79. Loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 portant sur les zones économiques spéciales (loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal), exposé des motifs et art. 2.17.

80. Conformément à la loi sur l'autorité des zones industrielles de Thaïlande de 1979 (telle qu'amendée).

81. Conformément à plusieurs ordonnances de 2015.

82. Loi sur la zone spéciale de développement de l'Est B.E. 2561 (2018) (loi sur le CEO), préambule et art. 39.

83. Voir le septième plan quinquennal du Bangladesh, « Accélérer la croissance, autonomiser les citoyens » (2015).

84. Règlement sur les parcs industriels 417/2017 (RPI), art. 6.

85. Loi de 2015 du Kenya, art. 4(6).

86. Loi sur les ZES de Madagascar, art. 7.

87. Loi 8-90, art. 17(f).

88. Décret 2017-535 portant application de la loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal (décret 2017-535), art. 3.

89. Décret 2017-535 portant application de la loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal (décret 2017-535), art. 3.

Question : Est-ce un seul type de ZES ou bien plusieurs qui ont vu le jour avec des régimes distincts qui les régissent au fil des ans?	
Afrique du Sud	Un seul type. ⁹⁰
Bangladesh	Loi de 1980 : zone franche tournée vers l'exportation. La loi de 2010 ne se limite pas à l'encouragement de l'exportation et les deux régimes fonctionnent en parallèle.
Costa Rica	Un seul type.
Éthiopie	Un seul type.
Kenya	Loi de 1990 : création de zones franches industrielles (ZFI) tournées vers l'exportation. Par contre, la loi sur les ZES de 2015 ne se limite pas à l'encouragement des exportations. Les deux programmes fonctionnent en parallèle. ⁹¹
Madagascar	Plusieurs régimes, ayant fait l'objet de lois et pas forcément de décrets, coexistent : – zones et entreprises franches ; – zones d'investissement industriel, etc.
Myanmar	Un seul type.
République dominicaine	Un seul type.
Sénégal	Avant les ZES créées conformément aux lois de 2017 ⁹² , une zone franche industrielle de Dakar (ZFID) a été créée à Dakar en 1974 ⁹³ ; et en 2007, une loi avait créé une seule et unique ZES intégrée. ⁹⁴
Thaïlande	Oui : 1) les zones industrielles ; 2) les ZES frontalières ; et 3) les ZES dans le CEO.

Question : Qui sont les acteurs à l'origine de la création d'une ZES? (par exemple le gouvernement central, les autorités locales, le secteur privé)?	
Afrique du Sud	Le gouvernement national, un gouvernement provincial, une municipalité, une entité publique, une entité municipale ou un partenariat public-privé peuvent demander au ministre du Commerce et de l'Industrie à ce qu'une zone déterminée soit délimitée comme ZES. ⁹⁵
Bangladesh	Le gouvernement. ⁹⁶

90. Les ZDI en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur les ZES de l'Afrique du Sud sont désormais régies par ladite loi (loi sur les ZES d'Afrique du Sud, art. 39(2)).

91. Ce qui n'était pas initialement prévu (Cotula et Mouan, 2021).

92. C'est-à-dire la loi no 2017-06 sur les ZES du Sénégal et la loi n° 2017-07 du 6 janvier 2017 portant dispositif d'incitations applicable dans les zones économiques spéciales (la loi n° 2017-07 sur les ZES du Sénégal).

93. Conformément à la loi 74-06 du 22 avril 1974 (telle qu'amendée).

94. Loi n° 2007-16 du 19 février 2007 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la zone économique spéciale intégrée.

95. Loi sur les ZES de l'Afrique du Sud, art. 23(1).

96. Loi de 1980 du Bangladesh, art. 2(f) et 10 et loi de 2010 du Bangladesh, art. 5.

Costa Rica	PROCOMER ⁹⁷ , une entité publique non étatique présidée par le ministre du Commerce extérieur ⁹⁸ et la direction générale des Douanes. ⁹⁹
Éthiopie	Les terres allouées pour les ZES sont identifiées par l'autorité chargée des parcs industriels, l'Office des investissements, composé des membres du gouvernement central. ¹⁰⁰
Kenya	L'autorité chargée des zones franches pour les ZFI ¹⁰¹ et le gouvernement pour les ZES régies par la loi de 2015. ¹⁰²
Madagascar	L'autorité chargée des ZES (AZES), sur initiative publique ou privée, et après décret pris en Conseil des ministres. ¹⁰³
Myanmar	N'institution centrale composée principalement de membres du gouvernement et créée par le cadre avec l'approbation de l'organe législatif et l'accord du gouvernement. ¹⁰⁴
République dominicaine	Le pouvoir exécutif. ¹⁰⁵
Sénégal	L'État. Mais une ZES peut être créée à la demande d'une collectivité territoriale. De même que l'État peut aussi donner le statut de ZES à tout investisseur titulaire d'un titre foncier (collectivité territoriale, secteur privé, etc.). ¹⁰⁶
Thaïlande	L'autorité chargée des ZES frontalières présidée par le Premier ministre. Le CEO a délimité des zones par une ordonnance du chef du gouvernement militaire au pouvoir à l'époque (IC, 2020).

Question : Est-ce qu'un appel d'offres est prévu pour sélectionner les entreprises ?

Afrique du Sud	Oui. ¹⁰⁷
Bangladesh	Non.
Costa Rica	Non.
Éthiopie	Non. ¹⁰⁸
Kenya	Non.

97. Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (le promoteur du commerce extérieur du Costa Rica).

98. Loi n° 7638 du 30 octobre 1996 sur la création d'un ministère du Commerce extérieur et d'une agence de promotion du commerce extérieur, art. 7 et 10.

99. Loi de 1990 du Costa Rica, art. 14 et règlement de 2008 du Costa Rica, art. 35.

100. PPI, arts 2.18 et 25.1, Proclamation sur les investissements no 1180/2020 (2020) (PI), art. 31.1(a) et Règlement n° 313/2014 relatif à l'établissement de l'Office des investissements et de la Commission des investissements éthiopiens, art. 4.

101. Loi de 1990 du Kenya, art. 9.2(c).

102. Loi de 2015 du Kenya, art. 4.1.

103. Loi sur les ZES de Madagascar, art. 4 et 11.

104. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 12 et 13.

105. Loi 8-90, art. 5(a).

106. Loi 2017-07 sur les ZES du Sénégal, art. 4.

107. Loi sur les ZES de l'Afrique du Sud, art. 31(1).

108. PPI, art. 22.4.

Question : Est-ce qu'un appel d'offres est prévu pour sélectionner les entreprises ? (suite)	
Madagascar	Pour les développeurs : oui, si l'initiative est publique ; non, si l'initiative est privée (et acceptée). Pour les entreprises : non (mais entente préalable avec le développeur et obtention d'un agrément par AZES). ¹⁰⁹
Myanmar	Oui, mais pas obligatoire. ¹¹⁰
République dominicaine	Non.
Sénégal	Non, la sélection se fait sur dossier. ¹¹¹
Thaïlande	? ¹¹²

Question : Création d'un guichet unique ?	
Afrique du Sud	Oui. ¹¹³
Bangladesh	Oui pour les zones économiques. ¹¹⁴
Costa Rica	Oui. ¹¹⁵
Éthiopie	Oui. ¹¹⁶
Kenya	Oui. ¹¹⁷
Madagascar	Oui. ¹¹⁸
Myanmar	Oui. ¹¹⁹
République dominicaine	Non.
Sénégal	Oui. ¹²⁰
Thaïlande	Oui. ¹²¹ (ICJ, 2020)

109. Loi sur les ZES de Madagascar, art. 5 et 23.

110. Loi sur les ZES de Myanmar, art. 14.

111. Décret 2017-535, art. 18.

112. À part la loi sur le CEO, la plupart des textes pertinents ne sont disponibles qu'en thaï.

113. Loi sur les ZES de l'Afrique du Sud, art. 35(k).

114. Loi de 2010 du Bangladesh, art. 12.

115. Loi de 1990 du Costa Rica, art. 4.

116. PPI, art. 27 et RPI, art. 15.

117. Loi de 1990 du Kenya, art. 9.2(i) et loi de 2015 du Kenya, art. 11(h).

118. Loi sur les ZES de Madagascar, chap. III.

119. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 6(k) et 11(l).

120. Loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal, art. 12(5).

121. Loi sur le CEO, exposé des motifs à la fin de l'instrument.

TABLEAU 2 : Questions relatives au régime juridique en général, y compris à la fiscalité, aux douanes, au travail, à l'environnement et à l'arbitrage international

Question : Incitations fiscales ?			
Afrique du Sud	Oui. ¹²²	Madagascar	Oui. ¹²⁷
Bangladesh	Oui. ¹²³	Myanmar	Oui. ¹²⁸
Costa Rica	Oui. ¹²⁴	République dominicaine	Oui. ¹²⁹
Éthiopie	Oui. ¹²⁵	Sénégal	Oui. ¹³⁰
Kenya	Oui. ¹²⁶	Thaïlande	Oui (ICJ, 2020).

Question : Exemption des droits de douane ?			
Afrique du Sud	Oui. ¹³¹	Madagascar	Oui. ¹³⁷
Bangladesh	Oui. ¹³²	Myanmar	Oui dans les zones franches. ¹³⁸
Costa Rica	Oui. ¹³³	République dominicaine	Oui. ¹³⁹
Éthiopie	Oui ¹³⁴ dans la « zone de contrôle douanier d'un parc industriel ». ¹³⁵	Sénégal	Oui. ¹⁴⁰
Kenya	Oui. ¹³⁶	Thaïlande	Oui ¹⁴¹ (ICJ, 2020).

122. Règlement relatif aux ZES de 2016 (règlement sur les ZES de l'Afrique du Sud), paragraphes 6(1) et 7(2).

123. Loi de 1980 du Bangladesh, art. 11a et loi de 2010 du Bangladesh, art. 10 et 11.

124. Loi de 1990 du Costa Rica, art. 20(g).

125. PPI, art. 5.9 et 9,2.

126. Loi de 1990 du Kenya, art. 29 et loi de 2015 du Kenya, art. 35.

127. Loi sur les ZES de Madagascar, titre VIII.

128. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 32, 33, 40, 41, 44 et 49.

129. Loi 8-90, art. 24 et 26.

130. Loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal, art. 6 et loi 2017-07 sur les ZES du Sénégal, art. 9 et 10.

131. Règlement sur les ZES de l'Afrique du Sud, paragraphes 6(1) et 7(2).

132. Loi de 1980 du Bangladesh, art. 15 et loi de 2010 du Bangladesh, art. 10 et 11.

133. Loi de 1990 du Costa Rica, art. 20(a), (b), (ch).

134. PPI, art. 5.9 et 9,2.

135. PPI, art. 2.22 et 9,4.

136. Loi de 1990 du Kenya, art. 29 et loi de 2015 du Kenya, art. 6 et 35.

137. Loi sur les ZES de Madagascar, titre VIII.

138. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 3(i).

139. Loi 8-90, art. 24 et 25.

140. Loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal, art. 6 et loi 2017-07 sur les ZES du Sénégal, art. 9 et 10.

141. Loi sur le CEO, art. 48(3).

Question : Dérogation au droit du travail commun			
Afrique du Sud	Non.	Madagascar	Non.
Bangladesh	Oui. ¹⁴²	Myanmar	Non. ¹⁴⁴
Costa Rica	Non.	République dominicaine	Non.
Éthiopie	Non. ¹⁴³	Sénégal	Oui. ¹⁴⁵
Kenya	Non.	Thaïlande	? ¹⁴⁶

Question : Existe-t-il des mesures relatives au contenu local (y compris la création d'emplois locaux)?			
Afrique du Sud	Non. ¹⁴⁷	Madagascar	Quota (5 % maximum) pour le recrutement d'étrangers, non pour les cadres, mais pour les employés. ¹⁴⁹
Bangladesh	Non.	Myanmar	L'embauche d'un nombre minimum de travailleurs locaux peut être exigée. ¹⁵⁰
Costa Rica	Non.	République dominicaine	Non.
Éthiopie	Remplacement des employés expatriés par des Éthiopiens grâce au transfert de connaissances et à la formation. ¹⁴⁸	Sénégal	Oui. ¹⁵¹
Kenya	Non.	Thaïlande	?

142. Loi de 1980 du Bangladesh, art. 11a(e), (f) et (o) et loi de 2010 du Bangladesh, art. 13(m). Voir à ce sujet Cotula et Mouan (2021).

143. PPI, art. 28.1.

144. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 70(a).

145. Loi 2017-07 sur les ZES du Sénégal, art. 14.

146. À part la loi sur le CEO, la plupart des textes ne sont disponibles qu'en thaï. En pratique, de nombreuses violations du droit du travail ont été signalées (ICJ, 2020).

147. Cependant l'Afrique du Sud a une politique de contenu local qui a été introduite pour la première fois en 2011 (Nyakabawo, 2017).

148. PPI, art. 6,8, 8,7 et 10,5; RPI, art. 18.2.

149. Loi sur les ZES de Madagascar, art. 42.

150. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 11(o).

151. Par exemple décret 2017-535, art. 2, 4 et 18.

Question : Mesures spécifiques pour la protection de l'environnement ?			
Afrique du Sud	Non ¹⁵² sauf en ce qui concerne l'EIE (voir ci-dessous).	Madagascar	Non sauf réalisation d'une EIE (voir ci-dessous).
Bangladesh	Oui pour les zones économiques. ¹⁵³	Myanmar	Oui. ¹⁵⁷
Costa Rica	Oui. ¹⁵⁴	République dominicaine	Non.
Éthiopie	Oui. ¹⁵⁵	Sénégal	Oui. ¹⁵⁸
Kenya	Oui. ¹⁵⁶	Thaïlande	Oui pour le CEO. ¹⁵⁹

Question : Si oui, mesures spécifiques concernant les études d'impact environnemental (EIE) ?			
Afrique du Sud	Oui. ¹⁶⁰	Madagascar	Oui. ¹⁶⁵
Bangladesh	Oui pour les zones économiques. ¹⁶¹	Myanmar	Non (ICJ, 2017).
Costa Rica	Oui. ¹⁶²	République dominicaine	N/A.
Éthiopie	Oui. ¹⁶³	Sénégal	Non. ¹⁶⁶
Kenya	Oui pour les ZES régies par la loi de 2015. ¹⁶⁴	Thaïlande	Oui pour le CEO. ¹⁶⁷

152. Cependant, il existe de nombreux autres textes pertinents relatifs à la protection de l'environnement tels que la Constitution n° 108 de 1996 (section 24), la loi nationale sur la gestion de l'environnement (loi n° 107 de 1998), la loi sur la gestion environnementale nationale et la biodiversité (loi 10 de 2004), la loi sur la gestion environnementale nationale des zones protégées (loi 57 de 2003), etc.

153. Loi de 2010 du Bangladesh, art 33. Politique des zones économiques privées du Bangladesh (2015) (politique de 2015 du Bangladesh), art. 2(2)(b).

154. Loi de 1990 du Costa Rica, art. 1 et 25 et Règlement de 2008, art. 14.h.

155. PPI, art. 6,7, 8,6, 10,4 et 24.

156. Loi de 1990 du Kenya, art. 23.2(c) et loi de 2015 du Kenya, art. 5(j) et 29,2(c).

157. Loi ZES du Myanmar, art. 35 et Règlement sur les ZES du Myanmar (2015), paragraphes 47 et 55.

158. Décret 2017-535, art. 17, 37 et 38.

159. Mais elles ne sont pas détaillées (loi sur le CEO, art. 6(1) et ICJ, 2020).

160. Loi sur les ZES de l'Afrique du Sud, art. 23(3)(b) et Règlement sur les ZES de l'Afrique du Sud, paragraphe 16(1)(e)(viii)(cc).

161. Politique de 2015 du Bangladesh, art. 6(1)(d) et (2)(d).

162. Règlement de 2008 du Costa Rica, article 10.II.a.

163. RPI, art. 9.2.d.

164. Règlement sur les zones économiques spéciales de 2016 (le Règlement de 2016), paragraphe 11.1(c).

165. Loi sur les ZES de Madagascar, titre IX.

166. Cependant, la législation sénégalaise exige que les entreprises réalisent une EIE, y compris donc celles situées dans des ZES.

167. Loi sur le CEO, art. 8.

Question : Le cadre prévoit-il le recours à l'arbitrage international ?			
Afrique du Sud	Non.	Madagascar	Oui. ¹⁶⁹
Bangladesh	Non.	Myanmar	Non.
Costa Rica	Non.	République dominicaine	Non.
Éthiopie	Non.	Sénégal	Oui. ¹⁷⁰
Kenya	Oui pour les ZES régies par la loi de 2015. ¹⁶⁸	Thaïlande	?

TABLEAU 3 : Questions foncières

Question : Écarts par rapport aux règles et procédures ordinaires applicables en ce qui concerne :	
La protection des droits foncières existants ?	
Afrique du Sud	Non.
Bangladesh	Non.
Costa Rica	Non.
Éthiopie	Non.
Kenya	Le droit commun semble s'appliquer. ¹⁷¹
Madagascar	Non.
Myanmar	Non. ¹⁷²
République dominicaine	Non.
Sénégal	Oui : le cadre exige le respect des « droits fondamentaux » des populations locales et des groupes sociaux vulnérables et des « consultations préalables » auprès des populations concernées. ¹⁷³
Thaïlande	Oui (ICJ, 2020).

168. Loi de 2015 du Kenya, art. 37.2.

169. Loi sur les ZES de Madagascar, titre XIII, chap. II.

170. Loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal, art. 22.

171. Voir en ce qui concerne les ZES le Règlement de 2016, paragraphe 36.1(d) qui exige qu'une expropriation soit effectuée « conformément à la loi ».

172. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 82.

173. Décret 2017-535, art. 39 et 49. Cependant, le cadre ne précise pas ce que sont lesdits « droits fondamentaux ».

Les conditions de l'utilité publique ?	
Afrique du Sud	Non.
Bangladesh	Oui. ¹⁷⁴
Costa Rica	Non.
Éthiopie	Non. ¹⁷⁵
Kenya	En ce qui concerne les ZES régies par la loi de 2015 le gouvernement ne peut s'approprier un intérêt foncier que si l'expropriation est pour cause d'utilité publique « importante » et est conforme aux « principes de protection intégrale, de sécurité et de traitement juste et équitable. » ¹⁷⁶
Madagascar	Non. ¹⁷⁷
Myanmar	Non (ICJ, 2017).
République dominicaine	Non.
Sénégal	Oui. Le caractère d'utilité publique est attaché à toute ZES. Le décret portant création d'une ZES vaut en principe déclaration d'utilité publique. ¹⁷⁸
Thaïlande	Il semble que oui. ¹⁷⁹
L'acquisition des terres ?	
Afrique du Sud	Le ministre du Commerce et de l'Industrie sur recommandation de l'organisme chargé des ZES. ¹⁸⁰
Bangladesh	Respectivement, l'autorité chargée des zones franches et celle chargée des zones économiques. ¹⁸¹
Costa Rica	PROCOMER. ¹⁸²
Éthiopie	Les zones sont identifiées par l'Office des investissements ¹⁸³ , qui via la Commission des investissements ¹⁸⁴ loue ensuite à des investisseurs ou bien à une entreprise publique, lesquels peuvent être un développeur ou un opérateur. ¹⁸⁵

174. Un terrain acquis pour une zone franche ou économique est considéré comme étant réputé nécessaire pour l'intérêt public (loi de 1980 du Bangladesh, art. 11 et loi de 2010 du Bangladesh, art. 6(3)).

175. PPI, art. 20.

176. Règlement de 2016, art. 36.1. À comparer avec les dispositions de la Constitution du Kenya (2010) qui n'inclut pas de telles conditions (art. 40.3(b)). (Elle exige seulement une « utilité publique » ou un « intérêt public » et le « paiement rapide et intégral d'une juste indemnité ».)

177. Loi sur les ZES de Madagascar, art. 52.

178. Loi 2017-07 sur les ZES du Sénégal, art. 4. Sauf pour les ZES reconnues sur un périmètre appartenant à un particulier, décret 2017-1174 portant application de la loi 2017-07 sur les ZES du Sénégal (décret 2017-1174), art. 3.

179. Les cadres relatifs aux ZES frontalières et le CEO semblent passer outre l'exigence d'utilité publique inscrite dans la loi sur l'expropriation et l'acquisition de biens immobiliers B.E. 2562 (2019).

180. Loi sur la ZES de l'Afrique du Sud, art. 23.6.

181. Loi de 1980 du Bangladesh, art. 7(a) et loi de 2010 du Bangladesh, art. 19(2).

182. Loi de 1990 du Costa Rica, art. 4.ch et d.

183. PPI, art. 25.1.

184. Il n'est pas clairement indiqué qui va signer le bail.

185. PPI, art. 7,1, 9,4, 22,1.

L'acquisition des terres? (suite)	
Kenya	L'autorité chargée des zones franches pour les ZFI ¹⁸⁶ et le gouvernement pour les ZES. ¹⁸⁷
Madagascar	Les terres doivent être immatriculées au nom de l'État (immatriculation du domaine, achat auprès de particuliers ou expropriation). ¹⁸⁸
Myanmar	Le ministère de l'Intérieur s'en charge conformément au droit commun. ¹⁸⁹ Cependant, l'un des organes créés par le cadre, le comité de gestion, a joué un rôle clé dans le processus alors que ces fonctions relèvent normalement d'autres autorités (ICJ 2017).
République dominicaine	Le cadre ne le précise pas.
Sénégal	Un décret est nécessaire pour créer une ZES ¹⁹⁰ . Soit les terres appartiennent au secteur privé ou à l'État, soit elles relèvent du domaine national. Si l'État ne détient pas un titre foncier sur les terres et qu'elles dépendent du domaine public ou du domaine national, le transfert de leur gestion se fait après leur incorporation au domaine privé de l'État. ¹⁹¹
Thaïlande	L'autorité chargée des ZES frontalières présidée par le Premier ministre. Le CEO a délimité des zones par une ordonnance du chef du gouvernement militaire au pouvoir à l'époque (ICJ, 2020).
L'octroi des terres?	
Afrique du Sud	L'entité de gestion d'une ZES qui doit être créée par la personne ayant fait une demande de délimitation d'une ZES. ¹⁹²
Bangladesh	Respectivement, l'autorité chargée des zones franches et celle chargée des zones économiques. ¹⁹³
Costa Rica	PROCOMER semble-t-il, mais le cadre n'est pas clair à ce sujet.
Éthiopie	Le développeur et l'opérateur peuvent sous-louer aux entreprises. ¹⁹⁴
Kenya	Le développeur ou l'opérateur d'une ZFI ¹⁹⁵ et le développeur d'une ZES. ¹⁹⁶
Madagascar	Une concession est octroyée pour 30 ans par l'État au développeur, et ce dernier cède en bail aux entreprises. ¹⁹⁷
Myanmar	Le Comité de gestion s'en charge. ¹⁹⁸

186. Loi de 1990 du Kenya, art. 9.2(c).

187. Loi de 2015 du Kenya, art. 4.1.

188. Loi sur les ZES de Madagascar, art. 50 et 52.

189. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 82.

190. Loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal, art. 3.

191. Loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal, art. 4.

192. Loi sur les ZES de l'Afrique du Sud, art. 25(1).

193. Loi de 1980 du Bangladesh, art. 7(b) et 13 et loi de 2010 du Bangladesh, art. 16.

194. PPI, art. 2,7, 5,2, 7,1, 9,4, 22,1.

195. Loi de 1990 du Kenya, art. 22.1(b) and 22.4.

196. Loi de 2015 du Kenya, art. 33.1(b).

197. Loi sur les ZES de Madagascar, art. 51 et 55.

198. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 79.

République dominicaine	Décret du pouvoir exécutif, sur recommandation de l'organisme étatique chargé des ZES accordant le permis d'exploitation aux opérateurs, lesquels peuvent vendre ou louer des terrains à des entreprises. ¹⁹⁹
Sénégal	Une société publique chargée des ZES. ²⁰⁰
Thaïlande	Pour le CEO, le bureau de l'autorité chargé du CEO. ²⁰¹
La compensation en cas d'expropriation ?	
Afrique du Sud	Le cadre ne le précise pas.
Bangladesh	Non. ²⁰²
Costa Rica	Le cadre ne le précise pas.
Éthiopie	Le cadre ne le précise pas.
Kenya	Pour être créée, une ZES doit remplir certaines conditions, dont avoir la capacité de déplacer la population d'une manière socioéconomiquement acceptable ; la probabilité d'améliorer la qualité de vie et d'élargir les possibilités pour les populations à faible revenu. ²⁰³
Madagascar	Le cadre ne le précise pas.
Myanmar	Le développeur ou les investisseurs sont chargés des frais de déplacement et du versement d'une indemnité en coordination avec le comité de gestion. ²⁰⁴
République dominicaine	Le cadre ne le précise pas.
Sénégal	Le cadre ne le précise pas. ²⁰⁵
Thaïlande	Oui (ICJ, 2020).
Nature et durée des baux attribués aux entreprises ?	
Afrique du Sud	Le cadre ne le précise pas.
Bangladesh	Le cadre ne le précise pas.
Costa Rica	Le cadre ne le précise pas.
Éthiopie	Le cadre ne le précise pas. En pratique, les baux peuvent avoir une durée de 60 à 80 ans (Fei et Liao 2020).

199. Loi 8-90, art. 5.

200. Loi 2017-06 sur les ZES du Sénégal, art. 4.

201. Loi sur le CEO, art. 34.

202. En ce qui concerne les zones économiques régies par la loi de 2010 du Bangladesh (politique de 2015 du Bangladesh, art. 16).

203. Règlement de 2016, art. 13(e) et (g).

204. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 80(a) et (b).

205. En réalité, l'indemnisation se conforme aux standards internationaux qui sont plus avantageux que le droit commun sénégalais. Dans la pratique, l'État ne se limite plus à indemniser juste les impenses et investissements réalisés sur la terre par les propriétaires coutumiers (ce qui est plus conforme à la loi), mais il indemnise la perte foncière. C'est-à-dire que même une perte de terre non mise en valeur est indemnisée. Par ailleurs, les droits fonciers informels (non enregistrés) sont aussi pris en compte dans le paiement des indemnités.

Nature et durée des baux attribués aux entreprises ? (suite)	
Kenya	30 ans pour les développeurs et opérateurs de ZFI. ²⁰⁶
Madagascar	Le cadre ne le précise pas.
Myanmar	Oui (50 ans renouvelables) ²⁰⁷ , alors que seuls les baux d'une durée d'un an maximum sont autorisés pour les étrangers ²⁰⁸ , à moins d'avoir reçu la permission de la Commission des investissements du Myanmar ²⁰⁹ (ICJ 2017).
République dominicaine	Le cadre ne le précise pas.
Sénégal	La durée des droits accordés au promoteur/développeur est fixée par la convention avec l'État. ²¹⁰ Concernant les entreprises, les avantages sont valables pour une durée de 25 ans renouvelable une fois. ²¹¹
Thaïlande	Dans le CEO, les baux peuvent avoir une durée de 50 ans maximum, alors que normalement la durée d'un bail immobilier ne peut pas dépasser 30 ans. ²¹²
Protection du droit de propriété des investisseurs ?	
Afrique du Sud	Le cadre ne le précise pas.
Bangladesh	Non. ²¹³
Costa Rica	Le cadre ne le précise pas.
Éthiopie	Garantie en matière d'expropriation avec exigence d'une utilité publique et d'une compensation rapide et adéquate ²¹⁴ alors que la Proclamation sur les investissements requiert un intérêt public sur une base non discriminatoire et prévoit une compensation adéquate correspondant à la valeur marchande en vigueur. ²¹⁵
Kenya	Une entreprise dans une ZES jouit de la pleine protection de ses droits de propriété contre tout risque de nationalisation <i>a priori</i> sans condition. ²¹⁶
Madagascar	Oui. ²¹⁷ Par exemple, la Constitution parle de « juste et préalable indemnité » en cas d'expropriation ²¹⁸ , alors que le cadre prévoit une indemnité « prompte, juste, effective et préalable. » ²¹⁹

206. Loi de 1990 du Kenya, art. 21.1(c).

207. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 79.

208. Conformément à la loi sur le transfert des biens immobiliers du Myanmar (1987) (art. 5(a) et (b)).

209. Conformément à la loi sur les investissements du Myanmar (2016) (art. 50).

210. Décret 2017-535, art. 5.

211. Décret 2017-1174, art. 1. (NB : 25 ans renouvelables, conformément au droit commun qui prévoit jusqu'à 50 ans.)

212. Loi sur le CEO, art. 52 et Code civil et commercial (art. 540).

213. En ce qui concerne les zones économiques régies par la loi de 2010 du Bangladesh (Politique de 2015 du Bangladesh, art. 16).

214. PPI, art. 20.

215. PI, art. 19.

216. Loi de 2015 du Kenya, art. 34(a).

217. Loi sur les ZES de Madagascar, titre XI, chap. II.

218. Constitution de 2010, art. 34.

219. Loi sur les ZES de Madagascar, art. 110.

Myanmar	Le cadre garantit la non-nationalisation des investissements dans les ZES ²²⁰ <i>a priori</i> sans condition, contrairement à la loi sur les investissements de 2016. ²²¹
République dominicaine	Non.
Sénégal	Oui ²²² . La Constitution du Sénégal parle de « juste et préalable indemnité » en cas de nécessité publique légalement constatée pour porter atteinte à un droit de propriété ²²³ , alors que, concernant les ZES, le cadre mentionne une « prompte, juste, effective et préalable indemnisation » et ajoute que « l'indemnisation est versée sans délai ». ²²⁴
Thaïlande	Il semble que non en ce qui concerne le CEO.

220. Loi sur les ZES du Myanmar, art. 86.

221. Loi sur les investissements du Myanmar (2016), art. 52 (lequel exige des mesures d'expropriation réellement nécessaires dans l'intérêt du pays ou de ses citoyens, non discriminatoires, et conformes aux lois applicables; et le paiement rapide, équitable et adéquat d'une indemnité).

222. Loi 2017-07 sur les ZES du Sénégal, art. 6.

223. Constitution du Sénégal (2001), art. 15.

224. Loi 2017-07 sur les ZES du Sénégal, art. 6.

ANNEXE 2. Grille d'analyse des cadres relatifs aux ZES

Le cadre relatif aux ZES comprend les politiques et législations pertinentes.

Critères	Questions clés à se poser
1. Vue d'ensemble	
Objectifs de la politique ZES	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les objectifs de la politique nationale en matière de ZES ? Les objectifs mentionnent-ils spécifiquement la production agricole (et les entreprises de transformation de produits agricoles) ? Les objectifs précisent-ils les marchés visés (régionaux, nationaux, mondiaux) ? Les objectifs visent-ils des produits spécifiques ? Est-ce qu'il s'agit de combler des déficits nationaux et/ou valoriser des avantages comparatifs à l'export ? Y a-t-il un document de politique formellement adopté par l'État ? De quand date-t-il ?
« Accueil » de la politique ZES	<ul style="list-style-type: none"> Qui sont les promoteurs du système ZES ? Qui l'a soutenu et qui l'a refusé, et avec quels arguments ? (L'investigation pourrait porter sur les comptes rendus du conseil des ministres, débats parlementaires, séminaires, presse, radios nationales et locales en différentes langues, débats locaux, enquêtes, réactions diverses.)
Contour des ZES	<ul style="list-style-type: none"> Quelles définitions sont données aux ZES ou qu'est-ce qui est inclus dans les ZES ? (Secteur d'activités, zones liées à des entreprises ou à un espace géographique délimité, etc.) Est-ce qu'il existe des conditions concernant le volume financier minimum, le nombre d'emplois, etc. ? Y a-t-il une superficie minimale/maximale déterminée pour chaque ZES ?
Législation applicable	<ul style="list-style-type: none"> Quels textes législatifs régissent spécifiquement les ZES ? Quels autres textes sont pertinents ?
Aperçu historique	<ul style="list-style-type: none"> Avant cette politique récente relative aux ZES, y avait-il d'autres politiques ou types de zones économiques similaires ? Le pays a-t-il une expérience des zones franches (industrielles) ? Si oui, quel est le bilan ?
Facteurs et processus ayant incité l'adoption de la politique ZES	<ul style="list-style-type: none"> Qu'est-ce qui a incité le pays à créer un cadre légal pour les ZES ? Par exemple, politique de conquête de marché, d'emploi, de spécialisation régionale, pressions du secteur privé ou de bailleurs de fonds, « imitation » des expériences d'autres pays, etc.
Cadre institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> Quelle structure institutionnelle est prévue pour mettre en œuvre la politique/législation – en d'autres termes, pour créer, gérer et réguler ces zones ? (Par exemple : agences, guichets uniques, etc.) : une ou plusieurs institutions ? Existante-s ou nouvelle-s ? Indépendante-s ou non ? Quels sont ses/leurs mandats et leurs pouvoirs ? Cela génère-t-il des concurrences avec d'autres institutions existantes ? À quelle-s structure-s de l'État sont rattachées les ZES ? Comment sont-elles coordonnées ? (Dans certains pays, il existe un ministère des ZES.) Les collectivités territoriales jouent-elles un rôle dans la mise en œuvre de cette politique ? Les communautés peuvent-elles participer au mécanisme de gouvernance au niveau local ?

Critères	Questions clés à se poser
Mise en œuvre et évolution du cadre	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique ZES ? (Débat, document de politique, cadre légal, mise en place des zones, activités réelles sur les zones, etc.) • Quel est le bilan chiffré en investissements, emplois, chiffre d'affaires, valeur ajoutée, impôts collectés et/ou perdus ? • Les évaluations économiques et sociales sont-elles disponibles ? • Est-ce que l'État a prévu de modifier et/ou d'adopter une nouvelle politique / législation ?
2. Régime juridique général	
Retour sur la définition	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles dimensions touchent les ZES : <ul style="list-style-type: none"> – La fiscalité ? – Le statut douanier ? – La régulation et la rémunération du travail (y compris les prestations sociales) ? – L'accès au foncier ?
Questions fiscales et douanières	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles réductions et exemptions sont prévues ? Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> – Import / export, – TVA, – Revenus. • Sont-elles limitées dans le temps ? • Sont-elles applicables à des acteurs spécifiques (tous ou étrangers, entreprise ou association, etc.) ? • Y a-t-il des conditions ? • Les impôts locaux sont-ils concernés par ces réductions et exemptions ? • Les ZES sont-elles régies par le droit douanier national ou sont-elles réputées être hors du territoire douanier national ?
Droit du travail	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que le cadre déroge au droit du travail commun ou à son application, ce qui fait que les travailleurs bénéficieraient de moins de protection dans les ZES que dans le reste du pays ? <ul style="list-style-type: none"> – Niveaux de salaires. – Types de contrats. – Origine des employés. – Cotisations sociales (retraite, allocations familiales, assurance maladie). – Possibilité d'être affilié à un syndicat. – Services sociaux accessoires : santé des travailleurs et de leurs familles.
Protection de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que le cadre comprend des mesures relatives à la protection de l'environnement ? • Est-ce que le cadre comprend des dispositions relatives à la réglementation en matière environnementale ? • En particulier, est-il imposé à chaque entreprise de réaliser une EIES, à l'ensemble de la zone ? Si oui, est-ce pour des projets spécifiques (envergure, type d'activités, etc.) ? Quels types de sanctions sont-ils prévus en cas de violation de la réglementation environnementale ? Ces sanctions sont-elles différentes des sanctions dans les autres zones ? Quelle est l'autorité validant les plans de gestion environnementale et sociale ?

Critères	Questions clés à se poser
Contenu local	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que le cadre comprend des exigences de contenu local (par exemple, obligations d'embaucher des employés nationaux, de privilégier les fournisseurs locaux, etc.)?
Profil des entreprises pressenties pour être destinataires des ZES	<ul style="list-style-type: none"> • Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> – l'identité des bénéficiaires (statut légal des structures bénéficiaires, nationalité, envergure financière, etc.), – la nature des activités conduites.
Conditions exigées pour faire partie des ZES	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les conditions nécessaires à l'obtention d'une autorisation (par engagement financier, création d'emplois, etc.)? • Quels types d'autorisations ? À quelles fins ?
Processus ou critères de sélection des entreprises incluses dans les ZES	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce qu'un appel d'offres est prévu ? • Quel est le processus de sélection ? Est-ce qu'il implique des autorités nationales, locales, des comités ? Le processus est-il confidentiel ? De quelle publicité fait-il l'objet ? • Les critères sont-ils affichés et si oui, quels sont-ils ?
Mode de contractualisation avec les entreprises retenues	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats ou conventions passés ? Le cas échéant, entre qui et qui ? Quels types d'éléments sont-ils précisés dans le contrat ?
Respect de la conformité	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles institutions est/sont chargées du contrôle du respect de la conformité ou des engagements contractuels (par exemple, l'Agence de la protection de l'environnement, l'Agence pour l'emploi ou bien une institution qui dépend de la ZES) ?
Protection/incitation des investisseurs	<ul style="list-style-type: none"> • De quelles protections pourront-ils bénéficier pour leurs investissements ? Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> – Est-ce qu'un investisseur étranger jouira du même statut qu'un investisseur local ? – Est-ce qu'un investisseur jouira d'une garantie de transfert de revenus (par exemple, rapatriement des profits, dividendes dans le pays d'origine, etc.) ? – Est-ce qu'un investisseur jouira d'une garantie en matière d'expropriation (par exemple, exigence d'une utilité publique, d'une compensation juste et équitable, etc.) ?
Types d'activités	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des secteurs d'activités privilégiés dans la ZES ? Quelles sont les conditions en termes de volume financier minimum, de nombre d'emplois, etc. ? Existe-t-il un favoritisme entre investisseurs (étrangers, nationaux, communautés locales, etc.) ?
3. Questions relatives au foncier	
Régime applicable	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que le droit « spécial » relatif aux ZES déroge au droit foncier « commun », et si oui, de quelle façon ? • Si le droit commun s'applique, est-ce que les ZES soulèvent des questions spécifiques relatives au foncier qui affectent l'application du droit commun, par exemple du fait de la nature des acteurs impliqués, etc. ?

Critères	Questions clés à se poser
<p>Identification et acquisition des terres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comment les terres utilisées pour la création des ZES sont-elles identifiées ? Par qui et avec qui ? Y a-t-il eu une consultation locale ? • À qui appartiennent ces terres avant la création de la ZES (d'un point de vue légal et sur le terrain) ? • Qui va octroyer les droits au développeur (État central, autorités locales ou coutumières, etc.) ? • Qui va être le propriétaire ou le locataire emphytéotique de la ZES selon les textes ? Quelle est la durée du bail ? Par quel moyen la zone sera-t-elle enregistrée légalement (immatriculation, etc.) ? • Comment les terres sont-elles négociées ou obtenues auprès des éventuels détenteurs de droits ou usagers ? <ul style="list-style-type: none"> – Le processus est-il soumis au régime d'expropriation pour cause d'utilité publique ou bien à une négociation de gré à gré ? (Par exemple, si l'assiette foncière n'était pas dans un domaine privé, l'expropriation n'est pas possible.) – Dans le premier cas, voir questions sur l'expropriation. – Dans le second cas, avec qui le développeur va-t-il négocier, et comment le processus se déroule-t-il en pratique ? Y a-t-il obtention d'accord préalable ? • Expropriation : dans quelle mesure le régime relatif à l'expropriation se conforme-t-il aux standards internationaux tels que les Directives volontaires relatives aux régimes fonciers de la FAO ? Les parties prenantes comme les organisations de producteurs, la société civile, etc., doivent-elles être impliquées / consultées dans le cadre du processus de décision (par exemple, sur la délimitation d'une zone) ? Le développeur est-il obligé de réaliser un programme de réinstallation et une EIES ? Si oui, ceux-ci doivent-ils respecter les normes internationales ? Que sont devenues les populations expulsées ? • Utilité publique : en cas d'expropriation, comment est-ce que la législation et la pratique déterminent si les conditions de l'utilité publique sont remplies ? Est-ce que toutes les ZES sont automatiquement déclarées d'utilité publique ? Est-ce que les ZES font l'objet d'un examen spécifique ? Quels critères sont pris en compte par le gouvernement lorsqu'il déclare qu'une zone est d'utilité publique ? • Effets indirects : l'expropriation de terres a-t-elle donné lieu à une augmentation de leur valeur ?
<p>Compensation et indemnisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comment la compensation et l'indemnisation sont-elles fixées ? En cas de bail, quel ajustement annuel ? • Qui peut être compensé ou indemnisé ? (Tous les occupants, ou seuls les détenteurs des documents légaux ?) • Sont-elles suffisantes pour rétablir les moyens de subsistance ? Quand est-ce que les fonds seront versés, les nouvelles terres attribuées, etc. ? Quels sont les critères pour fixer les taux des indemnisations ? • Qui est chargé d'assurer la compensation et le paiement de l'indemnisation ? (L'État ou le développeur de la ZES ?) Dans ce dernier cas, quelles mesures sont prévues si le développeur fait faillite ? • Existe-t-il des mécanismes efficaces de recours si les impactés se sentent lésés ?

Critères	Questions clés à se poser
<p>Droits attribués aux développeurs/entreprises</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quel type de titre d'occupation est délivré aux entreprises opérant dans une ZES ? • Quel-s droit-s sera/seront octroyé-s au développeur / à l'entreprise (bail, droit d'usage, pleine propriété, etc.) ? • Si accès temporaire : durée ? Montant des redevances ? Contreparties en nature ? • L'accès au foncier est-il assorti d'un cahier des charges ? Si oui, par qui est-il élaboré ? Et quelles sont les grandes lignes de son contenu ? • Quelles clauses de résiliation du contrat sur le foncier ? Qu'est-ce qui est prévu en cas de non-mise en valeur, pas d'emploi ? Quel retour au <i>statu quo ante</i> ?
<p>Droits des populations affectées</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que la législation prévoit l'obligation de reconnaître et respecter les droits fonciers légitimes des populations locales ? • Quel est l'état (à titre comparatif) d'évolution de la jurisprudence internationale et autres instruments internationaux protégeant ces droits légitimes ?
<p>4. Transparence, redevabilité et résolution des litiges</p>	
<p>Mécanismes de résolution des différends</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quels mécanismes de résolution des différends existent concernant la création et la gestion des ZES ? • Est-ce qu'ils s'écartent des mécanismes de droit commun (par exemple, ils créent des juridictions spéciales, etc.) ? Comment fonctionnent-ils ? • Est-ce que la législation prévoit un mécanisme contraignant ou une simple obligation de négocier ? • Est-ce que la législation prévoit le recours aux tribunaux locaux, à l'amiable ou à l'arbitrage ?
<p>Responsabilité des institutions et transparence</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que la législation inclut des dispositions relatives à la transparence (droit d'accès et de regard) et la redevabilité des ZES vis-à-vis des citoyens et de la société civile, au moment du démarrage puis lorsque les ZES seront fonctionnelles ? • Qui pourra évaluer leurs bienfaits (ou leurs méfaits) pour en tirer des leçons ? • Est-ce que la législation prévoit des mesures en cas de violation par les institutions des droits des acteurs et populations impactées par les zones ?

ANNEXE 3. Questions clés abordées pendant les études de terrain au Sénégal et à Madagascar

Tendances générales

● Description des ZES (voir aussi la première partie de la grille)

- >> Combien de ZES ont été créées et/ou sont en cours de développement / prévues et à quelles dates ?
- >> Quels types de ZES (par exemple zones franches vs agropoles vs ZIA, etc.) ?
- >> Où sont-elles situées ? Sont-elles situées dans des régions particulières dans le pays ? Par exemple dans des « couloirs d'investissements » / à côté d'infrastructures spécifiques ? Ou en milieu périurbain ? Préciser les raisons de ces choix géographiques (infrastructures, bassins d'emplois, clientélisme politique, etc.).
- >> Quelle est leur superficie (actuelle, prévue) ?
- >> Quels secteurs sont concernés ? Est-ce que le pays privilégie un secteur par rapport à un autre (par exemple le secteur agricole) ?
- >> À quel stade se trouvent-elles / où en est leur mise en œuvre ?
- >> Quel est leur statut juridique et quelles sont leurs caractéristiques principales ?
- >> Quel processus de sélection des terrains et critères de choix ?

● Cartographie des acteurs

- >> Qui est à l'initiative de la création des ZES étudiées (État, investisseurs, bailleurs de fonds, autre ?) et comment ont-elles été créées ? Qui pousse pour leur mise en œuvre ? Qui freine ?
- >> Quels acteurs sont impliqués dans les différentes étapes (institutions publiques et/ou privées) dans la ou les zones en question ?
- >> Quel appui spécifique présent (projets, bailleurs, un investisseur particulier, etc.) ?
- >> Qui sont les promoteurs/développeurs, et les autres acteurs du secteur privé, par exemple les entreprises qui se sont installées dans la ZES en question (ou ont prévu de la faire) ? Par exemple s'agit-il d'investisseurs étrangers ou nationaux, etc. ? Combien d'argent ont-ils investi et pourquoi ?
- >> Quel processus de sélection des développeurs / promoteurs ? Quel processus de sélection et critères de choix des entreprises ?
- >> Quelle évolution des acteurs (par exemple, l'État s'est désengagé, une entreprise a été rachetée, etc.) ?

● Dans chaque ZES étudiée, description des entreprises présentes

- >> Nom, origine des investisseurs, montant du capital, date d'installation, activités annoncées/ conduites, niveau d'activités réel, nombre d'emplois, etc.
- >> Rotation ou maintien des entreprises (première génération ou seconde génération d'entreprises).
- >> Si opportunités, témoignage des entreprises sur avantages / inconvénients des ZES dans la pratique, comparaison éventuelle avec développement d'entreprises hors ZES.

Performances et retombées socio-économiques

Quel degré d'avancement des activités économiques des entreprises dans la zone concernée (nombre, volume d'activité, nature des activités) et quelle comparaison avec les objectifs annoncés ?

Quels sont les résultats économiques, sociaux, environnementaux, directs et indirects, des ZES en question à présent – sur le plan macro-économique ainsi que dans les localités plus directement concernées ?

- >> produits issus des entreprises ;
- >> niveau de transformation et maintien de la valeur ajoutée ;
- >> approvisionnement – sous-traitance locale ;
- >> exportation / devises ;
- >> revenus fiscaux ;
- >> infrastructures ;
- >> emplois ;
- >> services ;
- >> organisation institutionnelle ;
- >> gestion / pression sur ressources naturelles ;
- >> formation – savoir locaux ;
- >> migration ;
- >> climat politique – conflit ;
- >> effet d'entraînement chaînes de valeur ;
- >> effet d'entraînement accès aux marchés.

Qu'est-ce qui favorise leur succès sur le plan économique ? Qu'est-ce qui pose problème (par exemple, l'absence de mise en œuvre, d'infrastructures, etc.) ?

Sur le plan social :

- >> Quels changements et pour qui, positifs et négatifs, résultants des activités conduites à l'intérieur des ZES ?
 - emploi,
 - sous-traitance,
 - habitat / location,
 - services liés à la présence d'employés (restauration, etc.).
- >> Qui a accès aux opportunités d'emploi créées, quelles sont les conditions de travail, et quelles sont les retombées distributives de ces changements (par exemple en termes de genre ou de relations intra- et intercommunautaires) ?
- >> Ces personnes qui ont les emplois sont-elles celles qui ont perdu des terres ?
- >> Quelles retombées sur la fourniture de services sociaux à l'intérieur des ZES et dans leurs environs ?

Aspects fonciers

Quelle est l'emprise foncière des ZES, en termes quantitatifs (quelles superficies) ainsi que qualitatifs (par exemple liés à la localisation des ZES : densité démographique, pressions foncières concomitantes, etc.) ?

- >> Histoire des terrains : par période, types d'usages, identité et nombre des détenteurs de droits, modes d'organisation de l'accès et de l'usage, autorités en présence.
- >> Nature des terrains : qualité du sol, accès à l'eau, accès routier, électricité, égout/évacuation des eaux.
- >> Analyse des cartes d'occupation si disponibilité des images avant/après sur Google Earth ?

Comment l'acquisition des terres s'est-elle passée (par exemple, procédure d'expropriation pour cause d'utilité, transferts marchands, etc.) ?

- >> Comment ont été identifiés les terrains ? Par qui ? Pourquoi ? Évolution des limites suite aux descentes de terrain ? Quels documents étaient disponibles ?
- >> Qui sont les acteurs principaux, quel est leur rôle ?
- >> Niveau d'information sur les projets selon les différents interlocuteurs.
- >> Type de consultations, et présents/absents à ces consultations.
- >> Nature des débats et marge de manœuvre – discussion éventuelle.

Quels type-s d'accès à la terre a/ont été octroyé-s aux investisseurs ?

- >> Quels droits formels, quels mécanismes pour la protection de ces droits ?
- >> Quel état d'avancement réel de la procédure ?
- >> Perception des différentes parties ?
- >> Évolution du dispositif au fil de l'eau ? Si oui, quels changements et qui en sort gagnant (administration, gouvernements locaux, populations) ?

Quelles contreparties en échange de l'accès à la terre pour les populations, organisations locales, gouvernements locaux ?

- >> Quelles contreparties contractuelles (sur le papier) ?
- >> Quelles contreparties réelles (impôts locaux fonciers payés, compensation monétaire, accès à l'emploi, investissement dans les infrastructures, etc.) ?
- >> Quel dispositif de suivi prévu, réellement existant et effectif ? Si non, pourquoi ?
- >> Quel recours possible ? Recours engagé ? Si oui, par qui et comment ?

L'accès à la terre via la création/l'expansion de ZES a-t-il donné lieu à des conflits ?

- >> Si oui, de quelle nature ? Foncière ou non strictement foncière ?
- >> Entre qui et qui ?
- >> Nouveau conflit ou réactivation de conflit foncier ?
- >> Quelle période dans le processus ? début – deux ans après – etc.
- >> Sur quels types de problèmes fonciers (revendications contradictoires sur la propriété, exclusion des usagers, tensions au sein du groupe propriétaire, tentative d'appropriation par un tiers, etc.) ?
- >> Évolution de ces conflits – nombre de parties impliquées – arguments mobilisés – impacts sur les règles du jeu ? Impacts sur le rythme d'avancement du processus ou sur la redéfinition des ZES ou des entreprises sélectionnées ?

Quels sont les impacts directs sur les populations affectées ?

Y a-t-il eu expropriation ou expulsion ? Quels processus ? Y a-t-il eu recasement effectif ou dédommagement effectif ? Y a-t-il eu des recours ?

Quels sont les impacts indirects ? Par exemple, la création de ZES a-t-elle donné lieu à des phénomènes de spéculation foncière, de changements dans la valeur de la terre, etc. Et, si oui, avec quelles retombées pour les populations affectées ?

Quelles retombées plus générales sur la gouvernance foncière ? Par exemple, le développement de ZES a-t-il eu un impact sur la centralisation des pouvoirs d'attribution des terres, la participation du public, l'accès aux voies de recours et le rôle des institutions dans les processus de déplacement et d'indemnisation des populations ?

Dans quelle mesure les impacts diffèrent-ils de ceux liés à d'autres formes d'acquisition foncière, par exemple pour des mines ou des plantations agro-industrielles ? ●



Zones économiques spéciales et foncier

Tendances globales et incidences locales au Sénégal et à Madagascar

Les zones économiques spéciales (ZES) sont des zones géographiques délimitées situées à l'intérieur des frontières d'un pays où les règles applicables aux entreprises sont différentes de celles qui prévalent dans le territoire national. Proposée comme un modèle de développement économique par une vaste gamme d'acteurs allant de la Chine à la Banque mondiale, l'approche a été développée dans une centaine de pays. Ces zones ont pour principaux objectifs d'attirer les investisseurs par des régimes douaniers et fiscaux avantageux, une main-d'œuvre compétente et compétitive, et des conditions d'installation facilitées. Elles sont censées à cet égard offrir un accès au foncier sécurisé légalement et dépourvu de tout conflit.

Alors que de nombreuses études sur les ZES se concentrent sur leurs performances économiques, la création et le fonctionnement des ZES peuvent également avoir des répercussions considérables sur les

droits fonciers – un sujet qui a peu fait l'objet d'un examen systématique, et qui soulève des questions plus vastes sur la gouvernance territoriale, les droits et les modèles de développement économique.

Cette étude vise à comprendre comment les questions foncières se déclinent dans le cadre de l'établissement, le développement et l'expansion de ZES. Elle s'appuie sur un examen global et sur des études de cas à Madagascar et au Sénégal. Elle vise en particulier à faire le point sur les expériences législatives et concrètes de différents pays, afin notamment d'identifier les aspects fonciers relatifs aux ZES et la manière dont, en pratique, les acteurs y répondent. Ces analyses, issues des travaux du Comité technique « Foncier & développement », permettent également de tirer de nouveaux enseignements concernant les ZES et de formuler des recommandations pour encadrer leur développement, et plus largement d'accompagner le développement des territoires ruraux. ●

*Réunissant experts, chercheurs et acteurs des politiques foncières, le **Comité technique « Foncier & développement »** est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de réflexion stratégique et d'analyse des actions conduites sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux.*

Il est à l'origine du Livre blanc des acteurs français de la Coopération, du Document d'analyse sur les appropriations de terres à grande échelle (2010), du Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissement agricoles à emprise foncière (2014), d'un document capitalisant les politiques de formalisation des droits (2015), d'un document promouvant une approche par les communs (2017), sur la question de l'accès des jeunes à la terre (2020) et de nombreux autres ouvrages et outils permettant de mieux comprendre et d'agir sur les défis posés par la question foncière dans les pays du Sud. Ces produc-

tions sont disponibles en version intégrale sur le portail « Foncier & développement » (www.foncier-developpement.fr), dispositif né des travaux du Comité pour faciliter l'accès à une information de qualité sur le secteur.

*L'**IIED** est un organisme international de recherche en politiques et plans d'action. Nous promovons le développement durable afin d'améliorer les moyens de subsistance et de protéger les environnements dans lesquels ces moyens de subsistance sont construits. Nous sommes spécialisés dans l'établissement de liens entre les priorités locales et les enjeux mondiaux. Nous travaillons aux côtés de certaines des populations les plus vulnérables du monde afin de faire entendre davantage leur voix dans les instances de prise de décisions les concernant, des conseils de village aux conventions internationales.*

***Enda Pronat**, ONG membre du réseau international Enda Tiers monde, accompagne*

les communautés défavorisées dans l'expérimentation de solutions alternatives, en mettant le focus sur la promotion des pratiques agroécologiques et la gouvernance durable des ressources naturelles ainsi que le renforcement du dialogue entre parties prenantes aux différentes échelles. Elle est membre du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) qui lutte contre l'accapement des terres et plaide pour des politiques foncières plus inclusives.

*Le **Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad)** est un organisme français de recherche agronomique et de coopération internationale pour le développement durable des régions tropicales et méditerranéennes. Présent dans plus de 50 pays pour mener des travaux en partenariat, l'analyse du développement territorial et des enjeux fonciers est une de ses thématiques prioritaires de recherches, d'expertises et de formation.*

