



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 12

Zones économiques spéciales (ZES) au Sénégal

Caractéristiques, incidences foncières et socio-économiques

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

SEPTEMBRE 2022



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 12

La collection « Regards sur le foncier » du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail www.foncier-developpement.fr. Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifie. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : gret@gret.org

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».



RÉFÉRENCE POUR CITATION :

El Hadji Faye, Sidy Mohamed Seck, Alpha Ba, El Hadji Malick Sylla, Kader Fanta Ngom, Djibril Diop, *Zones économiques spéciales (ZES) au Sénégal – Caractéristiques, incidences foncières et socio-économiques*, Regards sur le foncier n° 12, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, septembre 2022.

SUIVI ÉDITORIAL :

Amel Benkahlia, Secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »

MISE EN PAGE INTÉRIEURE : Alice Yonnet-Droux – **COUVERTURE** : Hélène Gay

PHOTO DE COUVERTURE :

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

Résumé exécutif

CONTEXTE

Avec la mondialisation, les États mettent de plus en plus en place des stratégies, parfois sous l'influence des institutions financières internationales, pour attirer les investissements directs étrangers. À la limite, on est dans un contexte d'homogénéisation des politiques économiques où les modèles, ayant fait leurs preuves dans un contexte précis, sont reproduits ailleurs sans qu'il soit toujours tenu compte des spécificités socioéconomiques. C'est cette vision de l'économie du monde fortement influencée par le libéralisme qui sous-tend la promotion des zones économiques spéciales (ZES). D'abord expérimentées dans les pays asiatiques pour attirer les entreprises occidentales dans un contexte de délocalisation de leurs unités industrielles, surtout les plus polluantes, les ZES sont aujourd'hui perçues, dans les pays en développement, comme le mécanisme idéal pour bâtir de nouveaux modèles industriels après les échecs des premières tentatives.

Les pays africains, longtemps confinés à la production de matières premières pour les industries des pays du Nord, et après les échecs notés dans leurs politiques d'industrialisation, se sont mis en compétition pour attirer les investissements directs étrangers et réduire leurs déficits commerciaux à partir des années 2000 à travers la mise en place des ZES. C'est dans ce contexte que le Sénégal, via le Plan Sénégal émergent (PSE) adopté en 2014, s'est engagé dans la « transformation structurelle de l'économie », notamment par la réalisation d'un hub logistique et industriel régional lui permettant d'amorcer un processus d'industrialisation afin d'accroître son potentiel d'exportation, de rééquilibrer la balance commerciale et de créer des emplois. C'est ainsi que le gouvernement a créé des ZES encadrées par des dispositions juridiques et institutionnelles servant de « gage de sécurité pour les investisseurs » avec un ensemble de mesures d'incitation (facilités foncières, avantages fiscaux et douaniers, etc.). Ces avantages, combinés à des transferts de technologies et à la disponibilité des facteurs de production, visent à permettre aux entreprises de gagner en productivité en réduisant leurs coûts d'investissement, de financement et d'exploitation.

Il est vrai que c'est en 2014 que le PSE a expressément inscrit la politique des ZES dans ses stratégies de développement socioéconomique du pays, toutefois la première ZES a été lancée en 2007 sous le régime du président Wade. Elle a été matérialisée juridiquement par la 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 (ZESI). Les ZES s'inscrivent dans une longue tradition du Sénégal visant à promouvoir les investissements pour renforcer son tissu industriel, créer des emplois et favoriser les exportations. Les gouvernements successifs ont inscrit cet objectif dans leur politique de développement depuis le début des années 1970. Les formes peuvent en être différentes mais la finalité reste la même. C'est ce qui justifie la création de la zone franche industrielle de Dakar (ZFID) en 1974 (loi 74-06 du 22 avril 1974) et inaugurée en 1976. Après constatation du faible nombre d'entreprises installées, en raison des conditions peu attrayantes, le seuil d'agrément en termes d'investissement et d'emplois sera revu à la baisse en 1979 (loi 79-21 du 24 janvier 1979). C'est cette dynamique historique qui conduira à la création

des ZES dans leur version actuelle à travers la loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 portant sur les zones économiques spéciales. Cette loi trouve ses fondements dans la volonté du gouvernement de corriger les insuffisances de la loi créant la ZESI (2007) et de promouvoir un nouveau cadre de gouvernance applicable à toutes les ZES qui constituent une priorité dans la mise en œuvre des orientations stratégiques du PSE.

La loi de 2017 réaménage le cadre institutionnel de la loi n° 2007-16 du 19 février 2007 créant la ZESI. Elle abroge cette loi tout en maintenant l'existence de la ZESI de Dakar qui a été créée en 2007, devenue la Zone économique spéciale de Diass, mais dans le même temps, elle supprime le caractère limité à une seule zone de la réglementation relative à la ZESI, en élargissant les possibilités de création des ZES par décret sur toute l'étendue du territoire sénégalais. Telle qu'elle est conçue, cette loi vise aussi à faciliter pour le gouvernement un accès au foncier en se soustrayant de toute procédure pouvant être lourde ou contraignante, dans la mesure où elle a été promulguée au moment de la finalisation des travaux de la Commission nationale de réforme foncière, dont le rapport portant document de politique foncière a été remis au chef de l'État en avril 2017.

Selon l'exposé des motifs de cette loi, l'objectif principal de cette politique 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 ». Cet objectif assez général fait que les secteurs visés vont au-delà de l'agriculture et des entreprises de transformation de produits agricoles, contrairement à ce qu'énonce la loi de 2007. L'une des innovations de la loi de 2017 est justement d'étendre le champ d'application de la loi à toutes les zones économiques spéciales, notamment celles orientées vers le développement de l'agrobusiness, des technologies de l'information et de la communication, du tourisme, de l'offre de services médicaux, d'industries manufacturières et de services. L'article 18 précise que « quel que soit leur statut, les entreprises de la ZES peuvent entreprendre toute activité économique (...), pourvu que l'activité ne soit ni interdite ni restreinte par la présente loi, les règlements d'application ou toute autre loi applicable ». D'ailleurs, même si le décret de création de chaque ZES en précise les limites qui peuvent englober des terres relevant initialement de statuts juridiques différents, une fois la ZES créée, toutes les terres incluses dans son périmètre sont réputées d'utilité publique et sont incorporées dans le domaine privé de l'État après immatriculation, en vertu de l'article 4 de la loi n° 2017-07 du 6 janvier 2017 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 ».

Le caractère d'utilité publique est donc attaché en principe à toute ZES (sauf les ZES reconnues sur un périmètre privé appartenant à un particulier et faisant l'objet d'un titre foncier, article 3, décret 2017-1174 du 2 juin 2017 portant application de la loi 2017-07). En conséquence, 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. L'attribution des terres des ZES aux entreprises qui y sont accueillies s'effectue sous la forme de bail emphytéotique de vingt-cinq ans renouvelable, délivré par l'administrateur de la ZES. Le régime foncier des ZES est ainsi 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 64-46 sur le domaine national. En effet, les terres du domaine national (quasi-totalité des terres sénégalaises) sont des terres non immatriculées et non appropriées. 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 portant création d'une zone économique spéciale qui vaut utilité publique facilite à l'État la tâche et l'exonère de toute autre démarche relative à une déclaration d'utilité publique (loi n° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique). Qui plus est, le dispositif juridique relatif au foncier dans le cadre des ZES accorde une protection spéciale à toute propriété privée à l'intérieur de la ZES (article 6 de la loi 2017-07). Ces droits font l'objet d'une protection contre toute décision administrative ou réglementaire, directe ou indirecte, qui est arbitraire et/ou discriminatoire. La seule exception prévue est l'expropriation pour cause d'utilité publique, sur une base non discriminatoire et prise dans le cadre des conditions prévues par la législation sénégalaise. Et même dans cette hypothèse d'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'une nationalisation, « la personne concernée par la mesure bénéficie d'une prompt, juste, effective et préalable indemnisation ».

Face à cette option de l'État du Sénégal, des inquiétudes sont nées dans les communautés locales où sont installées les ZES, au regard de leur impact sur les ressources foncières. Loin des préoccupations des décideurs publics visant à attirer les investissements directs étrangers (IDE), les communautés impactées directement ou indirectement ainsi que les organisations de la société civile qui s'activent dans la défense de leurs droits s'intéressent aux effets des ZES, en termes notamment de perte durable des moyens de production pour les populations, en particulier les terres agricoles et les espaces de pâturage. Pour les organisations de la société civile (OSC) et les organisations paysannes (OP) réunies au sein du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS), la promotion des ZES suscite des interrogations, en raison de ses impacts avérés ou potentiels, mais surtout pour ses implications en matière foncière dans un contexte où le gouvernement semble mettre en berne le processus de réforme foncière relancé en 2012 et qui avait suscité beaucoup d'espoirs dans le sens d'une gouvernance foncière inclusive, tenant compte des préoccupations des communautés.

1. DEMARCHE ET OBJECTIFS

Cette étude a été réalisée à la demande du CRAFS et sous la coordination de ENDA-PRONAT avec l'appui financier du Comité technique « Foncier et développement » présidé par l'Agence française de développement. Elle s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche conduit en collaboration avec l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) qui couvre également Madagascar. Au Sénégal, l'étude a pour objectif de documenter l'expérience actuelle des ZES afin de mieux comprendre les fondements et implications de cette politique sur la vie des communautés. De manière spécifique, elle vise à :

- ▷ capitaliser (avec l'IIED) les expériences d'autres pays à travers une revue de la littérature sur l'évaluation de l'impact des ZES dans les pays où elles sont déjà expérimentées dans le monde ;
- ▷ comprendre le cadre juridique et institutionnel ainsi que les soubassements politiques des ZES au Sénégal ;
- ▷ analyser l'impact des ZES sur les conditions de vie des communautés des zones d'implantation des ZES, notamment les aspects spécifiques sur le foncier (y compris les superficies concernées, les usages et usagers, les droits de ces derniers avant et après l'installation des ZES, les indemnisations, etc.), mais également les aspects socioéconomiques et

environnementaux (emplois, revenus, sécurité alimentaire, protection de l'environnement, cohabitation, attentes, préoccupations, etc.).

Pour la réalisation de cette étude, la méthodologie adoptée s'appuie d'abord sur une grille commune développée dans une perspective comparative entre le Sénégal et Madagascar. Cette grille est organisée autour de plusieurs critères et questions structurant la recherche. Le traitement des informations permet de comparer les réalités entre les deux pays, afin d'identifier les points de convergence et de divergence dans la mise en œuvre des politiques de ZES ou de zones similaires dédiées à l'investissement. Cette grille a permis d'orienter la recherche bibliographique pour comprendre et retracer l'historique de l'évolution des politiques industrielles au Sénégal d'une part, et d'autre part de cerner comment le contexte international a favorisé l'émergence et le développement des ZES. Elle s'est également penchée sur le cadre juridique et institutionnel des ZES au Sénégal, de même que sur le contexte de leur mise en place et de leur évolution.

Les résultats préliminaires de la recherche et de l'analyse bibliographique ont été présentés lors d'un atelier de la société civile organisée par le CRAFS en octobre 2020, de même que l'esquisse de la note méthodologique de l'étude. Les discussions lors de cette rencontre ont permis de soulever certains questionnements qu'il fallait approfondir dans le cadre de la recherche, de dégager des orientations pour les enquêtes 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 trois guides d'enquête ont été réalisés et destinés : i) aux populations de la zone des ZES ; ii) aux entreprises ; et iii) aux services, institutions et services publics. Les tests des guides ainsi que les missions exploratoires dans les zones d'implantation des ZES et aussi auprès de certains acteurs de services étatiques impliqués dans les ZES ont permis d'apprécier, selon le contexte, la pertinence de certaines questions et de procéder aux réajustements ou reformulations nécessaires, compte tenu des objectifs de l'étude et de la disponibilité de certaines informations auprès des acteurs. C'est sur cette base que des enquêtes de terrain ont été réalisées dans les communes de Sandiara, de Diass et de Diamniadio (qui accueillent les trois ZES fonctionnelles au Sénégal) durant les mois de janvier et de février 2021, par trois enquêteurs formés aux outils de collecte de données. La collecte des données a été faite auprès : i) des collectivités territoriales et structures étatiques, ii) des entreprises et iii) des villages et populations impactés, et pour chaque échelle, un outil spécifique a été utilisé.

Les résultats de l'étude ont été partagés d'abord au sein du CRAFS, ensuite lors d'un atelier national qui a réuni une diversité d'acteurs nationaux et locaux impliqués ou concernés par la politique de mise en place des ZES, dont des représentants d'institutions telles que le ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, notamment le Comité paritaire public-privé des ZES, l'APIX, le Bureau opérationnel de suivi du plan Sénégal émergent (BOS) et le Bureau de prospective économique (BEP) ainsi que des représentants des collectivités territoriales d'implantation des ZES, des partenaires techniques et financiers, des organisations paysannes, des communautés impactées, des membres de la société civile, des universitaires et des journalistes.

Ces différents ateliers de partage ont permis d'analyser les résultats avec les acteurs et de consolider le présent rapport sur la base des amendements et des propositions d'amélioration des différents acteurs.

2. RESULTATS CLES

Les résultats de cette étude montrent que les ZES au Sénégal sont différentes dans leur nature, leur conception et par leur promoteur-développeur. La ZES de Sandiara est une initiative de la mairie, à Diass la mairie occupe une position de spectatrice dans la mise en œuvre de la ZESID tout en espérant des redevances futures. À Diamniadio, la municipalité n'a pas été impliquée dans la mise en place de la Plateforme industrielle internationale de Diamniadio (P2ID) qui constitue la ZES. Malgré les différences dans la mise en œuvre, l'implantation des trois ZES obéit à une logique macroéconomique déclinée dans le cadre du PSE et tient rarement compte des préoccupations des populations des zones d'implantation des entreprises. De ce fait, les démarches mises en place pour identifier les zones d'accueil des ZES sont rarement inclusives, car les communautés locales ne sont pas impliquées dans les processus d'identification des terres, surtout quand elles ne dépendent pas des zones de terroir du domaine national comme c'est le cas pour les ZES de Diass (zone classée) et de Diamniadio (domaine privé de l'État).

Dans un autre registre, il apparaît que les processus de mise en œuvre des ZES ne tiennent pas compte des intérêts et préoccupations des communautés locales, surtout dans les régions rurales, au regard des activités prévues dans les zones d'installation. En effet, les activités promues par les ZES se substituent aux activités rurales sans pour autant proposer des alternatives durables aux communautés. Les seules options proposées se résument parfois à la possibilité d'obtenir des emplois salariés souvent très précaires, avec de faibles revenus, dans les entreprises installées. Aussi, l'absence d'inclusion dans les processus décisionnels des « propriétaires légitimes des terres » qui ont perdu leurs terres et le faible accès aux opportunités d'emplois traduisent chez les populations le sentiment que les ZES leur sont imposées par les autorités publiques au détriment de leurs intérêts. Il ressort des enquêtes que les populations ne sont pas opposées aux politiques d'infrastructures d'intérêt public, mais elles s'indignent des modèles d'affaires proposés qui sous-tendent ces politiques et qui prennent peu en compte leurs activités et préoccupations. En effet, les communautés locales enquêtées décrient la promotion d'activités qui entraînent la disparition des activités agrosylvopastorales et la non-considération de leur capital foncier comme action dans la constitution des entreprises installées dans les ZES. Cette orientation aurait pu permettre aux communautés locales d'avoir des revenus durables, à la place des indemnités qui sont souvent dérisoires par rapport aux revenus tirés dans le long terme des traditionnelles activités agrosylvopastorales. Par exemple, dans la ZES de Sandiara, 52 % des impactés gagnaient plus de 500 000 F CFA (soit 762 euros) par année, 12 % obtenaient entre 250 000 (381 euros) et 500 000 F CFA et 20 % gagnaient entre 100 000 (152 euros) et 250 000 F CFA. Depuis la mise en place de cette ZES, les revenus actuels de ces ménages sont largement en dessous de ces montants, selon les communautés enquêtées. Ces montants importants obtenus par les impactés grâce à leurs activités agrosylvopastorales justifient qu'ils fustigent la faiblesse des indemnités, qui ne leur permet pas de les remplacer.

En plus, une analyse des lieux d'implantation des ZES montre que ces zones sont parfois définies sans prise en compte d'autres programmes étatiques à fort impact foncier, et c'est même souvent à l'origine de tensions entre organismes publics porteurs de ces projets. Par exemple, à moins de cinq kilomètres de la ZES de Diamniadio est installé le domaine industriel de Diamniadio. Dans la commune de Sandiara, alors que les communautés locales ne maîtrisent pas encore tous les enjeux et les effets de la ZES, l'État a décidé d'y réaliser des logements sociaux dans le cadre du programme « cent mille logements » du gouvernement. Selon l'APIX, cette initiative a été prise sur requête de la commune en prévision de la demande croissante liée au développement des activités industrielles dans la zone. Il ressort des enquêtes que tous ces projets sont mis en œuvre sans prise en compte des documents d'aménagement et de développement local des collectivités territoriales. Cette situation est à l'origine d'incompréhensions et d'imbricolages entre

communautés locales et structures étatiques chargées de piloter ces projets qui apparaissent parfois comme concurrentes. La particularité des ZES est que les terres sont prises par l'État pour être confiées à l'APIX, qui en assure la gestion en tant qu'administrateur des ZES puis les met à la disposition d'investisseurs privés. Ces opérateurs privés ne se sentent pas vraiment responsables des opérations de dépossession foncière, une posture qui pourrait avoir un impact sur leur politique de responsabilité sociétale, notamment avec la faible prise en compte des préoccupations majeures des populations touchées.

Parmi les enseignements tirés de l'étude sur l'implantation des ZES au Sénégal, il y a un manque d'identification exhaustive des acteurs impactés par leur création, quels que soient l'échelle ou le niveau d'impact. Dans le processus d'identification des terres devant accueillir les ZES, par exemple sur le site de Diamniadio, ce sont principalement les personnes qui exploitaient les terres qui ont été identifiées et indemnisées, et non celles qui se déclarent propriétaires coutumiers. Ce manquement résulte du statut de ces terres, qui relevaient du domaine national où le principe d'indemnisation prend en compte uniquement les investissements existant sur la terre visée pour expropriation. Ce recensement, qui devrait servir de base à un système d'indemnisation faisant l'objet d'un consensus et prenant en compte, non pas ce que prévoit la loi actuelle, mais la perte des moyens d'existence – comme le recommandent 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 (les Directives volontaires) et les institutions internationales dans les cas de déguerpissement – n'est souvent pas fait de manière exhaustive au moment de l'identification des sites.

Cette démarche contribue à créer une mauvaise perception par les populations de la politique des ZES, en raison des impacts négatifs sur leurs moyens de subsistance, sans promotion de nouvelles alternatives durables à cause de l'invocation unique de la notion d'utilité publique pour légaliser « l'expropriation foncière ». Mais pour les acteurs étatiques, la création des ZES, au-delà de l'attrait d'investissement direct étranger (IDE), vise à résoudre la problématique du chômage des jeunes et à créer de la valeur ajoutée et de la richesse afin d'améliorer les conditions de vie des populations. Il s'agit aussi d'accélérer le processus d'industrialisation du pays, de transformer la production locale. *In fine*, toutes ces politiques sont destinées à procurer aux populations des moyens de subsistance durables.

Un autre enseignement est relatif au processus et au mécanisme d'identification des sites d'implantation des ZES. En effet, malgré les engagements de l'État du Sénégal à travers les Directives volontaires et d'autres mécanismes internationaux ainsi que la mise en place de plans nationaux et locaux d'aménagement du territoire et de développement, ces instruments ne sont pas pris en compte dans la démarche, ou le sont de manière très relative. La création d'une ZES obéit en effet à une logique d'aménagement du territoire et vise souvent à relever le niveau économique des zones d'implantation afin de mieux équilibrer le développement territorial national. Cependant, au Sénégal, les ZES se sont implantées dans le triangle Dakar-Thiès-Mbour, métropoles qui font partie des plus développées du pays. Il apparaît aussi dans les résultats que les intérêts des communautés locales ne sont, pour le moment, que peu visibles et que les populations qui tiraient leurs sources de subsistance de la terre (agriculteurs et éleveurs) ont été dépossédées, alors que les entreprises installées dans les ZES ne parviennent pas à compenser les pertes d'emplois et de revenus économiques. Par exemple, dans la ZES de Diamniadio, parmi tous les producteurs enquêtés qui ont été dépossédés de leurs terres, aucun ne travaille dans une des entreprises déjà installées.

En ce qui concerne les entreprises installées dans les ZES, même si celles-ci reconnaissent les avantages que leur offre ce statut, elles décrivent l'indisponibilité de certaines infrastructures qui

devraient même précéder l'ouverture des ZES. Elles sont également handicapées par certaines lourdeurs administratives avec l'absence de guichet unique, constituant pourtant un des arguments phares dans la stratégie de marketing des promoteurs des sites dans deux des trois ZES fonctionnelles (Sandiara et Diass), ce qui les oblige à se rabattre sur celui de Diamniadio.

3. RECOMMANDATIONS DE L'ETUDE

Sur le plan socioéconomique 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 de développement afin de mieux intégrer les activités agrosylvopastorales 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 responsabiliser les collectivités territoriales d'accueil.
- ▷ Revoir la politique des ZES et adopter des modèles de partenariat gagnant-gagnant entre les populations locales et les investisseurs. Le foncier pourrait être considéré comme apport des populations locales dans la mise en place des ZES. Ce modèle leur permettrait de tirer localement un intérêt des ZES, d'avoir des revenus durables et de 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 études d'impact et les plans de gestion environnementale tout en accordant plus de rigueur que ce qu'elles prévoient dans le suivi et le contrôle du respect des normes environnementales et 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 riveraines.

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 socioéconomique qu'il portait devraient aussi être indemnisés. De même, le système et le barème d'évaluation des impenses et aménagements réalisés sur la terre sont à réadapter et à revaloriser, d'autant que le cadre légal le plus utilisé se base sur une loi de 1964 et un décret qui ne prend pas en compte les évolutions économiques actuelles des terres.

- ▷ Recentrer le dispositif juridique 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, dispositions relatives aux modalités de partage des bénéfices des investissements à incidence foncière, plus que capitales au vu 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 selon le dispositif juridique actuel, 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, donner une assiette foncière à un privé peut être déclaré d'utilité publique à la place d'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.

TABLE DES MATIERES

RESUME EXECUTIF	1
<hr/>	
CONTEXTE	1
<hr/>	
1. Démarche et objectifs	3
2. Résultats clés	5
3. Recommandations de l'étude	7
LISTE DES FIGURES	12
LISTE DES PHOTOGRAPHIES	13
LISTE DES TABLEAUX	13
I. CONTEXTE DE L'ETUDE	14
<hr/>	
1. Introduction	14
2. Objectif et méthodologie	15
II. APERÇU SUR LES ZONES ECONOMIQUES SPECIALES (ZES)	20
<hr/>	
1. Évolution des zones économiques spéciales dans le monde	20
2. Développement des ZES en Afrique	22
2.1 Émergence des ZES en Afrique : action conjuguée Banque mondiale et Chine	22
2.2 Une dynamique résultant de déterminants similaires et d'une compétition pour l'attractivité au travers de plans pour l'émergence	24
2.3 Bref aperçu sur les ZES dans quelques pays africains	27
III. CADRE GENERAL DES ZONES ECONOMIQUES SPECIALES AU SENEGAL	28
<hr/>	
1. Contexte d'émergence et objectifs des ZES	28
1.1 Les ZES au Sénégal : un outil de mise en œuvre du Plan Sénégal émergent	28
1.2 Une revisite des zones franches industrielles, précurseurs inaboutis des ZES	29
2. Cadre juridique et institutionnel des ZES au Sénégal	30
2.1 Création et délimitation des ZES au Sénégal	30
2.2 Dispositif institutionnel de gouvernance des ZES	31
3. Régimes juridiques applicables aux ZES	34
3.1 Régime foncier des ZES et implications pour les occupations coutumières	34
3.2 Régime fiscal et douanier	38

3.3 Dispositions dérogatoires à la législation du travail	40
3.4 Autres avantages accordés aux entreprises dans les ZES	41
3.5 Obligations majeures des entreprises dans une ZES	42
IV. MISE EN ŒUVRE ET REALISATION DES ZES AU SENEGAL	43
1. Sandiara : une ZES bâtie à partir d'une initiative locale	43
1.1 Une admission au régime ZES plutôt qu'une création	44
1.2 État d'avancement de la mise en œuvre de la ZES	45
1.3 Aspects liés au foncier	46
1.4 Entreprises, activités économiques et emplois dans la ZES	49
1.5 Perte des moyens de subsistance	51
1.6 Les impacts socioéconomiques de la ZES	52
1.7 Les gagnants et les perdants de la ZES	53
1.8 Les impacts sur l'environnement	55
1.9 Les points forts et les points faibles de la ZES	57
2. ZES intégrée de Diass (ZESID)	59
2.1 Présentation et caractérisation	60
2.2 Aspects liés au foncier	61
2.3 Les impacts socioéconomiques	63
2.4 Les impacts sur l'environnement	64
2.5 Points forts et points faibles de la ZESID	65
3. Le Parc industriel intégré de Diamniadio (P2ID)	67
3.1 Présentation du Parc industriel intégré de Diamniadio (P2ID)	68
3.2 Aspects liés au foncier	71
3.3 Entreprises et activités économiques dans la ZES	74
3.4 Les impacts socioéconomiques	77
3.5 Les gagnants et les perdants du P2ID	78
3.6 Les impacts sur l'environnement	80
3.7 Les points forts et les points faibles	82
CONCLUSION GENERALE, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	86
BIBLIOGRAPHIE	93
TEXTES LEGISLATIFS	96
ANNEXES	97

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AIBD	Aéroport international Blaise Diagne
BM	Banque mondiale
APROSI	Agence d'aménagement et de promotion des sites industriels
BAD	Banque africaine de Développement
ISRA-BAME	Institut sénégalais de recherche agricole — Bureau d'analyses macro-économiques
CICAD	Centre international de conférence Abdou Diouf
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronome pour le développement
CRAFS	Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal
CTFD	Comité technique « Foncier et développement »
ENSA	École nationale supérieure d'agriculture
IDE	Investissement direct étranger
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
ISRA	Institut sénégalais de recherche agricole
ONGF	Observatoire national de gouvernance foncière
PI	Parc industriel
P2ID	Plateforme industrielle internationale de Diamniadio
PME	Petites et moyennes entreprises
PUD	Pôle urbain de Diamniadio
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRACAS	Programme de relance et d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise
PSE	Plan Sénégal émergent
RSE	Responsabilité sociétale de l'entreprise
UGB	Université Gaston Berger de Saint-Louis
VRD	Voiries et réseaux divers
ZES	Zone économique spéciale
ZESI	Zone économique spéciale intégrée
ZESID	Zone économique spéciale intégrée de Diass
ZFI	Zone franche industrielle

TABLE DES ILLUSTRATIONS

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Localisation des ZES enquêtées.....	17
Figure 2 : Localisation des zones économiques spéciales en Chine.....	21
Figure 3 : Évolution des zones économiques spéciales (nombre de pays et de zones).....	22
Figure 4 : Pays africains ayant le plus de ZES	24
Figure 5 : Situation de la ZES de Sandiara	44
Figure 6 : Appréciation du rythme d'avancement de la mise en œuvre de la ZES de Sandiara par les communautés locales (villageoises)	46
Figure 7 : Statut foncier initial (droits des impactés sur les terres occupées par la ZES).....	47
Figure 8 : Revenus que les 52 ménages impactés dans la zone d'installation de la ZES de Sandiara tiraient de leurs activités.....	53
Figure 9 : Les gagnants de la ZES selon les populations et les acteurs institutionnels	54
Figure 10 : Les perdants de la ZES selon les populations et les acteurs institutionnels	55
Figure 11 : Les impacts de la ZES de Sandiara sur l'environnement	56
Figure 12 : Les actions de RSE identifiées	56
Figure 13 : Les points forts de la ZES de Sandiara	57
Figure 14 : Les points faibles de la ZES.....	58
Figure 15 : Situation de la ZES de Diass.....	60
Figure 16 : Perception par les communautés du processus de consultation locale lors du déclassement des terres (sur 52 ménages enquêtés).....	61
Figure 17 : Type d'activités menées par les impactés dans l'espace occupé par la ZES	61
Figure 18 : Les gagnants de la ZES selon la population et les acteurs institutionnels	63
Figure 19 : Les perdants de la ZES selon la population et les acteurs institutionnels.....	64
Figure 20 : Types de méfaits environnementaux constatés à cause de la ZES	64
Figure 21 : Actions de RSE réalisées dans la commune	65
Figure 22 : Les points forts de la ZES	65
Figure 23 : Les points faibles de la ZES.....	66
Figure 24 : Localisation du Parc industriel intégré de Diamniadio.....	68
Figure 25 : Statut foncier initial.....	72

Figure 26 : Appréciation du montant de l'indemnisation	73
Figure 27 : Justification de l'appréciation portée sur le montant des indemnisations.....	74
Figure 28 : Les gagnants de la ZES selon la population et les acteurs institutionnels	79
Figure 29 : Les perdants de la P2ID selon la population et les acteurs institutionnels.....	79
Figure 30 : Types de méfaits environnementaux constatés à cause du pôle urbain qui abrite le P2ID	81
Figure 31 : Les actions de RSE identifiées	81
Figure 32 : Les points forts du pôle urbain qui abrite la P2ID	82
Figure 33 : Points faibles du pôle urbain qui abrite le P2ID	83
Figure 34 : Images satellitaires de l'évolution de l'occupation foncière dans la zone d'installation de la ZES	85

LISTE DES PHOTOGRAPHIES

Photo 1 : Maquette de la ZES de Sandiara	43
Photo 2 : Images du Parc industriel intégré de Diamniadio.....	67

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Acteurs institutionnels et populations impactées enquêtés dans les communes	18
Tableau 2 : Acteurs de la gouvernance des ZES et missions (loi 2017-06).....	32
Tableau 3 : Régimes fiscaux et douaniers spéciaux, protection de la propriété et régime dérogatoire au droit du travail applicables aux ZES au Sénégal (loi 2017-07) (énumération non exhaustive)	39
Tableau 4 : La ZES de Sandiara en chiffres (plan de développement communal 2018)	45
Tableau 5 : Montant des indemnisations.....	48
Tableau 6 : Présentation des entreprises en activité dans la ZES de Sandiara	49
Tableau 7 : Emploi et recrutement dans les entreprises	50
Tableau 8 : Salaire des employés dans les entreprises de la ZES.....	51
Tableau 9 : Entreprises et infrastructures dans la ZES de Diamniadio en fin 2018	70
Tableau 10 : Entreprises en attente dans la phase 2 du P2ID.....	71
Tableau 11 : Nombre de personnes qui travaillaient avec les impactés.....	78

I. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

1. INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur les zones économiques spéciales (ZES) du Sénégal. Il s'inscrit dans le cadre des travaux que mène le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) pour documenter les dynamiques foncières en cours au Sénégal, afin de bâtir un argumentaire sur la base d'évidences scientifiques permettant à cette plateforme d'influencer les processus politiques dans un sens favorable à la prise en compte des préoccupations des communautés locales, notamment rurales. Les ZES, qui ont commencé à se développer en Afrique à la fin de la décennie 2000, ont été créées au Sénégal à partir de 2007 (loi n° 2007-16 du 19 février 2007) mais sont peu documentées en dehors des textes et discours officiels les concernant.

Le contexte de développement des ZES au Sénégal, comme ailleurs en Afrique, est fortement motivé par le souci de la promotion d'une industrie locale dans la lutte contre le déficit des balances commerciales (Baissac, 2011 ; Kagny, 2020). En effet, les pays du Sud et particulièrement ceux de l'Afrique se caractérisent par des politiques économiques souvent inspirées par les institutions de Brettons Woods. Les trajectoires socioéconomiques de ces États montrent qu'ils ont presque tous en commun des économies orientées principalement vers l'exportation de matières premières et un faible taux de transformation à l'échelle nationale. Cela résulte de la faiblesse du secteur industriel voire de l'absence d'unités de transformation. De plus, face à la concurrence accrue des pays asiatiques, ceux du Sud ont été dans l'obligation de revoir leur modèle économique, d'une part en s'inspirant des enseignements tirés des pratiques des autres pays, et d'autre part en tentant de mettre en place des mécanismes attractifs pour l'investissement direct étranger (CNUCED, 2019a). Ainsi, après la période des documents de politique orientés vers la réduction de la pauvreté, de nombreux pays comme le Sénégal se sont orientés vers des stratégies dites d'« émergence ». C'est dans ce contexte que le Sénégal a élaboré et adopté son Plan Sénégal émergent (PSE) en 2014. À travers la réalisation de ce plan, le pays ambitionne une transformation structurelle de son économie, dont un des volets stratégiques est l'industrialisation avec la promotion de l'entrepreneuriat privé et l'attrait d'investisseurs. Pour ce faire, le gouvernement a créé des zones économiques spéciales (ZES) encadrées par des dispositions juridiques et institutionnelles considérées comme servant de « gage de sécurité pour les investisseurs » à travers un ensemble de mesures incitatives (facilités foncières, avantages fiscaux et douaniers, etc.).

Parmi les éléments clés devant favoriser l'installation des entreprises, il y a la facilitation de l'accès au foncier. Bien que toutes les conditionnalités mises en avant pour attirer les entreprises étrangères soient discutées et questionnées, celle relative au foncier reste au centre des débats, parce qu'il s'agit de transférer les ressources foncières des communautés à des investisseurs privés afin de permettre aux dites communautés d'accéder à de meilleures conditions socioéconomiques selon les discours officiels. Or, souvent, ces processus sont teintés de violations des droits de ces communautés, notamment sur le plan foncier. 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 directement ou indirectement et les organisations paysannes et de la société civile réunies au sein du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS), les appréciations et les débats sont orientés davantage sur les processus de mise en place de ces ZES, les effets des ZES sur l'occupation foncière, sur

l'environnement en termes de perte d'activités économiques primaires (agriculture, élevage, cueillette, etc.) et sur les impacts socioéconomiques réels et leur durabilité au niveau local. Les interrogations de ces acteurs trouvent leur ancrage dans un contexte marqué au Sénégal par le quasi-abandon du processus de réforme foncière qui devait permettre d'aboutir à un nouveau cadre global et inclusif de gouvernance foncière au Sénégal.

2. OBJECTIF ET METHODOLOGIE

Cette étude a été réalisée à la demande du CRAFS et sous la coordination de ENDA-PRONAT avec l'appui financier du Comité technique « Foncier et développement » présidé par l'Agence française de développement. Elle s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche conduit en collaboration avec l'IIED qui couvre également Madagascar. Au Sénégal, l'étude a pour objectif de documenter l'expérience actuelle des ZES afin de mieux comprendre les fondements et implications de cette politique sur la vie des communautés.

De manière spécifique, elle vise à :

- ▷ capitaliser (avec l'Institut international pour l'environnement et le développement – IIED) les expériences d'autres pays à travers une revue de la littérature sur l'évaluation de l'impact des ZES dans les pays où elles sont déjà expérimentées dans le monde ;
- ▷ comprendre et analyser le cadre juridique et institutionnel ainsi que les soubassements politiques des ZES au Sénégal ;
- ▷ analyser l'impact des ZES sur les conditions de vie des communautés des zones d'implantation des ZES (notamment les aspects spécifiques sur le foncier, y compris les superficies concernées, les usages et usagers avant l'installation des ZES, leur indemnisation, etc.) ainsi que d'autres aspects socioéconomiques et environnementaux (emplois, revenus, sécurité alimentaire, protection de l'environnement, cohabitation, attentes, préoccupations, etc.) ;
- ▷ tirer des enseignements de l'expérience actuelle des ZES au Sénégal et formuler des recommandations.

L'étude est menée en parallèle à une autre étude similaire conduite à Madagascar dans une perspective comparative, par l'Observatoire de l'aménagement du territoire et du foncier et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). Les deux études sont coordonnées par l'IIED qui analyse la politique des ZES au niveau international, et l'ensemble est appuyé par le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD).

Pour conduire l'étude au Sénégal, comme à Madagascar, une grille commune d'analyse a été conçue au départ avec l'équipe de coordination. Cette grille est organisée autour de plusieurs critères et questions structurant la recherche et le traitement des informations pour permettre de comparer les réalités entre les deux pays, afin d'identifier les points de convergence et de divergence dans la mise en œuvre des politiques de ZES ou de zones similaires dédiées à l'investissement. La méthodologie de l'étude a pris en compte les éléments de cette grille et 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.

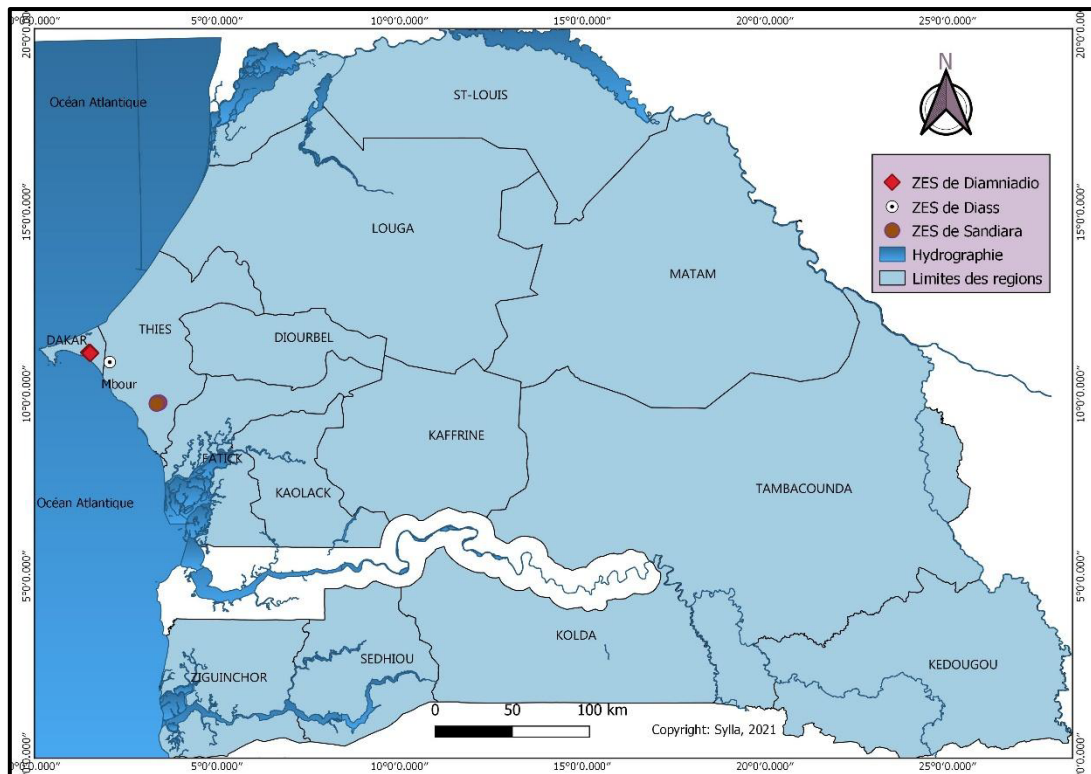
La recherche bibliographique a permis de comprendre et de retracer l'historique de l'évolution des politiques industrielles au Sénégal, mais aussi d'analyser l'influence du contexte international qui a favorisé l'émergence et le développement des ZES. Elle a permis de capitaliser à grands traits

l'expérience des ZES déjà mises en place dans le monde et en Afrique en particulier. Elle s'est également penchée sur le cadre juridique et institutionnel des ZES au Sénégal, de même que sur le contexte de leur mise en place, de leur évolution et de leur gouvernance. Les résultats des entretiens exploratoires 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 certains points qu'il fallait approfondir dans le cadre de la recherche, de dégager des orientations pour les enquêtes 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 entamée. L'équipe de recherche a réalisé à cet effet trois guides d'enquête destinés : i) aux populations de la zone des ZES ; ii) aux entreprises ; et iii) aux institutions et services publics concernés (voir Annexe 5). L'élaboration des guides a pris en compte les critères et questions de la grille commune d'analyse, mais également les centres d'intérêt ressortis lors de l'atelier de présentation des résultats préliminaires de la recherche documentaire. Les guides ont pour objectif de récolter des informations auprès des communautés locales, des travailleurs dans les entreprises implantées dans les ZES, des promoteurs des entreprises dans les ZES et des services techniques étatiques impliqués dans les ZES. Ces guides ont été par la suite testés par des membres de l'équipe de recherche accompagnés de trois enquêteurs recrutés et formés au préalable. Les tests ont été conduits lors de missions exploratoires dans les zones d'implantation des ZES ainsi qu'auprès de certains acteurs de services étatiques impliqués dans les ZES. Ces missions exploratoires et tests ont permis d'apprécier, selon le contexte, la pertinence de certaines questions et de procéder aux réajustements ou reformulations nécessaires, compte tenu des objectifs de l'étude et de la disponibilité de certaines informations auprès des acteurs. Les enquêtes de terrain sont réalisées dans trois des quatre ZES existantes, c'est-à-dire Sandiara, Diass et Diamniadio, toutes créées en 2017 et situées dans le triangle Dakar-Thiès-Mbour (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 étude, pour deux raisons essentielles : difficultés d'enquêter dans cette ZES et faible taux de fonctionnalité.

Les enquêtes ont été effectuées durant les mois de janvier et de février 2021 par trois enquêteurs formés aux outils de collecte de données. Elles ont été menées à trois niveaux : i) collectivités territoriales et structures étatiques, ii) entreprises et employés, et iii) 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, des 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 (DGID) pour comprendre les mesures et mécanismes fiscaux mis en place dans le cadre des ZES.

Figure 1 : Localisation des ZES enquêtées



Dans chaque commune d'implantation des ZES, les enquêtes ont ciblé les villages et les populations dont les terres ont été mobilisées dans l'emprise de la ZES. Ainsi, dans la commune de Sandiara, elles ont concerné les villages de Ndioukhou Thiarokh, de Louly Ndia, de Garage Diakher et de Sandiara. À Diass, les investigations ont été menées à Kirène, à Boukhou, à Packy et dans deux villages de la commune de Keur Moussa, à savoir Katialite et Kessoukhate. À Diamniadio, les données recensées concernent les villages de Dény Malick Gueye et de Nguinte. Au niveau des villages, les enquêtes ont concerné les populations impactées, celles qui habitent à la périphérie de la ZES et celles qui travaillent dans les entreprises. Dans chaque village, au moins un tiers des impactés ont été interviewés (cf. Tableau 1 pour une liste des acteurs institutionnels et populations impactées enquêtés dans les communes et Annexes 3 et 4 pour, respectivement, la liste des personnes interrogées lors de l'enquête institutionnelle et celle des responsables de la gouvernance des ZES rencontrés).

Tableau 1 : Acteurs institutionnels et populations impactées enquêtés dans les communes

Catégories d'acteurs		Communes			
		Sandiara	Diass	Diamniadio	Keur Moussa
Acteurs institutionnels enquêtés dans les communes	Chef de village, chef coutumier, présidente du groupement des femmes (village de Kessoukhate)				3
	Secrétaire municipal	1	1		
	Président de la commission domaniale, responsable du service technique et son adjoint	3			
	Président de la commission domaniale de Diass et chef du village de Kirène		1		
	Conseiller municipal	3	3	0	
	Responsable de la commission sociale et culturelle	1			
	Responsable de la commission santé et environnement		1		
	Responsable de l'entrepreneuriat féminin	1			
	Officier d'état civil		1		
	Chef de village	4	2	1	
Populations impactées enquêtées dans les villages	Sandiara	19			
	Ndioukhou Tiarokh	18			
	Garage Diakher	2			
	Louly Ndia	9			
	Diass		1		
	Boukhou		1		
	Packy		2		
	Dény Malick Gueye			15	
	Nguinte			4	
	Katialite				8
Total	61	13	20	11	

Enfin, les enquêtes ont concerné également les responsables des entreprises installées dans les ZES. Comme le rythme de mise en place de ces ZES diffère, à Sandiara nous avons pu interroger les responsables des entreprises qui ont démarré leurs activités et leurs différentes catégories d'employés (cadres supérieurs, cadres inférieurs, ouvriers et journaliers). Il s'agit des entreprises Zalar, Ocedis, Omega Bel Meal et Omega Pelagic. Par contre, à Diass, il y a seulement une entreprise en construction sur les 200 prévues au moment de l'enquête. Pour le parc industriel de Diamniadio, nous n'avons pas pu avoir accès aux entreprises, malgré toutes nos démarches et sollicitations, la situation sanitaire liée à la propagation de la Covid-19 a été parfois invoquée pour restreindre l'accès au site. Nous avons toutefois pu avoir un entretien avec le directeur de l'Agence d'aménagement et de promotion des sites industriels du Sénégal (APROSI), promoteur-développeur de cette ZES, qui nous a permis de collecter un certain nombre d'informations.

Au total, les enquêtes ont permis de collecter des informations auprès des catégories d'acteurs ci-après :

- ▷ populations vivant dans les zones impactées par les ZES (Sandiara, Diass, Diamniadio) ;
- ▷ élus locaux des communes d'installation des ZES (Sandiara, Diass, Diamniadio) ;
- ▷ services techniques des communes d'installation des ZES (Sandiara, Diass, Diamniadio) ;
- ▷ services des impôts et domaines (service chargé des exonérations fiscales des entreprises installées dans les ZES) ;
- ▷ chefs d'entreprises installées dans les ZES ;
- ▷ employés dans les entreprises installées dans les ZES ;
- ▷ Agence de promotion des investissements (APIX) ;
- ▷ promoteur-développeur des ZES.

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 pouvoir répondre de façon égale ou symétrique aux questions de la grille commune d'analyse. Parmi les difficultés rencontrées dans cette étude, il faut souligner la concentration des ZES dans les régions de Dakar et Thiès, très affectées par la pandémie de Covid-19, ce qui n'a pas facilité les enquêtes du fait du couvre-feu, d'une restriction des déplacements (et même à l'accès à certaines structures institutionnelles et professionnelles) et des rassemblements qui ont fortement impacté le travail de terrain, les mesures barrières rendant difficile la mobilisation des acteurs à enquêter.

Enfin, les résultats de cette étude ont été présentés à Dakar lors d'une restitution organisée en mars 2022, à laquelle ont participé des institutions telles que : le ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, notamment le Comité paritaire public-privé des ZES, l'APIX, le Bureau opérationnel de suivi du plan Sénégal émergent (BOS), le Bureau de prospective économique (BEP), ainsi que les collectivités territoriales d'implantation des ZES et des représentants des communautés impactées.

II. APERÇU SUR LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES (ZES)

1. ÉVOLUTION DES ZONES ECONOMIQUES SPECIALES DANS LE MONDE

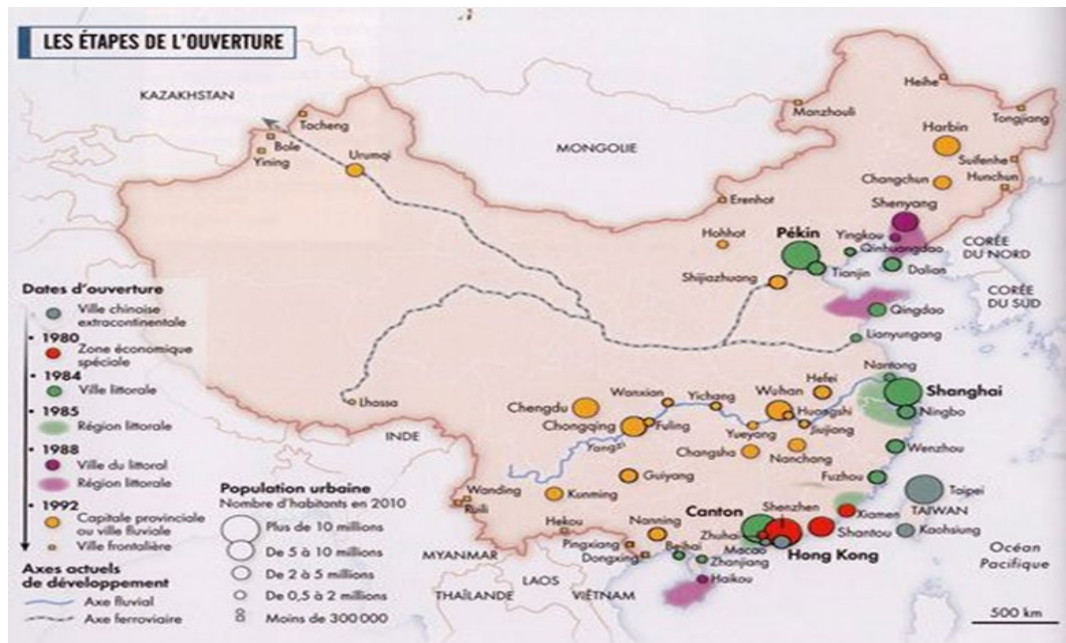
Les zones économiques spéciales (ZES) sont des « zones géographiques délimitées situées à l'intérieur des frontières nationales d'un pays où les règles applicables aux entreprises¹ sont différentes de celles qui prévalent dans le territoire national » (traduction libre, Baissac, 2011 : 23). En général, les ZES sont destinées à promouvoir l'investissement pour favoriser le développement industriel ainsi que les exportations. C'est le cas surtout des pays à faibles et à moyens revenus, alors que certains pays plus riches ont établi des ZES axées plutôt sur les services financiers (Dimitropoulos, 2021). Les zones économiques spéciales (ZES) peuvent être vues de nos jours comme une nouvelle déclinaison des « districts industriels » ou encore parcs industriels de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e. Dans la période contemporaine, la première forme de ZES est apparue en 1959 à Shannon, ville irlandaise qui était d'abord une enclave extraterritoriale exemptée de droits de douane (Ayadi, 2009 ; Kagny, 2020). Dans les années 1960 et 1970, on les retrouve sous de nouvelles formes, à travers les zones franches industrielles (ZFI), zones industrielles ou encore ports francs, qui constituent des enclaves tournées exclusivement vers les marchés à l'exportation. Les ZFI ont fortement contribué à l'émergence des pays nouvellement industrialisés en Asie de l'Est et du Sud-Est, en Corée du Sud et à Taïwan, avec la mondialisation et le développement sans précédent du commerce international dans les années 1980 et 1990. Dans ces zones, les lois économiques sont plus libérales, c'est-à-dire plus avantageuses pour les entreprises, que celles pratiquées en règle générale dans le reste du pays.

Les ZES se sont développées en Chine (figure 2), selon une approche différente de celle des ZFI qui étaient des zones orientées principalement vers l'exportation. Elles se veulent plus inclusives en développant des liens économiques avec le privé national, mais également en valorisant les ressources du pays, qu'il s'agisse de productions nationales, de ressources humaines ou naturelles.

Ces ZES, destinées en Chine à recevoir des investissements étrangers dans le cadre de l'ouverture du pays communiste sur le monde, ont permis au départ d'expérimenter des réformes économiques de marché et d'accumuler de l'expérience, avant de déployer le principe à plus grande échelle. Pour commencer, le gouvernement central, sous l'initiative de Deng Xiaoping, lance en 1980 cinq vastes ZES : Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen et Hainan (Mapendo, 2013).

¹ Avec l'évolution, il apparaît (cas du Sénégal par exemple) que les règles ne se limitent pas seulement au domaine commercial, elles peuvent concerner aussi les domaines douanier, fiscal, foncier et social (réglementation du travail).

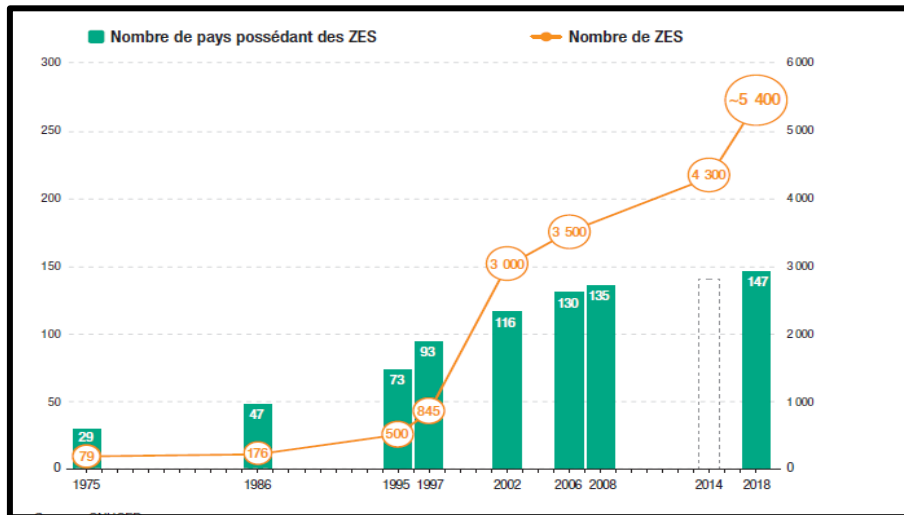
Figure 2 : Localisation des zones économiques spéciales en Chine



Source : Chabanas (2016)

Les ZES ont bénéficié d'un régime juridique particulier visant à les rendre très attractives pour les investisseurs étrangers. En proposant aux entreprises étrangères des conditions préférentielles importantes (droits de douane libres, rapatriement des investissements et des bénéfices, exonération d'impôts pendant plusieurs années puis impôts très bas, statut d'extraterritorialité pour les cadres qui y travaillent, etc.), ces ZES ont joué à partir de 1980 un rôle important de vecteur pour les réformes et le développement économiques en Chine. La métropole de Shenzhen, qualifiée « d'usine du monde » en raison des milliers d'usines qui s'y développent, symbolise le miracle industriel de la Chine où un grand nombre de ZES servent aujourd'hui à exploiter les atouts de l'environnement local. Depuis la fin des années 1990, les ZES connaissent un développement rapide à travers le monde. Le rapport 2019 sur l'investissement dans le monde (CNUCED, 2019a) consacrant un chapitre aux ZES recense dans le monde « près de 5 400 zones économiques spéciales réparties dans 147 pays », contre 4 000 environ il y a cinq ans et plus de 500 autres sont actuellement en projet (figure 3).

Figure 3 : Évolution des zones économiques spéciales (nombre de pays et de zones)



Sources : CNUCED, 2019a.

Les pays asiatiques qui ont lancé leurs programmes de ZES à la fin des années 1970 concentrent près de deux tiers des ZES dans le monde. On en compte 2 500 en Chine et plus de 1 000 en Asie du Sud et du Sud-Est. Si des pays de l'Amérique du Sud ont commencé à développer des ZES dans les années 1980-1990, ce n'est que dans la deuxième décennie du XXI^e siècle que ces ZES en tant que telles sont apparues en Afrique subsaharienne, suite à des efforts combinés de la Chine et de la Banque mondiale (Dollar, 2008 ; Pairault, 2019).

2. DEVELOPPEMENT DES ZES EN AFRIQUE

2.1 Émergence des ZES en Afrique : une action conjuguée de la Banque mondiale et de la Chine

En Afrique, les premières expériences de ZES ont été réalisées au Libéria en 1970, sur l'île Maurice en 1971 et au Sénégal en 1974 (sous le modèle de zone franche industrielle), avec la création d'enclaves entièrement axées sur les exportations, dans l'espoir de répéter le succès des pays d'Asie des années 60 et 70 (BAD, 2015 ; Ngo Balepa, 2012). Selon l'étude de la BAD, « ces programmes de ZFI ont largement échoué, à en juger par leurs petits impacts statiques (emploi, investissement, chiffres d'exportations) et dynamiques (changements économiques structurels) » (BAD, 2015 : 31). Ces échecs résultent également de l'absence d'orientations stratégiques précises, clairement partagées avec toutes les parties prenantes, ainsi que de l'accent mis par les gouvernements sur le modèle enclavé, inspiré des zones franches industrielles, d'où une absence de connexion des zones avec toute stratégie de développement économique élargie au plan national avec le secteur privé. Par ailleurs, « pratiquement, aucun État africain ne s'était inspiré de l'expérience de certains pays (principalement la Chine, l'île Maurice) qui ont utilisé les premières zones économiques spéciales comme des projets pilotes d'où sont tirées les leçons permettant de corriger les erreurs de conception et de réalisation » (BAD 2015 : 32).

Pour promouvoir et soutenir le développement des ZES en Afrique, la Banque mondiale va s'inspirer de l'expérience chinoise. L'initiative va être portée au sein de cette institution par Harry Broadman, conseiller financier à la Banque mondiale pour les opérations bancaires en Afrique, et surtout David Dollar, directeur du Bureau de la Banque mondiale à Pékin qui a publié en février 2008 *Lessons from China for Africa*. Ce document pose la Chine en modèle avec le mot d'ordre chinois « réforme et ouverture » qui impliquerait, d'une part, la réforme de la structure des droits de propriété, la privatisation, et d'autre part, la libéralisation du commerce et l'ouverture à l'investissement étranger. Douglas Zhihua Zeng², économiste principal de la Banque mondiale et spécialiste entre autres des ZES, va confronter les expériences mondiales dans ce domaine en mettant l'accent sur la Chine et l'Afrique. Il va dégager les caractéristiques d'une ZES réussie et poser les conditions pour réussir la création des ZES en Afrique³ (cf. Annexe 1).

Pour promouvoir l'expérience chinoise et soutenir le développement des ZES en Afrique, la Banque mondiale a coorganisé, avec la Banque chinoise de développement, le Fonds développement Chine-Afrique, l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUUDI) et le gouvernement d'Éthiopie (pays où les Chinois étaient bien implantés), le forum⁴ « *Investir en Afrique : nouer des partenariats pour accélérer l'investissement, l'industrialisation et les résultats en Afrique* ». Ce forum s'est tenu à Addis-Abeba les 30 juin et 1^{er} juillet 2015, avec pour objectif la valorisation de l'expérience chinoise des ZES. Un second forum « *Investir en Afrique* » sera coorganisé les 7 et 8 septembre 2016 à Guangzhou, en Chine, par le gouvernement populaire de la province de Guangdong, la Banque chinoise de développement et le Groupe de la Banque mondiale, avec pour thème « *Encourager l'échange d'expériences, stimuler l'investissement, renforcer les complémentarités et favoriser la prospérité partagée* »⁵.

Les dirigeants de nombreux pays africains invités à ces deux forums ont été séduits par la solution chinoise et beaucoup d'entre eux vont s'engager dans des programmes ZES, avec le soutien de la Chine et de la Banque mondiale, quoique les enjeux sous-jacents n'aient pas toujours été bien appréhendés. Pour la Banque mondiale, il s'agit de promouvoir le libéralisme, la facilitation des investissements (Doing Business) et le développement international des affaires en Afrique (Boqi Zhang, B., 2011). Pour la Chine, le soutien aux ZES en Afrique participe d'une stratégie d'externalisation de ses productions et approvisionnements en subventionnant l'implantation et l'investissement à l'étranger, d'industries chinoises dans les ZES de pays disposant de matières premières et d'une main-d'œuvre abondante et à faible coût. Le gouvernement chinois a annoncé, dès 2006, qu'il soutiendrait la création de zones de coopération économique et commerciale à l'étranger dans le cadre de sa stratégie « Going Global ». De nombreux pays africains avaient manifesté leur intérêt pour accueillir de telles zones (Bräutigam Deborah, Xiaoyang Tang, 2011 ; Lemoine F., 2011).

On compte actuellement huit grandes zones économiques spéciales en Afrique créées et financées par la Chine : Chambishi et Lusaka en Zambie, Jinfei à Maurice, Ogun et Lekki au Nigeria,

² Douglas Zhihua Zeng est économiste principal à la Banque mondiale au Département du développement financier et du secteur privé de la région Afrique. Il a travaillé dans de nombreux pays d'Asie de l'Est et du Pacifique, d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, et d'Europe et Asie centrale. Ses domaines d'expertise incluent la macroéconomie, l'innovation, les zones économiques spéciales, les clusters, la compétitivité, les compétences et l'économie de la connaissance.

³ <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-special-economic-zones-fr.pdf>

⁴ <https://www.banquemonde.org/fr/news/press-release/2015/07/01/investing-in-africa-forum-partnering-to-accelerate-investment-industrialization-and-results-in-africa>

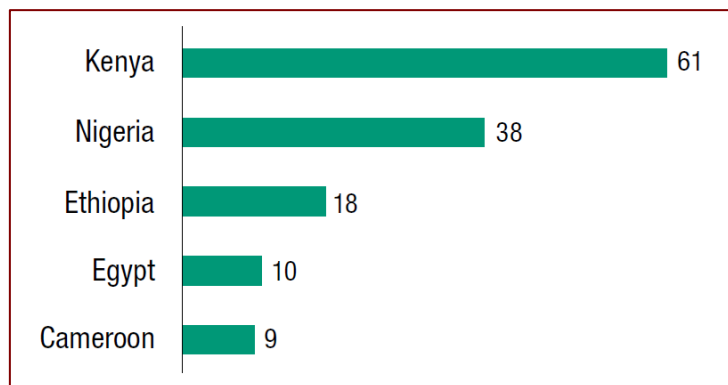
⁵ <https://www.banquemonde.org/fr/events/2016/09/07/second-investing-in-africa-forum>

Suez en Égypte, la Zone industrielle orientale et la Cité internationale d'industries légères Huajian en Éthiopie (Bräutigam Deborah, Xiaoyang Tang, 2011). Avec la hausse des salaires en Chine et le développement d'une classe moyenne, 80 millions d'emplois pourraient être délocalisés de Chine continentale vers l'Afrique, selon l'économiste chinois Justin Lin, professeur à la Pekin University et ancien cadre de la Banque mondiale. Il est symptomatique de noter, au regard des dates des décrets les instituant, que de nombreuses ZES ont été créées en Afrique subsaharienne (Sénégal, Gabon, Congo, RDC, etc.), à partir de 2017, soit un an après le forum de Guangzhou.

2.2 Une dynamique résultant de déterminants similaires et d'une compétition pour l'attractivité au travers de plans pour l'émergence

Les programmes de ZES en Afrique sont beaucoup plus récents que dans le reste du monde. Leur développement s'inscrit souvent dans le cadre de politiques d'industrialisation et d'émergence économique accompagnées d'une stratégie d'attraction des investissements étrangers. On compte en 2019 237 ZES, dont 51 en cours de création et 53 prévues. Elles sont réparties dans 38 des 54 pays du continent, avec comme principaux pays de concentration (Figure 4) : le Kenya 26 %, le Nigeria 16 %, l'Éthiopie 7,5 %, l'Égypte et le Cameroun 4 % (CNUCED, 2019b). La multiplication progressive des ZES en Afrique s'inscrit dans le contexte d'une nouvelle vague de politiques industrielles et se veut une réponse à la férocité de la concurrence dont font preuve les investissements internationalement mobiles.

Figure 4 : Pays africains ayant le plus de ZES



Source : CNUCED, 2019b :149

Si les ZES peuvent avoir des appellations différentes selon les pays en Afrique (zones économiques spéciales, zones économiques à régime privilégié ou encore parcs industriels), elles correspondent partout à des espaces géographiques délimités au sein du territoire national, constituant des zones de développement prioritaire administrées par un organe unique et visant à dépasser les obstacles à l'investissement en offrant des infrastructures et des services de qualité ainsi que des avantages fonciers, douaniers et fiscaux aux investisseurs qui s'y installent.

Pour attirer de nouveaux investisseurs, il leur est offert un cadre incitatif basé sur des exonérations de taxes durant les premières années, la possibilité de rapatriement des fonds, des frais douaniers à taux nul ou presque lors de l'importation des biens nécessaires à la production, de l'électricité à tarif préférentiel et, partant, l'existence d'un guichet unique pour faciliter les opérations administratives pour l'implantation d'une entreprise. Parmi les avantages que

procurent la plupart de ces zones figurent des incitations fiscales, l'exonération des droits de douane, une réglementation favorable aux entreprises en matière d'accès au foncier, de délivrance d'agrément, de permis et de concession de licences ou de règles d'emploi, ainsi que la rationalisation et la facilitation des formalités administratives. L'appui aux infrastructures est un autre facteur important, surtout dans les pays en développement où les infrastructures de base sont parfois médiocres en dehors de ces zones.

Une étude commanditée par la Banque africaine de Développement (BAD) (2015) sur les ZES en Afrique montre que la plupart des zones économiques du continent ont créé un régime « spécial » qui confère aux investisseurs quatre avantages principaux par rapport à l'environnement national :

- ▷ des infrastructures (notamment des terrains aménagés, des bâtiments d'usines et des services publics) auxquelles l'accès est plus facile et plus fiable que dans le reste du pays ;
- ▷ un régime réglementaire et administratif amélioré, comportant des procédures adaptées pour la création d'entreprises, leur autorisation d'exploitation et de fonctionnement ;
- ▷ un régime douanier spécial assurant une administration douanière efficace et (généralement) un accès à des intrants importés exemptés de droits de douane et de taxes ;
- ▷ un régime fiscal attractif, notamment la réduction ou la suppression des impôts sur les sociétés, de la TVA, d'autres impôts, des contributions sociales (retraites, sécurité sociale, etc.), et parfois de la formation ou d'autres subventions.

Le développement des ZES en Afrique doit aussi être considéré en référence au changement récent de paradigme, voire simplement de sémantique, dans la caractérisation de l'état de développement ou de l'ambition de progrès des pays africains. En référence au développement et à la richesse des pays occidentaux, les qualificatifs donnés aux pays d'Afrique ont beaucoup évolué au fil du temps. Qualifiés dans le passé de pays sous-développés, avant-hier de pays en voie de développement, hier de pays luttant contre la pauvreté (avec les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté – DRSP), ils visent à être aujourd'hui des « pays émergents ».

L'émergence est de nos jours au centre de la politique de développement de la majorité des pays africains et, depuis la fin des années 2000, ce terme structure les discours économiques et politiques.

Plutôt que de voir leur pays qualifié de pays en voie de développement⁶, la plupart des dirigeants souhaiteraient voir leur pays cité comme étant engagé dans la voie de l'émergence et perçu comme réalisant des efforts notables sur le chemin qui les rapproche des pays dits développés. Sur les 54 pays du continent, 37 ont défini des plans pour l'émergence⁷ (Vircoulon, 2018) à des horizons plus ou moins lointains (2025, 2035, etc.).

À travers les efforts déployés pour cette émergence, les gouvernements entrent en compétition les uns contre les autres pour satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds et attirer les investissements privés. Ils ont pour objectif de parvenir : i) à un taux de croissance élevé (à deux chiffres) ; ii) à la formation d'un marché de consommation et au développement d'une classe moyenne ; iii) à une forte croissance des investissements privés stimulée par l'attractivité des

⁶ Alors qu'hier ils cherchaient à être qualifiés de pays pauvres très endettés (PPT) pour bénéficier de réductions de dettes.

⁷ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/07/04/l-emergence-africaine-existe-t-elle-vraiment_5325764_3212.html

marchés africains ; et iv) à l'accès d'une part grandissante de la population aux nouvelles technologies.

Pour attirer les investissements directs étrangers (IDE), les pays africains rivalisent d'attractivité pour offrir des facilités dans les ZES. Par exemple, pour le Ghana, les IDE destinés aux ZES représentent, entre 2000 et 2008, 48 % de l'ensemble des IDE reçus dans le pays. Au Kenya et en Tanzanie, ils représentent respectivement 20 % et 18 % du total des IDE (Farole, 2011). Dans la compétition et l'amélioration de leur attractivité, certains pays privilégient des zones intégrées, qui visent à promouvoir un développement industriel, soit multisectoriel, soit spécialisé sur le renforcement des capacités d'innovation. D'autres promeuvent des zones centrées sur les nouveaux secteurs, comme la haute technologie, les services financiers ou le tourisme, et vont au-delà des activités manufacturières des ZES traditionnelles (BAD, 2015).

Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la fragilité et de renforcement de la résilience en Afrique (2014-2019), la BAD a commandité une étude intitulée, sous une forme interrogative, « Zones économiques spéciales en situation de fragilité : un instrument politique utile ? » (BAD, 2015). Cette étude souligne, concernant le développement des ZES en Afrique, la différence à établir entre les impacts statiques et les impacts dynamiques. Les premiers, qui sont souvent mis en exergue dans certaines analyses, font référence à des chiffres relatifs à l'investissement, l'emploi et les exportations. Alors que les seconds, certainement plus pertinents, portent sur les changements dans la structure des économies locales et nationales en encourageant la croissance tirée par le secteur privé, en favorisant la croissance des activités manufacturières, des services non traditionnels, et en encourageant la mise en relation des entreprises nationales avec les chaînes de valeur des investisseurs étrangers, mais également la valorisation des productions nationales pour en accroître la valeur ajoutée. Les ZES semblent ainsi avoir le potentiel pour produire des impacts statiques positifs en attirant les IDE et en créant des emplois, mais aussi des impacts dynamiques, en créant des liens avec l'économie nationale.

Toutefois, cette étude de la BAD tempère l'optimisme et l'enthousiasme que suscitent les ZES. En effet, pour la BAD, « si en théorie, les ZES peuvent être un instrument utile pour favoriser la croissance, en pratique, les programmes de ZES dans les contextes fragiles en Afrique rencontrent un certain nombre de difficultés. Leur analyse dans toute l'Afrique donne à penser que les problèmes liés à la faible gouvernance et à l'instabilité sont deux facteurs importants de l'inefficacité des programmes des ZES ». Et la mise en œuvre d'un programme de ZES devient d'autant plus difficile, dans certains pays africains, que les questions de capacités institutionnelles et de volatilité se trouvent exacerbées dans les situations de fragilité.

Les observations de l'étude fondée sur l'expérience du programme ZES au Zimbabwe semblent confirmer l'hypothèse selon laquelle « *le manque de clarté des politiques, l'engagement politique dans le processus des décisions et l'absence d'appropriation en raison du manque de capacités technocratiques sont autant d'obstacles qui entravent ce programme ambitieux* ». Il apparaît que les gouvernements qui connaissent des crises politiques misent presque par réflexe sur les ZES en tant que panacée pour les problèmes politiques et économiques, sous-estimant les besoins de coordination et d'appropriation institutionnelles, indispensables au succès de la formulation et de la mise en œuvre d'une politique relative aux ZES.

En se basant sur les analyses et constats relatifs au développement des ZES en Afrique, l'étude de la BAD identifie huit principes au travers desquels les ZES pourraient véritablement contribuer au développement socioéconomique des pays africains, en luttant contre les facteurs de fragilité et en renforçant la résilience. L'annexe 2 rappelle ces principes ainsi que l'argumentaire développé.

2.3 Bref aperçu sur les ZES dans quelques pays africains

> *En Éthiopie*

L'Éthiopie connaît une forte présence chinoise dans son économie. Le gouvernement éthiopien, à travers son premier Growth and Transformation Plan 2010-2015 (Plan de croissance et de transformation) et surtout le second (2015-2000), vise à accélérer son développement industriel en attirant les capitaux dans des parcs industriels (PI)⁸. Il a créé cinq PI depuis 2014 (Bole Lemi, Kilinto, Awasa, Dire Dawa et Kombolcha) avec le soutien de la Banque mondiale, et neuf sont programmés. À côté des PI financés par l'État avec l'appui de bailleurs de fonds, il existe en Éthiopie des PI privés appartenant le plus souvent à des Chinois, dont les plus grands, Eastern Industrial Zone près d'Addis Abeba et la Cité internationale d'industrie légère sont du Groupe Huajian.

Certaines industries utilisent les matières premières locales, comme l'industrie de la chaussure qui utilise les peaux produites en abondance par l'élevage éthiopien de bovins, ovins, caprins, camélidés, et l'industrie de l'habillement qui valorise le coton produit localement, créant une valeur ajoutée importante et un effet d'entraînement. Mais pour la plupart des industries installées dans ces zones, beaucoup importent leurs matières premières et exportent les produits finis en profitant des avantages fiscaux et douaniers, mais également d'une main-d'œuvre très bon marché (Cotula et Mouan, 2021).

> *Au Gabon*

Au Gabon, la création des ZES s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan stratégique Gabon émergent (PSGE 2010-2025) et la préparation de l'après-pétrole pour diversifier son économie. Les ZES, appelées au Gabon zones économiques à régime privilégié (ZERP), constituent un des éléments pour la réalisation du PSGE. Ces zones sont régies par la loi n° 10/2011 du 18 juillet 2011 portant réglementation des zones économiques à régime privilégié (ZERP) en République gabonaise. On a aujourd'hui la ZES de Nkok, située à 27 km de Libreville (décret 046 du 10 octobre 2012), qui s'étend sur une superficie de 390 hectares. Elle comprend une zone industrielle, une zone commerciale et une zone résidentielle.

L'aménagement et la gestion de la zone sont confiés à un organe dédié, le Gabon Special Economic Zone SA. (GSEZ), une société de droit gabonais et concessionnaire des terres sur lesquelles elle exerce les missions qui lui sont dévolues pendant une durée de 45 ans. Elle loue, y compris par voie de bail à construction, les terrains et les immeubles nécessaires aux investisseurs. Une autorité dite administrative dirigée par un administrateur général coordonne tous les services publics intervenant dans la ZERP et contrôle la conformité de toutes les activités. Elle a sous sa tutelle un guichet unique chargé de faciliter toutes les opérations requises pour l'installation des entreprises et l'exercice de leurs activités. Le développement de la ZERP de Nkok est organisé autour d'un partenariat public privé entre l'État actionnaire à 40 % du projet et le Groupe OLAM (une société de Singapour) auquel l'État a donné le droit d'aménager, de commercialiser et de gérer un domaine de 1 126 hectares dans la ZERP (81 % des terres de la ZERP) (Moussongou, 2014).

⁸ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/05/18/l-ethiopie-la-bonne-eleve-de-la-chinafrrique_4635502_3212.html; <http://observatoire-europe-afrique-2020.org/fr/lk-zes-ethiopie/>

La ZES peine encore à attirer de nouveaux investisseurs⁹. Sur les 800 entreprises attendues, seule une centaine sont présentes et développent actuellement des activités, principalement dans la transformation du bois, la métallurgie, le recyclage, le génie civil, la construction, les cosmétiques, la pharmacie, les hydrocarbures, etc.

> *Au Congo Brazzaville*

Les ZES datent de 2017 (loi n° 24-2017 du 9 juin 2017 relative à la création des zones économiques spéciales, à la détermination de leur régime et de leur organisation). Cette loi de 2017 a été révisée en 2021¹⁰. Leur aménagement est envisagé en parcs d'activités, en zones franches et en zones spécialisées sous la supervision d'une agence dédiée ; elles sont placées sous la tutelle du ministère des ZES. Tout comme au Gabon, les ZES du Congo Brazzaville s'inscrivent aussi dans la préparation de l'après-pétrole. Pour l'heure, quatre zones économiques spéciales totalisant près d'un million d'hectares ont été identifiées à travers des études de faisabilité :

- ▷ la zone économique spéciale d'Oyo-Ollombo : 760 318 hectares ;
- ▷ la zone économique spéciale de Pointe-Noire : 3 150 hectares ;
- ▷ la zone économique spéciale d'Ouessou : 64 520 hectares ;
- ▷ la zone économique spéciale de Brazzaville : 164 100 hectares.

Les études de faisabilité ont défini les activités éligibles dans chaque zone. Le ministère chargé de la mise en place des zones économiques spéciales a soumis en mars 2019 à l'examen du Conseil des ministres les textes d'application permettant la création effective de trois des quatre zones : Brazzaville, Oyo-Ollombo et Ouessou¹¹. Néanmoins, les décrets créant et organisant spécifiquement ces ZES ne sont toujours pas pris.

III. CADRE GÉNÉRAL DES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES AU SÉNÉGAL

1. CONTEXTE D'ÉMERGENCE ET OBJECTIFS DES ZES

1.1 Les ZES au Sénégal : un outil de mise en œuvre du Plan Sénégal émergent

Le gouvernement du Sénégal, à travers le Plan Sénégal émergent (PSE) adopté en 2014, s'est engagé dans la transformation structurelle de l'économie, notamment 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 une masse critique d'emplois. 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 de son émergence repose sur la création de ZES, outil stratégique pour attirer l'investissement privé et renforcer la compétitivité des entreprises (encadré 2). Ces ZES sont annoncées comme des

⁹ <http://gaboneco.com/investissement-six-ans-apres-la-zes-de-nkok-peine-a-convaincre.html>

¹⁰ Loi no 2-2021 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi no 24-2017 du 9 juin 2017 relative à la création des zones économiques spéciales, à la détermination de leur régime et de leur organisation.

¹¹ <http://www.adiac-congo.com/content/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-27-mars-2019-97595>

espaces aménagés pour la production de biens et services et régis par des lois économiques avec des incitations et des dispositifs spécifiques pour les entreprises. Ces avantages, combinés à des transferts de technologies et à la disponibilité des facteurs de production, visent à permettre aux entreprises de gagner en productivité en réduisant leurs coûts d'investissement, de financement et d'exploitation.

Parmi les réformes clés à lancer, le chapitre relatif à la mise en œuvre du PSE se penche sur la mise en place des ZES et autres « paquets investisseurs » ainsi que sur la « mise à disposition accélérée du foncier »¹².

En considération de cet objectif, les entreprises installées dans une ZES bénéficient de facilités et faveurs, notamment un cadre fiscal incitatif, des procédures allégeant leur exploitation, des facilités d'accès au foncier, une souplesse de la législation sociale et des services financiers pouvant les rendre compétitives. Pour le gouvernement, les ZES doivent permettre d'amorcer « un processus d'industrialisation afin d'accroître le potentiel des exportations, de rééquilibrer la balance commerciale de façon durable ». En effet, selon la Fiche thématique des ZES (élaborée par le ministère de l'Économie et du Plan),¹³ les défis que doivent relever ces dernières au Sénégal sont, entre autres, l'augmentation des investissements directs étrangers (IDE) les faisant passer de 2 % à 6-8 % du PIB entre 2012 et 2023 et la dynamisation des exportations. Relever ces défis doit permettre de tirer profit, notamment, des préférences internationales (African Growth and Opportunity Act¹⁴ – AGOA) II, Tarif extérieur commun¹⁵ (TEC) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), car « jusqu'ici, le Sénégal n'a pas encore su tirer profit de ces avantages en raison d'une absence d'offre pertinente et conforme à la demande internationale ».

1.2 Une revisite des zones franches industrielles, précurseurs inaboutis des ZES

Les ZES s'inscrivent dans une longue tradition du Sénégal visant à promouvoir les investissements industriels, l'emploi et les exportations. Les gouvernements successifs ont inscrit cet objectif dans leur politique de développement depuis le début des années 1970. Après les échecs enregistrés avec la zone franche industrielle de Dakar (ZFID), le Sénégal va à nouveau promouvoir, à la suite de la dévaluation du F CFA intervenue en 1994, les zones franches industrielles (ZFI) en créant le statut d'entreprise franche d'exportation (EFE). Ce statut s'adresse à toute entreprise industrielle et agricole installée où que ce soit sur le territoire national et qui exporte la quasi-totalité (plus de 80 %) de ses productions.

Une zone franche industrielle est développée dans la région de Dakar, en particulier sur l'axe Dakar-Rufisque, et plusieurs régions enregistrent à une échelle beaucoup plus réduite une timide mise en place de ce type de zones (Dubresson, 1978). Doté plus précocement que tous les autres pays d'Afrique subsaharienne d'un régime de zone franche, le Sénégal a néanmoins raté la vague

¹² https://www.sec.gouv.sn/sites/default/files/Plan%20Senegal%20Emergent_0.pdf

¹³ <https://www.economie.gouv.sn/fr/fiche-technique-sur-les-zes>

¹⁴ L'African Growth Opportunities Act (AGOA) est une loi américaine votée et promulguée en mai 2000 par le Congrès américain (loi sur la croissance et les opportunités de développement en Afrique). Elle permet aux pays de l'Afrique subsaharienne, éligibles sous certaines conditions, d'exporter sur le marché américain sans droits de douane. https://agoa.info/images/documents/2385/AGOA_legal_text.pdf

¹⁵ Le TEC-CEDEAO se compose d'une nomenclature tarifaire et statistique (c'est-à-dire la désignation des marchandises au sens du tarif ainsi que leurs numéros de classement ou codes tarifaires) et d'un ensemble de droits et taxes. Les droits et taxes prévus dans le TEC-CEDEAO peuvent avoir un caractère permanent ou un caractère temporaire.

des délocalisations industrielles des années 1970-1980 en provenance d'Europe, souligne Bost (2011) en faisant une analyse entre les cas du Sénégal, du Ghana, du Nigeria et du Togo. Les entreprises éligibles aux ZFI ont été étendues en 2004 à celles du secteur des téléseuices et la possibilité a été offerte aux entreprises installées de se regrouper dans le cadre d'une gestion privée de leur aire d'implantation (loi 2004-11 du 6 février 2004), mais ces mesures ont été de faible effet sur le développement des ZFI.

En 2007, le gouvernement a adopté une loi¹⁶ créant une zone économique spéciale intégrée (ZESI) à Dakar, avec l'ambition qu'elle contribue à hisser le Sénégal « au rang d'acteur compétitif de classe internationale pour attirer les investissements et bénéficier pleinement de la dynamique et de l'évolution du commerce international ». La ZESI a cependant connu un faible déploiement et ses résultats ont été très en deçà des objectifs poursuivis. Dans l'exposé des motifs de la loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 créant les ZES au Sénégal, il est dit que la faiblesse de ces résultats est due principalement à l'imprécision du cadre de gouvernance de la ZESI et à « *des problèmes d'articulation entre les instances de régulation et les structures opérationnelles qui constituent une source d'insécurité pour les potentiels investisseurs* ». Le caractère limité à une seule zone de la réglementation relative à la ZESI, à l'exclusion de toute autre zone économique qui serait créée au Sénégal, est également souligné comme contrainte. En effet, selon la loi de 2007, une autre loi serait nécessaire pour la mise en place de toute autre ZES.

2. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES ZES AU SENEGAL

2.1 Création et délimitation des ZES au Sénégal

La loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 consacrant la création des zones économiques spéciales au Sénégal trouve ses fondements dans la volonté du gouvernement de corriger les insuffisances de la loi créant la ZESI (2007) et de créer un nouveau cadre de gouvernance applicable à toutes les ZES qui constituent une priorité dans le cadre de la mise en œuvre des orientations stratégiques du PSE.

Toutefois, telle que formulée et au vu de son contexte d'élaboration, cette loi facilite par ailleurs pour le gouvernement un accès au foncier en le soustrayant à toute procédure pouvant être lourde ou contraignante. Ce constat peut être conforté par le fait qu'elle a été promulguée au moment de la finalisation des travaux de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF), dont le rapport portant Document de politique foncière a été remis au chef de l'État en avril 2017 (voir infra 3.3.1).

La loi portant sur les ZES réaménage le cadre institutionnel de la loi n° 2007-16 du 19 février 2007 créant la zone économique spéciale intégrée (ZESI). Elle abroge cette loi tout en maintenant l'existence de la ZESI de Dakar, mais en même temps, elle supprime le caractère limité à une seule zone de la réglementation relative à la ZESI, en élargissant les possibilités de création des ZES sur toute l'étendue du territoire sénégalais.

Selon l'exposé des motifs de cette loi, l'objectif principal de cette politique 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 ». Ces ZES constituent pour le Sénégal « une opportunité de se hisser au rang d'acteur compétitif de classe internationale pour (...) bénéficier pleinement de la dynamique et de l'évolution du commerce international ».

¹⁶ Loi n° 2007-16 du 19 février 2007 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la ZESI.

Cet objectif assez général fait que les secteurs visés dépassent le cadre de l'agriculture et des entreprises de transformation de produits agricoles, contrairement à la loi de 2007. L'une des innovations de la loi de 2017 est justement d'étendre le champ d'application de la loi à toutes les ZES, notamment celles orientées vers le développement de l'agrobusiness, des technologies de l'information et de la communication, du tourisme, de l'offre de services médicaux, d'industries manufacturières et de services. L'article 18 précise que « *quel que soit leur statut, les entreprises de la ZES peuvent entreprendre toute activité économique (...), pourvu que l'activité ne soit ni interdite ni restreinte par la présente loi, les règlements d'application ou toute autre loi applicable* ».

Au Sénégal, une ZES peut être initiée par l'État ou toute autre collectivité publique. De même, le statut de ZES peut être attribué à tout espace objet d'un titre privé, sur requête écrite adressée au ministre chargé de la promotion des investissements, conformément à la loi 2017-06. La ZES est toutefois créée par décret, après approbation d'une étude d'opportunité initiée par le ministre chargé de la promotion des investissements (article 3, loi 2017-06). L'importance de cette étude d'opportunité, dont on imagine aisément le caractère déterminant, est soulignée par l'article 2 du décret 2017-535 portant application de la loi 2017-06 qui en fixe le contenu (encadré 2). Les entreprises autorisées à s'installer dans la ZES doivent réaliser avant installation une étude d'impact environnemental et social (EIES), conformément à la législation sénégalaise, laquelle l'exige de façon générale pour toute entreprise, y compris celles situées dans des ZES (voir section 3.3.7 infra).

Les terrains affectés à des structures de l'État avant l'adoption de la loi portant sur les ZES peuvent être éligibles au régime de ZES¹⁷ par décret, sur proposition du ministre chargé de la promotion des investissements (ministre de l'Économie).

Lesdits terrains sont compris dans l'assiette foncière de la ZES et font l'objet de titres fonciers délivrés par les autorités compétentes. La structure administrative, titulaire du droit, devra requérir de l'administrateur le statut de promoteur, conformément aux dispositions de la loi (article 5, loi 2017-06).

Une fois créée, la ZES relève du domaine de l'État et l'ensemble de ses terres est géré par un administrateur désigné par l'État, en l'occurrence APIX-SA, société anonyme à participation publique majoritaire, qui est chargée de l'administration et de la gestion des ZES. Cependant, contrairement aux autres ZES étudiées, où le promoteur-développeur est soit une entreprise privée soit une entreprise à participation publique majoritaire, dans le cas de Sandiara, la commune demeure le promoteur-développeur en attendant que soit créé un établissement public local. Tout promoteur-développeur tire ses avantages des articles 13, 14, 15 et 16 de la loi 2017-06 qui lui permettent notamment de viabiliser, exploiter les espaces, louer les terrains, assurer l'entretien et la maintenance des espaces, etc.

2.2 Dispositif institutionnel de gouvernance des ZES

La loi créant les ZES prévoit plusieurs acteurs dans le processus d'implantation ou dans la gestion des ZES. Cette loi réaffirme le rôle de APIX-SA, créée en 2007 (loi 2007-13) et chargée de l'administration et de la gestion des zones économiques spéciales. Le ministère chargé de la

¹⁷ Exemple du décret n° 2017-1507 du 25 août 2017 portant admission du Parc industriel intégré de Diamniadio (P2ID) au régime des zones économiques spéciales (ZES). Cette admission a été faite suite à l'adoption des lois n° 2017-06 du 6 janvier 2017 portant sur les zones économiques spéciales et n° 2017-07 du 6 janvier 2017 portant dispositif d'incitation applicable dans les zones économiques spéciales.

promotion des investissements est responsable des orientations stratégiques et de la coordination de la politique de développement des ZES.

Le dispositif institutionnel de gouvernance est organisé autour de quatre entités (articles 8 à 12, loi 2017-06) :

- ▷ le ministère chargé de la promotion des investissements, responsable des orientations stratégiques et de la coordination de la politique de développement des ZES ;
- ▷ le Comité paritaire public-privé, chargé de la régulation, de la médiation et de la conciliation entre les acteurs évoluant dans les ZES ;
- ▷ l'administrateur des zones économiques spéciales (APIX), chargé de l'administration et de la gestion des zones économiques spéciales ;
- ▷ les promoteurs/développeurs, entités économiques ayant signé une convention de promoteur-développeur avec l'autorité compétente et chargés de la promotion, du développement, de l'aménagement et de l'exploitation dans les 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 à qui est dévolu le rôle de « délivrance des agréments aux entreprises » (voir article 12, alinéa 7) et de « facilitation de l'installation » comme en 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 autorisation d'installation). Toutefois, l'article 17 ajoute que cette mission de l'administrateur est menée en conformité avec les règlements d'application. Ce sont 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 par la loi, ces comités sont mis en place et facilitent le travail de l'administrateur.

Le Tableau 2 ci-dessous résume les principales missions des entités chargées de la gouvernance des ZES.

Tableau 2 : Acteurs de la gouvernance des ZES et missions (loi 2017-06)

Entités	Missions
Ministre chargé de la promotion des ZES	Définir les orientations stratégiques pour la mise en œuvre de la politique de développement des différentes ZES. Veiller à l'amélioration continue du cadre normatif. Assurer la bonne coordination entre l'administrateur et les services de l'État, notamment en matière fiscale et douanière, de commerce, de sécurité et d'immigration, en conformité avec les protocoles d'accord respectifs.
Comité paritaire public-privé	Émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques publiques liées au développement des ZES. Prendre en charge la régulation, la médiation et la conciliation entre les acteurs évoluant dans les ZES. Se prononcer, à titre amiable, sur les recours portés à sa connaissance dans la

Entités	Missions
	gestion des ZES et relatifs aux litiges entre les différents acteurs, concernant les agréments, permis, autorisations, attributions foncières, etc., selon des modalités définies par le décret no 2017-534 du 13 avril 2017 18.
L'administrateur	<p>Attirer des investissements pour stimuler la production de biens et services et la création d'emplois dans les divers secteurs économiques, notamment dans les secteurs industriels, commerciaux, logistiques, des services, du tourisme et de l'aménagement résidentiel.</p> <p>Développer et promouvoir un environnement des affaires et une qualité de vie en conformité avec les meilleures pratiques internationales dans les ZES.</p> <p>Conclure des protocoles d'accord, chaque fois que nécessaire, avec les autres ministères et autorités afin de créer un environnement propice aux investissements et aux affaires dans la ZES.</p> <p>S'assurer que la délimitation et l'aménagement de la ZES sont conformes aux lois et règlements en vigueur.</p> <p>Administrer la ZES à travers un guichet unique et un centre de services en conformité avec les règlements.</p> <p>Assurer le rôle d'interface entre les entreprises de la ZES et l'administration centrale et les services publics.</p> <p>Délivrer tous les agréments, permis et autorisations aux entreprises de la ZES.</p> <p>Surveiller les entreprises de la ZES ainsi que leurs activités au sein de la ZES, incluant celles des services collectifs.</p> <p>Fournir directement, ou à travers des tiers, les services collectifs dans la ZES.</p> <p>Percevoir, au nom de l'État, des redevances ou frais pour tous les agréments, permis et autorisations accordés et pour tout autre service offert.</p> <p>Gérer les terrains de la ZES qui lui sont affectés par tout moyen qu'il considère comme nécessaire afin d'atteindre les objectifs, conformément à la présente loi.</p> <p>Élaborer des règlements d'application en conformité avec les procédures administratives pour l'application de la présente loi dans le périmètre des ZES.</p> <p>Modifier, suspendre, retirer, révoquer ou annuler les agréments, permis, autorisations en conformité avec les règlements d'application.</p> <p>Conclure des conventions avec un ou plusieurs promoteurs/développeurs pour la réalisation du plan d'aménagement incluant le développement et la viabilisation de l'espace concerné, la fourniture des services collectifs et la gestion de la ZES.</p> <p>Délivrer des permis en rapport avec les services compétents de l'État, pour la construction des bâtiments et autres équipements dans la ZES.</p> <p>Établir et mettre en œuvre un plan d'occupation des terres de la ZES et un plan de délimitation en conformité avec le schéma d'aménagement et en rapport avec les autorités compétentes de l'urbanisme.</p> <p>Délivrer ou faire délivrer les certificats d'origine.</p> <p>S'assurer que toutes les opérations des entreprises de la ZES sont conformes à la présente loi.</p> <p>Mettre en place, soit directement, soit à travers des tiers, une stratégie de gestion des</p>

¹⁸ Décret non disponible sur le site du gouvernement.

Entités	Missions
	risques et catastrophes dans la ZES. Exercer toute autre fonction qui lui est attribuée par les lois ou règlements en vue d'assurer une administration efficace de la ZES et d'atteindre les objectifs de la présente loi.
Promoteurs / développeurs	Construire des bâtiments ou d'autres biens et développer des infrastructures dans la ZES. Louer, sous-louer ou disposer de tous les biens sous son contrôle, incluant tous les terrains de la ZES, les bâtiments et infrastructures, librement et en conformité avec la convention de promoteur-développeur. Fournir des services dans la ZES, conformément aux besoins des entreprises de la ZES et d'après des prix négociés. Promouvoir la ZES, en utilisant tous les moyens nécessaires, auprès des investisseurs locaux et étrangers. Assurer la bonne gestion des espaces qui leur sont attribués, notamment leur entretien et maintenance. Conclure des contrats avec des tiers pour le développement, la viabilisation et la gestion de l'espace qui leur est dévolu, ainsi que pour l'offre de services. Exercer tout autre droit, entreprendre toute autre activité autorisée par la présente loi, les règlements d'application et par la convention de promoteur-développeur.

L'article 35 du décret n° 2017-535 du 13 avril 2017 portant application de la loi 2017-06 prévoit dans les ZES **des guichets uniques**, destinés à offrir aux entreprises des services de proximité avec une rapidité dans les opérations et autres formalités administratives. **Ces guichets uniques fournissent aux entreprises, de manière accélérée, des services d'intermédiation simplifiés.**

3. REGIMES JURIDIQUES APPLICABLES AUX ZES

Au regard du PSE et de la politique libérale du gouvernement, les ZES se veulent des espaces d'accueil d'activités économiques ayant pour vocation d'offrir un ensemble d'infrastructures et de services qui assurent aux entreprises les meilleures conditions d'exercice de leurs activités. L'objectif de ces espaces, clairement décliné par les autorités, est d'attirer davantage les investisseurs potentiels vers la destination Sénégal, par la mise en place d'un cadre juridique et fiscal favorable. Les dispositions juridiques définies et applicables aux ZES dérogent ainsi aux règles usuelles appliquées sur le territoire national, dans le but d'attirer les investissements et de favoriser la sécurité ainsi que la compétitivité des investisseurs. Ces dispositions concernent principalement les domaines foncier, fiscal et la législation du travail.

3.1 Régime foncier des ZES et implications pour les occupations coutumières

> Un régime foncier d'exception

Le décret de création de chaque ZES en précise les limites qui peuvent englober des terres relevant initialement de statuts juridiques différents. Mais une fois la ZES créée, toutes les terres incluses dans son périmètre sont réputées d'utilité publique. Elles sont incorporées dans le domaine privé de l'État après immatriculation, en vertu de l'article 4 de la loi n° 2017-07 du

6 janvier 2017 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** ».

Le caractère d'utilité publique est attaché en principe à toute ZES (sauf celles reconnues sur un périmètre privé appartenant à un particulier et faisant l'objet d'un titre foncier, article 3, décret n° 2017-1174 du 2 juin 2017 portant application de la loi 2017-07). En conséquence, les terres des ZES, appartenant initialement au domaine public ou au domaine national, sont toutes immatriculées et incorporées dans le domaine privé de l'État et ce dernier en transfère la gestion à l'administrateur. L'attribution des terres des ZES aux entreprises qui y sont accueillies s'effectue sous la forme de bail emphytéotique de 25 ans renouvelable, délivré par l'administrateur de la ZES.

Le régime foncier des ZES est ainsi 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 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. À travers le décret portant création d'une ZES, qui vaut utilité publique, l'État se facilite la tâche et s'affranchit de toute autre démarche relative à une déclaration d'utilité publique (loi n° 76-67 du 2 juillet 1976 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Une protection spéciale est accordée à toute propriété privée au sein des ZES (article 6 de la loi 2017-07). En effet, l'État assure le droit à la propriété privée de tout bien, ainsi que la protection de tout attribut et tout aspect du droit de propriété privée, dans la ZES. Cette protection s'applique en particulier à l'occupation et à la possession de tous les droits de propriété et biens privés situés dans une ZES, y compris les investissements. Ces droits font l'objet d'une protection contre toute décision administrative ou réglementaire, directe ou indirecte, qui est arbitraire et/ou discriminatoire. La seule exception prévue est l'expropriation pour cause d'utilité publique, sur une base non discriminatoire et prise dans le cadre des conditions prévues par la législation sénégalaise. Et même dans cette hypothèse d'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'une nationalisation, « la personne concernée par la mesure bénéficie d'une prompt, juste, effective et préalable indemnisation ».

Il faut ainsi relever tout l'effort que le législateur sénégalais a déployé pour protéger l'investisseur implanté dans une ZES. En effet, au moment où la Constitution du Sénégal, en son article 15, parle de « juste et préalable indemnité » en cas de nécessité publique légalement constatée pour porter atteinte à un droit de propriété, le législateur parle dans le cadre d'une ZES d'une « prompt, juste, effective et préalable indemnisation ». En utilisant même un style redondant, le législateur ajoute que « l'indemnisation est versée sans délai ». Toutefois, l'État ou l'administrateur peuvent prendre dans les ZES des décisions administratives non discriminatoires et motivées par la protection du bien-être social comme la santé publique, la sécurité et la protection de l'environnement.

> *Des possibilités d'extension spatiale non encadrées du périmètre des ZES*

Les terres de ZES sont réparties en deux zones, A et B. La zone A est réputée hors du territoire douanier national pour les entreprises exonérées et est sécurisée par les textes qui régissent les

ZES. Elle est déterminée par l'administrateur des ZES en relation avec les services compétents de l'État. En d'autres termes, les entreprises de la zone A ne sont pas régies par le droit douanier sénégalais. Autrement dit, les règles de droit commun (taxes douanières, taxes d'importation, etc.) ne leur sont pas appliquées et elles sont éligibles à tous les avantages douaniers et fiscaux accordés par la loi, alors que tel n'est pas le cas pour les entreprises de la zone B qui sont régies par le droit commun. Les terres de la ZES ne faisant pas partie de la zone A constituent la zone B. Cette zone fait partie du territoire douanier national, exclusivement régi par le droit douanier national.

Au-delà de cette distinction liée aux exonérations, les textes portant sur les ZES aménagent une certaine élasticité « superficielle » de ces zones. En effet, l'article 4 de la loi 2017-06 (de même que l'article 5 de la loi 2017-07) dispose que le périmètre d'une ZES existante peut être étendu par décret sur des superficies contiguës à ladite zone. L'administrateur de la ZES peut étendre à tout moment, si nécessaire, le périmètre de la zone A en désignant des terrains complémentaires provenant de la zone B pour être utilisés dans la zone A, afin de remplir les objectifs de la ZES (article 7, loi 2017-06).

Toutefois, ces textes ne précisent aucune limitation pour la superficie d'extension de la ZES. En outre, et sans pour autant définir ce qu'il faut entendre par droits fondamentaux des populations locales, l'article 39 du décret portant application de la loi 2017-06 précise que l'établissement, l'exploitation et l'extension de toute ZES se font dans le respect des droits fondamentaux des populations locales, en particulier des droits de tous les groupes vulnérables. L'article 40 dudit décret renchérit et note qu'avant toute création ou extension d'une ZES, la structure chargée de l'étude d'opportunité, en coordination avec les autorités compétentes, doit procéder à des consultations préalables auprès des populations concernées.

> *Régime foncier des ZES, occupations coutumières et indemnisation des populations affectées*

Les dispositions foncières sur lesquelles s'appuie l'État pour immatriculer les terres et les verser dans l'emprise des ZES ne sont ni nouvelles ni spécifiques aux ZES. Elles se singularisent plutôt par la rapidité de leur mise en œuvre et par le raccourci évitant la procédure de déclaration d'utilité publique, dès lors que le décret de création de la ZES vaut utilité publique.

Cependant, deux dispositions fondamentales dans le droit existant remettent en cause les occupations coutumières, face à des opérations initiées par l'État, qu'il s'agisse des ZES ou non :

- ▷ en vertu de la loi sur le domaine national et du décret 72-1288 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres de la zone des terroirs, les occupants du domaine national (même disposant d'un titre officiel d'occupation tel qu'une affectation) ne détiennent qu'un droit d'usage, inaliénable et intransmissible (article 3, décret 72-1288) ;
- ▷ l'article 423 du Code pénal prévoit des peines d'emprisonnement allant de six mois à trois ans et une amende qui ne saurait être inférieure à 50 000 francs, pour quiconque aura occupé sans droit une terre faisant partie du domaine national ou immatriculée au nom de l'État ou d'une collectivité publique. Autrement dit, la majeure partie des terres occupées coutumièrement sont frappées de ces dispositions.

En résumé, la législation foncière sénégalaise ne prévoit pas (en principe) l'obligation de reconnaître et de respecter les droits fonciers légitimes des populations locales, et devrait légalement sanctionner les occupations coutumières sans autorisation d'occupation qui se perpétuent. L'article 15 de la loi sur le domaine national (64-46) rappelle par contre que « les

personnes occupant et exploitant personnellement des terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continueront à les occuper et à les exploiter ». Cependant, cette disposition de la loi est destinée uniquement à la personne qui occupait et exploitait au moment de l'entrée en vigueur de la loi en 1964. En cas de décès de cette personne, les descendants doivent se rapprocher de la collectivité territoriale pour les formalités de réaffectation à leur profit. En dehors de ces situations spécifiques et marginales, toutes les terres coutumières non exploitées échappent d'office à leurs détenteurs coutumiers.

Mais aujourd'hui, le caractère inadapté, voire obsolète de certains aspects de la loi sur le domaine national est reconnu par tous ; ce qui justifie les tentatives de réformes foncières entreprises depuis 1996. Au demeurant, cette situation est en déphasage avec l'évolution de la jurisprudence et des nouveaux instruments internationaux protégeant les droits légitimes des populations locales. Par exemple, les Directives volontaires¹⁹ auxquelles a souscrit l'État du Sénégal prévoient au moins deux principes généraux qui vont à l'encontre de la loi sur le domaine national, à savoir : i) « 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 », et ii) « promouvoir et faciliter l'exercice des droits fonciers légitimes ». Selon ce principe, l'État devrait plutôt prendre des mesures concrètes pour promouvoir et faciliter le plein exercice de tous ces droits fonciers.

Il convient cependant de reconnaître un début de prise en compte des droits locaux apporté par la réglementation sur les ZES. Si cette loi en son article 12 prévoit juste « le développement et la promotion de l'environnement des affaires », l'article 39 du décret portant application de la loi 2017-06 exige le respect des droits fondamentaux y inclus les droits fonciers des populations locales et des groupes sociaux vulnérables à travers l'article 40 qui exige des « consultations préalables auprès des populations concernées » avant toute mobilisation des terres pour cause d'utilité publique par l'État. Normalement, ces considérations devraient être bien prises en compte et mises en exergue dans les études d'opportunité préalables à la création de toute ZES. Mais il faut avouer que ce décret ne va pas plus loin, car il ne précise pas ce qu'il faut entendre par « droits fondamentaux » et ne donne aucune indication, si jamais les « populations concernées » qui ont été consultées rejettent ou émettent des réserves sérieuses sur le projet de création de la ZES. Apparemment, ces consultations préalables ne constitueraient qu'une simple formalité à accomplir dans la procédure de création.

> *Indemnisation des impactés en vue de la mise en place de la ZES*

Puisque le périmètre d'une ZES peut englober des terres relevant de domaines et de types d'occupation différents, la question de l'indemnisation des victimes de perte de terres consécutive à la création d'une ZES se pose et dépend du statut juridique de la parcelle concernée. Il existe, selon ce statut juridique, une différence fondamentale dans les procédures et les taux de dédommagement.

Si la parcelle relève du domaine privé de la personne impactée (titre foncier, bail...), la loi n° 76-67 du 2 juillet 1976, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique, s'applique. Partant, suite à la déclaration de l'utilité publique, un décret prononce le retrait des titres d'occupation, fixe le montant des indemnités, en ordonne le paiement ou la consignation. Le montant de ces indemnités est fixé par une

¹⁹ 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.

commission ad hoc. En cas de contestation du montant proposé, le juge des expropriations peut être saisi en énonçant dans l'assignation le montant des indemnités réclamées.

S'il s'agit d'une terre du domaine national, l'opération est encadrée par le décret 64-573 du 30 juillet 1964 relatif aux conditions d'application de la loi 64-46 du 17 juin 1964. Selon l'article 31, 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 existants dans la zone atteinte et réalisés par les affectataires. Dans ce cas de figure, les personnes impactées n'ont juridiquement pas droit à une indemnisation sur la terre occupée mais uniquement sur les réalisations ou impenses faites sur la terre. À l'opposé, les détenteurs de titres fonciers bénéficieraient d'une indemnité établie aussi bien sur les constructions que sur la valeur du support foncier.

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 les faits, on constate souvent une volonté des autorités d'éviter l'appauvrissement des populations en indemnisant tous les occupants évincés. Ce fonctionnement (sans fondement juridique) est plus proche de l'évolution des pratiques internationales que de la législation foncière nationale en vigueur et découle souvent d'une exigence des bailleurs qui accompagnent l'État dans la mise en place de programmes infrastructurels ou de développement. Mais il faut reconnaître qu'en pareil cas, le principe de la réparation peut ne pas se faire exclusivement en argent. Le décret qui prononce la désaffectation de la zone et qui fixe le montant des indemnités peut prévoir, le cas échéant, un programme de réinstallation de la population dépossédée (article 34, décret 64-573). Cela veut dire que la réparation du dommage peut être effectuée en nature (par exemple, attribution d'un terrain). Certains impactés par l'aménagement du nouvel aéroport international ainsi que du train express régional ont bénéficié de cette politique de réinstallation.

3.2 Régime fiscal et douanier

Pour être attractives pour les investisseurs, les ZES bénéficient de faveurs et de régimes dérogatoires qui en font de véritables enclaves au sein du territoire national. Dans les ZES, les entreprises exonérées sont éligibles à divers avantages douaniers et fiscaux conformément à la loi 2017-07. Alors qu'au plan national le taux de l'impôt sur les sociétés est fixé à 30 % du bénéfice imposable (article 36 du Code général des impôts), les entreprises admises au régime des ZES sont soumises à un taux de 15 %. De plus, ces entreprises ne paient pas les impôts et taxes collectés au profit de l'État ou des collectivités publiques ou organismes assimilés, nationaux ou locaux. Le Tableau 3 ci-dessous met en exergue certains éléments des régimes spéciaux destinés à l'incitation à l'investissement dans les ZES.

Toutefois, certaines entreprises implantées dans les ZES ne bénéficient d'aucun des avantages douaniers ou fiscaux accordés par cette loi, elles sont dites non exonérées. Il s'agit des entreprises ayant pour objet l'hydrocarbure ou qui exercent des activités bancaires, financières ou d'assurances dans la zone A, à l'exception de celles dont l'activité est exclusivement destinée à l'exportation. De même, les entreprises d'une ZES, titulaires d'une licence d'opérateur de réseau de télécommunication, sont non exonérées (sauf si la totalité de leur clientèle est étrangère (article 11, décret d'application loi 2017-07).

Cependant, les marchandises livrées dans la zone A et destinées aux entreprises non exonérées sont soumises à la réglementation fiscale et douanière de droit commun.

Tableau 3 : Régimes fiscaux et douaniers spéciaux, protection de la propriété et régime dérogatoire au droit du travail applicables aux ZES au Sénégal (loi 2017-07) (énumération non exhaustive)

Domaines	Dispositions
Durée des avantages	Les avantages offerts aux entreprises éligibles dans la ZES sont garantis par l'État pour une période de 25 ans renouvelable une seule fois.
Protection de la propriété privée	<p>L'État assure le droit à la propriété privée de tout bien, ainsi que la protection de tout attribut et tout aspect du droit de propriété privée, dans la ZES.</p> <p>Tous les biens privés, y compris un investissement dans la ZES, font l'objet d'une protection contre toute décision administrative ou réglementaire, directe ou indirecte, qui est arbitraire et/ou discriminatoire.</p> <p>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.</p> <p>En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, la personne concernée par la mesure bénéficie d'une prompte, juste, effective et préalable indemnisation.</p>
Régime fiscal et douanier	<p>Les entreprises exonérées bénéficient du droit d'admission en franchise de tous droits et taxes douanières 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 des prélèvements communautaires²⁰.</p> <p>Les entreprises exonérées sont soumises à un impôt sur les sociétés au taux de 15 % (contre 30 % pour les autres) sur leur bénéfice imposable déterminé conformément aux dispositions du Code général des impôts.</p> <p>Dans le cas où une entreprise exonérée réalise une partie de son chiffre d'affaires sur le territoire douanier national, il lui est appliqué une taxe supplémentaire de 3 % sur cette partie du chiffre d'affaires réalisé à l'intérieur des frontières.</p> <p>Les entreprises exonérées sont exemptées du paiement des impôts et taxes collectés au profit du budget de l'État ou des collectivités publiques ou organismes assimilés, nationaux ou locaux.</p>
Régime dérogatoire au droit du travail	<p>Les dérogations prévues par le Code du travail, les textes réglementaires pris pour son application ainsi que les conventions collectives de travail sont applicables aux entreprises de la ZES.</p> <p>Toute entreprise de la ZES bénéficie du droit d'employer du personnel de nationalité étrangère et de nationalité sénégalaise.</p> <p>Les entreprises exonérées peuvent conclure avec le même travailleur, à compter de la date d'agrément, plusieurs contrats de travail à durée déterminée, pendant une période de cinq ans.</p>

²⁰ Il s'agit des taxes dites prélèvements communautaires de solidarité (PCS) sur les biens et marchandises importés des pays tiers de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) et de la CEDEAO, destinées au financement de ces institutions et à leurs programmes.

En matière de réglementation des changes, l'article 13 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, les salaires, les paiements résultant de la livraison de marchandises, les cotisations et indemnités des assurances sociales, pensions et rentes résultant d'un contrat de travail, les intérêts et dividendes, les parts et bénéfices des sociétés, les bénéfices d'exploitation des entreprises...). Enfin, toutes les personnes physiques et morales travaillant dans la ZES peuvent solliciter l'ouverture d'un compte en devises étrangères.

3.3 Dispositions dérogatoires à la législation du travail

Le droit du travail applicable dans les ZES déroge aussi à la législation du travail (régime de droit commun). Plusieurs avantages et facilités sont accordés aux entreprises. Si cela est de nature à augmenter la compétitivité de l'entreprise, il n'en reste pas moins qu'ils contribuent parallèlement à fragiliser parfois les droits des travailleurs.

L'article 14 de la loi n° 2017-07 du 6 janvier 2017 accorde aux entreprises des ZES une série de règles dérogatoires à celles communes en matière de droit du travail.

Les dérogations accordées à ces entreprises des ZES touchent presque tous les secteurs de la législation du travail²¹. Nous pouvons citer les plus saillantes :

- ▷ L'entreprise ZES n'est pas tenue de respecter la durée légale du travail de 40 heures par semaine prévue par l'article 135 du Code du travail. Elle peut appliquer une durée supérieure ou inférieure à 40 heures, en fonction de ses besoins²².
- ▷ Pour plus de souplesse, la ZES n'est pas tenue de respecter les dispositions du Code du travail relatives aux conditions d'un contrat à durée déterminée (CDD). Alors qu'un CDD ne peut être conclu (en principe) pour une durée supérieure à deux ans (article 44), la possibilité de dépasser cette durée contractuelle est accordée à l'entreprise ZES. 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.
- ▷ 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 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.
- ▷ 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).

²¹ À noter qu'au niveau international, il y a des pays où des régimes dérogatoires s'appliquent, mais d'autres ont réduit voire éliminé les différences en matière de travail. Voir par exemple Cotula et Mouan, 2021.

²² Au Sénégal, les dispositions relatives aux conditions de travail ne peuvent pas être entièrement harmonisées au niveau national et dans toutes les branches d'activités. 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.

Or toute entreprise ZES peut signer le nombre de CDD souhaité, même si elle doit le faire dans une période limitée à cinq ans.

Ces dérogations sont de nature à attirer les investisseurs conformément à l'exposé des motifs de la loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 sur les ZES. Tous les principes et dispositions juridiques qui peuvent être considérés comme une lourdeur ou une contrainte sont levés au profit de l'entreprise ZES.

3.4 Autres avantages accordés aux entreprises dans les ZES

Les entreprises des ZES bénéficient d'une libéralisation de la vente et de l'achat de l'électricité. L'article 15 de la loi 2017-07 autorise ces entreprises à acheter de l'électricité destinée à leur consommation propre, auprès de producteurs indépendants. Toutefois, les frais de transport et/ou de distribution de l'électricité sont supportés par l'acheteur le cas échéant.

D'après les textes sur l'électricité au Sénégal²³, la Société nationale d'électricité (SENELEC) a le monopole de l'achat en gros, du transport et de la vente de l'électricité. Cependant, une large place est accordée au secteur privé, tant dans la production que dans la distribution et la vente, avec signature de contrats de concession. Les entreprises de la ZES sont autorisées à choisir librement leur fournisseur.

Concernant la réglementation des changes, l'article 13 de la loi 2017-07 permet à toutes les personnes physiques et morales d'exécuter leurs paiements courants ou opérations en capital à destination de l'étranger selon le principe de la liberté par les intermédiaires agréés. Ces opérations peuvent inclure notamment :

- ▷ le transfert des sommes nécessaires à l'amortissement contractuel des dettes ainsi qu'au remboursement des crédits à court terme consentis pour le financement d'opérations commerciales et industrielles ;
- ▷ le transfert du produit de la liquidation d'investissements ou de la vente de valeurs mobilières étrangères par les non-résidents ;
- ▷ les paiements résultant de la livraison de marchandises, les frais de services portuaires, d'entrepôt, de magasinage, de dédouanement, de douane et tous autres frais accessoires du trafic de marchandises ;
- ▷ les salaires, traitements et honoraires, cotisations et indemnités des assurances sociales, pensions et rentes résultant d'un contrat de travail, d'emploi ou de louage de services ou ayant un caractère de dette publique ;
- ▷ les droits et redevances de brevet, licences et marques de fabrique, droits d'auteur, redevances d'exploitation cinématographiques et autres ;
- ▷ les intérêts et dividendes, parts et bénéfices des sociétés de capitaux ou de personnes, intérêts hypothécaires ou de titres immobiliers, loyers et fermages, bénéfices d'exploitation des entreprises, pensions et rentes découlant d'un contrat d'assurance-vie ainsi que toute autre rémunération périodique en capital.

²³ Conformément aux dispositions de la loi 98-29 du 14 avril 1998 relative au secteur de l'électricité, la SENELEC a pour objet la production, le transport, la distribution, l'achat et la vente en gros et au détail, l'importation et l'exportation de l'énergie électrique.

Par ailleurs, toutes les personnes physiques et morales travaillant dans la ZES peuvent solliciter l'ouverture d'un compte en devises étrangères conformément à la réglementation en vigueur. L'État du Sénégal ou l'administrateur ne peuvent prendre aucune décision administrative ou réglementaire discriminatoire à l'encontre des entreprises. Toute décision doit être motivée par la protection du bien-être social comme la santé publique, la sécurité et la protection de l'environnement (article 6, loi 2017-07).

3.5 Obligations majeures des entreprises dans une ZES

La législation en vigueur prévoit un certain nombre d'obligations pour les entreprises dans les ZES (article 24 du décret 2017-535). Ces entreprises doivent notamment : prévoir des mécanismes de renforcement des capacités des employés ; s'acquitter de leurs redevances, loyers et autres frais liés à leur installation ; conserver tous leurs états financiers et comptables ; soumettre à l'administrateur un rapport annuel (4 mois après la clôture annuelle des comptes) fournissant les informations sur le volume des investissements réalisés ou entrepris, l'état d'exécution des engagements souscrits, le volume des importations et exportations et des ventes dans le territoire douanier national. L'intérêt de la première obligation est que les entreprises sont tenues de renforcer les capacités de leurs employés. Elle se justifie par l'état des lieux alarmant avant la création des ZES où seuls 16 % des entreprises assuraient à leur personnel une formation, selon les données de la Chambre de commerce et d'industrie de Dakar publiées en 2014. Cette disposition permet donc en principe de mettre en phase les employés avec l'évolution fulgurante des connaissances, des techniques et des méthodes nouvelles. Cependant, c'est une obligation difficile à contrôler parce que le décret se limite à la rendre obligatoire et maintenant il appartient à l'entreprise et au personnel d'exprimer les besoins et de dérouler un plan de renforcement de capacités.

Si l'entreprise ne respecte pas ces obligations, des sanctions prévues par l'article 26 de ce décret peuvent s'appliquer. L'administrateur peut, selon le cas, prononcer une suspension, un retrait ou une annulation des avantages fiscaux et douaniers, une révocation de l'autorisation d'installation, etc.

En outre, toute entreprise de la ZES a une obligation de mettre en valeur les terrains mis à sa disposition, dans les délais requis mentionnés dans l'autorisation d'installation (les mêmes sanctions de l'article 26 du décret 2017-535 sont applicables le cas échéant). 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 2017-06). Toute interruption volontaire, sans autorisation préalable, peut entraîner la révocation de son autorisation d'installation.

L'entreprise de la ZES est aussi soumise à des mesures relatives à la protection de l'environnement. L'article 37 du décret 2017-535 portant application de la loi 2017-06 sur les ZES dispose qu'avant toute installation dans une ZES, l'entreprise doit réaliser 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 (article 38). Cette règle est aussi appliquée en général pour toutes les installations classées de catégorie A (citées par le Code de l'environnement). Cette disposition relative aux EIES n'est pas en réalité spécifique aux ZES. Elle est adossée au Code de l'environnement.

Dans le même sillage, les textes (article 18 de la loi 2017-06) interdisent à toute entreprise installée dans une ZES de mener des activités non autorisées par la réglementation des ZES ou par toute autre loi applicable. En outre, l'administrateur peut interdire 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 contrebande.

Un contrôle annuel est exercé sur les entreprises par les services compétents de l'État pour vérifier si l'entreprise respecte toutes les dispositions relatives à la législation en vigueur et aux contrats signés. Selon l'article 3 de la loi 2017-07, l'agrément accordé aux entreprises exonérées peut faire l'objet de retrait pour non-respect des critères d'éligibilité, notamment celui relatif au seuil d'exportation. Enfin, au-delà de la période de 25 ans qui ne peut être renouvelée qu'une seule fois, les entreprises exonérées perdent les avantages accordés et restent assujetties au régime fiscal et douanier de droit commun (article 1 du décret no 2017-1174 du 2 juin 2017 portant application de la loi no 2017-07).

IV. MISE EN ŒUVRE ET RÉALISATION DES ZES AU SÉNÉGAL

Comme mentionné ci-dessus, l'étude a porté sur trois ZES : la ZES de Sandiara, la ZES intégrée de Diass et le Parc industriel intégré de Diamniadio. À noter que le maire de la commune de Sandiara, par ailleurs conseiller technique du président de la République, a déclaré qu'« *il ne faut pas se contenter de trois ZES ; à terme, il faut faire de tout le Sénégal une ZES.* »²⁴

1. SANDIARA : UNE ZES BATIE A PARTIR D'UNE INITIATIVE LOCALE

Cette section revient sur les conditions de création de la ZES de Sandiara et synthétise les résultats des enquêtes réalisées sur le terrain auprès des différentes cibles :

- ▷ de la commune de Sandiara ;
- ▷ des entreprises de la ZES ;
- ▷ des populations impactées par la ZES ;
- ▷ des travailleurs de la ZES ;
- ▷ et des services administratifs et techniques impliqués dans la mise en œuvre de la ZES.

Photo 1 : Maquette de la ZES de Sandiara



Image virtuelle présentant la ZES de Sandiara, APIX SA : <https://investinsenegal.com/zones-economiques/>

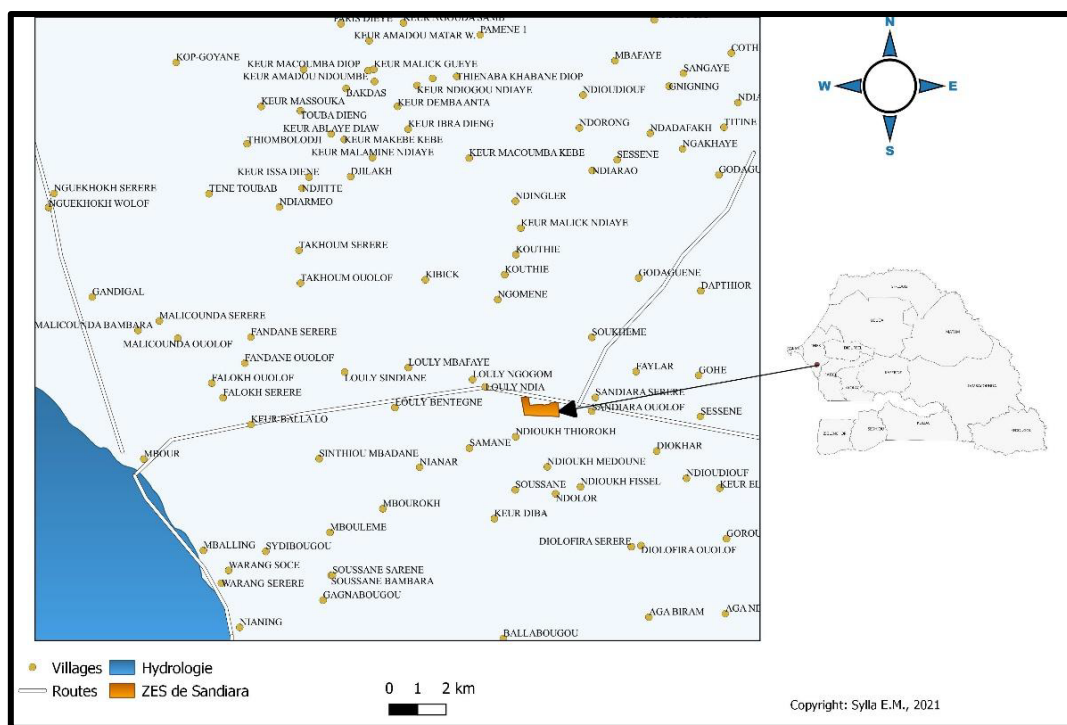
²⁴ https://www.lejecos.com/NOUVELLE-ZONE-ECONOMIQUE-SPECIALE-Sandiara-veut-devenir-la-prochaine-Silicon-Valley-d-Afrique_a12197.html

1.1 Une admission au régime ZES plutôt qu'une création

La commune de Sandiara se situe dans le département de Mbour (région de Thiès) à 100 km de Dakar, la capitale sénégalaise, sur la route nationale n° 1 (Figure 5). Elle compte 22 villages officiels et 8 hameaux. Sa population est de 28 430 habitants avec une superficie de 198,2 km². L'agriculture et l'élevage y sont les principales activités²⁵.

Il faut rappeler que ce qui constitue aujourd'hui la ZES de Sandiara a été d'abord une zone industrielle créée par la mairie de Sandiara pour attirer des investisseurs et créer des emplois. C'est sur délibération du conseil municipal datant de 2015 que cette zone industrielle a été créée sur « 50 ha avec une capacité d'accueil de 30 unités industrielles ». La gestion devait être confiée à une société mixte de gestion et de promotion de la zone industrielle créée par le maire. Cette initiative s'inscrivait dans le Plan Sandiara émergent (déclinaison locale du PSE²⁶) calé sur la période 2014-2025 qui a été lancé le 13 avril 2014 avec comme slogan « *le progrès pour tous, le bonheur pour chacun dans le Sandiara 2025* ». Ce plan comprend douze projets. La zone industrielle constitue l'un de ces projets phares.

Figure 5 : Situation de la ZES de Sandiara



²⁵ Source : site de la mairie, <http://www.communedesandiara.com/42-equipe-municipale-sous-titre.html>

²⁶ Le Plan de Sandiara émergent repose entre autres sur le développement de l'industrie à l'échelle locale via la mise en place d'une ZES ayant pour vocation le développement d'activités numériques et industrielles non polluantes, essentiellement orientées vers l'exportation, l'import-substitution et la création d'emploi. Pour le maire de Sandiara, « le Sénégal travaille à avoir dix à vingt ZES au regard du rôle que ces plateformes peuvent jouer dans la matérialisation de la politique industrielle déclinée dans le Plan Sénégal émergent. Il ne faut pas se contenter de trois ZES ; à terme, il faut faire de tout le Sénégal une ZES ». https://www.lejecos.com/NOUVELLE-ZONE-ECONOMIQUE-SPECIALE-Sandiara-veut-devenir-la-prochaine-Silicon-Valley-d-Afrique_a12197.html

Le maire de la commune, par ailleurs conseiller technique du président de la République et totalement acquis à la politique libérale de l'État, a saisi l'opportunité du PSE et de la loi créant les ZES pour faire admettre la zone industrielle initiale de Sandiara au régime des ZES. Ce processus a été réalisé à travers le décret n° 2017-2189 du 2 novembre 2017, qui classe la zone industrielle dans le régime des ZES sur une superficie de 100 hectares, dont une première phase de mise en œuvre sur 50 hectares. Le Tableau 4 tiré du plan de développement communal (PDC) de Sandiara en 2018 présente quelques chiffres clés par rapport à ce qui est déjà fait et ce qui est prévu en termes d'investissement, de nombre d'entreprises et d'emplois.

Tableau 4 : La ZES de Sandiara en chiffres (plan de développement communal 2018)

Promoteur-développeur	FONSIS / Commune de Sandiara
Coût de l'aménagement	30 milliards de francs CFA (soit 45 millions d'euros)
Démarrage des activités	2015
Montant des investissements attendus	100 milliards de F CFA (152 millions d'euros)
Montant des investissements déjà réalisés par les entreprises installées dans la zone	21,5 milliards de F CFA (32 millions d'euros) pour Zalar, 18 milliards de F CFA (27 millions d'euros) pour Omega, 2 milliards de F CFA (3 millions d'euros) pour Pelagic, 500 millions de F CFA pour Ocedis EXPORT, 1 milliard de F CFA pour Finish Profiles
Nombre d'entreprises prévues	60
Nombre d'emplois prévus	20 000
Nombres d'emplois déjà créés	500

En décembre 2019, la municipalité de Sandiara et l'Agence pour la promotion des investissements et grands travaux (APIX) ont signé une convention de partenariat pour la gestion de la zone économique spéciale de Sandiara²⁷. Cette convention permettra de promouvoir les investissements directs étrangers ainsi que les investissements privés sénégalais dans la ZES. À l'occasion de cette signature, le maire s'est félicité des activités menées dans la ZES qui ont contribué de « *manière exponentielle au budget de la commune qui est passé au cours des cinq dernières années de 65 millions de francs CFA en 2014 à 900 millions en 2019*²⁸ ».

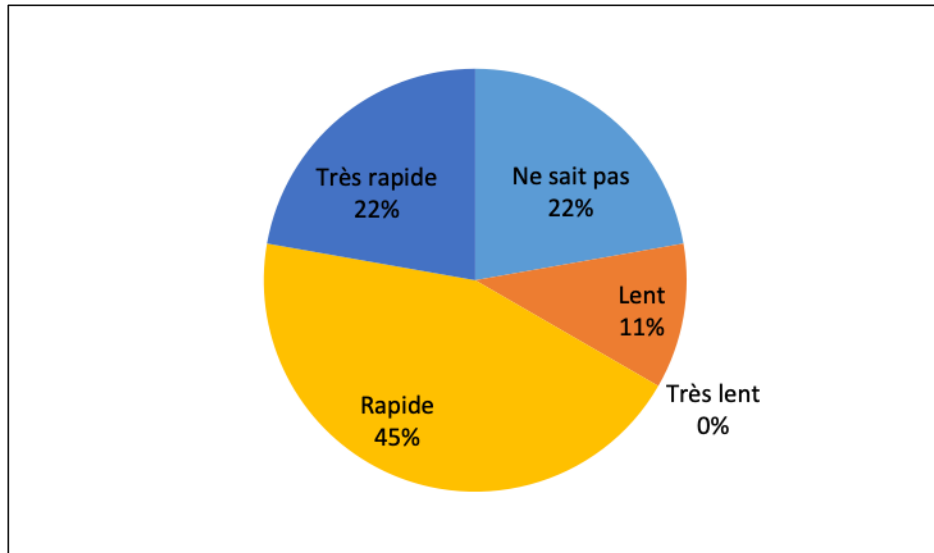
1.2 État d'avancement de la mise en œuvre de la ZES

Pour le conseil municipal de Sandiara, l'objectif est l'installation de 60 entreprises pour un montant de 100 milliards et la création de 20 000 emplois d'ici 2025 (dont un millier entre 2017 et 2018), avec un chiffre d'affaires annuel attendu de l'ordre de 700 milliards de francs CFA (soit 1 milliard d'euros) dans dix ans. Le rythme d'avancement de la mise en œuvre de la ZES est diversement apprécié par les communautés locales enquêtées, mais la majorité d'entre elles jugent que le processus de mise en œuvre a été assez convenable et rapide (Figure 6).

²⁷ <https://www.efilante.com/sandiara-lapix-et-la-mairie-signent-une-convention-pour-la-gestion-de-la-zes/>

²⁸ [http://archives.aps.sn/article/155478?lightbox\[width\]=75p&lightbox\[height\]=90p](http://archives.aps.sn/article/155478?lightbox[width]=75p&lightbox[height]=90p)

Figure 6 : Appréciation du rythme d'avancement de la mise en œuvre de la ZES de Sandiara par les communautés locales (villageoises)



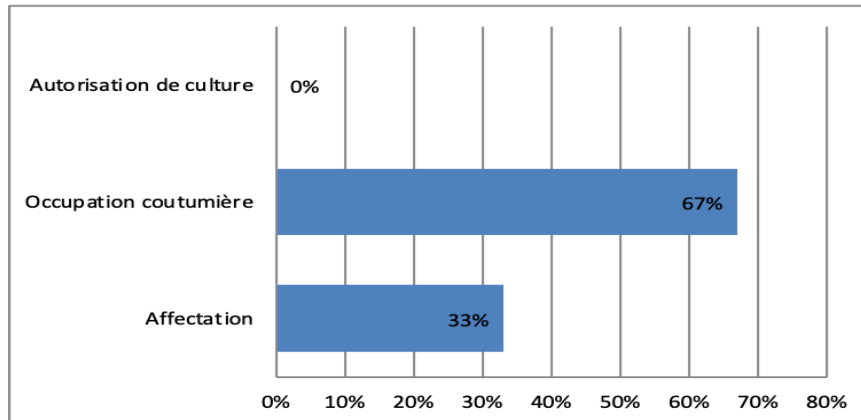
De 2015 à nos jours, la ZES compte 5 entreprises qui ont démarré leur phase d'exploitation pour un investissement total de 43 milliards de F CFA (soit 65 millions d'euros) et 500 emplois créés (3 autres entreprises sont en construction). Il s'agit de : Finish Profil (spécialisée dans les bâtiments et travaux publics), Ocedis (une entreprise française qui est spécialisée dans le traitement des eaux pour piscine), Omega Pelalgic (spécialisée dans le traitement et la congélation de produits halieutiques), Omega Bel MEAL (spécialisée dans la fabrication de farine de poisson), Zalar Holding (une entreprise marocaine qui exploite une ferme avicole). Deux entreprises sont en cours de construction : Solance (spécialisée dans la fabrication de batteries) et Tanerie (intervenant dans l'exploitation des peaux et cuirs).

Toutes les entreprises installées dans la ZES sont présentées par l'APIX comme de nouveaux IDE, donc comme ayant été attirées par les conditionnalités offertes par les politiques des ZES au Sénégal.

1.3 Aspects liés au foncier

Les aspects fonciers sont d'un enjeu majeur dans le processus de mise en place des ZES. Mais pour ce qui est du cas de Sandiara, l'analyse de la question foncière est à lier à l'historique de la création de cette ZES évoquée plus haut, qui permet de comprendre en partie pourquoi certaines dispositions du cadre juridique et institutionnel ne sont pas strictement respectées. La zone industrielle de Sandiara a été érigée par le conseil municipal sur des terres des zones de terroir du domaine national dont la gestion est sous sa responsabilité. Cependant, ces terres étaient occupées et/ou exploitées par les communautés locales. Certains de ces usagers détenaient déjà des droits d'usage octroyés par délibération du conseil municipal alors que d'autres occupaient ces terres de façon coutumière sans droits formels. Ces derniers représentaient plus de 67 % des occupants contre seulement 33 % qui disposaient d'un acte de délibération foncière leur conférant un droit d'usage (Figure 7).

Figure 7 : Statut foncier initial (droits des impactés sur les terres occupées par la ZES)



Pour créer la zone industrielle, le conseil municipal a d'abord procédé à une désaffectation pour cause d'utilité publique d'une superficie de près de 50 hectares de terres (49 hectares et 40 ares, plus exactement), par délibération en date du 10 novembre 2014. Ces terres du village de Sandiara servaient au projet maraîcher d'un groupe de producteurs constitué en GIE qui y disposait d'une délibération d'affectation depuis 1974. Ce groupe dénommé « GIE des jeunes agriculteurs de Sandiara » avait reçu le soutien de Caritas Sénégal qui a financé la réalisation des aménagements nécessaires (aménagement, construction de forage, etc.) afin de faciliter l'irrigation du périmètre. Le financement devait être remboursé au bout de dix ans. Les cultures maraîchères étaient vendues à Sandiara et à une entreprise marocaine qui faisait de l'exportation. Après la désaffectation foncière, la commune a utilisé une partie de ces terres pour la création de la zone industrielle et a réservé l'autre partie au programme des 100 000 logements sociaux de Sandiara. Cette décision a été fortement contestée par les maraîchers qui se sont regroupés en collectif de lutte pour la préservation de leur terroir agricole.

Après plusieurs interpellations des autorités locales et manifestations publiques, les membres du GIE ont décidé de porter le combat devant la justice pour annulation de la procédure par la Cour suprême, avec l'appui d'un avocat. Dans l'arrêt n° 08 du 28 mars 2019, rendu après la création de la ZES, la Cour suprême a donné raison au GIE des maraîchers qui ont donc recouvré leur droit sur ces terres. Toutefois, avec l'admission du site au statut de ZES, le collectif des maraîchers avait une faible marge de manœuvre à cause du régime foncier qui y est applicable (immatriculation au nom de l'État par décret du 22 novembre 2017).

Ainsi, pour éviter toute perturbation par rapport à la mise en place de la ZES, le maire a entamé des négociations avec le collectif des maraîchers pour trouver un terrain d'entente. Le compromis qui a été trouvé et qui a apaisé les tensions est que dans le cadre du programme des 100 000 logements, 8 hectares seront lotis et donnés aux maraîchers. Le reste des terres qui constituaient la zone industrielle à l'époque et la ZES d'aujourd'hui est constituée de terres exploitées à 100 % en agriculture pluviale vivrière (mil principalement) par des paysans de quatre villages : Ndiokhou Thiarokh, Sandiara, Louly Ndia et Garage Diakher. Cette activité leur permettait d'avoir des revenus et des produits agricoles pour subvenir à leurs besoins alimentaires.

Dans le procédé, la mairie identifie la superficie mais les terres ne font l'objet de désaffectation qu'au cas par cas, au rythme de l'avancement de la mise en œuvre de la ZES et surtout selon les besoins des entreprises. La majorité des enquêtés juge qu'il y a au moins une discussion en amont avec les occupants avant la désaffectation et l'installation de l'entreprise. En effet, 78 % des

cinquante ménages impactés estiment qu'il y a eu effectivement des discussions engagées par la mairie avant la réquisition des terres, contre 22 % qui affirment qu'il n'y a eu aucune concertation. Cela peut s'expliquer par le fait que les réunions d'information pour ce genre de projet ne concernent souvent qu'un comité restreint constitué par la mairie et les chefs de villages. Ce sont ces derniers qui sont parfois chargés de relayer les informations auprès de leurs communautés, en lieu et place d'une vaste campagne de communication, de sensibilisation et de concertation avec la population. Dans la démarche de la mairie, des discussions en focus group avec certains impactés du village de Ndioukhou Thiarokh permettent de nuancer l'aspect participatif et le souci de concertation. Ces personnes impactées estiment que la mairie ne donne d'ailleurs souvent pas d'information au préalable. Elle négocie d'abord avec l'investisseur qui veut implanter son entreprise dans la ZES, celui-ci choisit l'emplacement qu'il veut occuper et c'est à ce moment seulement que le paysan qui cultivait ce champ est informé. On calcule le nombre d'hectares du champ, on procède au bornage et c'est après cela qu'on lui verse le montant de l'indemnisation fixé par la mairie. Les villageois trouvent qu'il n'y a pas eu de véritable négociation. C'est la mairie qui vient les informer et fixe les conditions de l'indemnisation, et eux n'ont pas leur mot à dire. En revanche, la mairie perçoit de la part des investisseurs des frais d'installation à hauteur de 10 millions de F CFA (soit 15 259 euros) par hectare. Une information confirmée par certains responsables d'entreprises installées dans la ZES. C'est ce qui accentue la frustration de plusieurs personnes qui estiment que la mairie s'est enrichie sur leurs dos.

En ce qui concerne les indemnisations, le montant a évolué entre le début de la mise en œuvre et maintenant (Tableau 5). Les personnes impactées en 2014 par la création de la zone industrielle avaient reçu 300 000 F CFA (soit 458 euros) par hectare. De 2017 à 2020, les impactés de la ZES ont obtenu une compensation de 500 000 F CFA (763 euros) par hectare et depuis 2020, ils reçoivent 1 000 000 F CFA (1 526 euros) par hectare. Cette augmentation progressive s'explique par la valeur du foncier qui croît au fil des années, mais c'est surtout, selon la municipalité, car il fallait apaiser les tensions sociales.

Tableau 5 : Montant des indemnisations

Période	De 2014 à 2017	De 2017 à 2020	2020-2021
Montant	300 000 F CFA/ha	500 000 F CFA/ha	1 000 000 F CFA/ha

L'indemnisation est diversement appréciée par nos enquêtés, selon les catégories. Si 29 % des acteurs institutionnels la jugent satisfaisante et 14 % très satisfaisante, la totalité (100 %) des impactés du côté des populations la juge insuffisante. Selon les populations, l'exploitation de la terre à travers l'agriculture est leur meilleure source de subsistance. Les indemnisations ne se font qu'une seule fois et entraînent directement la cessation des activités agricoles. Or les agriculteurs avaient la possibilité de cultiver chaque année et donc d'avoir des revenus périodiques. Il en est de même pour la majorité des acteurs institutionnels, qui jugent également les montants alloués en guise d'indemnisation très faible, car ne permettant pas de remplacer les moyens de subsistance. De plus, les réalisations et biens trouvés sur place ont été selon eux très sous-évalués.

Ainsi, il est fondamental de noter ici qu'en retraçant la stratégie de mobilisation du foncier pour la ZES de Sandiara, on voit qu'il y a certains aspects qui ne cadrent pas avec le dispositif juridique en vigueur. Ici le conseil municipal a même indemnisé la valeur vénale du foncier, alors que seuls

les aménagements et constructions réalisés sur le sol devaient être indemnisés. Cela est dû au fait que cette ZES a été d'abord une zone industrielle portée par la mairie, qui a mobilisé les terres du domaine national. Ceci avait donné tout le pouvoir à la commune pour négocier et fixer des taux afin de tenter d'instaurer un climat de paix avec les populations impactées. Depuis la transformation de cette zone en ZES, en 2017, la stratégie de mobilisation des terres n'a pas pour autant changé. La mairie continue de mener les négociations avec les populations pour la désaffectation en vue de la réaffectation aux entreprises. En outre, la commune perçoit aussi des redevances auprès des entreprises, alors que la loi dit clairement que « *les entreprises exonérées sont exemptées du paiement des impôts et taxes collectés au profit du budget de l'État ou des collectivités publiques ou organismes assimilés, nationaux ou locaux* ».

Cette situation donne une idée sur le manque de rigueur dans la mise en application des textes et règlements. Heureusement, le niveau central a reconnu lors de la restitution de cette étude que le cadre juridique n'est pas rigoureusement appliqué et qu'il est en cours de réforme afin d'être mieux adapté à certaines réalités locales.

1.4 Entreprises, activités économiques et emplois dans la ZES

Parmi les entreprises installées (Tableau 6), trois sont d'origine marocaine : Zalar, Omega Pelagic et Omega Bel Meal.

Tableau 6 : Présentation des entreprises en activité dans la ZES de Sandiara

Nom de l'entreprise	Forme juridique	Pays d'origine	Objet social	Date de démarrage	Taux d'exportation
Zalar Holding	SA	Maroc	Activité avicole (nutrition animale, accoupage, abattage, charcuterie)	2018	60 %
Ocedis Export	SARL	France	Fabrication de produits pour le traitement de l'eau	2016	80 %
Omega Pelagic	SARL	Maroc	Congélation de produits de la mer	2016	95 %
Omega Bel Meal	SARL	Maroc	Production de farine et d'huile de poisson	2018	95 %
Finish Profiles	SA	Hollande	Production industrielle ; commerce import-export ; transport ; BTP/étude et réalisation de projets immobiliers	2015	En faillite

Ces entreprises sont fortement orientées vers l'exportation. En dehors de Zalar, dont l'exportation concerne 60 % de sa production, les autres usines exportent 80 % et plus de leur production. Elles suivent donc les recommandations élaborées par le promoteur de la ZES de Sandiara, qui stipulent que les usines opérant dans cet espace doivent exporter au moins 50 % de leurs produits.

Ce sont les entreprises Omega Pelagic et Bel Meal qui ont les plus grandes capacités d'absorption de la main-d'œuvre. Elles comptent respectivement 14 et 21 employés permanents, contrairement à Ocedis et à Zalar qui en comptent respectivement 7 et 10 (Tableau 7).

Tableau 7 : Emploi et recrutement dans les entreprises

Nombre d'employés dans les entreprises	Nom de l'entreprise							
	Zalar		Ocedis		Omega Pelagic		Omega Bel Meal	
Nombre de permanents	10		7		14		21	
Nombre de journaliers	0 à 3 par jour		0 par jour		0 à 150 par jour		0 à 150 par jour	
Nombre de cadres et techniciens supérieurs	1	10 %	1	14 %	3	21 %	6	29 %
Nombre de cadres moyens, techniciens et agents administratifs	1	10 %	0	0 %	8	58 %	7	33 %
Nombre d'ouvriers	8	80 %	6	86 %	3	21 %	8	38 %
Nombre de CDI	1	10 %	7	100 %	8	32 %	7	33 %
Nombre de CDD	9	90 %	0	0 %	6	24 %	14	66 %
Nombre de prestataires	0	0 %	0	0 %	11	44 %	2	1 %
Taille de la surface occupée dans la ZES	4 ha		1 ha		2 ha		2 ha	

Ces usines recrutent pendant leur phase de haute production (entre mai et juillet) jusqu'à 150 journaliers par jour, alors que Zalar ne dépasse pas 3 journaliers par jour. L'entreprise Ocedis ne prend pas de journaliers, mais elle possède la plus grande fréquence des contrats à durée indéterminée (CDI). En effet, 100 % des employés de cette usine ont des CDI, contre 33 % pour Omega Bel Meal, 32 % pour Omega Pelagic et 10 % pour Zalar.

En ce qui concerne la rémunération des employés, les montants varient en fonction du statut du salarié. Mais dans l'ensemble des entreprises, les ouvriers gagnent entre 80 000 et 120 000 F CFA (soit 120 et 185 euros) par mois, les cadres moyens gagnent entre 120 000 et 200 000 F CFA (305 euros) dans les usines Omega et 117 000 F CFA (179 euros) à Zalar. Les salaires les plus élevés sont donnés aux cadres supérieurs qui gagnent plus de 200 000 F CFA. Dans les entreprises marocaines, les expatriés reçoivent une rémunération de plus de 700 000 F CFA (1 068 euros) (Tableau 8).

Tableau 8 : Salaire des employés dans les entreprises de la ZES

Statut des travailleurs	Nom de l'entreprise et salaires (en F CFA)			
	Zalar	Ocedis	Omega Pelagic	Omega Bel Meal
Salaires cadre supérieurs	177 000 à 700 000 F CFA	250 000 à 500 000	200 000 à 700 000	200 000 à 700 000
Salaires cadres moyens	117 000	Non concerné	120 000 à 200 000	120 000 à 200 000
Salaire des ouvriers	90 000	100 000	80 000 à 120 000	80 000 à 120 000

En dehors de l'entreprise Ocedis qui fait travailler ses employés 8 heures par jour, les autres usines ont des horaires de 12 heures par jour. Ce sont les journaliers qui se plaignent le plus de cette situation, surtout dans les usines Omega où ils ne perçoivent que 3 500 F CFA/jour (soit 292 F CFA l'heure). Toutefois, il faut souligner que cette pratique ne viole pas la loi régissant les ZES. En effet, l'article 14 de la loi 2017-07²⁹ accorde aux entreprises de la ZES des « dérogations à la durée légale du travail ». En réalité, pour donner plus de flexibilité à ces entreprises de la ZES, toutes les dérogations prévues par le Code du travail et ses textes d'application ainsi que les conventions collectives de travail sont applicables aux entreprises de la ZES (article 14 de ladite loi).

1.5 Perte des moyens de subsistance

Les terres que les populations ont perdues leur permettaient de cultiver et de subvenir à leurs besoins. Or la zone de Sandiara fait partie du bassin arachidier, l'un des premiers bastions de l'agriculture sénégalaise où il n'existe pratiquement plus de réserves foncières. Ainsi, les populations qui ont perdu leurs terres n'ont plus de capacité de production assez importante pour subvenir à leurs besoins. Un des paysans enquêtés fait un témoignage éloquent à ce sujet :

« J'ai vécu à Dakar pendant longtemps, mais il y a de cela quelques années j'ai décidé de retourner au village pour exploiter les terres que nous ont laissées nos parents. Avec ma petite famille, nous exploitons une parcelle qui a été malheureusement prise par la ZES. Je suis obligé de cultiver pour survivre, donc j'ai dû aller négocier des terres auprès d'un parent qui se trouve dans un village très lointain pour pouvoir cultiver cette année. L'indemnisation que la mairie m'a donnée ne me permet pas d'investir sur une autre activité et on ne peut pas avoir un emploi au niveau des entreprises de la ZES. C'est une situation très compliquée, parce que je ne suis même pas sûr que je pourrai continuer à cultiver les terres qu'on m'a prêtées dans l'autre village. »

De l'avis des populations, contrairement au discours du conseil municipal consistant à dire que les paysans qui détenaient les terres sont prioritaires dans le recrutement de la main-d'œuvre pour préserver les intérêts de la communauté, la perte de terres agricoles n'a pas toujours été

²⁹ Loi 2017-07 du 6 janvier 2017, portant dispositif d'incitations applicable dans les ZES.

compensée par la création d'emplois au profit de la population, notamment de ceux qui ont perdu leurs terres.

Comme indiqué plus haut, l'entreprise qui dispose de la plus grande capacité de recrutement dans la ZES est Omega Pelagic, et c'est seulement en période de forte production (c'est-à-dire entre avril et juin, où il y a une forte disponibilité de poissons), qu'elle fait des recrutements massifs. Durant cette période, l'entreprise recrute 100 personnes pour la journée et 100 personnes pour la nuit. Ces personnes sont recrutées comme journaliers avec un horaire de travail 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. Les conditions de travail sont jugées difficiles et l'emploi n'est pas stable, puisque quand le poisson se fait rare, la capacité de recrutement de journaliers devient très faible. Des gens se rendent à pied sur le site de production, font la queue pour espérer un recrutement et parfois rentrent bredouilles. C'est d'ailleurs pourquoi beaucoup d'entre eux disent ne plus vouloir travailler dans l'entreprise puisque le travail n'est pas garanti.

Parmi les familles impactées par les ZES, peu de personnes travaillent dans les entreprises de la ZES. Un des enquêtés résidant dans le village de Garage Diakher apporte un témoignage assez édifiant à ce propos :

« Quand on m'a pris un champ pour le donner à une entreprise de la ZES, j'ai été recruté comme gardien par cette entreprise. Mais après trois jours de travail, le responsable m'a demandé de rester chez moi sous prétexte qu'il va amener des agents qualifiés pour assurer le gardiennage de l'entreprise. Mon fils aussi avait commencé à travailler comme journalier dans l'entreprise mais quand il n'y a pas de poissons on lui demande de rester chez lui. »

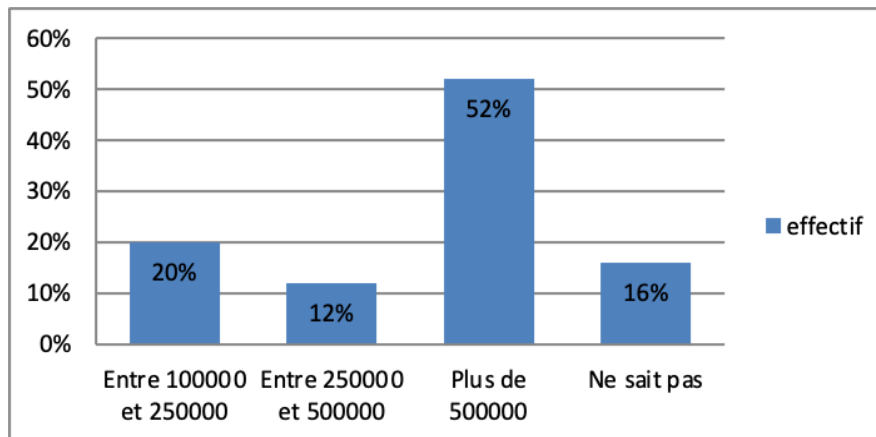
Dans l'autre village impacté (Louly Ndia), le chef de village dit qu'à sa connaissance, une seule personne du village a été recrutée comme manœuvre dans une entreprise de la ZES et c'était lors des travaux de construction. Interrogé sur cette situation, un des responsables de l'entreprise Omega Pelagic dit qu'il a payé cher pour accéder au foncier (10 000 000 F CFA [15 268 euros] par hectare) et qu'il a fait d'énormes investissements. Il se dit, par conséquent, libre de recruter qui il veut, sans aucune pression ou imposition de la mairie.

1.6 Les impacts socioéconomiques de la ZES

L'analyse des impacts économiques de la ZES prend en compte les revenus que les impactés tiraient de leurs activités, les emplois rémunérés créés par ces dernières et les perceptions de la population par rapport à l'installation progressive des entreprises. On constate que 52 % des impactés gagnaient en travaillant leurs terres plus de 500 000 F CFA / année, 12 % obtenaient entre 250 000 et 500 000 F CFA et 20 % entre 100 000 et 250 000 F CFA (Figure 8). Ces montants importants obtenus par l'agriculture justifient le fait que ces personnes fustigent la faiblesse des montants des indemnisations.

Par ailleurs, les agriculteurs n'ont pas les mêmes capacités de recrutement que les entreprises. 86 % des impactés n'avaient pas d'employés rémunérés, la main-d'œuvre étant totalement familiale. Les 14 % restants travaillaient en moyenne avec quatre saisonniers chacun. Ils ne recrutaient pas de journaliers ou d'employés permanents, l'agriculture étant une activité saisonnière.

Figure 8 : Revenus que les 52 ménages impactés dans la zone d'installation de la ZES de Sandiara tiraient de leurs activités



À Sandiara, après l'indemnisation, il était également convenu entre les parties prenantes que l'entreprise avait la charge de recruter deux membres de chaque famille impactée pour compenser la perte de l'activité génératrice de revenus. **Toutefois les résultats montrent que cette promesse n'est actuellement pas tenue. 87 % des impactés n'ont aucun membre de leur famille qui travaillent dans la ZES, contre seulement 13 %.** Plusieurs situations peuvent expliquer cet état de fait. D'une part, les familles impactées n'ont pas forcément des membres qui présentent les profils demandés par les entreprises, d'autre part ces entreprises connaissent des phases de haute et de basse production où elles sont obligées de diminuer le nombre de leurs journaliers, alors que ce sont souvent les seuls emplois qu'elles offrent aux impactés et plus largement à toute la population locale.

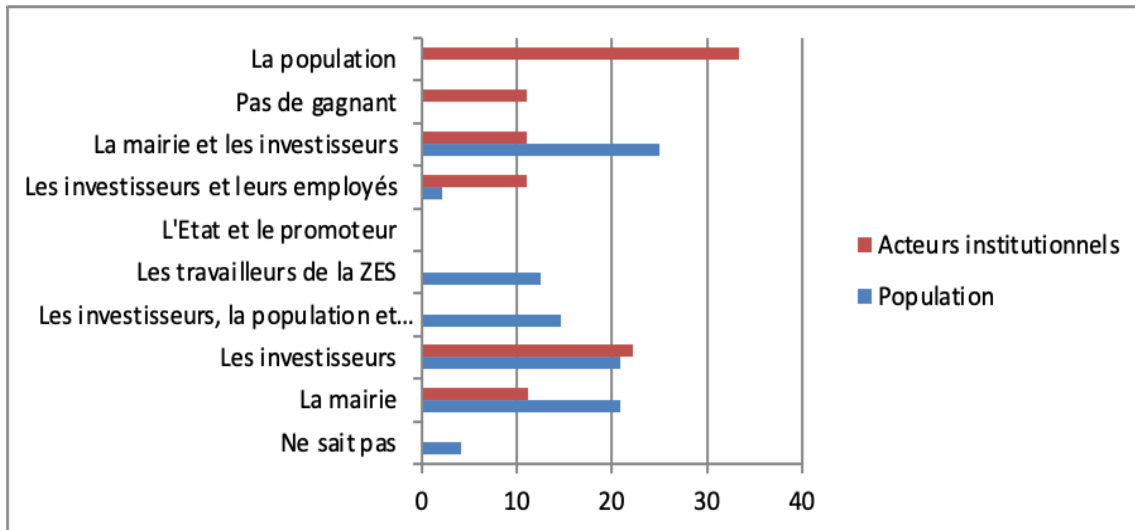
1.7 Les gagnants et les perdants de la ZES

Les avis divergent si on s'intéresse aux principaux gagnants de la ZES. La population locale soutient que c'est la mairie de Sandiara la principale gagnante de la ZES (21 %), ou les investisseurs (21 %), ou les deux en même temps (25 %). Or les acteurs institutionnels pensent, eux, que c'est la population locale qui gagne plus de la ZES (33 %), ou les investisseurs (22 %), ou les investisseurs et leurs employés (11 %).

Quoi qu'il en soit, la ZES apporte des avantages certains à la mairie de Sandiara, qui est également le promoteur-développeur de la ZES. Elle reçoit des frais de bornage et d'installation de près de 10 millions de F CFA/hectare en plus de la redevance³⁰ annuelle de 5 millions de F CFA/hectare versée par chaque entreprise. Le versement de ces montants a été confirmé par les investisseurs interrogés. Ces mêmes investisseurs profitent également de la ZES grâce aux avantages fiscaux qui leur sont accordés par la législation. Aussi, les conditions d'accès à la terre assez simples et facilitées par la mairie leur permettent d'éviter les problèmes ou confrontations directes avec les populations.

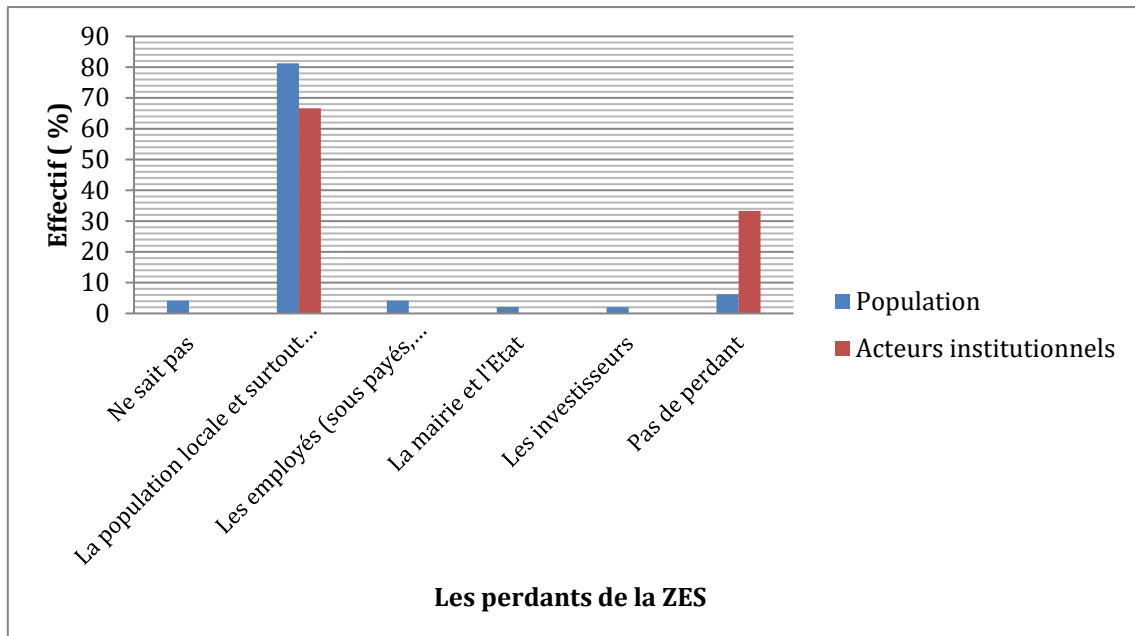
³⁰ Il faut signaler que cette redevance est une exception qui a été accordée à Sandiara par l'APIX, si l'on sait que selon l'article 9 de la loi 2017-07, « Toute entreprise exonérée est exemptée du paiement des impôts et taxes collectés au profit du budget de l'État ou des collectivités publiques ou organismes assimilés, nationaux ou locaux suivants. »

Figure 9 : Les gagnants de la ZES selon les populations et les acteurs institutionnels



Toutefois, le sentiment le mieux partagé chez les enquêtés est que les autochtones profitent moins de la ZES que les autres acteurs (figures 9 et 10). En effet, une très grande majorité des populations locales enquêtées (81 % des 50 ménages impactés) de même qu'une proportion majoritaire des acteurs institutionnels interrogés soutiennent que les populations locales, surtout les impactés directs, sont les principaux perdants de la ZES. Le fait est qu'ils ont perdu leurs activités, que les indemnisations sont faibles et qu'une petite minorité d'entre eux seulement travaillent dans la ZES. Les entreprises n'ont pas pour le moment de capacité de recrutement massif. Sur les quatre entreprises fonctionnelles, seules Omega Pelagic et Omega Bel Meal peuvent recruter jusqu'à 150 journaliers chacune. Toutefois, ce recrutement dépend de la disponibilité de la matière première (poisson). Ces entreprises peuvent donc rester une bonne partie de l'année sans recruter de journalier. Aussi les conditions de travail dans les usines Omega sont déplorées. Les surplus d'heures de travail ne sont pas accompagnés par des salaires conséquents. C'est d'ailleurs ce qui justifie pourquoi certains acteurs institutionnels interrogés pensent que les perdants de la ZES sont les employés qui y sont surexploités et sous-payés. Pour d'autres acteurs institutionnels comme pour une partie de la communauté locale, bien que minoritaire mais ayant des rapports politiques très solides avec l'équipe municipale, personne n'y perd dans la ZES, au contraire tout le monde est gagnant.

Figure 10 : Les perdants de la ZES selon les populations et les acteurs institutionnels



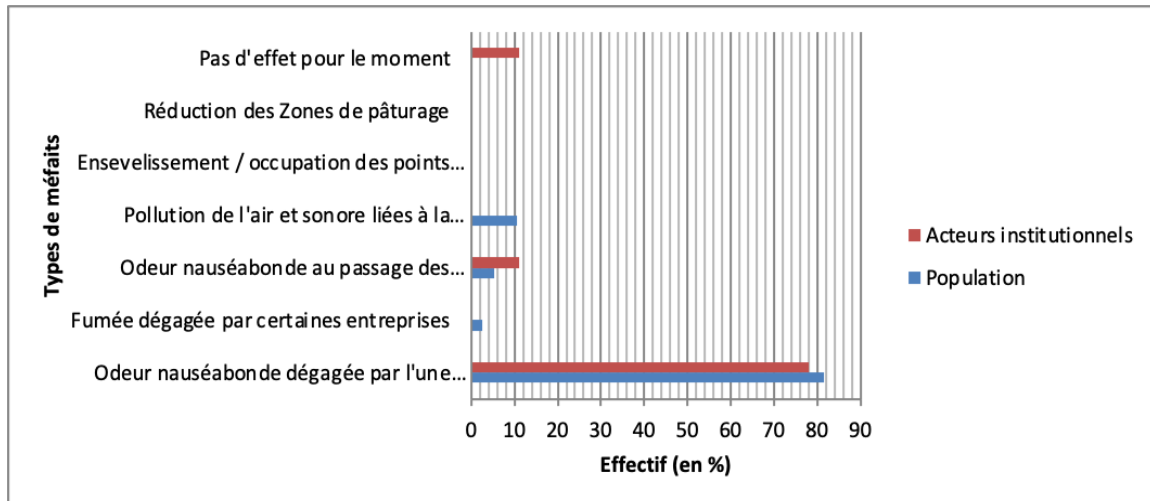
1.8 Les impacts sur l'environnement

Le principal problème environnemental évoqué par les acteurs institutionnels (78 %) et les populations (82 %) est l'odeur nauséabonde dégagée parfois par l'entreprise Omega Bel Meal, même si les responsables de celle-ci affirment être en train de mettre en place un nouveau dispositif technique pour y remédier. En effet, les dirigeants expliquent cette situation par l'utilisation d'une technologie de filtrage des fumées qui s'est avérée inadaptée (alors qu'elle avait pourtant été validée dans le dossier technique soumis à l'APIX) alors que l'entreprise déversait ses déchets liquides en pleine nature, occasionnant une odeur nauséabonde dans un rayon de 4 kilomètres (Figure 11).

D'ailleurs 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 et a arrêté de répandre dans la nature ses déchets liquides. Ceux-ci sont désormais déversés dans un centre d'épuration des eaux usées situé à Nianing, un village d'une autre commune, par des camions.

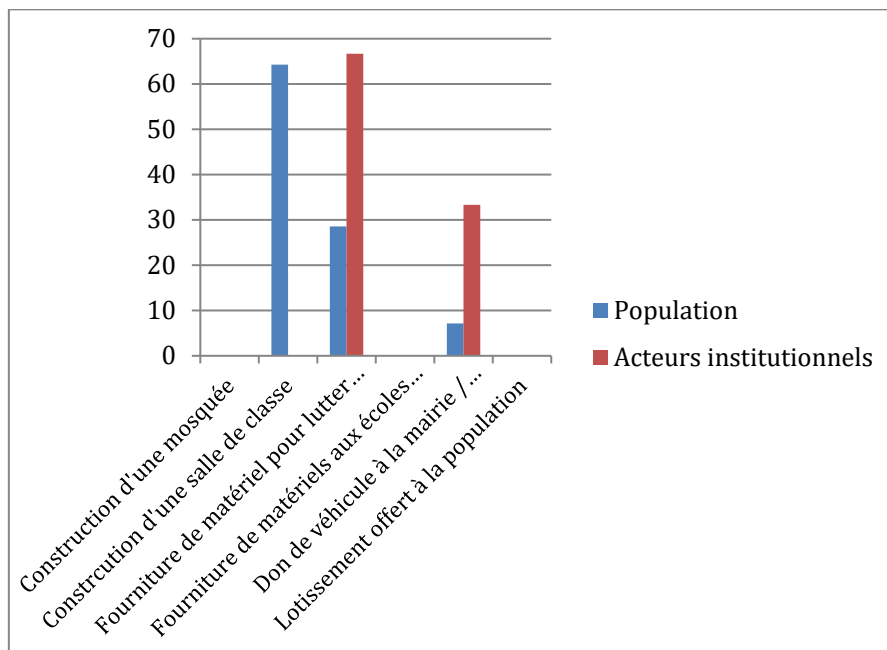
Les populations qui habitent le long de la route retiennent cependant leur souffle quand ces camions passent, à cause de l'odeur nauséabonde qu'ils dégagent.

Figure 11 : Les impacts de la ZES de Sandiara sur l'environnement



En ce qui concerne les politiques de RSE, 43 % des acteurs institutionnels et 27 % de la population enquêtée reconnaissent que des actions ont été menées dans ce sens. Mais la communication autour de ces actions n'a pas été suffisante, raison pour laquelle le reste de l'échantillon ne les connaît pas. Il s'agit, entre autres, de dons de véhicules à la gendarmerie ou à la municipalité, de fourniture de matériel pour lutter contre la Covid-19 et de la construction d'une salle de classe (Figure 12). Toutefois, les populations jugent ces réalisations très insuffisantes et souhaitent que les actions relevant de la RSE soient discutées et définies avec elles et fassent l'objet d'engagements à respecter impérativement.

Figure 12 : Les actions de RSE identifiées

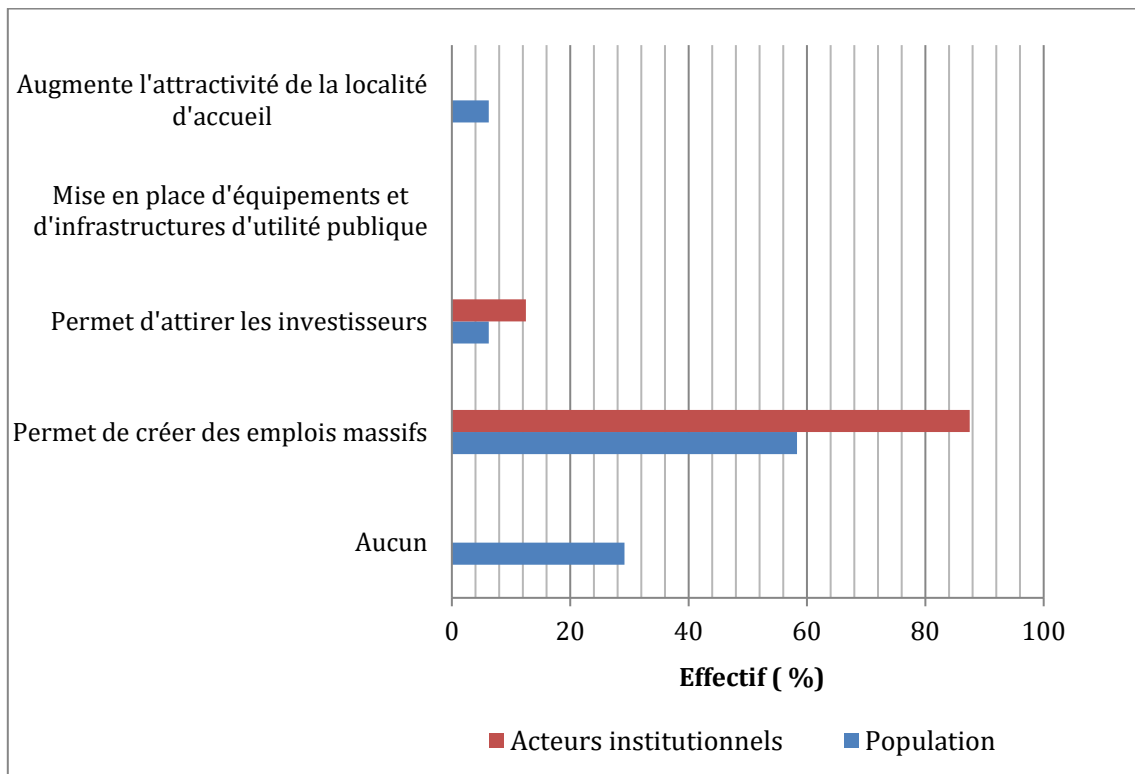


1.9 Les points forts et les points faibles de la ZES

L'expérience actuelle capitalisée sur la ZES de Sandiara permet d'en évoquer quelques points forts et quelques points faibles. Ainsi, plus de 50 % de la population et des acteurs institutionnels interrogés affirment que la ZES favorise la création d'emplois. Elle attire également des investisseurs tout en augmentant l'attractivité de la commune de Sandiara, citée parmi les zones pionnières dans l'installation des ZES au Sénégal. Elle est la première et la seule à mettre en place une ZES sans l'intervention directe de l'État, qui pourtant est à l'initiative des autres ZES qui existent dans le pays (figure 13).

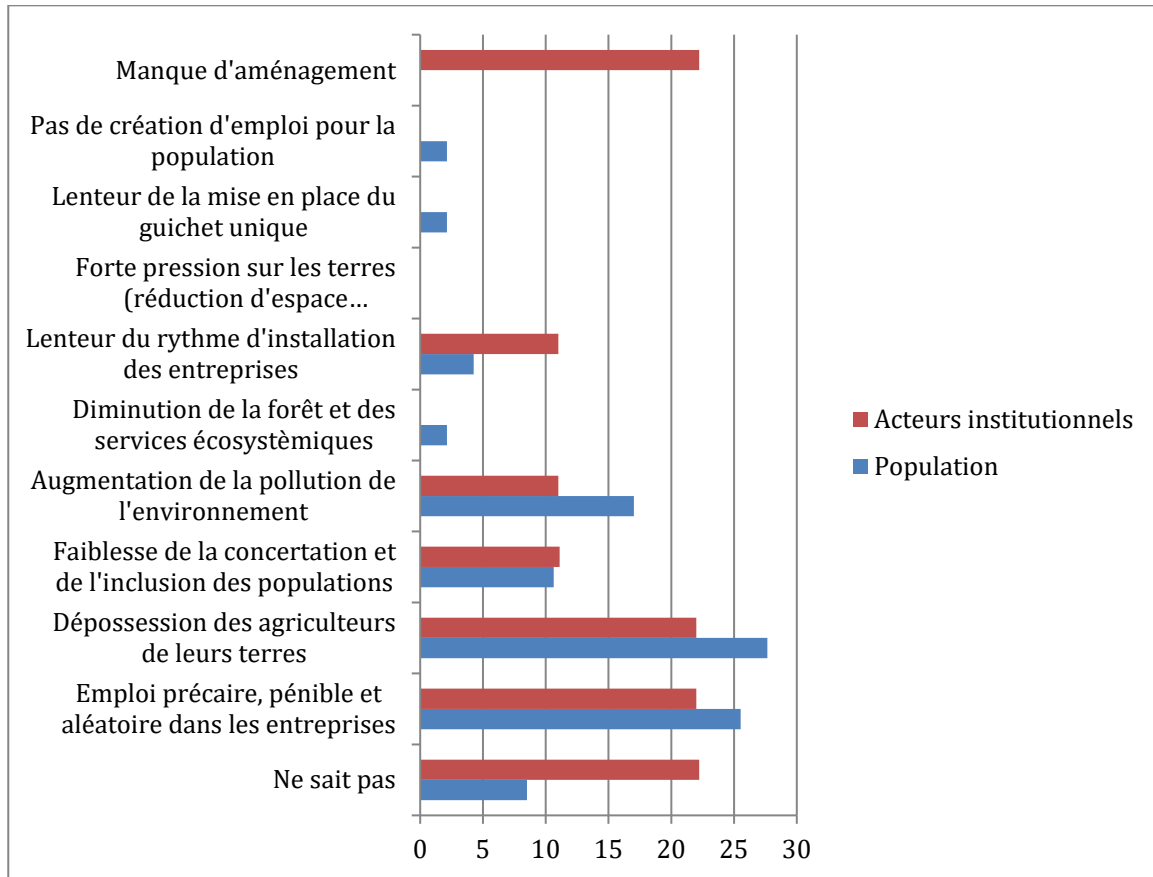
D'autres, par contre, insistent sur la perte des terres agricoles et ses conséquences directes : perte des emplois ruraux non compensée par un recrutement dans les nouvelles entreprises.

Figure 13 : Les points forts de la ZES de Sandiara



Les personnes interrogées reconnaissent plus de points faibles au niveau de la ZES. Pratiquement 50 % de la population comme des acteurs institutionnels dénoncent soit le fait que les agriculteurs ont été dépossédés de leurs terres, soit les emplois précaires, pénibles et aléatoires offerts par les entreprises (Figure 14).

Figure 14 : Les points faibles de la ZES



La pollution de l'environnement, liée notamment à l'odeur que dégage l'entreprise Omega Bel Meal, apparaît aussi parmi les points faibles. Les acteurs institutionnels dénotent également le manque d'aménagement de la ZES qui ne permet pas d'accélérer le rythme d'installation des entreprises.

Selon l'adjoint au maire de Sandiara, « La ZES nécessite un aménagement d'un montant de 30 milliards de FCFA (45 millions d'euros) afin de mettre en place les routes, le réseau d'assainissement et le raccordement des usines à l'eau et à l'électricité. Pour le moment, les entreprises déjà installées font des frais supplémentaires pour ces services liés à la voirie et réseaux divers ».

Pour les responsables de certaines entreprises, il est encore tôt pour parler des points forts ou des points faibles de la ZES, car les usines viennent de démarrer et n'ont pas encore réalisé de gains. Néanmoins, ils reconnaissent que la ZES crée un « melting-pot », c'est-à-dire qu'elle regroupe des investisseurs de plusieurs nationalités (marocains, français, indiens, hollandais, etc.) qui vont devoir cohabiter. Aussi chaque entreprise pourra-t-elle contribuer au développement de la filière locale dans laquelle elle s'active. *Toutefois, l'inexistence d'une banque à Sandiara et la lenteur dans la mise en place du guichet unique constituent des points faibles de la ZES.* Par ailleurs, les distances de sécurité ne sont pas respectées entre certaines entreprises qui ne pratiquent pas les mêmes activités. Par exemple, l'entreprise Omega Bel Meal est à quelques

mètres de Zalar, qui fait de l'aviculture et travaille donc avec des poussins relativement sensibles. Cependant, les responsables de Zalar ont mis en place une biosécurité et des bâtiments étanches qui leur permettent de lutter contre les microbes pouvant provenir des autres entreprises.

En somme, il apparaît que la ZES de Sandiara se caractérise par la spécificité de son promoteur-développeur et de sa dynamique de création. En effet, si les autres ZES s'insèrent dans une dynamique globale voulue et imaginée par l'État au niveau central, celle de Sandiara est l'émanation d'une volonté d'une autorité locale qui a saisi les opportunités offertes par la loi de 2017 sur les ZES pour satisfaire une promesse de campagne électorale. Cette situation n'est pas sans effet sur le processus de mise en œuvre de la ZES, mais aussi sur la qualité des infrastructures disponibles. En effet, face à la volonté de l'équipe municipale de mettre en place la ZES, certains membres de la communauté ont perçu dans cette démarche comme une volonté d'« exproprier » les terres agricoles au profit d'entreprises privées. Cela a été à l'origine de tous les conflits notés dans l'implantation de la ZES. Il faut cependant souligner que derrière ces conflits, si certains ont été motivés par la volonté de défendre les ressources foncières des communautés locales, d'autres acteurs étaient impliqués par opportunisme politique.

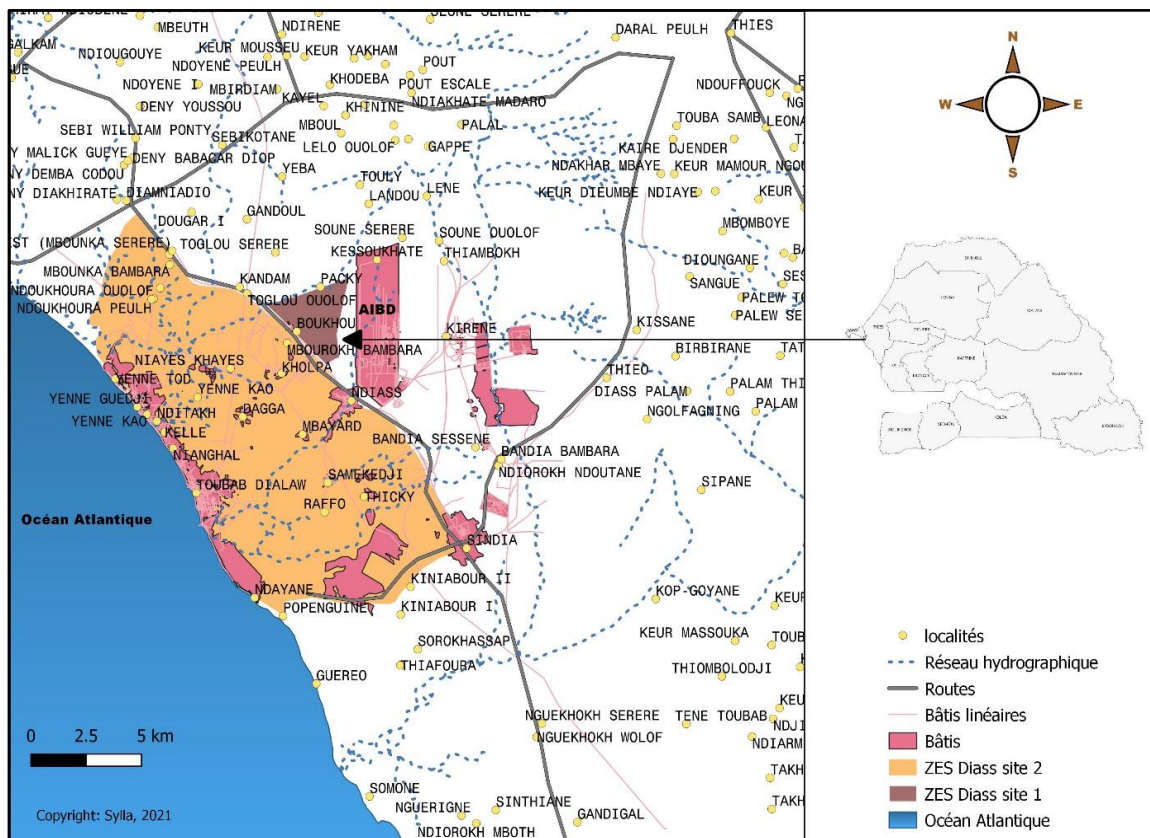
C'est d'ailleurs pour faire face aux réticences de certains acteurs que le promoteur-développeur n'a pas, dans le cas de la ZES de Sandiara, utilisé les dispositions de la loi sur le domaine national comme référentiel dans le processus d'indemnisation des communautés impactées. Cette volonté de pacifier l'espace public local a conduit à l'utilisation de plusieurs barèmes, ce qui est à l'origine de certaines incompréhensions notées sur le terrain. Au-delà de la problématique des indemnisations, les populations restent toujours dans l'attente des promesses des retombées économiques issues de la mise en place de la ZES. Actuellement, le niveau d'implantation d'entreprises dans la ZES ne permet pas de compenser les pertes d'emplois résultant de la perte des terres comme moyen de subsistance. Même si pour certains les entreprises installées sont perçues comme ayant un impact positif, pour d'autres, la majorité des emplois créés ne sont pas sécurisés et ne permettent pas de compenser les pertes de terres. D'ailleurs, une comparaison entre les ressources économiques issues des emplois dans les entreprises et celles que les agriculteurs gagnaient dans leur exploitation familiale montre que les rémunérations ne sont pas à la hauteur des attentes et mettent les personnes dans une situation de vulnérabilité socioéconomique. En plus des conséquences économiques négatives qu'elles décrivent, les personnes impactées sont préoccupées par la pollution de l'environnement. Certes, toutes les entreprises installées sont censées réaliser au préalable des études d'impact environnemental et social, mais ces documents ne sont pas diffusés ou aisément accessibles. Dès lors, la problématique qui apparaît est relative aux démarches effectuées dans la réalisation de ces études, d'une part, et d'autre part au suivi des recommandations contenues dans ces études par les communautés impactées.

2. ZES INTEGREE DE DIASS (ZESID)

La zone économique spéciale intégrée de Diass (ZESID) s'étend sur deux sites (Figure 15). Le premier site a été créé par le décret n° 2017-932 du 9 mai 2017. Elle couvre une superficie de près de 738 hectares, comprenant deux titres fonciers : i) le titre foncier n° 1217/MB, d'une superficie de 718 hectares, 19 ares et 24 centiares, et ii) la centrale électrique objet du titre foncier n° 178/MB, d'une superficie de 19 hectares, 50 ares et 46 centiares. Le premier site de la ZESID, adossé au nouvel aéroport international Blaise Diagne (AIBD), est fonctionnel depuis 2016. La zone est actuellement développée par Teyliom Logistics, pour une première phase, sur une superficie de 90 hectares comprenant le Cargo village de l'AIBD et la zone industrielle.

Le deuxième site s'étend sur 12 000 hectares, à cheval sur les communes de Yenne, Diass, Popenguine et Sindia. Compte tenu du fait qu'il n'est pas encore fonctionnel, les données traitées dans cette présente section concernent uniquement le premier site.

Figure 15 : Situation de la ZES de Diass



2.1 Présentation et caractérisation

Les activités éligibles dans la ZESID sont l'industrie, l'agro-business, les technologies de l'information et de la communication, le tourisme, les activités portuaires, les offres de services médicaux et les services. Pour être éligible, l'entreprise doit consacrer 60 % de son chiffre d'affaires à l'exportation, faire un investissement minimum de 100 millions de F CFA (152 680 euros) et créer 150 emplois directs durant la première année d'exercice.

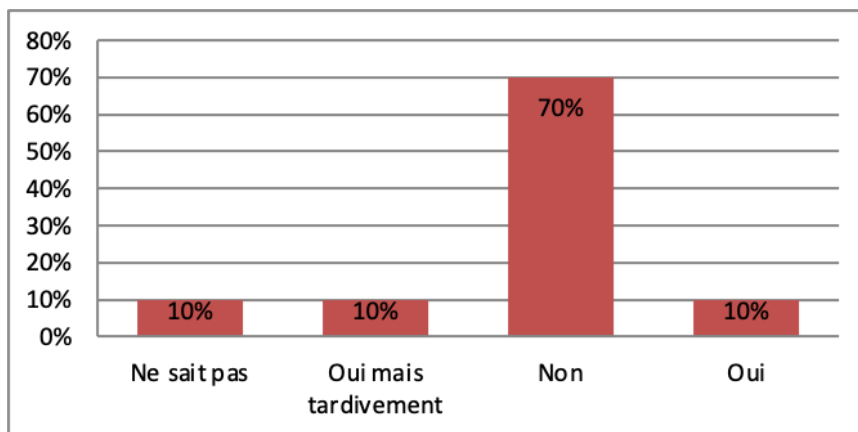
L'administrateur doit réaliser les voiries primaires ainsi que le drainage, le réseau d'électricité, le réseau d'assainissement et le réseau d'eau potable (APIX, 2017). Mais depuis sa création, la ZESID n'a pas encore réellement démarré ses activités. Sur les 200 entreprises prévues, une seule est partiellement fonctionnelle ; c'est sans doute cela qui fait dire à 70 % des enquêtés que le rythme d'avancement de la mise en œuvre de la ZESID est lent, voire très lent pour 20 % d'entre eux.

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. Il ressort des différents entretiens effectués avec les communautés locales que la majeure partie d'entre elles affirment méconnaître l'existence de

consultations, alors qu'une infime partie seulement affirme qu'elles ont eu lieu. D'autres acteurs interrogés soutiennent que les concertations se sont tenues tardivement, c'est-à-dire après le déclassement de la forêt.

Dans la même logique, 70 % des interviewés affirment qu'il n'y a pas eu de consultation locale lors de la prise des terres, 10 % soutiennent le contraire et autant de personnes enquêtées jugent qu'une consultation locale a été effectuée, mais tardivement, c'est-à-dire après le déclassement de la forêt (Figure 16).

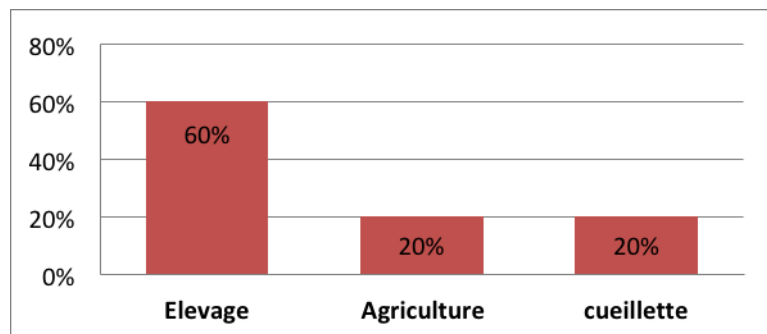
Figure 16 : Perception par les communautés du processus de consultation locale lors du déclassement des terres (sur 52 ménages enquêtés)



2.2 Aspects liés au foncier

C'est la forêt de Diass qui a été déclassée pour abriter le site 1 de la ZESID. Les populations de Diass, de Boukhou et de Packy qui habitent non loin de ladite forêt y pratiquaient principalement des activités agricoles, d'élevage et de cueillette (Figure 17).

Figure 17 : Type d'activités menées par les impactés dans l'espace occupé par la ZES



Les enquêtes réalisées dans ces villages montrent que la pratique de ces activités a actuellement beaucoup régressé, voire disparu dans certains cas. Selon le chef de village de Boukhou, la cueillette était pratiquée par les femmes qui cherchaient le bois de chauffe, les feuilles de *Kinkéliba* et les racines de *Kelle* dans la forêt.

Présentement, l'usage du gaz s'est largement substitué à celui du bois de chauffe pour la cuisson ; et pour ce qui concerne les aliments, la consommation du *Kinkéliba* au petit déjeuner est progressivement délaissée au profit du café et du lait en poudre. En plus de ces facteurs, des personnes enquêtées ont souligné que la pression sur les ressources forestières due à l'augmentation des troupeaux a entraîné une diminution des produits de cueillette dans ces zones.

Les habitants des villages concernés cultivaient dans la forêt avec l'autorisation du Service des Eaux et forêts (SEF). Ils n'avaient donc aucun droit sur les terres, hormis les contrats de culture qui leur étaient accordés chaque année. La forte présence de troupeaux dans la forêt depuis le milieu des années 70 et l'augmentation du bétail au fil du temps ont cependant entraîné une importante diminution des activités agricoles. À Packy, tout comme à Boukhou et à Diass, ceux qui pratiquaient l'agriculture comme activité principale sont présentement d'un âge très avancé ou sont décédés. Généralement, les jeunes ne sont pas intéressés par l'agriculture. La nature accidentée du relief ainsi que les sols souvent latéritiques de cette zone n'offrent pas beaucoup de possibilités à la pratique d'activités agricoles, d'autant plus que le Service des Eaux et forêts ne délivre plus de contrats de culture. Ces contrats ont en effet été supprimés par le nouveau Code forestier (loi 2018-15 du 12 novembre 2018).

Toutefois, même si l'élevage transhumant reste la principale activité dans la forêt de Diass, le président du collectif des éleveurs de Diass déplore une baisse du nombre de troupeaux dans la zone de Packy, Boukhou et Diass. Cette baisse serait liée aux sécheresses qui ont diminué les ressources fourragères, mais également à la construction de l'aéroport international Blaise Diagne (AIBD) et de l'autoroute à péage sur des parcours pastoraux. Les projets en cours tels que la ZESID et le pôle urbain de Daga Kholpa risquent de condamner définitivement ce qui reste de l'élevage transhumant dans cette zone. D'ailleurs, le schéma directeur de la zone préconise « l'élevage en espace clos »³¹ et non pas l'élevage extensif.

Contrairement aux impactés de Sandiara et de Diass, ceux de la ZESID n'ont pas été indemnisés. Par contre, on constate que les impactés de l'AIBD qui s'activaient dans le commerce des produits de cueillette ont été indemnisés à hauteur de 60 000 F CFA (soit 91 euros) par personne. Les personnes interrogées qui ont reçu ces montants les jugent très dérisoires et affirment qu'il leur a été promis de nouveaux versements, qu'elles attendent toujours. Les agriculteurs impactés par l'AIBD ont également été indemnisés à hauteur de 750 000 F CFA (1 145 euros) à 1 000 000 de F CFA (1 526 euros) par hectare, suivant les barèmes des cultures fixés par le ministère de l'Agriculture. Le manque d'indemnisation des impactés de la ZESID peut s'expliquer par le statut du foncier initial de la zone qui était une forêt classée. Une situation que semblent accepter les populations, comme l'illustrent les propos de ce notable rencontré à Paky au cours de l'enquête : *« C'est vrai que nous avons maintenant un accès très limité à la forêt et qu'on ne peut plus exercer des activités comme avant, mais il faut comprendre que c'est une forêt classée, donc une réserve pour l'État. L'État a constitué cette réserve pour ses besoins futurs et nous on en profitait en attendant. C'est aujourd'hui qu'il en a besoin et qu'il est venu la récupérer, nous ne pouvons qu'accepter cela si on veut être juste. Il n'a fait que récupérer que ce qui lui appartient. »*

De plus, les impacts directs ne sont pas aussi nombreux à cause des activités économiques très restreintes pratiquées dans les aires protégées.

³¹ Schéma directeur d'aménagement et de développement territorial de la zone Dakar-Thiès-Mbour (2015).

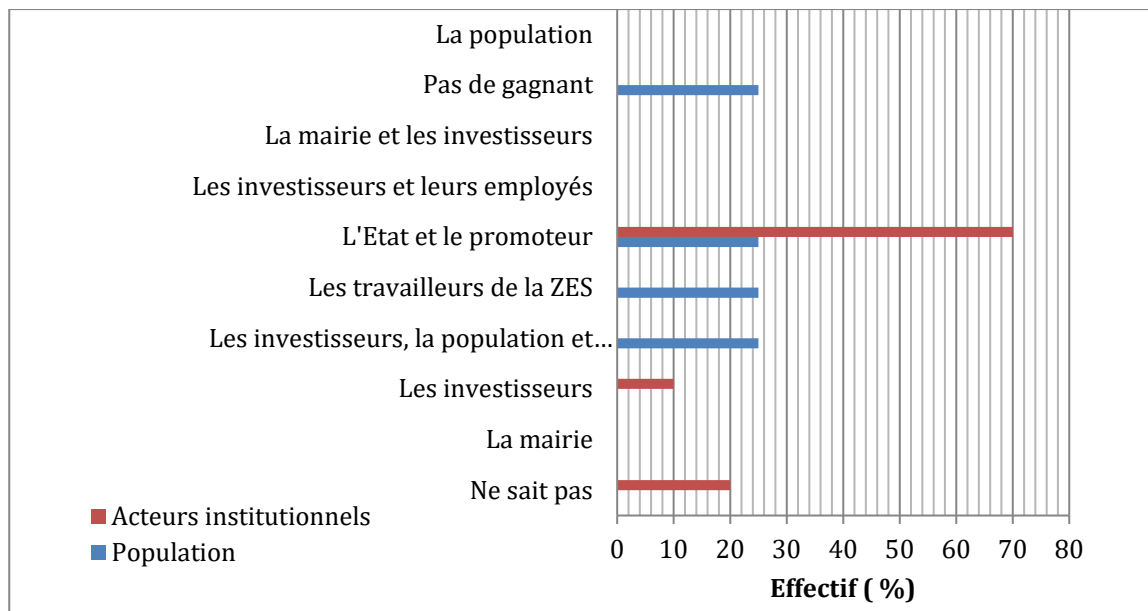
2.3 Les impacts socioéconomiques

L'état d'avancement des travaux d'installation et de mise en route des activités économiques dans la ZESID rend difficile l'appréciation de son impact socioéconomique, notamment sur l'amélioration des revenus des populations. Toutefois, force est de constater, selon les personnes enquêtées, que le déclassement de la zone a entraîné une diminution, voire une cessation des activités économiques traditionnelles. 50 % des impactés qui ont perdu leurs activités à cause de la ZESID gagnaient entre 250 000 F CFA (281 euros) et 500 000 F CFA (763 euros) par année, et autant de personnes, parmi celles interrogées, gagnaient plus de 500 000 F CFA par an.

33 % des impactés interrogés avaient des employés rémunérés. Le nombre d'emplois générés restait cependant très faible. En moyenne, les éleveurs, principaux concernés, recrutaient chacun un saisonnier par an pour gérer leur bétail. La lenteur d'installation des entreprises déjà évoquée peut expliquer que la perte des ressources tirées des activités anciennement pratiquées dans la zone ne soit pas, pour le moment, compensée par la proposition d'emplois de substitution au sein de la ZESID.

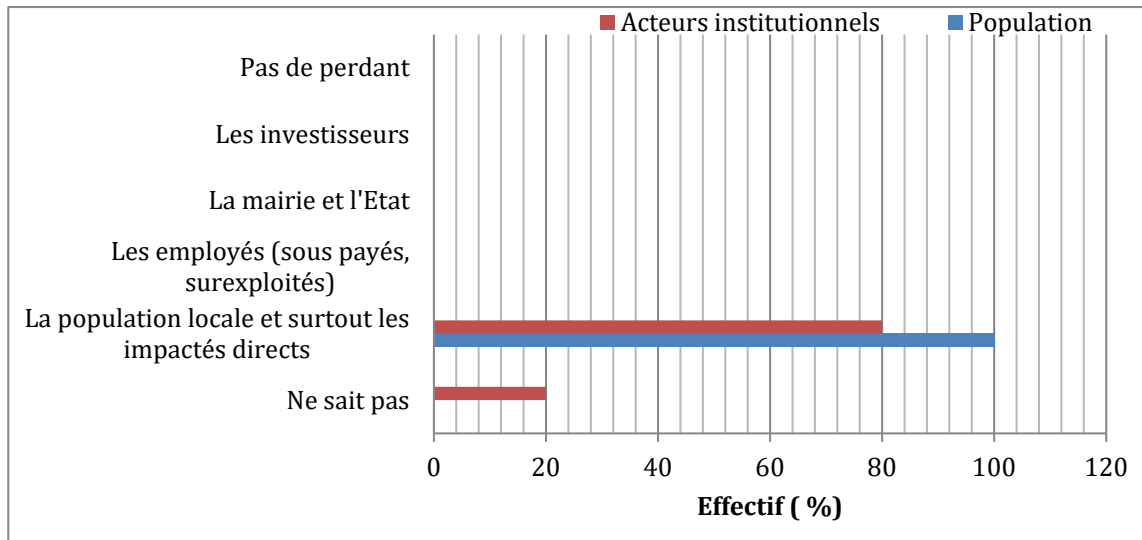
Dans la commune de Diass, les retombées socioéconomiques de la création de la ZESID ne sont pas encore visibles. Au-delà du retard de l'installation des entreprises annoncées, le manque d'implication de la municipalité dans la mise en œuvre de ce projet fait que 70 % des acteurs institutionnels interrogés pensent que c'est seulement l'État et le promoteur qui en tirent actuellement profit (Figure 18). Les habitants ont des avis partagés : l'avis qui remporte la majorité (25 %) est qu'il n'y a pas encore de gagnant, tandis que les acteurs institutionnels soutiennent que ce sont l'État et le promoteur qui tirent le plus d'avantages de ce projet.

Figure 18 : Les gagnants de la ZES selon la population et les acteurs institutionnels



Les communautés locales, interrogées à 100 %, et les acteurs institutionnels, à près de 80 %, s'accordent sur le fait que ce sont les autochtones et surtout les impactés directs qui sont les principaux perdants de la création de la ZESID (Figure 19).

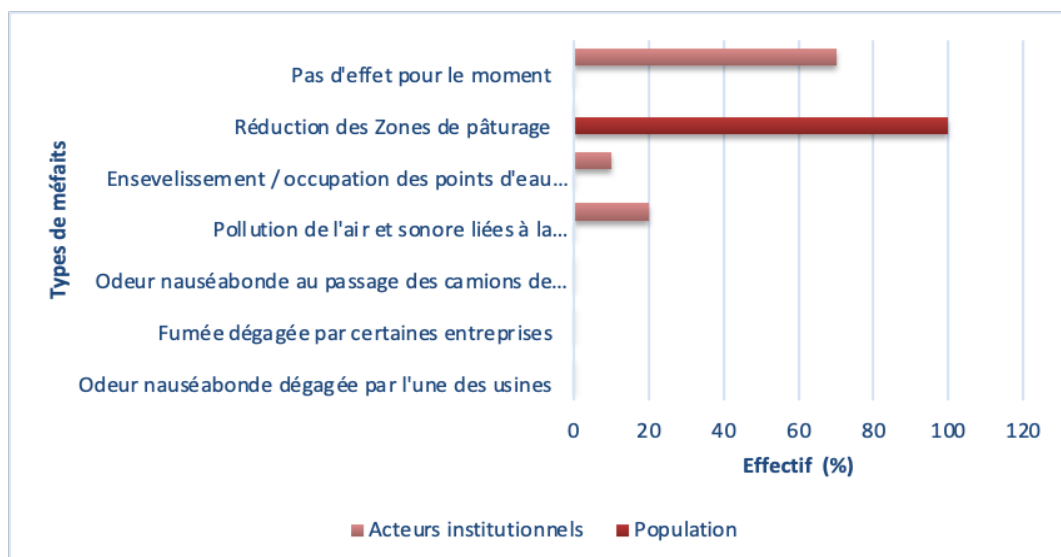
Figure 19 : Les perdants de la ZES selon la population et les acteurs institutionnels



2.4 Les impacts sur l'environnement

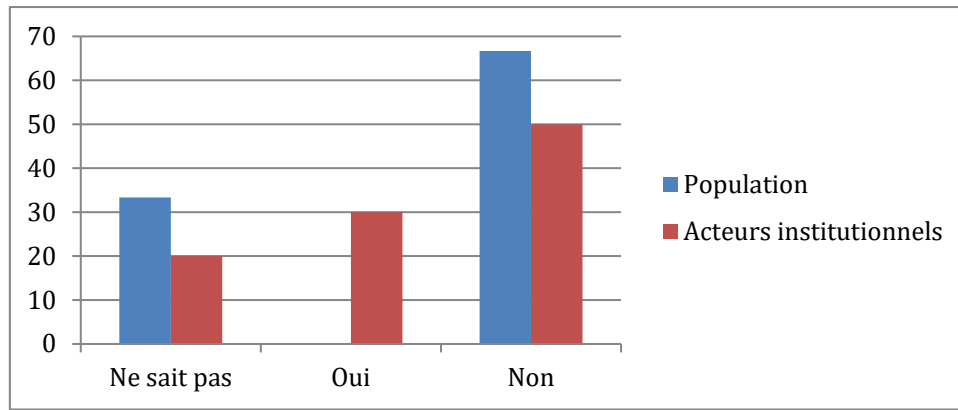
Selon les acteurs institutionnels, la ZESID n'a pas actuellement d'effet sur l'environnement, ce qui s'explique par l'absence d'activités dans cette zone (Figure 20). Les personnes enquêtées, surtout les éleveurs, fustigent la réduction des parcours pastoraux ; ce qui va s'accroître suivant l'installation progressive des entreprises.

Figure 20 : Types de méfaits environnementaux constatés à cause de la ZES



La totalité de la population et près de 75 % des acteurs institutionnels interrogés jugent que leur communauté n'a pas encore bénéficié d'actions de responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) ou n'en ont pas été informés.

Figure 21 : Actions de RSE réalisées dans la commune

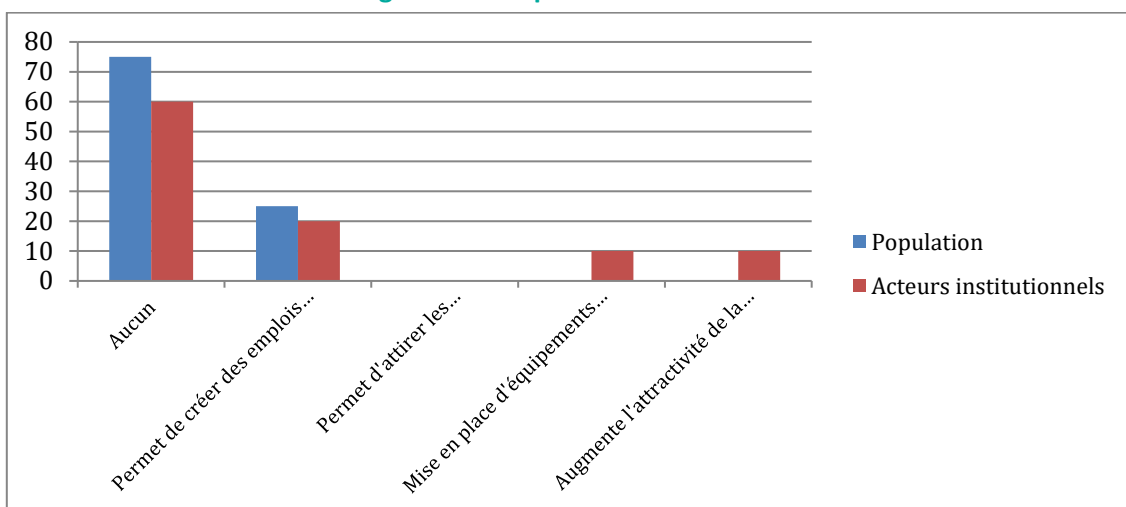


La municipalité ne reçoit rien pour le moment de la ZESID. Elle demande à ce que l'État lui donne une partie de la superficie déclassée pour qu'elle puisse y prévoir des lotissements en vue d'anticiper sur les potentielles futures demandes de logements.

2.5 Points forts et points faibles de la ZESID

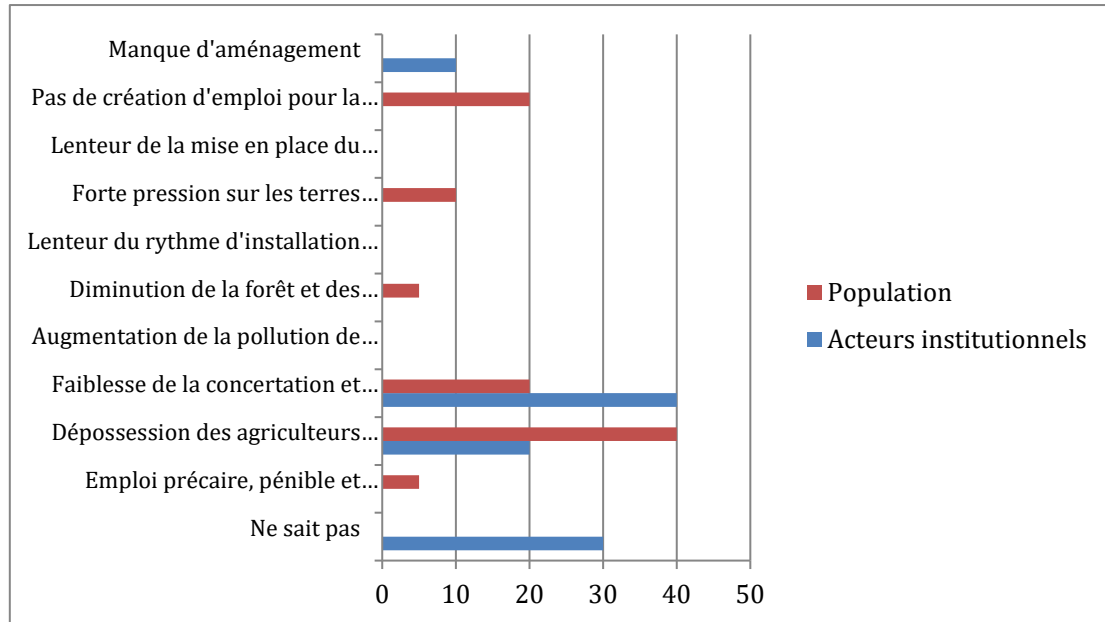
Les points forts de la ZESID ne sont pas encore visibles. Plus de 60 % de la population et des acteurs institutionnels interviewés affirment que la ZESID n'a aucun point fort. 20 % de ces deux catégories d'acteurs s'accordent sur le fait qu'elle va permettre de créer massivement des emplois. 10 % des conseillers municipaux pensent que l'installation des entreprises sera accompagnée par la construction d'infrastructures d'utilité publique, et autant voient également comme point fort le renforcement de l'attractivité de leur commune à travers « la vente de la destination Diass grâce à la ZES éponyme » (Figure 22).

Figure 22 : Les points forts de la ZES



Les enquêtés ont souligné plusieurs points faibles de la ZESID (Figure 23).

Figure 23 : Les points faibles de la ZES



40 % des populations interviewées déplorent la diminution de la forêt et de ses services écosystémiques ; d'autres, soit 20 % d'entre elles, s'insurgent contre le fait que les agriculteurs soient dépossédés de leurs terres, et autant s'élèvent contre la forte pression sur les assiettes foncières constituant les zones d'extension des villages. Pour les acteurs institutionnels, le plus grand point faible de la ZESID est le manque d'implication et d'inclusion des populations et de la municipalité lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce projet. Les conseillers municipaux de Diass estiment que la mairie est mise dans une situation inconfortable à cause de la ZESID. D'une part, les villageois pensent que la mairie est complice de l'État et est derrière la prise des terres, d'autre part les élus municipaux dénoncent la démarche de l'État qui n'a impliqué la mairie dans aucune procédure alors que la ZES se trouve dans son périmètre communal.

Au total, on peut retenir que la ZESID a profité d'une assiette foncière relativement accessible pour s'installer, ce qui lui a permis de ne pas connaître les tensions notées à Sandiara lorsque les agriculteurs ont été dépossédés de leurs terres. Les impactés n'ont donc pas été indemnisés à cause de plusieurs facteurs : ils ne disposaient pas de droits légaux sur les terres, hormis les autorisations de culture que même le Service des Eaux et forêts avait cessé de délivrer. La municipalité de Diass a été consultée dans le processus de la création de la ZESID, mais elle n'est pas impliquée et ne dispose pas actuellement d'informations sur les redevances et autres avantages qu'elle pourra en tirer. C'est d'ailleurs tout le contraire de Sandiara, où la mairie est le promoteur-développeur de la ZES, ce qui lui permet de fixer ses conditions.

Actuellement, avec la grande lenteur constatée dans l'installation des entreprises dans la ZESID, il est encore difficile de cerner de manière complète les impacts positifs comme négatifs de ce projet. Nombreux sont les villageois qui ne savent pas encore de quoi il s'agit alors que c'est un projet lancé depuis 2017. La ZESID n'est donc pour le moment que théoriquement construite et est perçue comme telle par les acteurs institutionnels.

Toutefois, cette situation ne concerne pas la valeur du foncier dans cette zone qui ne cesse d'augmenter et demeure un facteur incitatif pour les investisseurs, surtout à cause de la position

centrale entre l’AIBD, les ports de Ndayane, de Dakar et de Bargny-Sendou (photo 4). Cette position stratégique qui facilite l’accès des produits à ce hub de transport international est sans doute l’un des principaux facteurs qui vont attirer les entreprises dans la ZESID.

Dans cette logique, il convient, en perspective de recherche, de replacer la ZESID dans l’environnement dans lequel elle s’insère et d’analyser son articulation avec les projets en cours dans son *hinterland*. En effet, avec l’AIBD et le port de Ndayane, le projet de création du pôle urbain de Daga Kholpa, identifié d’ailleurs comme étant la ZESID 2, la commune de Diass et ses voisines entrent dans une phase de recomposition sociospatiale dans laquelle les populations autochtones peuvent être perdantes ou gagnantes selon le degré de prise en compte de leurs intérêts durant les phases de conception, de réalisation et d’exploitation de ces différentes infrastructures de l’État.

3. LE PARC INDUSTRIEL INTEGRE DE DIAMNIADIO (P2ID)

Le P2ID a été lancé en 2015 dans le cadre de la politique d’industrialisation du gouvernement du Sénégal. La création de la plateforme est une initiative de l’Agence d’aménagement et de promotion des sites industriels du Sénégal (APROSI), créée par le décret 2002-981 du 7 octobre 2002. L’APROSI est l’héritière de la Société du domaine industriel de Dakar (SODIDA), qui n’a pu mettre en œuvre la politique industrielle de l’État du Sénégal et qui a fini par faire faillite au lendemain des politiques d’ajustement structurel qui ont poussé l’État à se désengager de certains de ses actifs. La création de l’APROSI s’inscrit dans une dynamique de l’État du Sénégal visant à substituer aux directions classiques des agences jugées plus souples et plus efficaces dans la mise en œuvre des politiques publiques. C’est une structure administrative placée sous l’autorité du ministre de l’Industrie, de la Petite et Moyenne Industrie (MIPMI).

Photo 2 : Images du Parc industriel intégré de Diamniadio



Crédits photos : APROSI.

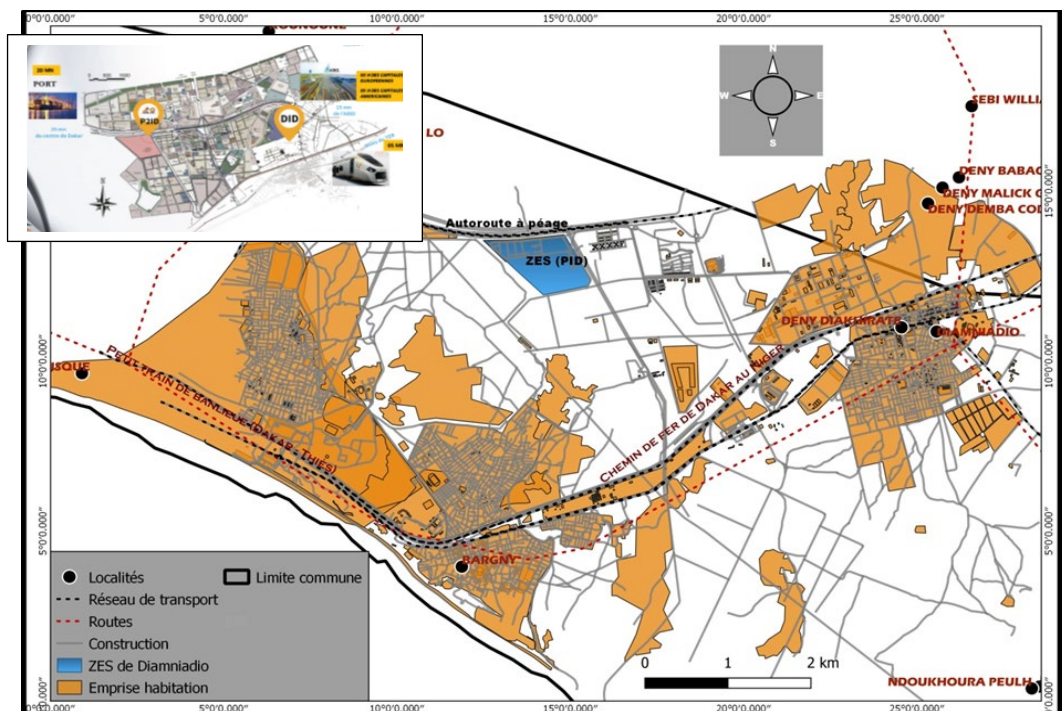
L'APROSI a cherché à se relancer à travers les pôles industriels de Kaolack, Ziguinchor, Saint-Louis et Dakar, de 2002 à 2012, sans beaucoup de succès. La seconde alternance politique survenue en 2012 lui a donné une nouvelle orientation à travers la création, dans le « pôle urbain de Diamniadio », du Parc industriel intégré de Diamniadio (P2ID), avec l'accompagnement de l'ONUDI.

3.1 Présentation du Parc industriel intégré de Diamniadio (P2ID)

Le P2ID a été créé en 2014 sur une superficie de 53 hectares (Figure 24). Au début, cette plateforme devait être un domaine industriel comme celui de Diamniadio 1 qui s'étale sur 92 hectares. Mais en 2017, elle a été admise au régime des ZES par le décret n° 2017-1110 du 30 mai 2017. Ce décret a été abrogé et remplacé par le décret 2017-1507 du 25 août 2017 et sa superficie a été portée à 53,12 hectares. Il faut cependant souligner que si ce dernier décret a en même temps permis d'augmenter la superficie de la ZES, son objectif principal était de conformer le dispositif juridique aux lois 2017-06 et 2017-07 relatives aux ZES.

Le P2ID ambitionne d'installer 100 entreprises, avec à la clé 15 000 emplois directs et 8 000 emplois indirects pour un financement public total estimé à 85 milliards de F CFA (soit 129 millions d'euros) (cf. dépliant de présentation et de promotion de la ZES produit par l'APROSI). Pour l'heure, c'est uniquement la première phase qui a été réalisée, sur une superficie de 13 hectares pour un coût global de 25 milliards de F CFA (38 millions d'euros) avec 18 entreprises installées. En plus de l'investissement de l'État pour la réalisation des infrastructures de la ZES, les entreprises installées ont investi pour leur installation un montant estimé à 35 milliards de F CFA (53 millions d'euros) pour la première phase.

Figure 24 : Localisation du Parc industriel intégré de Diamniadio



L'une des caractéristiques du P2ID par rapport aux autres ZES est qu'elle est la seule ZES à disposer actuellement d'un guichet unique installé par l'APIX (administrateur) pour faciliter toutes les démarches aux entreprises installées. À ce sujet, le chargé des ZES à l'APIX souligne que :

« Pour l'instant la seule ZES où nous avons toutes les commodités liées au guichet unique est celle du P2ID. C'est pourquoi même les autres entreprises installées dans les autres ZES font leurs démarches au niveau de ce guichet. En effet, si nous n'avons pas encore installé des guichets uniques dans les autres ZES c'est parce que le rythme d'installation des entreprises est très lent et ce 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 que celles-ci doivent aménager en fonction de leurs besoins, pour Diamniadio toute l'infrastructure est fournie par le promoteur-développeur (APROSI). En contrepartie, les entreprises paient une location au prix de 2 500 F CFA (soit 3,8 euros) le mètre carré par année. Les types d'espaces mis en location sont de 10 000 ou de 7 000 mètres carrés. Si, pour la ZES intégrée de Diass, l'APIX est détenteur du titre foncier et en retour donne un bail aux promoteurs/développeurs, pour le cas du P2ID le foncier où est installée la ZES est inscrit au nom de la Délégation générale du pôle urbain (DGPU). La DGPU est un organisme public créé par le gouvernement du Sénégal dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle ville de Diamniadio, et est chargée de la gouvernance de toute la zone. D'ailleurs, le directeur de l'APROSI rappelait que les procédures sont enclenchées pour un transfert des droits à l'APROSI. Pour l'instant, le promoteur-développeur ne détient qu'un droit de location sur l'espace occupé et sous-loue ces espaces aux entreprises installées sur le site.

Pour qu'une entreprise soit admise dans le P2ID, il faut qu'elle soit non polluante, investisse un minimum de 500 millions de F CFA (763 000 euros) et s'engage à employer au moins cinq personnes aux 100 mètres carrés. Parmi les conditions imposées aux entreprises, même si le critère de recrutement de la main-d'œuvre locale est encouragé, il n'est pas contraignant parce qu'il est permis aux entreprises de recourir à de la main-d'œuvre étrangère. Dans la même lancée, les entreprises admises au régime des ZES installées doivent exporter au moins 50 % de leur production. Cette conditionnalité s'inscrit dans la volonté de l'État du Sénégal de rééquilibrer sa balance commerciale déficitaire et d'avoir des rentrées de devises.

Selon le directeur de l'APROSI, pour la première phase, il y a déjà 18 entreprises installées avec plus de 5 000 emplois répertoriés avant l'arrivée de la Covid-19³². D'ailleurs, il faut souligner que la pandémie a beaucoup impacté les entreprises. Il souligne à ce sujet :

« Nous étions dans une bonne dynamique, mais il faut dire que certaines des entreprises installées dans la plateforme qui exploitaient par exemple les avantages liés à l'AGOA 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 le plus de 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 ».

³² Ce chiffre paraît surestimé au regard des propos du ministre de l'Économie, qui lors d'une visite du site en juillet 2020 estimait le nombre d'employés à 1035. <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/>. Il nous a été difficile d'accéder aux entreprises pour vérifier les nombres d'employés pour chacune d'elles.

Tableau 9 : Entreprises et infrastructures dans la ZES de Diamniadio en fin 2018³³

	Entreprises industrielles et de service	Infrastructures
Sociétés industrielles	<p>La Compagnie de tuyauterie industrielle du Sénégal (CTIS), production de tuyaux PVC.</p> <p>C&H Garments, société chinoise spécialisée dans la confection d'équipements sportifs.</p> <p>SALL industrie, société sénégalaise dans la confection industrielle.</p> <p>Le groupe malien ADS, dans la fabrication de panneaux solaires et le montage de vélos électriques.</p> <p>L'entreprise tunisienne GALION qui s'active dans la production d'emballages plastiques.</p> <p>La société sénégalais-ivoirienne SEWACARD, spécialisée dans le développement de plateformes numériques et dans la fabrication de cartes biométriques.</p>	<p>Un poste de garde.</p> <p>Un poste de douane.</p> <p>Une infirmerie.</p> <p>Deux restaurants.</p> <p>Six zones de parking.</p> <p>Quatre plateformes de déchargement.</p> <p>Des espaces verts.</p> <p>Des voiries et réseaux divers (VRD) : route d'accès connectée à l'autoroute, 3 km de voies intérieures bitumées, réseau d'eau potable avec un réservoir de stockage d'eau de 500 m³ et réseau électrique avec un poste de 30 KV, etc.</p>
Entreprises de services	<p>Banque BICIS.</p> <p>AMSA ASSURANCES.</p> <p>FEDEX, spécialisée dans le transport express.</p> <p>Numherit, entreprise sénégalaise spécialisée dans le développement d'applications web et mobile.</p> <p>MDI, bureau d'études.</p>	

Les entreprises installées dans la ZES sont de deux catégories : celles dites de la catégorie A, qui bénéficient de tous les avantages offerts par la loi relative aux ZES ; et celles de la catégorie B, qui restent régies par le droit commun. Les entreprises de la catégorie A sont également de deux ordres, celles qui sont spécialisées dans l'export et celles qui sont orientées dans l'import de substitution.

L'ambition de la deuxième phase de développement de la ZES est d'accueillir les opérateurs internationaux dans des secteurs tels que la raffinerie, l'ingénierie légère, le textile et l'agroalimentaire et de créer un écosystème de services à travers notamment des incitations performantes, susceptibles d'améliorer considérablement le climat des affaires. Cette deuxième phase est prévue sur une superficie de 40 hectares, pour un investissement de 60 milliards de F CFA (91 millions d'euros) sur financement d'Exim Bank Chine. Les infrastructures seront réalisées par les entreprises chinoises Consortium Sichuan Road, Bridge Group Co. Ltd et CGCOC Group Co. Ltd Suar³⁴.

³³ <http://senegal-emergent.com/fr/plateforme-industrielle-integree-de-diamniadio>

³⁴ <http://aps.sn/actualites/economie/industrie/article/les-travaux-de-la-deuxieme-phase-du-parc-industriel-integree-de-diamniadio-lances-par-macky-sall>

Il est prévu la réalisation de 235 000 m² d'espaces de hangar, un immeuble et un parc logistique. Une liste de 20 entreprises serait en attente, parmi celles qui ont déjà confirmé leur intérêt on peut citer celles qui se trouvent dans le tableau 10.

Tableau 10 : Entreprises en attente dans la phase 2 du P2ID

Nom de l'entreprise	Domaine d'activités
BUSINESS LINK	Raffinerie d'or
BPH	Fabrication de produits hygiéniques
DAKAR OFFSHORE	Activités maritimes, portuaires et aéroportuaires, transport aérien, entrepôts de produits et équipements pétroliers et équipements
BAOBAOSHU	Emballages cartonnés personnalisés
SODIPHARM	Pharmacie
UTPI	Unité de transformation de papiers et d'impressions
SEN SURGEL	Agroalimentaire
ORION	Usine de fer métallurgique

3.2 Aspects liés au foncier

Le foncier occupé par le P2ID fait partie du titre foncier de 1 644 hectares immatriculé au nom de la Délégation du pôle urbain de Diamniadio sur la base du décret 2014-968 du 19 août 2014. C'est sur ce titre foncier que 53 hectares ont été mis à la disposition de l'APROSI sous forme de location. Cette opération est régie par le décret 2017-2306 du 27 décembre 2017 fixant les règles de gestion des terrains dans les pôles urbains de Diamniadio et du lac Rose. En vertu du mécanisme d'accès de l'APROSI aux terres d'installation du P2ID, ce promoteur-développeur n'a pas été en contact avec les communautés locales dans le processus de désaffectation des terres, mais a bénéficié de terres purgées de tous leurs droits par la DGPU. En effet, c'est la 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 est conforme aux dispositions de la législation régissant les terres relevant du domaine national, comme le rappelle l'ancien directeur de la DGPU :

« Quand il a fallu désaffecter les 1 644 hectares au profit de la DGPU 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. »

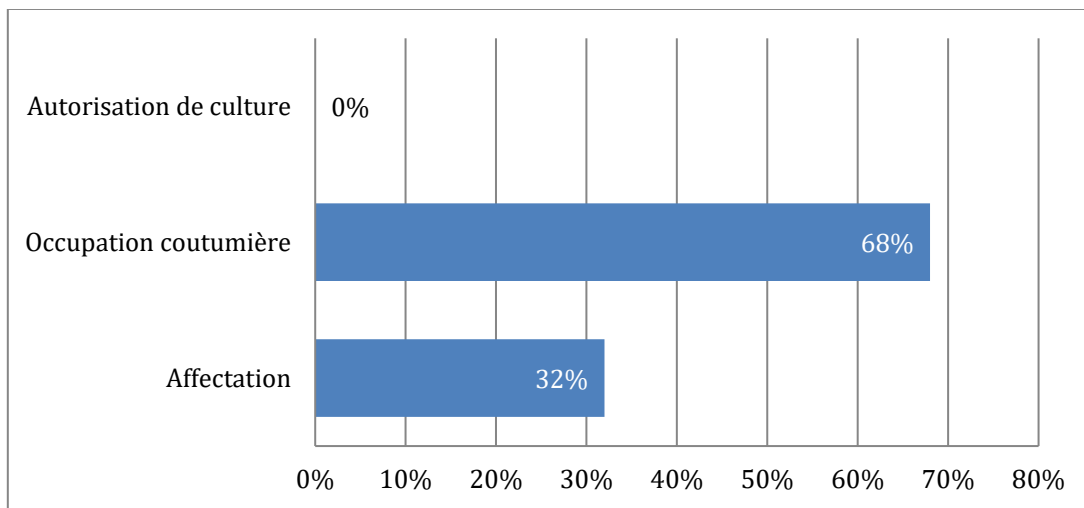
L'installation du P2ID dans la zone s'inscrit dans une dynamique voulue et pensée par l'État du Sénégal, qui voulait installer une ZES de taille moyenne dans le pôle urbain avec des activités compatibles. Il s'agissait de revoir la politique d'urbanisation et de lutter contre le dysfonctionnement des villes classiques, notamment en créant un lien entre des zones-dortoirs et des zones économiques pouvant créer des emplois.

C'est pourquoi le pôle est articulé autour de la mixité fonctionnelle, avec des logements tout près des zones d'activités économiques. Cette stratégie a largement contribué à la création du Parc industriel de Diamniadio qui a été par la suite admis comme ZES avec la loi de 2017.

Dans sa mise en œuvre, le pôle urbain a pris principalement les terres du village de Dény Malick Gueye. Ces terres, très fertiles, étaient exploitées en horticulture et en aviculture. Il n'y a pas eu de discussions préalables lors de l'enrôlement de l'assiette foncière pour le compte du pôle urbain, selon les populations enquêtées. Celles-ci affirment qu'elles se sont réveillées un jour et ont vu des machines faire des travaux de terrassement, les vergers et les jardins ont été détruits. Les droits des villageois sur les terres étaient majoritairement des droits traditionnels et rares étaient ceux qui détenaient au moins des actes de délibération foncière. Cette situation a facilité la désaffectation des terres au profit de la DGPU. L'agriculture et l'élevage étaient les principales activités pratiquées par les impactés dans les terres qui ont été prises. En effet, 80 % des impactés faisaient du maraîchage et 20 % d'entre eux y associaient l'élevage.

Les populations jouissaient de statuts différents sur le foncier. 68 % occupaient les terres selon le droit coutumier, seuls 32 % disposaient d'une affectation (Figure 25). Ces données renseignent sur la vulnérabilité des droits fonciers des communautés locales et les exposent face à la volonté de l'État de s'approprier leurs terres pour des projets d'utilité publique. Cette vulnérabilité, en plus de déposséder les communautés locales, les empêche aussi d'accéder à des indemnités justes et préalables comme le suggèrent la constitution et certaines conventions internationales dont le Sénégal est signataire. Même sans reconnaissance officielle d'un titre, les droits coutumiers doivent être protégés selon les directives volontaires.

Figure 25 : Statut foncier initial des terres à Diamniadio

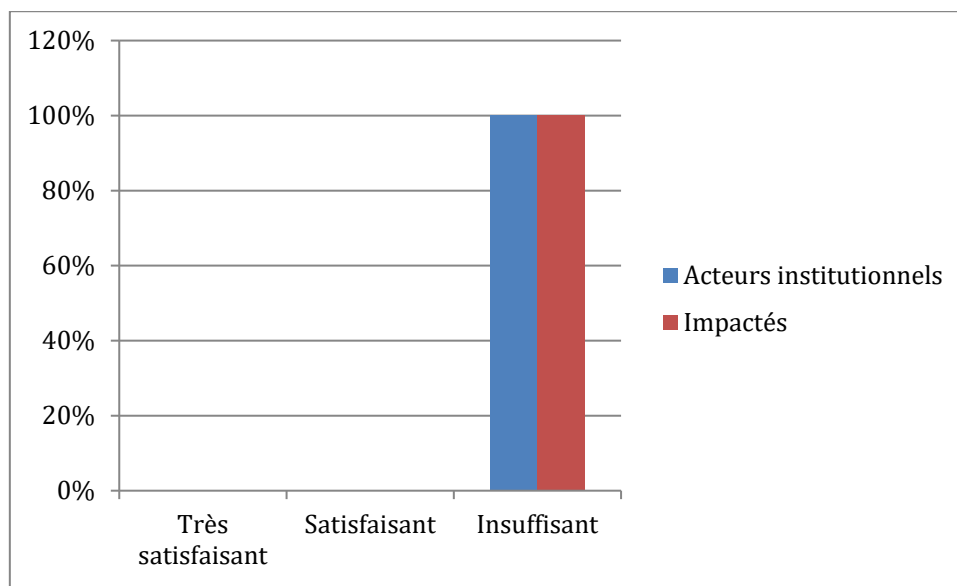


D'ailleurs, c'est cette vulnérabilité des droits fonciers des populations dépossédées qui fait que la majorité des impactés ne sont pas encore indemnisés. Seuls 32 % d'entre eux ont reçu leur compensation financière contre 68 % qui attendent toujours. Le fait est que l'indemnisation se fait d'une manière progressive, selon le chef de village de Dény Malick Gueye. Il apparaît ici que le principe d'indemnisation juste et préalable n'a pas été respecté par le gouvernement du Sénégal dans la zone, même si les décideurs déclarent que tous les droits ont été, au préalable, purgés avant l'immatriculation de l'assiette foncière. Cette situation renseigne sur le hiatus entre

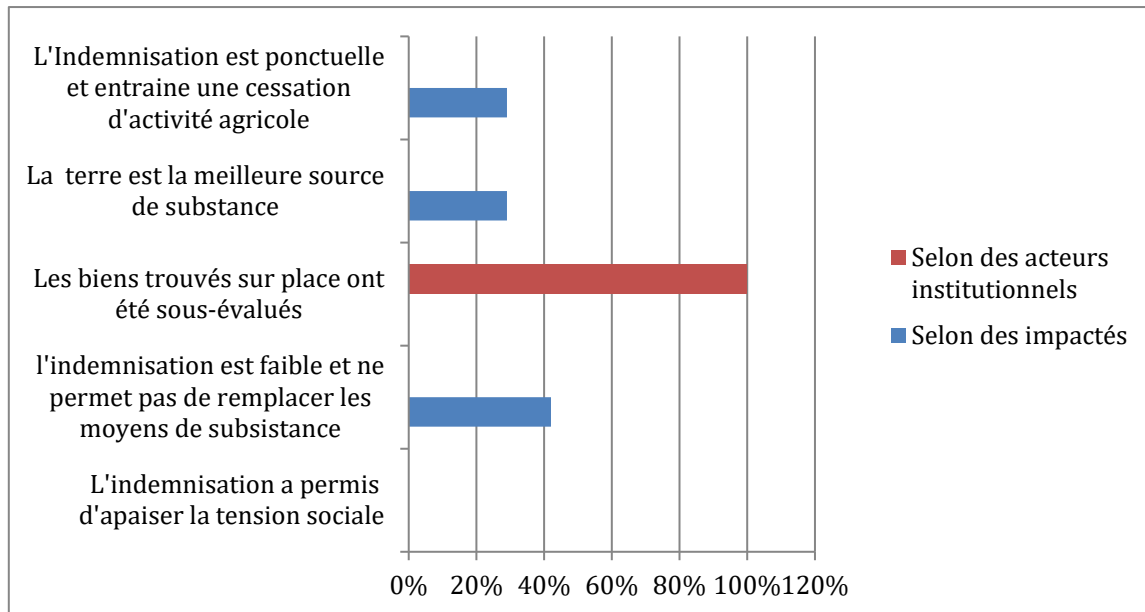
les représentations des décideurs et celles des populations locales sur les notions de justice et d'équité qui renvoient à la dialectique entre la légalité et la légitimité. En effet, si les populations mettent en avant leur légitimité historique sur les terres pour prétendre à des indemnités conséquentes au regard des pertes subies en contrepartie de l'expropriation, pour les décideurs, la seule référence qui vaille est le barème prévu par la loi. D'où l'urgence de réfléchir sur la mise en place de nouveaux référentiels en matière d'indemnisation, prenant en compte non pas seulement le type de titre d'occupation, mais également des préoccupations en lien avec les moyens de subsistance des communautés.

Ainsi, comme avec l'AIBD, les impactés du pôle urbain de Diamniadio ont été indemnisés en fonction des spéculations cultivées et des investissements réalisés (poulaillers, équipements maraîchers). L'indemnisation ne porte donc pas sur le foncier mais plutôt sur les investissements réalisés (la mise en valeur). C'est un agent technique qui procède à l'évaluation de ces impenses en fonction du barème des cultures fourni par le ministère de l'Agriculture. En fonction de l'investissement trouvé sur place, l'indemnisation peut être de 300 000 F CFA (458 euros) ou 18 millions de F CFA (27 483 euros) ou plus. Les populations enquêtées s'accordent toutes (à 100 %) sur l'insuffisance de ces indemnités (Figure 26).

Figure 26 : Appréciation du montant de l'indemnisation



Plusieurs raisons expliquent ce jugement négatif des populations sur le montant des indemnités. D'abord, les populations (42 %) jugent que les indemnités sont faibles, car elles ne permettent pas de reconstituer leurs moyens de subsistance. Enfin, pour 29 %, l'exploitation agricole demeure le meilleur moyen de subsistance durable, un pourcentage similaire s'offusque du fait que l'indemnisation ne se fait qu'une seule fois alors qu'avec l'agriculture, ils pouvaient cultiver et avoir des revenus chaque année.

Figure 27 : Justification de l'appréciation portée sur le montant des indemnisations

Selon les acteurs institutionnels enquêtés, les investissements et biens trouvés sur place ont été sous-évalués. D'ailleurs un propriétaire de 3 hectares avec des vergers, des poulaillers, et qui faisait du maraîchage a reçu 18 millions de F CFA (27 483 euros). Mais quand il a fait faire une contre-expertise, l'expert lui a dit qu'il devait avoir 98 millions de F CFA (149 621 euros). L'autre problème est que ce sont les exploitants qui ont été indemnisés et non les propriétaires de terres qui prêtaient à leurs proches quelques surfaces qu'ils n'exploitaient pas.

Le processus d'indemnisation utilisé pour purger les droits sur les terres soulève ainsi la question des droits des propriétaires légitimes des terres. En effet, en se basant sur la loi sur le domaine national, les décideurs ont donné des compensations à ceux qui avaient investi sur les terres, qui parfois n'en étaient pas propriétaires, au détriment de ceux qui déclaraient détenir les droits.

3.3 Entreprises et activités économiques dans la ZES

Le P2ID est géré par l'Agence d'aménagement et de promotion des sites industriels (APROSI). Celle-ci s'occupe de la réalisation de sites industriels pour installer des investisseurs nationaux et internationaux dans tout le territoire du Sénégal. C'est une structure créée au début des années 2000 et qui a été relancée en 2014 dans le cadre du Plan Sénégal émergent qui promeut l'industrialisation. À Diamniadio, l'APROSI a mis en place le Domaine industriel et le P2ID.

Elle compte installer des domaines industriels à Kaolack, à Ziguinchor et à Saint-Louis. Elle vise aussi à mettre en place des plateformes industrielles à Touba et vers Nietty Yone dans le Delta du Sénégal.

Sur le plan institutionnel, l'APROSI est chargée de mettre en œuvre la politique industrielle du Sénégal, or la mise en œuvre des ZES avec des promoteurs/développeurs d'agences autres que l'Aprosi n'est pas sans conséquences dans la politique d'industrialisation du pays. En effet, même si les dirigeants de l'APROSI ne l'affirment pas de manière officielle, le développement des ZES et le fait que ce processus soit confié à l'APIX sont perçus comme un empiètement sur leur domaine

d'intervention. Par exemple, c'est l'APROSI qui au départ était à l'origine de la ZES de Sandiara, mais le maire de cette commune utilisera son influence politique pour faire de la commune le développeur/promoteur, au détriment de l'APROSI. Cette situation de concurrence qui risque de se renforcer avec la création prochaine des agropoles semble semer un flou et pousse l'APROSI à se retenir dans certains projets de l'État où elle ne se sent pas assez impliquée.

En ce qui concerne les spécificités du P2ID, l'APROSI met en place des mesures incitatives telles que déclinées dans la loi 2017-07 relative aux ZES, offrant un cadre d'exploitation attractif pour les entreprises en limitant les taxes à l'export (aucune taxe douanière) et en réduisant l'impôt sur les sociétés à 15 % au lieu de 30 %. En plus de ces facilités communes à toutes les ZES qui sont relatives à une fiscalité attractive et une législation du travail aménagée, le P2ID se caractérise aussi par l'existence de toutes les commodités requises (route, eau, électricité, guichet unique). Cependant, si toutes les entreprises installées bénéficient des commodités liées aux infrastructures, les entreprises de la catégorie B, constituées principalement de banques et de restaurants, n'ont pas droit aux avantages liés à la législation fiscale et du travail. D'ailleurs, le chargé des ZES au niveau de l'APIX souligne que :

« Dans le processus, il y a deux étapes. D'abord l'entreprise sollicite une demande d'admission et un agrément lui est donné par un comité présidé par l'APIX avec des membres composés de la douane, des impôts et domaines, du ministère du Travail, du ministère de l'Économie, du ministère de l'Environnement, du ministère du Commerce et d'un ministère technique concerné par le domaine de l'entreprise. Une fois la demande d'agrément octroyée, l'entreprise sollicite une demande d'installation. Si la demande d'installation peut permettre à l'entreprise d'exercer dans la zone de la ZES, c'est uniquement l'agrément qui lui permet de bénéficier de tous les avantages pour les entreprises classées dans la catégorie A en contrepartie de certaines conditionnalités fixées par la loi. »

Les entreprises installées dans la zone A du P2ID ont, entre autres, l'obligation d'exporter au moins 50 % de leur production, de créer 5 emplois par 100 m² occupés et de faire un investissement minimum de 500 millions de F CFA (763 377 euros). Toutefois, ces conditionnalités restent assujetties à la réalisation préalable d'une étude d'impact environnemental et social (EIES). Quoique l'APIX, de même que l'APROSI, aient déclaré l'existence d'EIES, celles-ci ne sont pas accessibles au public pour mesurer le niveau de mise en œuvre de leurs recommandations.

Comme souligné plus haut, la première phase de réalisation du P2ID (2015-2018) a bénéficié d'un investissement de 25 milliards de F CFA (38 millions d'euros) venant de l'État du Sénégal. Le site comprend actuellement des hangars industriels et des bâtiments administratifs. Il est occupé à 100 %, et les entreprises qui y sont installées ont déjà investi 35 milliards de F CFA (53 millions d'euros). Ces investissements concernent l'acquisition de matériaux sans droits de douane pour le fonctionnement des entreprises.

Parmi les 18 entreprises installées, selon le directeur de l'APROSI, neuf travaillent dans les services et neuf autres sont des industries. Il est important de noter que si, au départ, la loi sur les ZES prévoit que toutes les entreprises installées exportent au moins 50 % de leur production, une autre réalité s'est imposée aux promoteurs/développeurs et à l'APIX. En effet, certaines entreprises, au lieu de se spécialiser dans l'exportation, interviennent dans ce qu'elles appellent l'importation de substitution. C'est le cas par exemple de l'entreprise tunisienne GALION qui produit de l'emballage en carton. L'implantation de cette entreprise pour les besoins locaux

s'explique par le fait que depuis l'entrée en vigueur de la loi contre l'utilisation de sachets plastiques, les industriels du Sénégal intervenant dans l'agroalimentaire étaient obligés d'importer des emballages cartonnés. Mais comme la production majoritaire pour le marché local n'était pas prévue par la loi, des modifications de celle-ci sont en cours selon le chargé des ZES à l'APIX, pour favoriser l'importation de substitution qui est une autre stratégie de lutte contre le déficit de la balance commerciale du Sénégal. À ce sujet, il explique que :

« Au départ, avec les ZES, on mettait l'accent uniquement sur les exportations pour équilibrer la balance commerciale du pays, mais on s'est rendu compte qu'une autre manière aussi de le faire est de favoriser la production pour le marché local. C'est le cas par exemple avec Galion qui travaille sur les emballages cartonnés ou Sewacard qui produit les cartes bancaires pour le marché local et la sous-région au niveau du P2ID ou Polytex au niveau de Diass qui va produire des tuyaux en sphex. Mais le problème c'est que si on se réfère uniquement à la législation en cours, au niveau de la douane, il y a des incompréhensions et c'est pourquoi nous sommes en train de travailler sur la révision de la loi pour favoriser l'installation de ces types d'entreprises, parce que la finalité c'est de créer des emplois et réduire le déficit de la balance commerciale du pays. »

Cette situation montre que même si le cadre juridique existe, il n'a pas pour autant été pensé de manière globale. C'est dans ce contexte que le P2ID envisage le démarrage de la deuxième phase de la ZES. Parmi les éléments prévus pour rendre la ZES plus attractive, il y a le volet lié à la stabilisation de facteurs de production comme l'électricité, avec un projet de construction d'une station de production d'énergie solaire. La construction de cette centrale solaire avec un financement du Trésor français devra permettre de réduire les coûts de l'électricité et rendre la ZES autonome pour qu'elle devienne plus attractive dans un environnement de concurrence avec d'autres ZES. Le directeur de l'APROSI souligne pour cet aspect que :

« Il est vrai que toutes les ZES existent par la volonté de l'État, mais nous essayons à notre niveau de rendre celle qui est sous notre responsabilité plus attractive et cela est facilité parce que l'installation des industries est notre cœur de métier. »

Ce témoignage du directeur de l'APROSI renseigne sur l'existence d'une éventuelle concurrence entre les promoteurs/développeurs qui pourrait participer à déréguler l'installation des entreprises au niveau des ZES, chacune voulant être plus attrayante que les autres. Cette situation ne sera pas sans conséquence pour les communautés locales, aussi bien dans l'accès aux ressources foncières que pour l'édification des ZES, mais aussi de la violation de la législation du travail en dépit du cadre global encadrant l'installation des ZES et des entreprises dans leurs domaines. Afin de mieux se préparer face aux autres ZES, le P2ID a lancé sa deuxième phase à partir de juillet 2021. L'innovation de cette deuxième phase sera de réserver une partie des ressources foncières à des entreprises qui souhaitent elles-mêmes construire leurs infrastructures en conformité avec les activités qu'elles mèneront. C'est le cas par exemple de BUSINESS LINK pour le raffinage de l'or et de Sodipharm pour la production pharmaceutique.

Les entreprises installées dans la ZES ont le droit de recruter autant de personnel local que de personnel expatrié. Bien que l'une des raisons de la création des ZES soit de faciliter la création d'emploi, il faut noter que la loi relative aux ZES, comme dans le cas du P2ID, est très avantageuse pour les entreprises qui peuvent par exemple signer avec les travailleurs des CDD pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans. De plus, le processus de recrutement du personnel est laissé

librement aux entreprises, même si le promoteur-développeur affirme qu'un travail de conseil est fourni aux entrepreneurs pour le recrutement de la population locale. Au P2ID, selon le directeur de l'APROSI, le nombre d'emplois créés avant la Covid était estimé par le promoteur développeur à 5 000³⁵ sur un objectif de 23 000. La Covid est venue cependant ralentir le rythme de création d'emplois, parce que l'entreprise qui utilisait le plus de main-d'œuvre, C&H Garments, qui travaille dans la confection d'équipements sportifs pour le marché américain avec les facilités offertes par l'AGOA, a été obligée de suspendre ses exportations vers les États-Unis. Les autres entreprises déjà installées 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 débuté réellement la commercialisation de leurs produits.

Au vu de la situation des entreprises installées dans le P2ID se pose la question de l'application de la loi sur les ZES dans son ensemble. En effet, cette loi dispose que chaque année, les entreprises installées doivent solliciter le renouvellement de leur *agreement* et celui-ci n'est accordé que si elles satisfont à toutes les conditionnalités. Cependant, il faut remarquer que ces renouvellements ne sont pas pour l'instant assujettis au respect strict de la loi, parce qu'aussi bien à l'APIX qu'à l'APROSI, on s'accorde à dire qu'il est difficile d'appliquer la loi dans sa totalité et qu'il est même préférable d'accompagner les entreprises dans leur développement, d'autant plus que la Covid est venue remettre en cause de nombreuses prévisions.

3.4 Les impacts socioéconomiques

Les impacts socioéconomiques du P2ID peuvent se mesurer à deux niveaux ; ce que les communautés locales et les travailleurs ou l'État du Sénégal gagnent, d'une part, et d'autre part ce que tous ces acteurs perdent avec l'installation de la ZES. Pour les communautés locales, il faut signaler d'emblée que les pertes sont plus importantes que les gains. En effet, les personnes impactées tiraient en moyenne plus de 500 000 F CFA (763 euros) par an de leurs activités.

Cela s'explique par le fait qu'elles faisaient du maraîchage et cultivaient pendant pratiquement toute l'année, d'autres y ajoutant l'élevage. Malgré les pertes de ces activités, en plus de ressources foncières, les communautés locales ne sont pas les premières bénéficiaires des emplois créés par l'installation de la ZES. Pour le directeur de l'APROSI, cela résulte du fait que *la loi permet aux entreprises de recruter toute main-d'œuvre, quelle que soit son origine*, même si elles sont encouragées à recruter au niveau local. S'ajoute la difficulté à trouver de la main-d'œuvre locale assez qualifiée pour les types de travaux proposés par les entreprises, surtout pour celles qui interviennent dans les services et la haute technologie.

Contrairement à ceux de Sandiara et de Diass, ces agriculteurs avaient de nombreux employés rémunérés. 88 % d'entre eux avaient des salariés, contre seulement 12 % qui n'en disposaient pas (Tableau 11).

³⁵ Ce chiffre peut paraître surestimé si on tient compte de l'impact négatif de la Covid-19 sur le développement des entreprises de cette ZES qui comptait, pour 13 entreprises installées, 1 053 emplois créés au moment de la visite effectuée dans les ZES par le ministre de l'Économie, du Plan et de la Coopération en juillet 2020. <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/>

Tableau 11 : Nombre de personnes qui travaillaient avec les impactés

Nombre de personnes qui travaillaient avec les impactés en moyenne	Nombre de saisonniers (moyenne)	Nombre de journaliers (moyenne)	Nombre de permanents (moyenne)
8	10	7	1

On compte en moyenne 10 saisonniers, 7 journaliers et 1 employé permanent dans les exploitations agricoles des impactés. Ce sont sans doute les importantes superficies maraîchères cultivées qui expliquent le recours à la main-d'œuvre. Ce sont donc des emplois perdus qui ne seraient pas compensés par la création du pôle urbain. 85 % des impactés n'ont pas un membre de leur famille qui travaille dans le pôle urbain, contre 15 % qui en ont.

Outre les communautés locales, il y a aussi les travailleurs dans les entreprises et l'État qui sont impactés par l'installation des entreprises de la ZES. Si, pour les travailleurs, les gains peuvent se mesurer en termes de revenus salariés, il faut souligner que la majorité des emplois créés sont précaires et soumis à une législation du travail peu favorable. D'ailleurs une source anonyme de l'APROSI informe à ce sujet :

« C'est vrai que le P2ID permet de créer des emplois, mais pour l'instant les emplois les plus rémunérateurs sont occupés par des expatriés qui installent les entreprises. Quelques rares Sénégalais occupent des postes de responsabilité et la majeure partie se retrouvent à des niveaux inférieurs de rémunération. Par exemple, dans les usines de confection, on a majoritairement des femmes qui gagnent juste plus que le SMIG³⁶ et malheureusement elles ne sont pas protégées par la législation du travail et peuvent être renvoyées du jour au lendemain. Mais il faut savoir que pour l'instant ce qui préoccupe plus l'État, c'est le fait de créer des emplois et de réduire le déficit de la balance commerciale. En partant de ces deux réalités, les décideurs ne regardent pas au-delà des chiffres macro qui sont mis à leur disposition. »

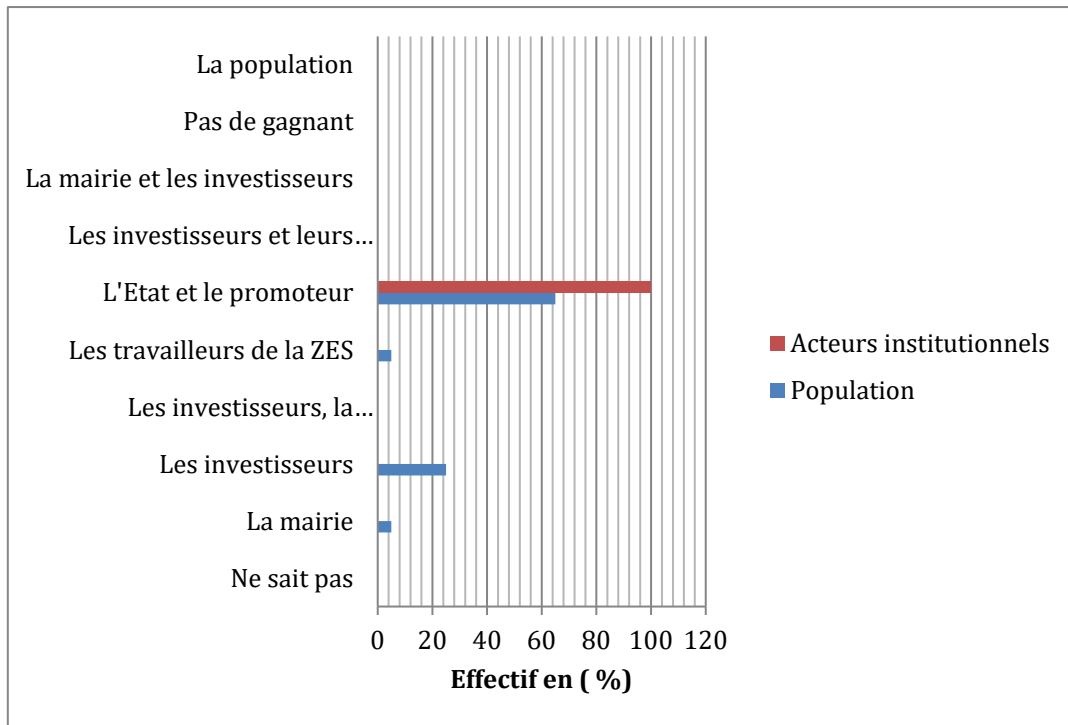
Ce témoignage, tout en montrant les pertes et vulnérabilités auxquelles sont soumis les travailleurs, dévoile aussi les gains que l'État attend de l'installation des entreprises du P2ID. Mais la question qui demeure est : quelle est la valeur réelle de ces gains pour l'État, au regard des pertes issues des renoncements sur la fiscalité et les droits de douane ?

3.5 Les gagnants et les perdants du P2ID

Il ressort de l'appréciation des gagnants et des perdants, dans la mise en œuvre de la ZES, que les acteurs institutionnels interviewés déclarent très majoritairement que ce sont l'État et le promoteur qui sont les principaux gagnants du P2ID (Figure 28).

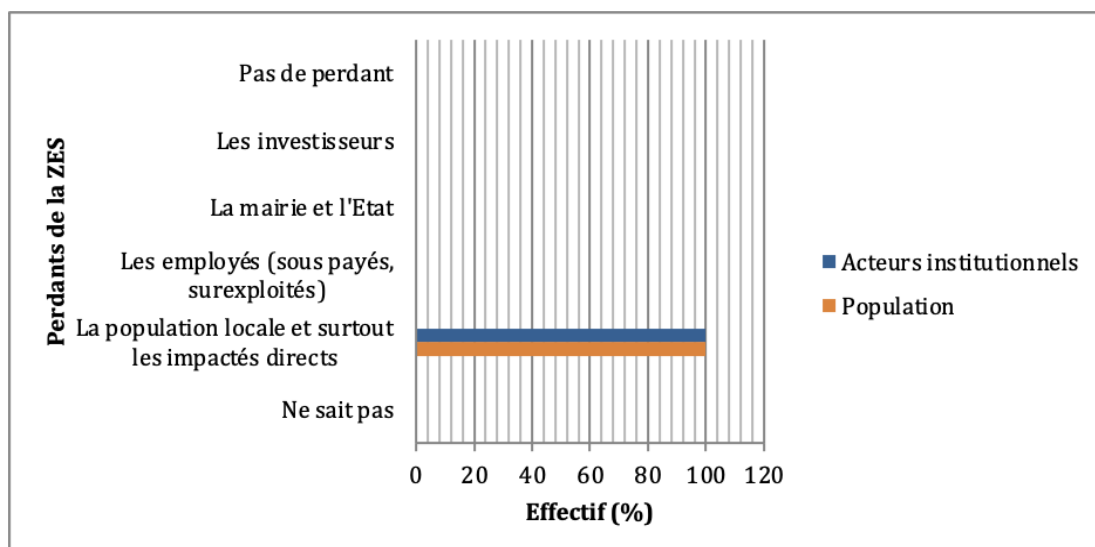
³⁶ C'est-à-dire le salaire minimum interprofessionnel garanti au Sénégal. Le SMIG mensuel, qui était depuis 1996 fixé à 36 243 F CFA (55,25 euros), passe à compter du 1^{er} juin 2018 à 52 500 F CFA (80,03 euros), à compter du 1^{er} janvier 2019, à 55 000 F CFA (83,85 euros) et enfin à compter du 1^{er} décembre 2019, à 58 900 F CFA (89,79 euros). » <https://www.financialafrik.com/2018/05/04/senegal-gele-depuis-22-ans-smig-revu-a-la-hausse-a-partir-du-1er-juin-2018/>

Figure 28 : Les gagnants de la ZES selon la population et les acteurs institutionnels



Autant ces acteurs estiment que ce sont l'État et les investisseurs qui sont gagnants, autant tous estiment que les communautés locales sont les principales perdantes. La perte perçue ici est à mettre en relation, par l'absence de mécanismes et de moyens de substitution après la perte des moyens de subsistance provenant des activités agropastorales.

Figure 29 : Les perdants de la P2ID selon la population et les acteurs institutionnels



Cette perception des communautés locales est à lier à la déconnexion entre les activités des entreprises installées dans la ZES et le vécu de la population. En effet, si l'État raisonne en termes macro pour évaluer les gains et principalement dans la perspective de la réduction du déficit de la balance commerciale, pour les communautés locales, l'appréciation se fait à l'aune de l'impact direct de l'installation des entreprises sur le vécu quotidien. Ainsi, dans le discours institutionnel des promoteurs de la ZES, c'est souvent les IDE réalisés au niveau de la ZES qui sont mis en avant, alors que pour les habitants, ce sont les pertes découlant de l'absence de mécanismes pour suppléer les moyens de subsistance de manière durable qui sont soulignées. Par exemple, il ressort des témoignages de certains villageois que :

« Nous ne pouvons pas vraiment dire que nous gagnons quelque chose avec la ZES. Au contraire, on a tout perdu parce qu'avant tout cela on exploitait nos terres et cela nous permettait de vivre de manière décente. Maintenant on nous parle d'emplois, déjà ici personne ne travaille dans ces entreprises et on nous dit même que ceux qui travaillent là-bas gagnent parfois moins de 5 000 F CFA (soit 7,63 euros) par jour. Qu'est-ce qu'un père de famille peut faire avec une somme pareille ? »

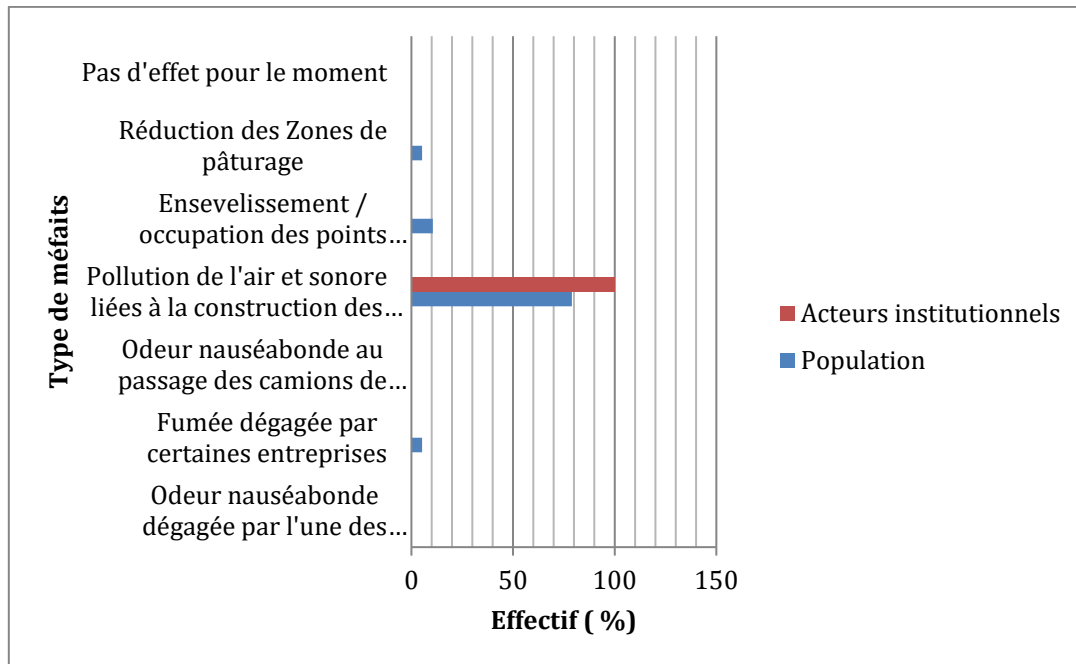
Pour eux, cela se traduit sur le vécu quotidien en termes de pertes de moyens de productions et de subsistance sans aucune contrepartie durable.

Cette opinion des populations et des acteurs institutionnels sur les gagnants et les perdants du P2ID s'explique par le fait qu'ils ont perdu leurs terres et leurs activités économiques et n'ont pas reçu les compensations qui leur permettraient de remplacer leurs moyens de subsistance. De plus, les zones d'extension de leur village leur sont confisquées au profit des promoteurs immobiliers qui vont y construire des hôtels de luxe.

3.6 Les impacts sur l'environnement

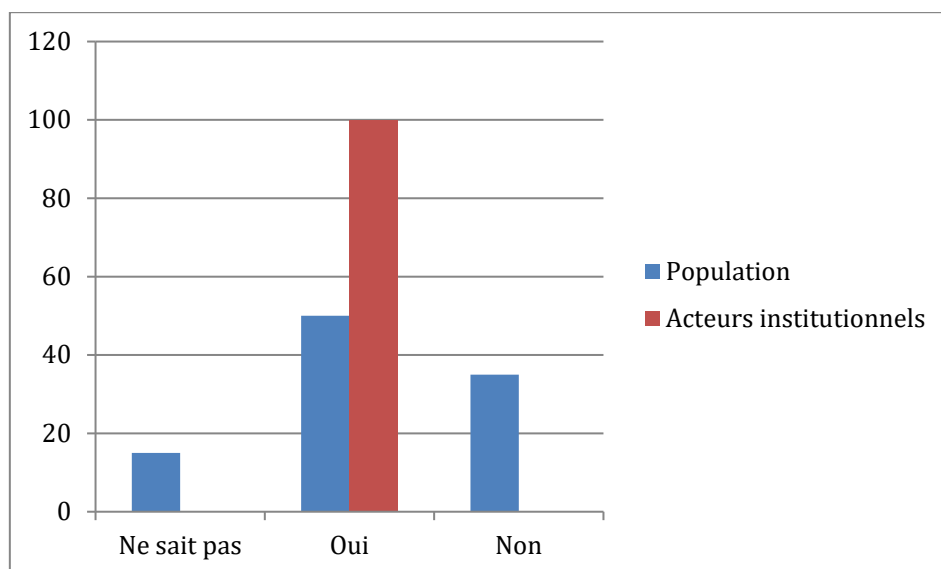
Les principaux méfaits constatés sur l'environnement et signalés par plus de 80 % des impactés sont la pollution sonore et la poussière causées par les véhicules et engins pendant la construction des infrastructures (Figure 30). L'autre fait à ne pas négliger est l'ensevelissement des points d'eau durant les travaux de terrassement, ce qui augmente les risques d'inondation des villages situés dans des points bas.

Figure 30 : Types de méfaits environnementaux constatés à cause du pôle urbain qui abrite le P2ID



Des actions de RSE ont été notées dans le village de Dény Malick Gueye. Elles concernent la construction d'une mosquée par le groupe Teyliom et la dotation de matériels et fournitures aux écoles et aux associations sportives et culturelles (ASC).

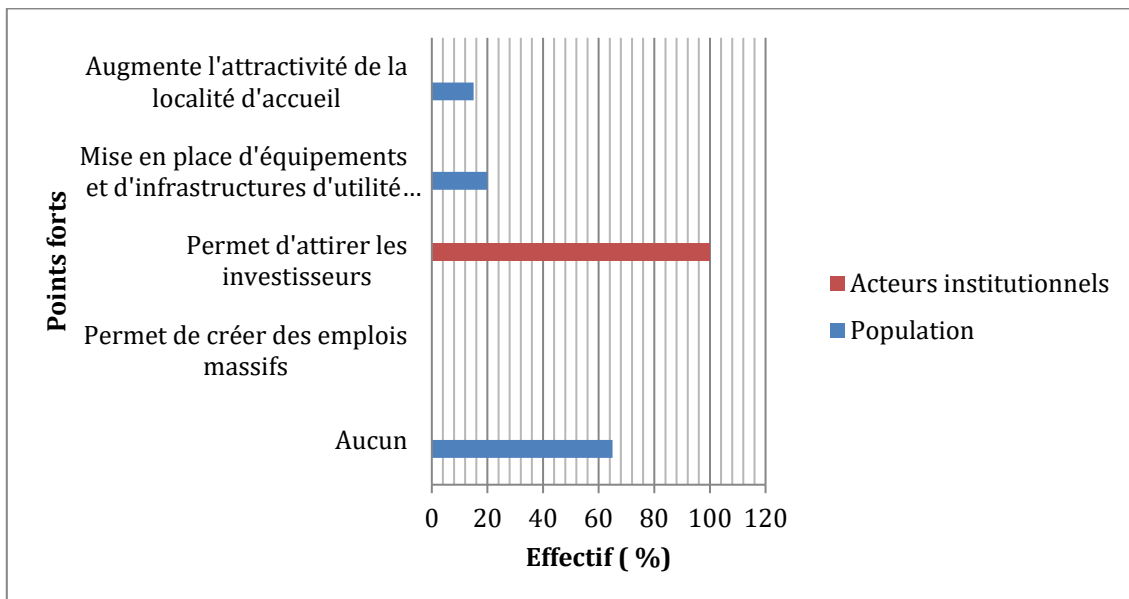
Figure 31 : Les actions de RSE identifiées



3.7 Les points forts et les points faibles

En ce qui concerne les points forts du P2ID, les acteurs institutionnels s'accordent sur le fait qu'il permet d'attirer les investisseurs (Figure 32). Environ 65 % des populations pensent qu'il n'a aucun point fort, même si quelque 17 % estiment qu'il donne plus d'attractivité à Diamniadio.

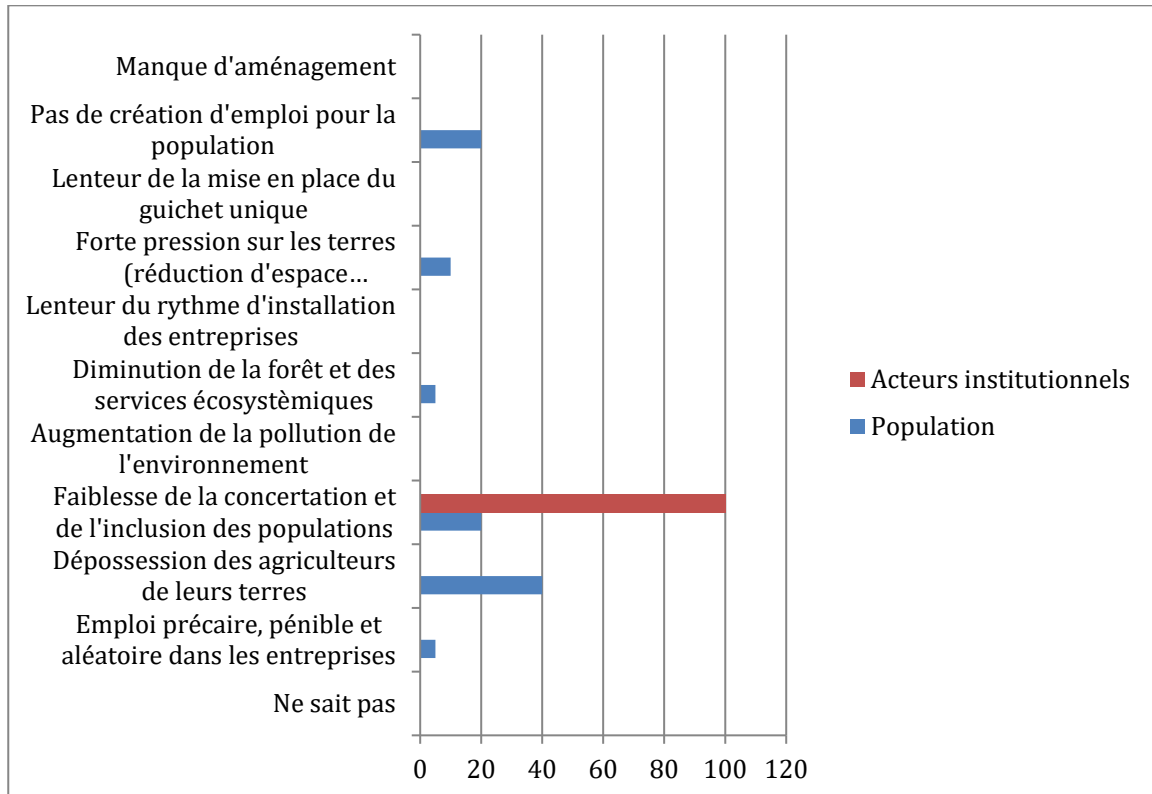
Figure 32 : Les points forts du pôle urbain qui abrite la P2ID



Les habitants ne sont pas contre l'installation de la ZES et plus globalement du pôle urbain, d'ailleurs 20 % d'entre eux apprécient la mise en place des projets et d'infrastructures d'utilité publique comme les sphères ministérielles, le stade Me Abdoulaye WADEI, le Centre international de conférence Abdou Diouf (CICAD), la Cité des Nations unies, etc. Tout ce qu'ils reprochent à l'État est l'allocation des terres d'extension de leurs villages à des promoteurs immobiliers, alors que les autochtones n'ont pas assez d'habitations.

Les points faibles les plus décriés par la population sont la dépossession des agriculteurs de leurs terres (40 %), la faiblesse de la concertation et de l'inclusion de la population dans la mise en œuvre du projet (20 %), et l'absence de création d'emplois, surtout pour les jeunes. Ces derniers, même s'ils ont leurs diplômes, ne sont recrutés que pour des travaux de main-d'œuvre (maçon, gardien). C'est la même situation qui a été observée à Sandiara (Figure 33).

Figure 33 : Points faibles du pôle urbain qui abrite le P2ID



En somme, on peut retenir que le P2ID, comme toutes les ZES déjà implantées au Sénégal, a été créé dans la perspective de réduire le déficit de la balance commerciale du pays par la promotion d'industries à haute intensité de main-d'œuvre qui s'activent principalement dans des domaines non polluants. Cette plateforme, prévue au départ dans le cadre d'un projet global du pôle urbain de Diamniadio (PUD), a été admise comme ZES avec la loi de 2017.

La spécificité de cette ZES peut se lire à deux niveaux. Premièrement, elle se caractérise par la disponibilité des infrastructures et la spécialisation du promoteur-développeur l'APROSI dans la promotion de sites industriels. La spécialisation du promoteur-développeur est un atout essentiel pour cette ZES qui n'a pas rencontré beaucoup de contraintes sociales lors de son installation. Deuxièmement, le P2ID est un modèle spécifique dans son accès au foncier pour son implantation. En effet, le promoteur-développeur n'a pas été directement confronté aux contraintes de négociation avec les populations détentrices de droits légitimes sur le foncier, mais a hérité d'une assiette mise à sa disposition par la Délégation générale du pôle urbain (DGPU) qui a au préalable purgé tous les droits sur les terres. Cette approche, qui a permis à la ZES de s'implanter facilement, a mis les populations en marge du processus de sa mise en œuvre et des négociations sur les retombées économiques de l'implantation des entreprises. Cette situation n'est pas sans conséquence pour les communautés locales dont les terres ont été spoliées, parce que le promoteur-développeur ainsi que les entreprises ne se sentent pas redevables envers elles. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elles ne disposent pas d'assez d'informations sur la ZES et ne constituent pas les premiers bénéficiaires des emplois créés par les entreprises installées.

Pour les entreprises, la disponibilité des infrastructures et d'un guichet unique constitue des atouts non négligeables qui justifient le choix du site, en plus des autres facilités liées à la législation fiscale et du travail qu'offre la loi relative aux ZES au Sénégal. En dépit des avantages offerts par le cadre physique et législatif, il convient de souligner que toutes les prévisions ne sont pas pour l'instant atteintes en termes de création d'entreprises et d'emplois dans la ZES. Certes, la première phase a permis l'installation de certaines entreprises, mais celles-ci n'ont pour l'instant pas toutes atteint leurs capacités de production et de création d'emplois. Sur ce dernier aspect, la pandémie de Covid-19 est venue impacter négativement les capacités des entreprises qui sont principalement orientées vers l'exportation.

D'ailleurs, il en ressort que même certains emplois qui avaient été créés sont menacés. Cette situation montre que si les ZES sont certes un modèle qui peut permettre de faire face au déficit de la balance commerciale du pays, elles doivent aussi faire face aux contraintes exogènes qui dépendent de la situation mondiale. Se pose dès lors la problématique de l'adéquation entre la privation des communautés locales de ressources productives comme le foncier et les possibilités offertes par l'installation d'unités industrielles pour se substituer à ces moyens de subsistance. Cette problématique, mise en rapport avec le contexte du P2ID, est d'autant plus pertinente qu'il est apparu que la ZES n'a pas, d'une part, permis de remplacer les activités agricoles des exploitations familiales qui permettaient aux communautés de vivre de manière décente par la création d'emplois. D'autre part, les rares emplois créés sont à la merci des facteurs exogènes et d'une législation du travail qui met les communautés locales de la zone dans une situation de vulnérabilité socioéconomique réelle.

En somme, si le P2ID peut certes permettre à l'État du Sénégal d'avoir des gains positifs au niveau macro, il reste qu'au niveau micro, en relation avec le vécu des communautés, la ZES reste une expérience qui renforce la vulnérabilité socioéconomique des communautés qui dépendaient principalement de l'exploitation des ressources foncières à travers les exploitations familiales agricoles pour vivre.

Figure 34 : Images satellitaires de l'évolution de l'occupation foncière dans la zone d'installation de la ZES



CONCLUSION GÉNÉRALE, ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

La volonté de relancer l'industrialisation est une excellente initiative, puisqu'on a souvent reproché aux États subsahariens de n'avoir pas suffisamment misé sur l'industrialisation pour impulser leur développement économique et social et rééquilibrer leur balance commerciale, en se positionnant dans l'exportation non pas de matières premières principalement, mais aussi de produits finis à haute valeur ajoutée. Si cela doit passer par la création de ZES, il faut tout de même que ce lien entre l'industrialisation et le secteur primaire soit assez fort et cohérent, notamment la transformation des matières premières pour satisfaire le marché local et résoudre les problèmes d'insécurité alimentaire, booster les exportations pour rééquilibrer la balance commerciale et favoriser la création d'emplois durables et correctement rémunérés pour tous les acteurs de la chaîne de valeur évoluant dans les activités agrosylvopastorales. Les ZES en cours de mise en place et les agropoles annoncées par l'État, dans une certaine mesure, s'inscrivent certainement dans cette dynamique au Sénégal. De ce fait, il apparaît que les gouvernements qui connaissent des crises politiques misent presque par réflexe sur les ZES, comme panacée aux problèmes politiques et économiques, sous-estimant les besoins de coordination et d'appropriation institutionnelles, indispensables au succès de la formulation et de la mise en œuvre d'une politique relative aux ZES.

Pour que cette politique puisse générer une prospérité partagée, il faudrait que la démarche soit plus inclusive et qu'on tienne mieux compte des intérêts, des préoccupations et du bien-être des communautés locales, surtout en zones rurales.

D'abord pour la mobilisation du foncier, il faut tenir compte du fait que souvent, en milieu rural, les terres sont les seules ressources dont disposent les communautés locales pour assurer leur survie, d'où la nécessité de les associer dans les discussions pour mieux prendre en compte leurs préoccupations dans les négociations. La faible inclusion des « propriétaires légitimes des terres » est à l'origine de la perception de la perte des terres comme une imposition des autorités publiques au détriment des intérêts des populations. Il ressort des enquêtes que celles-ci ne sont pas opposées à la mise sur pied de politiques et infrastructures d'intérêt public, mais elles s'indignent des modèles d'affaires proposés qui sous-tendent ces politiques, lesquels prennent peu en compte leurs préoccupations. Partant de cette perception et des réalités du terrain, les populations auraient opté pour des modèles d'affaires qui considèrent les ressources foncières qui leur ont longtemps permis de vivre comme des apports dans la constitution des ZES ; ce qui leur permettrait d'avoir des revenus durables et de ne pas percevoir ces pôles comme émanant d'une volonté extérieure ne prenant pas en compte leurs intérêts stratégiques.

D'ailleurs, parmi les enseignements tirés de l'étude de l'implantation des ZES au Sénégal, il y a un manque d'identification exhaustive des acteurs impactés par les ZES, quels que soient l'échelle ou le niveau d'impact. Ce recensement, qui devrait servir de base à un système d'indemnisation faisant l'objet d'un consensus et prenant en compte, non pas ce que prévoit la loi actuelle, mais la perte des moyens d'existence, n'est pas souvent fait de manière exhaustive. Par exemple, pour la ZES de Diamniadio, au regard de la loi sur le domaine national, ce sont principalement les exploitants des terres qui ont été indemnisés, et non leurs propriétaires. Et pourtant, la plupart des exploitants avaient juste des terres mises à leur disposition par d'autres membres de la communauté pour leur permettre d'avoir des revenus. Ainsi, il est ressorti de l'utilisation de la loi sur le domaine national comme cadre de référence pour les indemnisations que les plus grands perdants ont été les propriétaires légitimes des terres.

De plus, les communautés souhaitent que l'indemnisation ne soit pas donnée une seule fois, mais qu'elle s'opère de manière périodique, tout le long de la durée de l'occupation des terres par l'entreprise, pour permettre aux communautés d'avoir des moyens de subsistance durables.

Ensuite, à l'échelle locale, les négociations avec les entreprises doivent permettre aux familles ayant perdu leurs terres d'avoir des emplois sécurisés, durables et assez rémunérateurs pour leur assurer des revenus leur permettant de vivre décemment. Pour ce faire, bien que la loi sur le domaine national prévoit juste le droit d'usage pour les producteurs locaux, la justice et l'équité sociale doivent prévaloir dans les processus de négociation. Le respect et la reconnaissance des droits des populations locales amèneraient l'État à mieux prendre en compte les intérêts de ces populations riveraines. Un projet d'utilité publique ne devrait pas contribuer à les appauvrir. Malheureusement, sur ce point, l'État ne fait pas appel aux standards internationaux. L'article 5 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans invite plutôt à la mise en place de « modalités d'un partage juste et équitable des bénéfices (...) fixées d'un commun accord entre les exploitants des ressources naturelles et les paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales ». Ces modèles gagnant-gagnant respectent les droits fondamentaux en termes de protection de l'environnement, d'emplois sécurisés et respectables et ne se contentent plus d'une modique et définitive indemnisation ou d'un emploi avec des salaires dérisoires alors que l'entreprise amasserait d'importantes ressources financières.

Par ailleurs, tous les résultats enregistrés dans la ZES doivent être accessibles aux habitants et aux autorités locales pour un suivi efficace des engagements pris en contrepartie de la cession des terres pour cause d'utilité publique. À ce niveau se posent également toute la question et la problématique de l'interprétation de la notion d'utilité publique, qui n'est pas clairement encadrée dans les textes législatifs au Sénégal. En effet, nombreux sont les acteurs à la base qui ne comprennent pas que pour cause d'utilité publique, les terres qu'ils exploitent leur soient retirées au profit d'entreprises privées. Cette situation pose le hiatus entre la conception des décideurs et la perception des communautés à la base.

Un autre enseignement à tirer de la recherche est relatif au processus et au mécanisme d'identification des sites d'implantation des ZES. En effet, malgré les engagements pris par l'État du Sénégal à travers les directives volontaires de la FAO et d'autres mécanismes internationaux ainsi que la mise en place de plans nationaux et locaux d'aménagement du territoire et de développement, c'est comme si tous ces instruments n'étaient pas pris en compte dans la démarche ou l'étaient de manière très relative. Ces différentes considérations ne doivent pas aussi cacher toutes les questions et inquiétudes que soulève pour le moment la mise en place des ZES au Sénégal. La création d'une ZES obéit en effet à une logique d'aménagement du territoire et vise souvent à relever le niveau économique des zones qui souffrent de handicap afin de mieux équilibrer le développement territorial. C'est d'ailleurs ce qui justifie tous les avantages et exceptions accordés aux entreprises qui acceptent de s'installer dans ces zones. Toutefois, au Sénégal, les ZES se sont implantées dans le triangle Dakar-Thiès-Mbour. Ce sont les métropoles qui sont parmi les zones les plus développées du pays. Si leur développement se bonifie grâce aux ZES, c'est le déséquilibre socioéconomique entre l'Ouest et les autres parties du Sénégal qui va s'accroître. D'autant plus que le président de la République a déjà reconnu comme limite de notre politique d'aménagement du territoire « le déséquilibre entre le tiers ouest et l'est du pays et entre Dakar et les autres établissements humains »³⁷.

³⁷ Extrait du discours de Son Excellence Monsieur Macky Sall, président de la République, lors du Conseil présidentiel sur l'Aménagement du Territoire tenu le 24 janvier 2020 (repris dans le préambule du plan national d'aménagement et de développement territorial).

Au regard des éléments cités ci-dessus, les ZES ne sont pas implantées dans le respect des plans locaux de gestion de l'espace afin que ces infrastructures impactent le moins possible la production locale et la vocation agricole de certaines terres. D'ailleurs, prendre en compte cette réalité aurait permis d'impliquer de manière plus efficiente le secteur privé local en créant des chaînes de valeur entre les sites de production agricole et les unités industrielles de transformation des produits. C'est cette perspective qui est certes envisagée avec les agropoles, mais là aussi se pose la question du risque de l'occupation, par des unités industrielles, des espaces de production agricole. L'un pris dans l'autre, c'est comme si la politique industrielle à travers les ZES n'était pas pensée dans une perspective globale en essayant de prendre en compte les différents maillons de la chaîne de production. L'on semble se focaliser uniquement sur l'atteinte des objectifs globaux énumérés dans la loi relative aux ZES, qui sont de réduire le déficit de la balance commerciale du Sénégal et de promouvoir l'implantation d'unités industrielles à haute intensité de main-d'œuvre. La logique actuelle de mise en œuvre des ZES, si elle n'est pas revue, risque de conduire certaines de ces entreprises à être dépendantes de la production de la matière première d'autres pays pour fonctionner.

Dans un autre registre, il apparaît dans les résultats de l'étude que les intérêts des communautés locales ne sont, pour le moment, que peu visibles. Ce sont des populations qui tiraient leurs sources de subsistance de la terre (agriculteurs et éleveurs) qui ont été dépossédées alors que les entreprises ne parviennent pas à compenser les pertes d'emplois et de revenus économiques. S'il est vrai que la Covid-19 a perturbé le rythme de croissance des entreprises et a entraîné pour la plupart la réduction de leur effectif, force est de constater que les législations sur le droit du travail en vigueur dans les ZES ne protègent pas les employés et ne sont pas suffisamment portées à la connaissance des habitants. Les dynamiques actuelles constatées dans les localités qui abritent les ZES montrent que les populations sont prêtes à accueillir ces dernières si elles leur permettent de trouver de l'emploi et d'avoir des revenus décents. Toutefois, si les ZES accentuent la pollution de l'environnement sans pour autant favoriser l'emploi de la main-d'œuvre locale, elles résisteront difficilement à la critique voire au soulèvement des populations locales et pourraient, pour ces raisons, disparaître avec le temps à l'image des zones franches industrielles. Heureusement, le président de la République semble comprendre les attentes 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'accueil³⁸.

En plus des éléments globaux cités plus haut, les résultats de cette étude montrent que les ZES au Sénégal sont différentes dans leur nature, leur conception et par leurs promoteurs/développeurs. La ZES de Sandiara est une initiative de la mairie, à Diass la mairie se sent impuissante et occupe une position de spectatrice devant la ZESID tout en espérant des redevances futures. À Diamniadio, la municipalité n'est aucunement impliquée dans le P2ID. Cette ZES a pour interlocutrice la DGPU et se détache de tous liens avec la commune et les communautés locales. D'autres différences existent également dans leur niveau de réalisation et leur impact sur les communautés locales et sur l'environnement. Au stade actuel, le P2ID offre plus de commodités eu égard à son promoteur-développeur l'APROSI qui a de l'expérience dans le développement des sites industriels.

Le P2ID est conçu pour être une ZES non polluante, mais son impact sur l'amélioration des conditions de vie des populations riveraines est pour le moment minime, même si les autorités de la ZES déclarent qu'elle aurait déjà créé quelque 5 000 emplois.

³⁸ Communiqué du Conseil des ministres du mercredi 7 avril 2021.

Toutefois, il faut souligner que les employés ne proviennent pas de la communauté locale directement impactée mais de la grande agglomération de Dakar. On peut souligner que la ZES est un modèle intégré dans une vision politique globale qui ambitionnait de bâtir de nouveaux centres urbains sans déconnexion entre les lieux de travail et de production économique. Cependant, si cette vision justifie la création de la plateforme, elle laisse quand même apparaître quelques incohérences dans la politique étatique de promotion de l'industrialisation. En effet, dans la même zone, l'APROSI exploite le domaine industriel de Diamniadio sur une superficie de plus de 100 hectares à moins de 10 kilomètres de la ZES. La proximité de ces deux entités avec des règles de gouvernance distinctes n'est pas pour faciliter le travail de cohérence entre les politiques publiques d'industrialisation. Dans un autre registre, il faut souligner le statut du foncier d'implantation de la ZES, dont les droits sont toujours détenus par la DGPU. Cette situation n'est pas sans conséquence pour le promoteur-développeur qui doit parfois se référer à la DGPU pour la mise en place de certains projets. Cette situation résulte d'ailleurs du fait que les communautés locales, dont les ressources foncières ont été mises à contribution pour la mise en place de la ZES, ne sont pas associées et ne sont pas les premiers bénéficiaires des retombées économiques de l'implantation de la plateforme. Il en ressort donc que si la politique ZES est perçue au niveau macro comme pertinente par rapport à certains enjeux macroéconomiques, elle semble être en déconnexion avec les réalités locales, et c'est d'ailleurs ce que décrivent les communautés locales.

À Sandiara, la ZES a quelques industries polluantes mais elle a plus d'effet sur l'amélioration des revenus de la municipalité et des populations. Le processus de création de cette ZES a soulevé plus de contraintes que dans les autres sites, parce que les terres occupées étaient davantage exploitées par les communautés locales. De plus, sa mise en place résulte plus de la volonté de la collectivité territoriale que de l'État central. Ceci a d'ailleurs suscité plus d'oppositions de la part des communautés locales, parfois à travers la mobilisation de certaines sensibilités politiques. Par ailleurs, le mécanisme d'indemnisation initié dans la zone n'est pas homogène, ce qui n'est pas sans soulever des questionnements des communautés locales qui ne comprennent pas souvent que pour les mêmes superficies, tous ceux qui ont été spoliés ne perçoivent pas les mêmes montants. De plus, les entreprises critiquent le manque d'aménagement, l'absence des VRD, d'une banque et du guichet unique dans cette ZES. Mais il faut lier cette situation à l'incapacité du promoteur-développeur à financer (pour le moment) toutes les infrastructures nécessaires.

La ZESID, elle, est toujours en gestation et très différente des autres ZES. En effet, le modèle prévu pour cette zone est celui de plusieurs promoteurs-développeurs qui vont se retrouver dans un même espace, et pour l'instant un seul site est fonctionnel. Hormis le manque d'aménagement et de toutes les commodités afférentes à une ZES, ici les promoteurs-développeurs ne sont pas des structures publiques mais des entreprises privées, ce qui cadre le mieux d'ailleurs avec les modèles de ZES existants dans d'autres pays. Même si l'espace prévu pour la ZES était une ancienne forêt classée, ce qui n'a donc pas entraîné la confiscation des terres des communautés locales environnantes, sa création a eu un impact considérable sur l'accès aux ressources non ligneuses et la diminution des espaces de pâturage.

Partant de tous ces enseignements, les recommandations ci-dessous s'imposent pour une meilleure efficacité et efficience des ZES :

Sur le plan socioéconomique 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 agrosylvopastorales 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 études d'impact et les plans de gestion environnementale tout en accordant plus de rigueur dans le respect des normes environnementales et l'application des mesures de protection et de mitigation qu'elles prévoient. 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 socioéconomique 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. Cette disposition est plus que capitale 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 pour les communautés locales et de la plus-value de cette extension.
- ▷ Mieux encadrer le processus de déclaration d'utilité publique qui est souvent utilisée de façon abusive. En quoi, par exemple, donner une assiette foncière à un privé peut être déclaré d'utilité publique à la place d'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 de 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 contrats à durée déterminée (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. De plus, le faible rythme d'installation des entreprises dans les ZES déjà créées pose la question de leur attractivité et de la capacité de l'État à répondre efficacement aux défis technico-économiques que génère la réalisation de telles infrastructures. Est-ce que finalement la création de ces « zones » ou leur généralisation représente 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 ?

Sur un autre aspect, 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 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 le régime 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, impliquant 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 substantielle 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 du domaine national pourraient ainsi se retrouver immatriculées au nom de l'État, or les débats sur la réforme n'ont jamais débouché sur un consensus autour de cette éventualité.

Bibliographie

- APIX, 2017. Fiche projet, Zone Économique Spéciale Intégrée de Diass, ZESID, 21 p.
- APROSI, 2017. Plateforme Industrielle Internationale de Diamniadio, Integrated Special Economic Zone, 30 p.
- Ayadi W., 2009. Les zones franches en Afrique du Nord dans le secteur textile : impacts commerciaux et juridiques. Mémoire de Maîtrise en Droit international. Université du Québec à Montréal, 169 p.
- BAD, 2015. Les zones économiques spéciales en situation de fragilité : un instrument politique utile ? Banque africaine de développement. Département appui à la transition. Abidjan, 52 p.
- 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, World Bank,
<http://documents.worldbank.org/curated/en/996871468008466349/Special-economic-zones-in-Africa-comparing-performance-and-learning-from-global-experience>
- Ballong S., 2013. – Les zones économiques spéciales peuvent-elles transformer l'Afrique ? » *In Jeune Afrique*, 28 mai 2013 à 11 h 13 <http://www.jeuneafrique.com/19783/economie/les-zones-conomiques-sp-ciales-peuvent-elles-transformer-l-afrique/>
- Boqi Zhang, 2011. Stratégies d'internationalisation des multinationales chinoises. Gestion et management. Thèse Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2019. Français. NNT : 2019PAUU2057. tel-02879835, 277 pages
- Bost François, 2011. Les zones franches sont-elles utiles au développement ? Enjeux Ouest Africains n° 4. Secrétariat Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE), OCDE, 20 p.
- Chabanas, B, 2016. Cycle « Chine » - Conférence n° 3 - La Chine dans la mondialisation. <http://www.chabanas.fr/article-cycle-chine-conference-n-3-la-chine-dans-la-mondialisation-125324288.html>
- CNUCED, 2019a. Rapport sur l'investissement dans le Monde. Les zones économiques spéciales. Nations Unies Genève, 59 p.
https://unctad.org/fr/system/files/official-document/wir2019_overview_fr.pdf
- CNUCED, 2019b. World investment report. United Nations Publications, New York, 237 p.
- David Dollar, publié en février 2008, *Lessons from China for Africa*
- 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>
- Commune de Sandiara, 2019. Projet de développement et d'aménagement de la zone économique spéciale de Sandiara et de la plate-forme, 34 p.

Derreumaux Paul, 2015. Le rêve d'émergence en Afrique, <http://www.paul-derreumaux.com/le-reve-de-lemergence-en-afrique/>

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

Diouf F. 2018. Foncier et dynamiques territoriales dans le département de Mbour : cas des communes de Ndiagianiao et Sandiara. Mémoire de Master, Section de géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis, 120 p.

Dollar David, 2008. Lessons from China for Africa. Policy Research Working Paper; No. 4531. World Bank, Washington, DC., 33 p.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6581/wps4531.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Douglas Zihua Zeng, 2015. Zones économiques spéciales... Tirer les enseignements de l'expérience chinoise.
<https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-special-economic-zones-fr.pdf>

Dubresson Alain, 1979. L'espace Dakar-Rufisque en devenir. De l'héritage urbain à la croissance industrielle. Travaux et Documents de l'ORSTOM n° 106, 371 p.

Farole Th., 2011. Special Economic Zones in Africa. Comparing Performance and Learning from Global Experiences. World Bank, Washington, 328 p.

Kagny V., 2020. Les zones économiques spéciales dans l'engrenage de l'informalité du structuralisme et de la diversification de l'économie congolaise. *Revue congolaise de Gestion* 2020/1 n° 29, p. 61 à 100.

Lemoine Françoise, 2011. « Les investissements internationaux de la Chine : stratégie ou pragmatisme ? », *Revue d'économie financière*, 2011/2 (N° 102), p. 133-150. DOI : 10.3917/ecofi.102.0133. URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2011-2-page-133.htm>

Mapendo Ch., 2013. « Politique de zones économiques spéciales : fondement et perspectives en RDC », in *Memoire Online > Economie et Finance*, Université de Kinshasa - 2013.
https://www.memoireonline.com/04/15/9121/m_Politique-de-zones-economiques-speciales-fondement-et-perspectives-en-RDC3.html

Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, n.d., Fiche thématique sur les ZES, <https://www.economie.gouv.sn/fr/fiche-technique-sur-les-zes>

Moussongou I. B. Suzana, 2013. Projet d'aménagement de la zone économique spéciale de N'Kok : bilan partiel et perspectives. Mémoire professionnel. Département de Géographie, Université Omar Bongo, Libreville, 133 p.

Ngo Balepa A. S., 2012. Le régime de la zone franche industrielle au Cameroun (ZPIC) : résultats mitigés d'une stratégie d'industrialisation. Les Cahiers d'Outre-Mer. *Revue de géographie de Bordeaux*, pp. 339-369. <https://journals.openedition.org/com/6649>

Pairault Thierry, 2019. Des nids pour le phénix : L'Afrique et les zones économiques spéciales " chinoises ". 2nd Workshop en économie du développement : " Politiques publiques de développement dans les pays d'Afrique subsaharienne ", Université du Luxembourg, Association

Tiers-Monde, Université Alassane Ouattara, Mar 2019, Abidjan, Côte d'Ivoire, 31 p. halshs-02047370.

Pigato Miria, Tang Wenxia Pigato Miria, Tang Wenxia Tang, 2015 : China and Africa: Expanding Economic Ties in an Evolving Global Context. Washington, World Bank Document 95162, 40 p.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21788/951610WP00PUBL050March01600PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vircoulon Thierry, 2018. Ce qui émerge dans l'émergence en Afrique. The Conversation. <https://theconversation.com/ce-qui-emerge-dans-lemergence-de-lafrique-99165>

Zhang Boqi, 2016 : Stratégies d'internationalisation des multinationales chinoises. Thèse en Sciences de Gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, France, 277 p.

Textes législatifs

Décret 2017-534 du 13 avril 2017 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du comité paritaire public privé

Décret n° 2008-769 du 16 juillet 2008 relatif à l'application de la loi n° 2007-16 du 19 février 2007

Décret n° 2017-1110 du 30 mai 2017 portant admission du Parc industriel intégré de Diamniadio au régime de ZES

Décret n° 2017-535 du 13 avril 2017 portant application de la loi n° 2017-06

Décret n° 2019-1318 du 22 août 2019 portant création de la Zone économique spéciale de Bargny-Sendou

Décret n° 2017-1174 du 2 juin 2017 portant application de la loi no 2017-07

Décret n° 2017-2189 du 22 novembre 2017 portant admission de la zone industrielle de Sandiara au régime de ZES

Décret n° 2017-932 portant création de la zone économique spéciale intégrée de Diass

Loi n° 2007-13 du 6 février 2007 autorisant la création d'une société anonyme à participation publique majoritaire dénommée « APIX/SA » (Administrateur des ZES).

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 'ZESI' (abrogée)

Loi n° 2017-06 du 6 janvier 2017 portant sur les ZES

Loi n° 2017-07 du 6 janvier 2017 portant dispositif d'incitations applicable dans les ZES

ANNEXES

- ▷ **ANNEXE 1.....102**
Conditions pour réussir la création des ZES en Afrique et caractéristiques d'une ZES réussie
- ▷ **ANNEXE 2.....103**
Zones économiques spéciales en situation de fragilité : un instrument politique utile ?
- ▷ **ANNEXE 3.....105**
Liste des personnes interrogées lors de l'enquête institutionnelle
- ▷ **ANNEXE 4.....107**
Liste des responsables de la gouvernance des ZES rencontrés

Annexe 1

Conditions pour réussir la création des ZES en Afrique et caractéristiques d'une ZES réussie

Douglas Zihua Zeng, Groupe de la Banque mondiale : Expériences mondiales avec les zones économiques spéciales avec un accent sur la Chine et l'Afrique.³⁹

Conditions pour réussir la création des ZES en Afrique	Caractéristiques d'une ZES réussie
<p>Cadre juridique, réglementaire et institutionnel : instauration d'un cadre d'ensemble adapté et respecté par tous les opérateurs.</p> <p>Environnement commercial : rationalisation des procédures d'immatriculation, d'octroi de permis, de logistique commerciale et de dédouanement, pour réduire le coût des affaires.</p> <p>Planification stratégique et approche axée sur la demande : ouverture de ZES en fonction d'intérêts commerciaux avérés et intégration dans les plans de développement national.</p> <p>Infrastructures : services de transport, d'énergie, d'eau et de télécommunications de qualité, fiables et bon marché.</p> <p>Gestion et exploitation des zones : implication du secteur public et du secteur privé pour assurer une gestion et une exploitation efficaces des ZES.</p> <p>Appropriation et cohérence des politiques : appropriation durable et revendiquée par les autorités.</p> <p>Indemnités et réinstallation : traitement rapide et efficace des plaintes liées à l'acquisition de terrains ou des mesures de réinstallation.</p>	<p>Zone géographique délimitée.</p> <p>Structure unique de gestion ou d'administration.</p> <p>Infrastructures matérielles de qualité.</p> <p>Dispositions douanières distinctes et efficaces.</p> <p>Procédures rationalisées pour la pratique des affaires.</p> <p>Apprentissage technologique, innovation et modernisation.</p> <p>Objectifs clairs et bonnes pratiques de benchmarking et de concurrence.</p> <p>Vision et engagement des responsables politiques et gestionnaires.</p> <p>Approche expérimentale se nourrissant des succès.</p> <p>Pragmatisme, souplesse, autonomie et efficacité des autorités locales/des responsables de la ZES.</p> <p>Incitations et protection contre l'ingérence politique.</p> <p>Conditions attrayantes pour les IDE et la diaspora.</p> <p>Liens étroits avec l'économie nationale.</p>

³⁹ <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Investing%20in%20Africa%20Forum/2015/investing-in-africa-forum-special-economic-zones-fr.pdf>

Annexe 2

Zones économiques spéciales en situation de fragilité : un instrument politique utile ?

« Huit manières principales par lesquelles les ZES peuvent véritablement contribuer au développement socioéconomique des pays en situation de fragilité, en luttant contre les facteurs de fragilité et en renforçant la résilience » (BAD, 2015 : 10)

Principes	Argumentaire
1. Attirer les investissements directs étrangers	Les ZES peuvent présenter aux investisseurs une offre d'investissement plus attrayante dans les situations fragiles, y compris en raison de la sécurité améliorée (sur le plan économique comme physique), du soutien à l'intermédiation financière locale, de l'accès amélioré à des terres et/ou des bâtiments viabilisés et de la protection des droits fonciers, favorisant ainsi le rétablissement de l'environnement des affaires, des liaisons avec les économies locales et d'un approvisionnement électrique fiable.
2. Établir des pôles de croissance	Selon une tendance récente en Afrique, les autorités des pays en situation de fragilité envisagent la possibilité d'utiliser les ZES en tant que pôles de croissance, c'est-à-dire des initiatives de croissance régionale intégrée basées sur des groupements industriels nationaux et le marché du travail local, autour d'infrastructures commerciales essentielles (ports, routes, projets énergétiques). Cela permet aux autorités de mieux intégrer leur économie nationale et de lutter ainsi contre les facteurs de fragilité, tels que l'exclusion économique, le chômage et l'instabilité régionale.
3. Encourager la participation du secteur privé	De plus, le succès des ZES dépend de la participation du secteur privé à la gestion de la zone, qui peut aussi susciter un engagement plus large du secteur privé dans le développement économique, social et politique des pays en situation de fragilité. Par exemple, au Nigeria, de nombreux projets récents de zones sont des partenariats public/privé.
4. Soutenir les petites et moyennes entreprises (PME)	Les ZES ont le potentiel de soutenir les PME locales, soit en les encourageant à s'établir directement dans la zone après avoir baissé les coûts d'entrée, soit en aidant les entreprises locales à devenir les fournisseurs des entreprises établies dans la zone, grâce à des processus de passation de marché facilités et plus compétitifs. Ainsi, les PME peuvent devenir le catalyseur d'une culture entrepreneuriale plus vaste.
5. Catalyser le développement plus global du secteur privé en se concentrant sur des sous-secteurs ou des projets compétitifs	INSTRUMENT POLITIQUE UTILE ? Les programmes de ZES qui ont donné de bons résultats par le passé ciblaient des secteurs et des investisseurs spécifiques qui présentaient le potentiel de devenir les catalyseurs d'un développement plus global du secteur privé. Cette approche permet aux autorités de répondre aux sensibilités économiques, politiques et sociales spécifiques à chaque secteur, dans l'objectif d'améliorer le cadre de gouvernance, qui constitue une pièce essentielle de la construction d'économies et de sociétés résilientes.

Principes	Argumentaire
6. Favoriser la diversification économique	Les ZES, et en particulier celles qui sont à usage polyvalent, peuvent poser les jalons de l'émergence progressive d'un secteur manufacturier axé sur les services et l'exportation.
7. Gagner un plus grand soutien multilatéral	Les institutions internationales de financement du développement apportent déjà plus spontanément leur appui à la création de ZES en tant que pôles de croissance.
8. Favoriser la collaboration institutionnelle et la cohérence des politiques	Pour réussir, un programme de ZES doit s'appuyer sur une coordination réglementaire et politique exhaustive. S'il est mis en œuvre avec succès, ce programme peut renforcer les capacités et les compétences des institutions dans le rôle spécifique qui leur est confié dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie relative aux ZES. De plus, pour être efficace, la gestion de la zone doit impliquer une collaboration approfondie entre différents institutions et acteurs non étatiques. Cette collaboration aide à renforcer la cohérence des politiques, la stabilité politique et, en fin de compte, les capacités de l'État. En effet, pour lutter contre la fragilité et renforcer la résilience avec efficacité, il faut rassembler les capacités de l'État et compter sur la collaboration de toutes les parties prenantes, y compris les pouvoirs publics, le secteur privé, la société civile et les bailleurs de fonds.

Annexe 3

Liste des personnes interrogées lors de l'enquête institutionnelle

Date	Commune	Prénoms et nom	Poste	Localité
Du 6 au 13 janvier 2021	Sandiara	Aissatou Ndiaye	Responsable commission sociale et culturelle	Mairie de Sandiara
		Cor Tine	Conseiller municipal	Mairie de Sandiara
		Martine Diome	Responsable de l'entrepreneuriat féminin	Mairie de Sandiara
		Modou Dione	Secrétaire municipal	Mairie de Sandiara
		Ousmane Diom, Bandé Marone et Madické Yade	Président de la commission domaniale et responsable du service technique	Mairie de Sandiara
		Papa Ibra Faye	Conseiller municipal	Mairie de Sandiara
		François Diouf et 3 autres notables du village	Chef de village	Ndioukhou Thiarokh
		Abdou Mbaye et 1 autre notable	Chef de village	Garage Diakher
		Ibrahima Dia	Chef de village	Louly Ndia
Du 21 au 25 janvier 2021	Diass	Ibrahima Faye et 1 notable du village	Chef de village	Packy
		Bathie Sène	Président commission domaniale de Diass et chef de village de Kirène	Kirène
		Abdou Ndiaye	Chef de village	Diass
		Abdoulaye Ndione	Secrétaire municipal	Mairie de Diass
		Alioune Diop	Conseiller municipal	Mairie de Diass
		Daouda Ndour	Responsable commission santé et environnement	Mairie de Diass

		Ismaila Faye	Officier d'état civil	Mairie de Diass
		Mataw Faye	Conseiller municipal	Mairie de Diass
		Oumy Diop	Conseiller municipal	Mairie de Diass
20 janvier 2021	Keur Moussa	Ibrahima Diouf, Ousseynou Ciss, Salimata Faye	Chef de village, chef coutumier, présidente groupement des femmes	Kessoukhate
20 février 2021	Diamniadio	El Hadji Ousseynou Gueye	Chef de village	Dény Malick Gueye

Annexe 4

Liste des responsables de la gouvernance des ZES rencontrés

Date	Prénoms et nom	Fonction
14/01/ 2021	Seydou Sy Sall	Ancien délégué général du Pôle urbain de Diamniadio
24/02/2021	Momath Ba	Directeur de l'Agence d'aménagement et de promotion des sites industriels (APROSI)
15/03/2021	Aliou Gning	Premier adjoint au maire de Sandiara et responsable de la ZES
16/03/2021	Aliou Mara	Administrateur délégué des ZES à l'APIX



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 12

Zones économiques spéciales (ZES) au Sénégal

Caractéristiques, incidences foncières et socio-économiques

I. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

1. Introduction
4. Objectif et méthodologie

II. APERÇU SUR LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES (ZES)

1. Évolution des zones économiques spéciales dans le monde
2. Du développement des ZES en Afrique

III. CADRE GÉNÉRAL DES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES AU SÉNÉGAL

1. Contexte d'émergence et objectifs des ZES
2. Cadre juridique et institutionnel des ZES au Sénégal
3. Régimes juridiques applicables aux ZES

IV. MISE EN ŒUVRE ET RÉALISATION DES ZES AU SÉNÉGAL

1. Sandiara : une ZES bâtie sur une initiative locale
2. ZES intégrée de Diass (ZESID)
3. La plateforme industrielle intégrée de Diamniadio (P2ID)

Conclusion générale, enseignements et recommandations

Bibliographie
Textes législatifs
Annexes