



Comité technique



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 11

Zones dédiées à l'investissement à Madagascar (ZEF, ZII, ZES, ZIA)

Caractéristiques et incidences foncières

Perrine Burnod, Heriniaina Rakotomalala, Valérie Andriamanga, Lydia Razanakolona

SEPTEMBRE 2022



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 :

Perrine Burnod, Heriniaina Rakotomalala, Valérie Andriamanga, Lydia Razanakolona, *Zones dédiées à l'investissement à Madagascar (ZEF, ZII, ZES, ZIA) – Caractéristiques et incidences foncières*, Regards sur le foncier n° 11, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, septembre 2022.

SUIVI ÉDITORIAL :

Amel Benkahla, Secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier & développement »
Mamy Rakotondrainibe, Collectif Tany, membre du Comité technique « Foncier & développement »

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

PHOTO DE COUVERTURE :

Plaines agricoles périurbaines d'Antananarivo : des espaces propices à l'investissement, des terres déjà fortement appropriées et valorisées (Madagascar) © Perrine Burnod

TABLE DES MATIERES

RESUME EXECUTIF	6
<hr/>	
INTRODUCTION	25
<hr/>	
CHAPITRE 1. LE CADRE LEGAL FONCIER POUR LES ZONES D'INVESTISSEMENT	27
I. LES TERRES POUR CREER DES ZONES D'INVESTISSEMENT	27
II. LES VOIES D'ACCES AU FONCIER SELON LES LOIS FONCIERES	28
1. Obtention de droits d'usage ou de propriété auprès de particuliers ou de l'État	28
2. Obtention de droits d'usage ou de propriété dans le cadre de zones d'investissement	29
III. LES VOIES D'ACCES AU FONCIER SELON LES TEXTES SECTORIELS	29
IV. EXPROPRIATION ET RECASEMENT POUR LES DETENEURS DE DROITS	30
<hr/>	
CHAPITRE 2. ZONES D'INVESTISSEMENT DEDIEES AUX ENTREPRISES DE SERVICES ET DE TRANSFORMATION	31
I. VUE D'ENSEMBLE : CONTEXTE, DEFINITION, OBJECTIFS ET STRUCTURE INSTITUTIONNELLE	31
1. Les plus anciennes : les zones et entreprises franches	31
2. Les plus récentes : zones d'investissement industriel, zones économiques spéciales et zones d'émergence	32
2.1. Zones d'investissement industriel (ZII)	33
2.2. Zones économiques spéciales	33
2.3. Zones d'émergence économique	34
II. CONTENU DES DIFFERENTS REGIMES JURIDIQUES	34
1. Des lois sans décrets	34
2. Conditions exigées pour créer ou faire partie de ces zones	35
3. Avantages fiscaux et douaniers	35
4. Droit du travail	36
5. Protection de l'environnement	37
6. Contenu local	38

7. Respect de la conformité et protection des investisseurs	38
8. Transparence, redevabilité et résolution des litiges	39
8.1. Mécanismes de résolution des différends	39
8.2. RESPONSABILITE DES INSTITUTIONS ET TRANSPARENCE	39
III. DES ZONES ANNONCEES MAIS NON ENCORE EFFECTIVES	40
1. Niveau de concrétisation des zones d'investissement	40
1.1. Le succès passé des ZEF	40
1.2. Des ZES en suspens	41
1.3. Des ZII et des ZE en projet	42
2. Un schéma de financement source d'interrogation : l'exemple des ZES	43
2.1. Financement de la structure institutionnelle	43
2.2. Investissement et rentabilité des zones pour le développeur	43
IV. RETOUR SUR LA DIMENSION FONCIERE	44
1. Régime applicable	44
2. Identification, acquisition des terres et contractualisation	44
3. Compensation et indemnisation	45
4. Droits attribués aux développeurs/entreprises	46
5. Droits des populations affectées	47
V. IMPACTS	48
1. Recettes pour l'État et les collectivités décentralisées	48
2. Exports	49
3. Emplois	49
CHAPITRE 3. ZONES D'INVESTISSEMENT DEDIEES AUX ENTREPRISES AGRICOLES	50
I. VUE D'ENSEMBLE : CONTEXTE, DEFINITION, OBJECTIFS ET STRUCTURE INSTITUTIONNELLE	50
1. Les tentatives renouvelées : zones d'investissements agricoles et agropoles	50
2. Contours des ZIA dans les textes	51
3. Structure institutionnelle chargée des ZIA	52
4. Accueil des politiques promouvant les ZIA	53
5. Mise en œuvre et évolution du cadre	54
6. Financement des ZIA	56
II. REGIME JURIDIQUE GENERAL	57
1. Conditions exigées pour faire partie des ZIA	57
2. Questions fiscales et douanières	58
3. Droit du travail	58
4. Protection de l'environnement et contenu local	58
5. Respect de la conformité et protection des investisseurs	59

III. QUESTIONS RELATIVES AU FONCIER	59
1. Régime applicable	59
2. Nature des zones et modes de contractualisation	59
I.1. ZIA de 2005	59
I.2. ZIA de 2015	61
II. Droits attribués aux opérateurs	66
III. Droits des populations affectées	68
III.1. Déguerpissement et recasement dans les textes	68
III.2. Expulsion, promesse de recasement ou intégration comme opérateurs dans la pratique	70
IV. TRANSPARENCE, REDEVABILITE ET RESOLUTION DES LITIGES	73
1. Mécanismes de résolution des différends	73
2. Responsabilité des institutions et transparence	74
V. IMPACTS	74
1. Maintien, abandon et renouveau des opérateurs	74
1.1. Une succession d'opérateurs économiques et d'échecs	74
1.2. Évolution du nombre d'opérateurs et des superficies attribuées	76
2. Reconnaissance des droits des paysans	77
3. Résultats agricoles	78
1.1. Taux de mise en valeur : des résultats à la faveur des associations paysannes	78
1.2. Productions et intensification agricole	80
4. Emploi local	80
5. Recettes pour l'État et les collectivités décentralisées	81
1.1. Retours pour la région	81
1.2. Recettes fiscales et avantages pour les communes	82
CONCLUSION	83
I. CONSTATS	83
1. Multiplicité des régimes et des institutions, rareté des zones actives	83
2. Des terres largement appropriées, des détenteurs de droits à reconnaître légalement	84
II. RECOMMANDATIONS	84
1. Ouvrir la gamme d'acteurs impliqués, sortir de la notion de zones	84
2. Reconnaître et inclure les détenteurs de droits légitimes	85
3. Innover dans les démarches de création et de gestion de territoires prioritaires pour l'accès à la terre	86
REFERENCES	88
ANNEXE	89

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Frise synthétique de l'occupation des parcelles ZIA de 1960 à nos jours	19
Tableau 2. Obligations de l'opérateur dans la charte de l'environnement des ZIA rédigée par la région Vakinankaratra en 2015	58
Tableau 3. Exemple des terrains ZIA créés par les arrêtés 9213/2005 et 8080/2006	60
Tableau 4. Liste des terrains initialement inclus comme ZIA.....	62
Tableau 5. Avantages et inconvénients de la procédure foncière pour les opérateurs en 2015 .	65
Tableau 6. Obligations et droits des parties dans un contrat de bail standard	66
Tableau 7. Frise synthétique de l'occupation des parcelles ZIA de 1960 à nos jours	72
Tableau 8. Liste des entreprises ayant tenté de mettre en valeur les ZIA.....	74
Tableau 9. Des superficies classées ZIA aux superficies nouvellement louées entre 2015 et 2020 (en hectares)	77
Tableau 10. Surfaces obtenues et surfaces exploitées par les communes.....	78
Tableau 11. Superficie obtenue par membre au sein des associations.....	79
Tableau 12. Superficie et nombre d'emplois permanents par entrepreneur.....	81

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Des zones d'investissement promues sous des labels différents	7
Figure 2 : De 1 821 ha classés ZIA en 2015 aux 422 ha effectivement cédés en bail en 2020.....	17
Figure 3. Répartition des superficies en fonction des profils des attributaires (en hectares).....	17
Figure 4. Une parcelle destinée à devenir ZIA déjà valorisée par les communautés locales : agriculture et élevage dans les savanes	20
Figure 5. Localisation des communes ZIA et nombre d'opérateurs nouveaux intéressés (état en mai 2016).....	64
Figure 6. Des superficies classées ZIA aux superficies nouvellement louées entre 2015 et 2020 76	76

LISTE DES ABREVIATIONS

AGOA	African Growth and Opportunity Act
AZES	Autorité de régulation des zones économiques spéciales
CASEF	Projet de Croissance agricole et de sécurisation foncière
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CTFD	Comité technique « Foncier et développement »
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
EIES	Étude d'impact environnemental
FMI	Fonds monétaire international
IFPB	Impôt foncier sur les propriétés bâties
IFT	Impôt foncier sur les terrains
IIED	International Institute for Environment and Development
LDI	Loi sur le développement de l'industrie
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MAF	Mauritius Africa Fund
MAHTP	Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Habitat et des Travaux publics
MATP	Ministère de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics
MECIE	Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
ONE	Office national pour l'environnement
PAPI	Projet d'appui à la promotion des investissements
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique
PICA	Pôles intégrés de croissance agroindustrielle
PLOF	Plan local d'occupation des sols
PPNT	Propriété privée non titrée
PSAEP	Programme sectoriel agriculture, élevage et pêche
SMIE	Service médical interentreprises
SNAB	Stratégie nationale de L'agrobusiness
ZEF	Zone et entreprise franchises
ZES	Zone économique spéciale
ZF	Zone franche
ZIA	Zone d'investissements agricoles
ZII	Zones d'investissement industrielles

Résumé exécutif

INTRODUCTION

À Madagascar, depuis la fin des années 1980, des zones dédiées à l'accueil d'investisseurs dans les secteurs de l'industrie, des services, du tourisme ou de l'agriculture sont prônées par les gouvernements successifs sous des labels différents (Figure 1). Dans cette législation et cette programmation nationales, les zones économiques spéciales (ZES) ne sont qu'un type d'outil récent parmi la gamme de zones.

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

Annoncées par des lois, ces zones sont rarement précisées par des décrets. Tel est le cas des ZES. En plus de cela, ces différentes zones peinent à se concrétiser. Les seules réalisations ont eu lieu dans le secteur agricole, à travers l'installation de zones d'investissements agricoles (ZIA), et dans le secteur tertiaire – mais dans ce dernier cas, ce sont des entreprises franches qui se sont développées en dehors de zones franches.

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

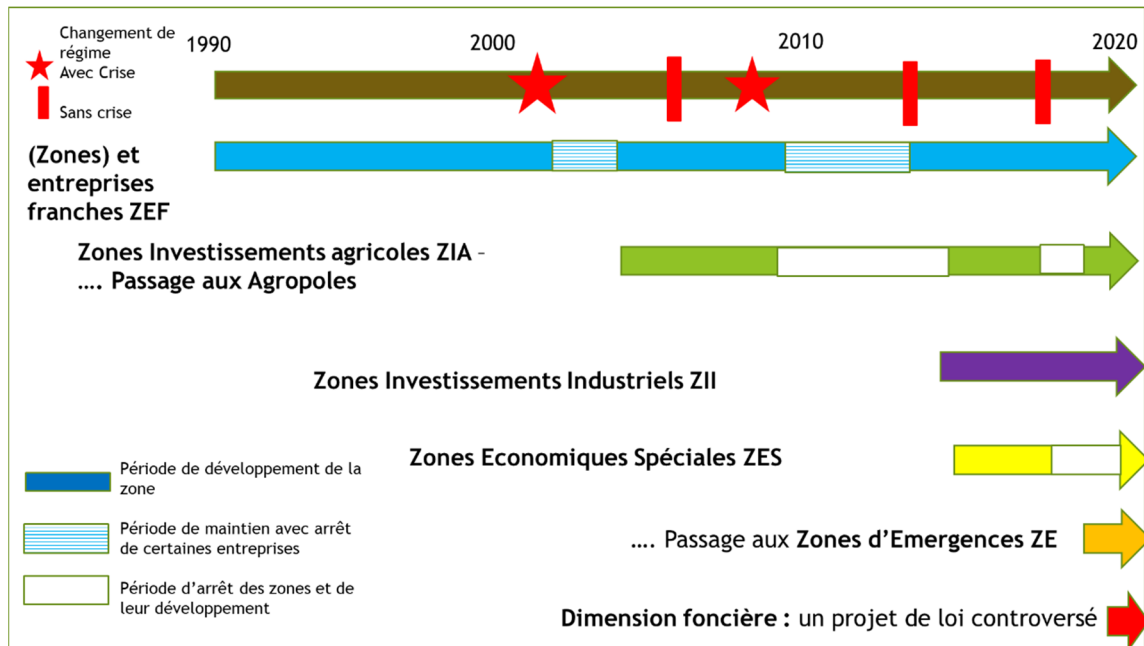
À Madagascar, l'expression « zone d'investissement » regroupe les différents labels donnés à ces espaces dédiés à l'accueil des investisseurs. Elle renvoie parfois à un terrain délimité, d'autres fois à un territoire plus large non délimité de façon précise. Dans le cas des zones franches, il est fait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

L'étude se concentre sur les zones d'investissement dédiées :

- ▷ aux entreprises dans les secteurs de l'industrie ou de services : incluant les zones et entreprises franches (ZEF), les zones d'investissement industriel (ZII) et les ZES proprement dites ;
- ▷ aux opérateurs agricoles : les ZIA, déclinées ensuite en agropoles et en zones d'émergence agricoles (ZEA).

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

Figure 1. Des zones d'investissement promues sous des labels différents par les gouvernements successifs



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

I. LE CADRE LEGAL FONCIER POUR LES ZONES D'INVESTISSEMENT

1. LES TERRES POUR CREER DES ZONES D'INVESTISSEMENT

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

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

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

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

La réforme de 2005, même si ses lois n'ont pas été appliquées de façon systématique pour protéger les détenteurs de droits coutumiers (Burnod et Andriamanalina, 2017), offrait une reconnaissance légale des droits légitimes locaux et coutumiers, grâce à la création du statut juridique de PPNT. Les communes avaient, une fois dotées d'un guichet foncier, la compétence d'enregistrer légalement les

droits fonciers sur les terres relevant de la PPNT. Les détenteurs de droits, sous réserve d'un consensus social au niveau local, pouvaient obtenir auprès des guichets fonciers des documents de propriété d'une valeur légale similaire à celle du titre : les certificats fonciers.

En 2020, un projet de loi sort sur les terrains à statuts spécifiques pour formaliser les statuts des zones économiques spéciales, des aires protégées mais aussi, entre autres, des pâturages. Il génère de nombreuses controverses¹. À la suite d'échanges entre les différents acteurs du secteur foncier durant l'année 2020, un nouveau projet aurait été rédigé par l'administration foncière mais il demeure confidentiel. Le statut des ZES figurerait toujours dans ce projet de loi, mais les pâturages extensifs auraient été retirés pour faire l'objet d'une loi spécifique sur les droits communautaires. Pour l'heure, le domaine national contient toujours les pâturages et les domaines forestiers, et ces derniers peuvent être cédés aux investisseurs.

En 2021, une nouvelle loi sur la propriété privée non titrée (loi 2021-016 votée par l'Assemblée et le Sénat en juin 2021 et promulguée le 28/10/2021) proposait des changements conséquents par rapport aux propositions initiales de la réforme. Elle visait en particulier à figer l'extension des terres coutumières et locales. Suite à différents mouvements de contestation, en 2022, la loi 2022-013 portant refonte des règles fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée réaffirme les orientations initiales de la réforme. Les terres appropriées sont légalement reconnues comme de la PPNT mais doivent être mises en valeur depuis plus de 5 ans pour être certifiées.

2. LES VOIES D'ACCES AU FONCIER SELON LES LOIS FONCIERES

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

Les investisseurs peuvent accéder au foncier selon deux modalités : en acquérant des terres auprès 1) de particuliers (achat) ou 2) de l'État.

Selon la première modalité, les particuliers peuvent vendre ou céder en location leurs terres. Selon la seconde modalité, l'État peut vendre les terres de son domaine ou les céder en bail. Dans le cas de transactions impliquant des opérateurs étrangers (quelle que soit la taille des parcelles) ou dans celui engageant de grandes superficies (plus d'une centaine d'hectares²) aux bénéficiaires d'opérateurs nationaux, l'État ne peut pas vendre les terres, il peut uniquement les céder en bail. L'État doit ainsi s'assurer que les terres sont titrées en son nom avant de les céder. Deux situations sont possibles.

Dans la première, les terres sont déjà immatriculées au nom de l'État depuis plusieurs décennies (souvent des terrains titrés au nom de colons revenus à l'État³). Or, les terres peuvent être occupées par des agriculteurs. Au regard de la loi, ces agriculteurs sont souvent considérés comme des squatters. Le fait que certains occupent la terre depuis plus de dix ans et qu'ils pourraient engager des procédures de prescription acquisitive (Ordonnance n° 60-146, art. 82) est rarement soulevé, et les procédures, extrêmement onéreuses, sont rarement engagées.

Dans la seconde, les terres ne sont pas encore immatriculées au nom de l'État. Celui-ci demande généralement à l'opérateur économique intéressé par les terres de couvrir ces frais d'immatriculation, et le coût peut rapidement dépasser 100 euros par hectare. Les terres concernées peuvent être appropriées de façon coutumière ou locale par des acteurs locaux. Certains individus, ménages ou familles peuvent avoir des titres ou des certificats. D'autres, souvent majoritaires, n'ont aucune preuve de propriété légale. Ils ont des petits papiers qui sont des commencements de preuve : ce sont des actes de vente, de partage, de donation, etc., qui sont signés par les parties concernées et parfois tamponnés par les autorités légales locales. Dans la loi initiale (2006-031) et dans la dernière loi votée

¹ Des contestations et interrogations émergent de la société civile, des gestionnaires d'aires protégées et des bailleurs, car le projet de loi inclut les domaines communautaires et impose que tous les terrains, quelle que soit leur vocation et sans tirer les enseignements des expériences passées, soient titrés au nom de l'État et gérés par l'administration foncière.

² Aucun texte ne précise le seuil à partir duquel le terrain est qualifié de grande superficie. Nous restons donc volontairement imprécis.

³ Sur l'ensemble des terrains titrés au nom des colons, certains sont restés au nom des colons, d'autres ont été retransférés à l'État. Dans ce dernier cas, l'État les a ensuite gardés, vendus ou donnés à des élites.

(2022-013), les droits locaux sur des parcelles appropriées bénéficient d'un premier niveau de protection en tant que PPNT, même sans document légal.

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

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

2.2. Obtention de droits d'usage ou de propriété dans le cadre de zones d'investissement

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

3. LES VOIES D'ACCES AU FONCIER SELON LES TEXTES SECTORIELS

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

4. EXPROPRIATION ET RECASEMENT POUR LES DETENTEURS DE DROITS

Seule une autorité publique peut procéder à l'expropriation (État, collectivité publique, concessionnaire de travaux publics exerçant les droits de l'État) et uniquement pour cause d'utilité publique ou, dit autrement, pour des activités contribuant à l'intérêt public (selon l'article 34 de la Constitution⁴ et l'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962⁵). L'État est censé justifier les liens entre l'intérêt public et les nouvelles activités qui seront développées sur le terrain devant faire l'objet d'expropriations. Le développement d'activités commerciales comme cause d'utilité publique peut être source de controverses, notamment si les activités servent avant tout les intérêts des entreprises et ne permettent pas un financement de l'État et un développement inclusif du territoire.

La procédure d'expropriation comporte neuf phases administratives⁶. Les occupants et les propriétaires des parcelles concernées entrent ou non dans la catégorie des personnes susceptibles de

⁴ « L'État garantit le droit à la propriété individuelle. Nul ne peut en être privé sauf par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité. » Article 34, Constitution malgache.

⁵ L'Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition à l'amiable des propriétés immobilières par l'État ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières.

⁶ Les étapes sont : 1) Une enquête de terrain est conduite pour identifier les parcelles concernées ainsi que leurs occupants ou propriétaires susceptibles de prétendre à indemnisation. 2) La déclaration d'utilité publique. Le ministre de l'Aménagement du territoire prépare un projet de décret à soumettre à l'approbation du Conseil des ministres. 3) Les propriétés et les parcelles touchées par le projet ainsi que leurs propriétaires sont inventoriés dans l'état parcellaire. Ce dernier est annexé à l'acte de cessibilité. 4) Les propriétés et parcelles touchées par le projet ainsi que les aménagements qui s'y trouvent font l'objet d'une évaluation pécuniaire de la part de l'Administration chargée des services fonciers. 5) Les

prétendre à l'indemnisation en fonction des lois et de leur interprétation. Y sont alors inclus ou non les détenteurs de droits légitimes sans documents légaux.

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

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

II. ZONES D'INVESTISSEMENT DEDIEES AUX ENTREPRISES DE SERVICES ET DE TRANSFORMATION

1. UNE SUCCESSION DE ZONES NON ENCORE REALISEES

1.1. Les premières : les zones franches

Les premières sont les zones franches (ZF), initiées en 1989 sous le régime Ratsiraka (1975-1993). Les objectifs principaux sont d'accroître le secteur industriel par l'attrait d'entreprises à capitaux étrangers et de rééquilibrer la balance commerciale par l'export. Leurs atouts sont d'offrir une main-d'œuvre à très bas coût (au début des années 1990, le salaire moyen malgache est trois fois inférieur au salaire mauricien, par exemple) et un accès garanti à des marchés internationaux grâce à divers accords commerciaux internationaux préférentiels⁷ (Dimou et Fernand, 2008).

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

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

La mise en œuvre des zones franches est considérée comme une *success-story* par les différents gouvernements. Cependant, les zones franches sont perçues comme des outils à améliorer face à l'évolution de la concurrence internationale. Leur régime, défini par la loi de 1989⁸, fait l'objet d'une

propriétés et parcelles touchées font l'objet d'une lettre de notification à destination des détenteurs de droits, dans laquelle sont précisées les montants des indemnités par la Commission administrative d'évaluation. 6) Les indemnités d'expropriation sont consignées au Trésor. 7) Une ordonnance d'expropriation est sortie et déclare la possession immédiate de l'expropriant. 8) Mise à jour des documents fonciers par la mutation au nom de l'État ou de la collectivité expropriante des propriétés et parcelles expropriées. 9) Paiement des indemnités d'expropriation.

Ministère de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (MAHTP) (2020)

<http://www.matp.gov.mg/mg/ministre/lexpropriation-pour-cause-dutilite-publique/>

⁷ Accords multifibres multilatéraux, accord entre l'Union européenne et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique ; ainsi que le l'African Growth and Opportunity Act (AGOA) aux États-Unis ; etc.

⁸ Loi 1989-027 du 29 décembre 1989.

nouvelle loi en 2007⁹ (parallèle à celle sur la promotion de l'investissement¹⁰). La loi traite des « zones et entreprises franches » (ZEF). Ces dernières sont placées sous la compétence du guichet unique d'accueil des investisseurs créé en 2006 (Economic Development Board of Madagascar – EDBM). Un nouveau décret d'application est acté en 2015.¹¹

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

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

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

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

En 2017, le gouvernement acte une loi sur le développement industriel¹² mentionnant la création de ZII. Ces dernières ont pour objectif de créer de la richesse, des emplois et du savoir-faire. À la différence des ZF et en ligne avec les tendances internationales et les recommandations de l'Organisation mondiale du commerce, les ZII visent à accueillir des entreprises présentes depuis cinq ans sur le territoire, mettent l'accent sur les entreprises de droit malgache et n'exigent rien quant à la destination des produits (export ou non). En 2021, les décrets relatifs aux ZII sont encore en voie de finalisation. À la même période, trois zones sont en préparation (à Tuléar, à Arivonimamo et à Ambatolampy), dont une avec l'appui d'un bailleur (Banque africaine de développement), mais aucune n'a été mise en place¹³.

En 2017 à nouveau, le gouvernement engage en parallèle une loi qui définit des ZES. Elles ont des objectifs similaires à ceux des ZF. Elles visent à : i) attirer les investissements privés, nationaux et internationaux, au sein d'îlots d'excellence ; ii) créer des emplois ; iii) augmenter le volume des exportations ; et iv) stimuler la croissance (cf. loi sur les ZES¹⁴). Elles offrent des avantages fiscaux et douaniers aux opérateurs. Par contre, à la différence des ZEF, elles doivent systématiquement s'inscrire dans un espace précisément délimité et clos pour faciliter les contrôles des services de l'État et générer des synergies entre entreprises. En 2021, aucun décret n'est sorti et aucune ZES n'est créée. La zone économique du port d'Ehoala à Fort-Dauphin, dans le sud du pays, prévue et engagée bien avant le projet de loi ZES, est en partie aménagée mais elle n'est pas encore fonctionnelle.

À partir de 2019, la création de zones d'attraction des investissements constitue également une priorité pour le gouvernement de Rajoelina (2009-2014 puis fin 2018 à 2021). Au cœur de sa vision (Initiative Emergence de Madagascar) et de sa déclinaison opérationnelle apparaissent les zones d'émergence (ZE). Les liens ou les différences entre ZES, ZII et ZE ne sont pas explicités. La première

⁹ Loi 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les ZEF à Madagascar.

¹⁰ Loi 2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements à Madagascar.

¹¹ Décret 2015-1096 du 7 juillet 2015 portant application de la loi sur les ZEF.

¹² Loi 2017-047 du 29 janvier 2018 sur le développement de l'industrie.

¹³ Des zones industrielles, dans une forme générique, sont mentionnées dans les plans directeurs d'urbanisme de certaines villes, voire dans des schémas d'aménagement communaux.

¹⁴ Loi 2017-023 du 28 novembre 2017 sur les zones économiques spéciales.

zone est en préparation à Moramanga. Auparavant qualifiée de ZES ou de parc industriel, et probablement relabellisée à court terme en ZE ou ZII, cette zone prévoit de recevoir des investisseurs mauriciens intéressés par le renforcement du secteur textile. La sortie de terre de la zone de Moramanga est dépendante de la finalisation des décrets spécifiant les ZII et l'Agence nationale de développement industriel, et de la création de cette dernière. La priorité du gouvernement en 2021 semble donnée à la finalisation des textes autour des ZII.

2. UNE DIVERSITE EN APPARENCE, MAIS DES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES, DES REGIMES ET DES QUESTIONS SIMILAIRES

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

Malgré l'absence de décrets finalisés, quelques traits communs et différences entre ces zones peuvent être identifiés. Les ZII et ZES se basent sur des schémas organisationnels similaires : un développeur privé, ou issu d'un partenariat public-privé, est chargé d'une zone. Il fait l'intermédiaire entre les entreprises intéressées et une agence nationale dédiée (EDBM pour les ZEF, existante, ou agences nationales respectivement pour les ZES et les ZII, annoncées dans les textes mais non mises en place). L'agence nationale est représentée pour chaque zone par un guichet unique. L'agence et les guichets uniques associent des représentants de tous les services techniques déconcentrés de l'État. Cette organisation implique un investissement important en ressources humaines (censé être couvert par les contributions de l'État, des développeurs et des entreprises) et interroge la nature des relations à venir entre ces nouvelles institutions et les services techniques existants, avec des risques de compétition non négligeables.

Toutes ces zones sont associées – au vu des lois, des décrets ou des annonces – à des avantages fiscaux et douaniers, à des crédits à des taux bonifiés, ainsi qu'à des conditions facilitées de travail et de recrutement de la main-d'œuvre (simplification des procédures de création d'entreprises, d'obtention de visa, de renouvellement de CDD ou d'opérations financières internationales, etc.).¹⁵ En contrepartie, les développeurs et les entreprises doivent répondre à certaines obligations : respect des législations nationales, réalisation d'une étude d'impact environnemental et social (pour le développeur), formation des employés (entreprises des ZII et ZES) et, dans certains cas, obligation d'export sur la quasi-totalité de la production (pour les entreprises franches ; rien n'est formulé de façon explicite pour les ZES, et les entreprises des ZII peuvent être tournées vers le marché national).

La création des zones nécessite des investissements majeurs dans : i) les infrastructures et services de base – routes mais également accès à l'électricité, à l'eau, à l'assainissement et à l'énergie dont la couverture est encore très limitée à Madagascar ; ii) l'identification et la sécurisation du foncier ; et iii) le développement du parc immobilier. D'après les études de faisabilité réalisées par un cabinet d'expertise international, l'investissement initial par hectare pour créer de telles zones reviendrait entre 650 000 et 850 000 euros, auxquels s'ajouteraient des coûts de gestion et de maintenance¹⁶. La première option est que l'investissement soit porté uniquement par un développeur privé, appuyé par des banques. Avec une cession en location aux entreprises d'un terrain équipé estimé à 2,7 USD/m²/an (soit 27 000 USD/ha/an) pour être compétitif à l'échelle internationale, le développeur ne verrait son investissement initial remboursé qu'au bout de vingt-cinq ans. La seconde option est que

¹⁵ Dans le cadre des ZES, les investisseurs bénéficient d'avantages en termes de législation du travail (CDD jusqu'à cinq ans), d'imposition sur les revenus (10 % au lieu de 20 %), de facilité de transfert de devises, et de la stabilité du régime fiscal pour vingt ans. Les ZII offrent des avantages en termes d'accès à des crédits à des taux bonifiés, de stabilité du régime fiscal (mais les avantages fiscaux ne sont pas encore spécifiés), de primes à l'innovation et, pour les entreprises de droit malgache, une priorité dans l'octroi des marchés publics.

¹⁶ À Moramanga, le développement de la ZES est prévu dans l'étude de faisabilité sur quinze ans, en trois phases, sur une superficie totale de près de 680 hectares (avec environ 220 hectares valorisés tous les cinq ans).

l'investissement soit porté conjointement par l'État, des bailleurs et le développeur, mais jusqu'alors la clé de répartition des dépenses à engager n'est ni précisée ni assurée.

3. LES IMPACTS DES ZONES DEDIEES AUX ENTREPRISES DE TRANSFORMATION ET DE SERVICES

3.1. De faibles incidences sur le foncier

Le développement des entreprises franches a des impacts très limités sur le foncier. Chaque entreprise gère son propre accès au foncier sur des superficies relativement faibles (généralement moins de 0,5 ha par entreprise). Leur création n'est pas conditionnée par la mise à disposition de foncier par l'État à un développeur. Quel que soit leur ancrage territorial, elles peuvent développer leur activité dès lors qu'elles obtiennent un agrément d'entreprise franche auprès de l'EDBM. Certaines entreprises optent pour un accès au foncier au sein de parcs immobiliers privés. Ces parcs louent des bâtiments dotés d'accès aux services à des entreprises, comme des développeurs, mais ils traitent avec tous types d'entreprises (franches ou non), ce qui leur assure leur rentabilité économique : ils ont plus de clients et en cas de fermeture des entreprises franches, ils peuvent accueillir d'autres locataires.

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

3.2. Résultats socioéconomiques des entreprises franches (dans les années 2000)

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

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

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

inférieurs à ceux pratiqués dans les autres entreprises du secteur industriel formel, et les conditions de travail ont perdu de leur qualité dans un contexte de concurrence internationale accrue (*op. cit.*).

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

III. ZONES D'INVESTISSEMENTS AGRICOLES ET AGROPOLES

1. LES TENTATIVES SUCCESSIVES

1.1. Les ZIA de 2005 : avortées pour cause de crise politique

La politique des ZIA est développée dans un premier temps en 2005 sous le régime de Ravalomanana (2002-2009). Bien qu'elle n'ait fait l'objet ni d'un document stratégique ni d'une loi¹⁷, elle promeut explicitement le développement de l'agribusiness dans le secteur laitier et céréalier en s'appuyant sur des zones d'investissements agricoles (ZIA). À la différence des ZF, les ZIA ne se focalisent ni sur l'attrait de capitaux étrangers ni sur l'export. La majorité des ZIA sont allouées à des opérateurs malgaches, proches du gouvernement, et les productions (lait notamment) sont destinées aux usines privées détenues par le président. Dans le cadre des ZIA, les opérateurs bénéficient d'un accès facilité au foncier : location pluriannuelle ou accès à la propriété conditionné à l'acquisition de vaches laitières importées. Créées par décret par le ministère chargé de l'agriculture et non dans le cadre de lois et décrets approuvés par divers ministères sectoriels, elles ne bénéficient pas de régime fiscal spécifique. Suite à la crise politique de 2009, causée par la destitution du président Ravalomanana et l'instauration d'un régime de transition, la quasi-totalité des opérateurs échouent ou stoppent leur investissement.

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

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

En 2009, le gouvernement était sur le point de céder en bail 1,3 million d'hectares de terres à l'entreprise Daewoo avant que l'affaire ne soit rendue publique et contribue à la destitution du président Ravalomanana (Teyssier *et al.*, 2010). Malgré la crise et l'opposition populaire à ces transferts fonciers, le gouvernement de transition n'a pas changé la politique d'accueil des investisseurs mais il l'a adaptée en réduisant la durée des baux (qui passe de quatre-vingt-dix-neuf à trente ans), et en multipliant par dix les redevances foncières (qui passent de 1 à 10 USD/ha/an) (Burnod et Andriamanalina, 2017). De même, malgré la crise et l'échec de Daewoo, les entreprises ont continué leur prospection et quelques-unes sont parvenues à obtenir des terres de façon informelle ou formelle. Entre 2005 et 2015, 100 000 hectares sont cédés en bail par l'État mais moins de 7 000 hectares sont cultivés (*op. cit.*).

Dès 2015, 95 % de ces investisseurs ont stoppé leur projet faute de business plan mature et de financement suffisant (*op. cit.*). Leur échec est expliqué aussi par les difficultés relatives au foncier (Burnod *et al.*, 2013). L'accès à la terre est objet de corruption, marqué par des procédures très lourdes

¹⁷ Seuls deux décrets sont sortis pour assurer la base foncière d'une dizaine de terrains sur une trentaine de terrains qualifiés comme tels.

pour l'obtention d'un document légal, et ponctué de conflits locaux, car les terres immatriculées et cédées en bail par l'État sont en grande partie appropriées par les communautés locales. Les situations en résultant sont peu productives. Les entreprises sont parties après avoir investi à perte des montants importants. Les paysans, qui auraient dû être protégés légalement et reconnus comme propriétaires (grâce à la loi sur la propriété privée non titrée), ainsi que les éleveurs se retrouvent squatters sur leurs propres terres. L'État voit son patrimoine foncier privé augmenter mais les terres cédées en bail se retrouvent gelées tant que les entreprises ne résilient pas formellement leur bail, et l'accueil de nouveaux entrepreneurs risque de susciter de forts mouvements de contestation des communautés locales (Burnod et Andriamanalina, 2017).

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

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

La politique des ZIA est relancée en 2015¹⁸. Elle ne se fait pas à l'initiative du gouvernement central (régime Rajaonarimampianina 2014-2018) mais du chef de région du Vakinankaratra. Formalisée par quelques documents politiques et techniques, la dynamique est appuyée par la coopération suisse (projet Matoy). Inspirée des ZIA « première vague », la politique régionale tente d'améliorer le dispositif. Les appels à proposition sont ouverts et largement communiqués. À la promotion des investissements, des filières agricoles et de l'emploi, s'ajoutent des objectifs de sécurité alimentaire et de développement local déclinés dans une charte. L'accès à la terre se fait par la prise en location d'une durée de vingt-cinq ans, pour un loyer modique (20 000 MGA/ha/an – environ 5 euros/ha/an) renouvelable sous réserve de mise en valeur effective du terrain.

Les terrains retenus pour devenir des ZIA, ou être une seconde fois labellisés ZIA, sont pour la plupart titrés au nom de l'État ou dotés à la région Vakinankaratra. La majorité de ces terrains ont eu des histoires foncières complexes (domaines coloniaux, fermes d'État, terrains attribués à des élites ne les mettant pas en valeur) et ont été objets de conflits (au niveau local et parfois au niveau du tribunal). Presque tous les terrains sont occupés par des agriculteurs : i) 20 à 100 % des terres y sont cultivées ; ii) l'occupation est ancienne (cinq ans environ) voire très ancienne (plus de vingt-cinq ans) ; et iii) dans de nombreux cas elle a été autorisée par un représentant de l'État ou un élu haut placé (gérant de la ferme d'État, député, président).

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

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

L'intérêt pour les ZIA réapparaît en 2019 par l'organisation d'une série d'ateliers financés par des bailleurs (Union africaine, Banque mondiale). Le processus s'accélère à la demande de la Banque africaine de développement et donne lieu, sans large communication, à la naissance d'un nouveau label : les agropoles, et de deux projets de décrets¹⁹. Aucun lien n'apparaît clairement entre agropoles et ZIA, et le seul paragraphe sur la dimension foncière des agropoles renvoie au projet de loi foncière

¹⁸ Elle fait écho aux plans sectoriels de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche et au plan national d'investissement de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (respectivement PSAEP et PNIAEP), qui mentionnent des pôles de croissance agricole et annoncent, de façon très ambitieuse, qu'ils atteindront jusqu'à 2 millions d'hectares d'ici 2025.

¹⁹ Ces deux décrets représentaient pour le ministère chargé de l'agriculture une condition pour l'obtention de la troisième tranche du Programme d'appui à la compétitivité économique (PACE), financé par la Banque africaine de développement.

à venir sur les terrains à statuts spécifiques. En 2021, aucun agropole ni aucune zone d'urgence agricole n'ont été réalisés²⁰.

2. DES REALISATIONS LIMITEES

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

En 2015, lors du renouveau des ZIA, le projet est de mettre du foncier à la disposition d'opérateurs étrangers et nationaux, et de leur éviter les problèmes administratifs et les conflits fonciers locaux. Réparties dans 11 localités²¹, 18 parcelles d'une superficie totale de 1 821 hectares sont proposées par appel d'offres. Cette superficie est conséquente, vu que dans la région Vakinankaratra les superficies des exploitations agricoles sont en moyenne de 0,5 ha. En 2015, 21 opérateurs sont retenus après appel d'offres, pour un total de 791 hectares. Les profils des opérateurs révèlent la diversité des besoins en foncier : moyennes ou petites entreprises, ONG et enfin associations paysannes, constituées par les ménages occupant certains des terrains ZIA (cf. infra). En 2016, après plusieurs abandons, seuls 14 opérateurs obtiennent finalement des baux sur un total de 266 hectares. Entre 2017 et 2020, 9 opérateurs supplémentaires bénéficient d'un bail sur un total de 145 hectares, dans des proportions très inégales (de grandes superficies pour les entreprises, des petites pour les associations paysannes).

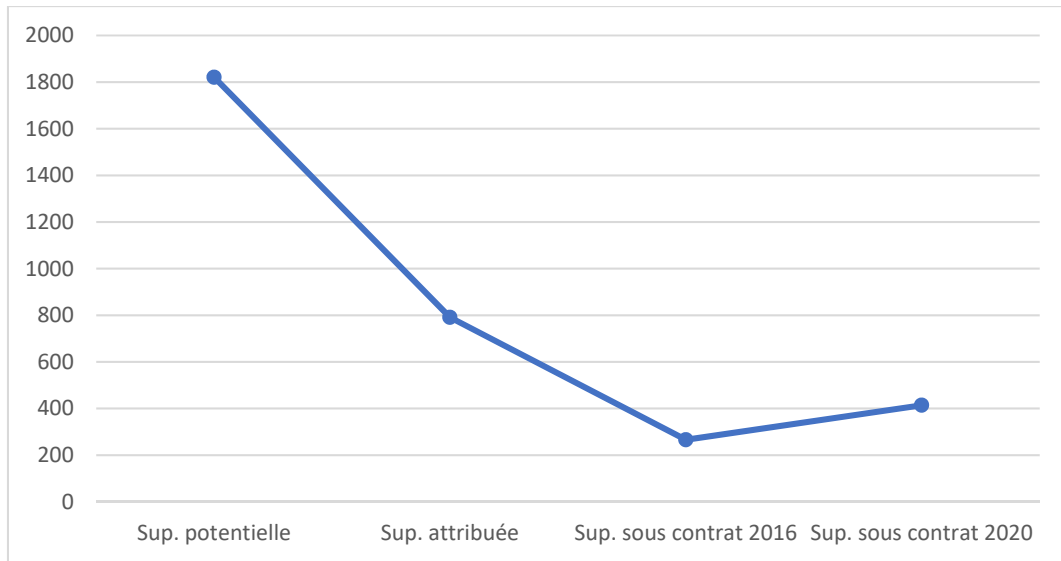
L'écart est conséquent entre les superficies initiales présentées comme ZIA potentielles (1 821 hectares) et les superficies effectivement engagées en bail ZIA (411 hectares)(Figure 2)). Ceci s'explique par l'éloignement des terrains et leur faible accessibilité en saison des pluies, leur qualité agronomique médiocre, leur statut légal (pour les terrains non encore titrés), ou leur occupation par des paysans (pour les terrains titrés). Ceci s'explique également par l'abandon des entreprises ou des ONG peu expérimentées en agriculture qui avaient sous-estimé les montants à investir pour mettre en valeur les terres.

De 2015 à 2020, indépendamment de l'importance des demandes et des résultats de terrain, la priorité dans l'attribution des terrains ZIA est toujours donnée aux entreprises. Ces dernières, qui représentent 54 % des opérateurs, obtiennent les plus grandes parcelles : 83 % des superficies et 25 hectares en moyenne par entreprise(Figure 3)). L'attention portée aux associations paysannes augmente légèrement : elles constituent 42 % des opérateurs en 2020 mais ne bénéficient que de 13 % des terrains ZIA (5 hectares obtenus en moyenne par association ou 0,14 ha par membre).

²⁰ Depuis 2018, de nouveaux opérateurs ont sollicité le ministère de l'Agriculture et celui du Foncier pour obtenir de grandes superficies. Dans les deux cas étudiés, les négociations foncières sont en cours et s'inscrivent dans une procédure classique (cf. infra), mais en cas d'aboutissement, ces terrains pourraient être qualifiés d'agropoles ou de zones d'urgence agricole.

²¹ Un terrain d'une superficie de 2 500 hectares devait aussi être inclus mais son attribution a été stoppée en période préélectorale et de nouvelles prospections financées par un bailleur ont montré que le terrain n'était pas propice à l'investissement : zones déjà cultivées, et forte insécurité sur les biens et les personnes en zone non cultivée mais appropriée par des éleveurs.

Figure 2 : De 1 821 hectares classés ZIA en 2015 aux 422 hectares effectivement cédés en bail en 2020



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

Figure 3. Répartition des superficies en fonction des profils des attributaires et selon les années (en hectares)

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

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

3. LES IMPACTS DES ZONES DEDIEES A L'AGRICULTURE

3.1. Installation versus expulsion

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

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

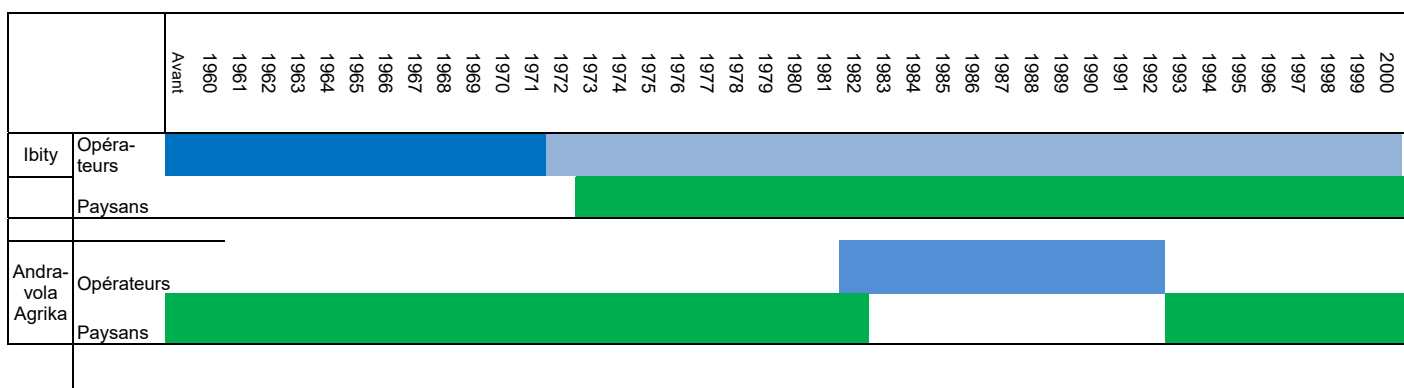
Dans un premier cas de figure, les terrains ne sont pas mis en valeur (car les paysans savent qu'ils sont de mauvaise qualité, ou qu'ils appartiennent à l'État et qu'il est risqué de les mettre en valeur). Ils sont attribués sans encombre aux opérateurs ZIA. Parfois, les limites des parcelles ZIA sont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

Dans un deuxième cas de figure, les terrains sont occupés par des paysans et cédés à des opérateurs après expulsion. L'histoire des terrains révèle une répétition d'installations et d'échecs par les opérateurs et, surtout, une répétition de recolonisations paysanne et d'expulsions des familles agricoles (cf. tableau infra). Dans certains cas, les paysans n'osent pas résister et quittent le terrain sans compensation, dans d'autres, ils sont expulsés mais obtiennent une promesse de recasement (qui ne sera jamais effective). Les expulsions sont réalisées dans deux communes et touchent plus d'une centaine de famille (voir encadrés 1 et 2).

Encadré 1. Parcelle Agrika, commune d'Andravola

Dans les années 1950, une parcelle titrée au nom de l'État et affectée à la région, d'une superficie de 37 hectares (parcelle Agrika, commune d'Andravola) (Figure 5), fait partie d'un domaine colonial et est utilisée pour la production de fourrages. À l'Indépendance et au départ des colons, elle est occupée par les paysans. En 1982, une ferme d'État y est installée et les paysans sont expulsés. En 1992, la ferme d'État cesse toute activité et les terres sont à nouveau occupées par les paysans. En 2005, des fermes laitières sont installées dans le cadre du programme ZIA et les paysans sont priés de partir. En 2009, les fermes laitières se retirent et des paysans réinvestissent une partie du terrain pour leurs cultures vivrières, et une autre pour le pâturage de leurs bovins. En 2015, le terrain est loué à une entreprise dans le cadre des ZIA et une cinquantaine d'exploitants familiaux sont sommés de partir. Les familles sont informées tardivement de l'impératif de quitter le terrain. Elles ne sont pas appuyées par le maire d'Andravola, car elles résident dans la commune voisine. Elles n'expriment pas leur colère, par crainte de voir intervenir les forces de l'ordre comme par le passé. Par conséquent, elles quittent les terres et n'obtiennent rien en compensation.

Tableau 1. Frise synthétique de l'occupation des parcelles ZIA de 1960 à nos jours



Vert = les paysans, bleu = les opérateurs (les dégradés de bleu permettent de voir le changement d'opérateurs).

Figure 4. Une parcelle destinée à devenir ZIA déjà valorisée par les communautés locales : agriculture et élevage dans les savanes



Encadré 2. Terrain situé dans la commune d'Ibity

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

Dans un troisième cas de figure, les terrains sont mis en valeur par des agriculteurs familiaux mais, à la différence des exemples précédents, les paysans contestent, parviennent à être reconnus comme opérateurs ZIA, se forment en association pour être attributaires de terrains, et parviennent par ce biais à sécuriser leurs droits d'usage (Encadré 3).

Encadré 3. Parcelle Verdum, commune d'Andravola

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

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

3.2. De meilleurs résultats socioéconomiques sur les ZIA paysannes qu'entrepreneuriales

Dans les trois communes étudiées en 2020²², sur les 311 hectares objets de contrat de bail dans le cadre des ZIA, seuls 164 (53 %) sont effectivement cultivés. Cela est dû aux faibles performances de certaines entreprises. Les entreprises n'exploitent que 41 % des terres prises en bail tandis qu'à l'inverse, les associations paysannes mettent en valeur 98 % des terres qui leur ont été affectées (terrains sur lesquels elles étaient déjà ou qui leur sont attribués en plus). Par ailleurs, les deux types d'acteurs : i) développent globalement les mêmes productions²³ (maïs, haricot, fourrages pour vaches laitières) ; ii) suivent les mêmes pratiques (les itinéraires techniques sont proches et seules quatre entreprises ont recours pour certaines tâches à la mécanisation) ; et iii) ont des rendements similaires. Ces résultats soulignent l'efficacité des paysans dans l'utilisation des terres. Les associations ont comme les entreprises des problèmes de financement, mais elles disposent d'un savoir technique et elles ne font pas face à des conflits sur le foncier. Ces résultats mettent également en exergue le faible intérêt qu'il y avait à expulser des paysans pour y installer des entreprises sous prétexte qu'elles seraient plus productives. Ils mettent enfin en avant l'intérêt d'une sélection plus rigoureuse des opérateurs sur la base de leur expérience agricole et de leurs capacités productives réelles.

Relativement à la création d'emplois locaux, en 2015, les entreprises annonçaient un nombre d'emplois limité à 0,38 ETP (équivalent temps plein) par hectare (sur la base des données disponibles dans les dossiers d'appels d'offres). En 2020, les entreprises actives n'employaient

²² Andravola, Ambohipihoanana et Ibity, trois communes rurales incluant la majeure partie des terrains ZIA.

²³ À l'exception d'une ONG qui développe la culture d'huiles essentielles et leur diffusion en milieu paysan.

que 0,15 à 0,20 ETP/ha (données de terrain). Un résultat faible en comparaison de l'agriculture familiale qui, dans le contexte malgache, crée environ 2 ETP par hectare.

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

Le déploiement des ZIA a généré en 2016 des conflits fonciers importants, qui se sont politisés, et qui ont conduit à la suspension des projets d'implémentation de nouvelles ZIA (cf. supra). Les retours financiers obtenus par la région et les communes sur la base des loyers (région) ou des impôts fonciers (commune) – lorsqu'ils sont effectivement payés – sont très faibles (20 000 MGA/ha/an pour les loyers, soit moins de 5 €/ha/an, et 10 000 MGA/ha/an pour les impôts, soit moins de 2,5 €/ha/an). La région, par crainte de provoquer de nouveaux conflits et des remous politiques, avec les opérateurs ou les paysans, n'applique pas pour l'heure de suivi strict des ZIA et n'a pas engagé la remise en cause des contrats sur les terrains non exploités. Certaines communes tentent d'appuyer l'installation de nouvelles entreprises ou associations, mais procèdent avec hésitation, ne connaissant pas les orientations de la région pour la gestion de ces terrains. Les paysans se retrouvent dans des situations paradoxales dans lesquelles l'accès à la terre leur est refusé, alors que les terres cédées aux entreprises demeurent inexploitées.

IV. LES PISTES DE REFLEXION POUR FACILITER L'ACCES A LA TERRE

- ▷ **Articuler les projets d'accès à la terre à des projets d'aménagement du territoire.** Les terrains de moyenne ou grande superficie qui sont peu valorisés sont généralement loin des villages, faiblement dotés en services publics et infrastructures (routes, écoles, dispensaires, marchés, eau potable) et peu sécurisés (risque de vols ou d'attaques sur les personnes). La facilitation de l'accès à la terre passe donc nécessairement par le déploiement de grands projets territoriaux agissant sur le désenclavement et le développement de tous les services publics (eau, énergie, sécurité, santé, etc.).
- ▷ **Accompagner l'accès à la terre pour les ménages agricoles en premier lieu, pour les entreprises ensuite.** La réflexion sur l'accès à la terre des entreprises, des ménages, voire d'autres institutions (ONG, communes) doit être menée de concert. Dans le secteur agricole en particulier, il serait difficilement justifiable que l'appui de la part de l'État (expertise, budget) ne bénéficie qu'aux entreprises. Les ménages agricoles, tout comme les entreprises, sont en mesure d'approvisionner les marchés et de créer des emplois, et ils ont besoin des infrastructures tout autant que les entreprises et peuvent les utiliser de façon complémentaire. À l'heure actuelle, les besoins en terre des ménages agricoles sont immenses et se chiffrent à plus de 300 000 hectares par an (près de 300 000 nouvelles exploitations agricoles s'installent chaque année).

Ne pas limiter la réflexion d'un accès facilité au foncier au sein de zones, mais agir sur la facilitation des procédures d'accès à la terre sur l'ensemble du territoire, et sur des parcelles dispersées au sein d'un territoire donné. Faciliter l'accès au foncier peut se faire à l'échelle de petits territoires mais ne nécessite pas forcément la création d'une zone unique formant un espace clos. La Lettre de Politique foncière de 2015 mentionne des zones d'investissement pour les entreprises et des zones de développement local

(ZDL) pour les exploitants agricoles²⁴. Ces différentes zones présentent l'avantage de s'adresser à des bénéficiaires différents et d'adapter les démarches d'accession. Les expériences analysées montrent que les zones sont difficiles à identifier et à implanter, par leur ampleur et le nombre des parties engagées. Le concept de zone gagnerait à être ouvert pour correspondre à un territoire d'intervention au sein duquel des terrains de plus petite taille et dispersés feraient l'objet de démarches facilitées.

Faciliter l'accès au foncier peut également viser tous les citoyens. Cela doit alors se baser sur la réorganisation des procédures et des pouvoirs des institutions centrales, déconcentrées et décentralisées. Cela implique cependant une volonté politique forte pour casser ou éviter des situations de rente et de monopole de pouvoir. **Cela peut aussi se baser sur la facilitation des marchés locatifs entre particuliers :** publication des offres, facilitation de la rencontre des parties, accompagnement et sécurisation des contrats.

- ▷ **Opter pour des espaces d'intervention incluant une mosaïque d'activités.** La constitution d'une zone est rapidement freinée dès lors que celle-ci est pensée exclusivement comme un espace continu, homogène, clos et propriété d'un seul acteur – car cela nécessite des expropriations et des changements d'usage du sol. L'espace d'intervention pourrait correspondre à un petit territoire intégrant une mosaïque d'activités, des parcelles valorisées différemment (bâtis, agriculture, pâtures, terres cultivables, etc.) et appropriées par divers acteurs. L'ensemble des détenteurs de droits fonciers légitimes présents dans l'espace d'intervention pourraient adhérer à un projet de territoire et, pour ceux qui le souhaitent, accepter de céder des droits d'usage ou de propriété à des tiers sur les terres de leur choix. Les transactions pourraient être organisées et établies entre particuliers mais garanties par la puissance publique. La concentration d'activités socioéconomiques au sein de l'espace d'intervention pourrait alors faciliter les synergies entre opérateurs ainsi que les opérations de contrôle éventuel par les services de l'État (douanes, sécurité et conditions de travail, etc.).
- ▷ **Reconnaître les détenteurs de droits légitimes et les inclure.** Vu que les terres sont souvent appropriées (de façon coutumière ou légale), l'identification de ces territoires d'investissement doit se baser prioritairement sur la reconnaissance légale des droits de ces détenteurs de droits, qu'ils aient ou non des documents légaux. Cela signifie aussi progresser relativement à la sécurisation :
 - des détenteurs de droits fonciers qui ont obtenu leurs terres sur la base de règles locales et légitimes, à l'instar de ce que réaffirme la loi sur la PPNT ;
 - des agriculteurs occupant depuis longtemps des terrains titrés au nom de l'État ou d'anciens colons ;
 - des usagers et possesseurs sur les terres à gestion coutumière et collective telles que les pâtures. Cela implique d'avancer conjointement et en cohérence sur les lois sur les statuts spécifiques et les droits communautaires.

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

²⁴ Dans ces ZDL, l'accès à la terre pourrait être favorisé pour des catégories d'acteurs définies collectivement : jeunes, femmes, migrants, etc. Il pourrait toucher des terrains regroupés ou dispersés spatialement dans une commune et se traduire par la mise en relation des bailleurs avec les possesseurs ou la garantie de la transaction par les instances décentralisées, etc.

Au sein de ces territoires, peuvent être associés des propriétaires de différentes manières : en tant qu'opérateurs économiques, en tant que propriétaires louant leurs terres sur une période donnée, voire en tant que propriétaires disposés à vendre leur parcelle.

- ▷ **Éviter les expulsions.** Outre les impacts négatifs des expulsions sur les moyens de subsistance, cette recommandation est née de plusieurs constats :
 - les expulsions peuvent générer des conflits néfastes pour les anciens possédants (généralement des agriculteurs et des éleveurs) comme pour les nouveaux acquéreurs de droits (généralement des entreprises) ;
 - il n'est pas économiquement rentable d'expulser des opérateurs économiques pour en accueillir d'autres sans garantie sur les résultats socioéconomiques et environnementaux du nouvel opérateur ainsi que sur sa durabilité (pour l'agriculture : productivité et nombre d'emplois créés à l'hectare, respect de l'environnement, résilience face aux chocs économiques, etc.) ;
 - les bailleurs et banques de développement peuvent refuser de financer des investisseurs ayant provoqué des expulsions ;
 - la cause d'utilité publique peut être remise en cause pour des terres dédiées in fine à des activités commerciales.
- ▷ **Inscrire les processus de création, de gestion et de suivi des territoires d'investissement dans des démarches décentralisées et volontaires, afin qu'elles soient incitatives pour tous et ancrées dans les réalités locales.** Chaque étape devrait faire l'objet de communication et de transparence (appel d'offres pour identifier les opérateurs, publication des critères de sélection, ouverture des comités de sélection, etc.). **Le suivi et la garantie des engagements contractuels devraient être faits par des institutions de proximité**, en capacité de solliciter des autorités de l'État. Pour tous ces points, les communes pourraient jouer un rôle important, en agissant en partenariat avec les services de l'État.

Introduction

Cette étude s'insère dans une réflexion sur les zones économiques spéciales (ZES), sur la base d'un travail de comparaison documentaire à l'échelle de dix pays et d'enquêtes de terrain au Sénégal et à Madagascar.

Le renouveau et la promotion des zones d'investissement sont souvent justifiés par la situation de Madagascar dans les classements mondiaux des indicateurs sur l'environnement des investissements (IISD, 2018). Dans le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, qui évalue chaque année la facilité à faire des affaires dans 190 économies du monde, Madagascar est classé en 2019 en 161^e position, avec une légère amélioration ces trois dernières années. Dans le rapport sur l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency international, Madagascar est classé en 2020 en 149^e position sur 180. L'établissement de ces zones a pour objectif de faciliter l'investissement en simplifiant les démarches et en mettant à disposition un foncier sécurisé légalement, et viabilisé, c'est-à-dire accessible par la route et connecté aux réseaux d'eau et d'électricité.

À Madagascar, depuis le début des années 1990, différentes zones dédiées à l'investissement ont été envisagées ou mises en place : zones franches (ZF), zones d'investissements agricoles (ZIA), zones touristiques (ZT), zones d'investissement industriel (ZII), etc. La liste s'allonge avec en 2017 la loi sur les zones économiques spéciales (ZES), en 2019, les projets de décrets sur les agropoles et en 2021, la mention dans les orientations du gouvernement des zones d'émergence (agricoles, industrielles et touristiques). Les zones économiques spéciales ne sont qu'un type d'outil récent parmi la gamme de zones présentes à l'échelle nationale.

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

Toutes ces zones, annoncées par des lois, sont rarement précisées par des décrets. Tel est le cas des ZES. En outre, ces différentes zones peinent à se concrétiser. Les seules réalisations ont eu lieu dans le secteur agricole (zones d'investissements agricoles) et dans le secteur tertiaire – mais dans ce dernier cas, ce sont des entreprises franches qui se sont développées en dehors de zones franches.

L'objectif initial était de se focaliser sur les ZES mais il est rapidement apparu plus intéressant, vu le faible développement des ZES, d'ouvrir l'analyse et de comparer les modalités de création et de développement des différentes zones dédiées à l'accueil d'investisseurs. L'objectif remodelé de cette étude est donc de revenir sur les caractéristiques de ces zones, d'expliquer leur faible niveau d'avancement et d'analyser leurs incidences socioéconomiques et juridiques. Une attention particulière est portée aux aspects fonciers et à la façon dont la réforme foncière, engagée depuis 2005 et basée sur la reconnaissance légale des droits coutumiers et locaux, régule ou non ces zones.

L'expression « zone d'investissement » regroupe les différents labels donnés à ces espaces dédiés à l'accueil des investisseurs. Elle renvoie parfois à un terrain délimité, d'autres fois à un territoire

plus large non délimité de façon précise. Dans le cas des zones franches, il est fait mention des zones alors que dans la pratique aucune zone n'a été créée et les entreprises se développent en dehors de zones dédiées.

Cette étude a été conduite dans le cadre d'un chantier de réflexion initié par le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD) (www.foncier-developpement.fr), *think tank* sur les politiques foncières au Sud coanimé par l'Agence Française de Développement et le ministère des Affaires étrangères français. Ce chantier est coordonné par l'IIED, Institut de recherche pour l'environnement et le développement (www.iied.org). Il a donné lieu à une étude en trois volets : le premier, basé sur une revue de la littérature sur les ZES avec un focus sur une dizaine de pays ; le second, sur des études de cas au Sénégal et à Madagascar ; le troisième, sur la mise en débat des résultats du CTFD et dans les pays étudiés.

Cette étude présente l'étude de cas à Madagascar. Elle a bénéficié des orientations et conseils de l'Observatoire de l'aménagement du territoire et du foncier (www.oatf-madagascar.org), représentant une direction du ministère de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics (MATP). Elle a été réalisée par le Cirad, Centre de coopération internationale pour la recherche agronomique au Sud (www.cirad.fr) entre octobre 2020 et février 2021. Elle s'est basée sur la réalisation d'entretiens à Antananarivo, de missions de terrain dans la région Vakinankaratra ainsi que sur une revue documentaire.

Ce rapport est bâti autour de trois chapitres. Le premier présente le cadre légal foncier relatif à l'accès des investisseurs à la terre. Le deuxième chapitre traite des ZF, des ZES et des ZII. Le troisième chapitre développe les enseignements tirés des ZIA. Le rapport conclut sur les orientations et recommandations relatives à la dimension foncière de ces zones. En annexe, des tableaux présentent l'analyse du cadre légal.

CHAPITRE 1. Le cadre légal foncier pour les zones d'investissement

I. LES TERRES POUR CREER DES ZONES D'INVESTISSEMENT

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

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

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

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

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

En 2020, un projet de loi sort sur les terrains à statuts spécifiques pour formaliser les statuts des zones économiques spéciales, des aires protégées mais aussi, entre autres, des pâturages. Il génère de nombreuses controverses²⁵. À la suite d'échanges entre les différents acteurs du secteur foncier durant l'année 2020, un nouveau projet aurait été rédigé par l'administration

²⁵ Des contestations et interrogations émergent de la part de la société civile, des gestionnaires d'aires protégées et des bailleurs car le projet de loi inclut les domaines communautaires, et impose que tous les terrains, quelle que soit leur vocation et sans tirer les enseignements des expériences passées, soient titrés au nom de l'État et gérés par l'administration foncière.

foncière mais il demeure confidentiel. Le statut des zones économiques spéciales figurerait toujours dans ce projet de loi mais les pâturages extensifs auraient été retirés pour faire l'objet d'une loi spécifique sur les droits communautaires. Pour l'heure, le domaine national contient toujours les pâturages et les domaines forestiers et ces derniers peuvent être cédés aux investisseurs.

En 2021, une nouvelle loi sur la propriété privée non titrée (loi 2021-016 votée par l'Assemblée et le Sénat en juin 2021 et promulguée le 28/10/2021) proposait des changements conséquents par rapport aux propositions initiales de la réforme. Elle visait en particulier à figer l'extension des terres coutumières et locales. Suite à différents mouvements de contestation, en 2022, la loi 2022-013 portant refonte des règles fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée réaffirme les orientations initiales de la réforme. Les terres appropriées sont légalement reconnues comme de la PPNT mais doivent être mises en valeur depuis plus de 5 ans pour être certifiées.

II. LES VOIES D'ACCES AU FONCIER SELON LES LOIS FONCIERES

1. OBTENTION DE DROITS D'USAGE OU DE PROPRIETE AUPRES DE PARTICULIERS OU DE L'ÉTAT

Les investisseurs peuvent accéder au foncier en acquérant des terres auprès de particuliers (achat) ou de l'État. Les particuliers peuvent vendre ou céder en location leurs terres. L'État peut vendre les terres de son domaine ou les céder en bail. Dans le cas de transactions impliquant des opérateurs étrangers (quelle que soit la taille des parcelles) ou dans celui de grandes superficies (plus d'une centaine d'hectares²⁶) aux bénéficiaires d'opérateurs nationaux, l'État ne peut pas vendre les terres, il peut uniquement les céder en bail.

L'État doit ainsi s'assurer que les terres sont titrées en son nom avant de les céder. Deux situations sont possibles.

Dans un premier cas, les terres sont déjà immatriculées au nom de l'État depuis plusieurs décennies (souvent des terrains titrés au nom de colons et revenus à l'État²⁷). Or, les terres peuvent être occupées par des agriculteurs. Au regard de la loi, ces agriculteurs sont souvent considérés comme des squatters. Le fait que certains occupent la terre depuis plus de dix ans et qu'ils pourraient engager des procédures de prescription acquisitive est rarement soulevé (et les procédures, extrêmement onéreuses, sont rarement engagées).

Dans un second cas, les terres ne sont pas encore immatriculées au nom de l'État. Celui-ci demande généralement à l'opérateur économique intéressé par les terres de couvrir ces frais et le coût peut rapidement dépasser 100 euros/hectare. Ensuite, les terres concernées peuvent être appropriées. Certains individus, ménages ou familles peuvent avoir des titres ou des certificats. D'autres, souvent majoritaires, n'ont aucune preuve de propriété légale. Ils ont des petits papiers qui sont des commencements de preuve : ce sont des actes de vente, de partage, de donation, etc., signés par les parties concernées et parfois tamponnés par les autorités légales locales. Dans la loi initiale (2006-031), les droits locaux sur des parcelles appropriées

²⁶ Aucun texte ne précise le seuil à partir duquel le terrain est qualifié de grande superficie. Nous restons donc volontairement imprécis.

²⁷ Sur l'ensemble des terrains titrés au nom des colons, certains sont restés au nom des colons, d'autres ont été retransférés à l'État. Dans ce dernier cas, l'État les a ensuite gardés, vendus ou donnés à des élites.

bénéficiaient d'un premier niveau de protection en tant que PPNT, même sans document légal. Dans la nouvelle loi (2022-013), cela est réaffirmé et explicité dans le cas relatif aux opérateurs miniers qui doivent considérer les détenteurs de droits avec ou sans certificat (section 9 – article 24).

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

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

2. OBTENTION DE DROITS D'USAGE OU DE PROPRIETE DANS LE CADRE DE ZONES D'INVESTISSEMENT

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

III. LES VOIES D'ACCES AU FONCIER SELON LES TEXTES SECTORIELS

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

IV. EXPROPRIATION ET RECASEMENT POUR LES DETENTEURS DE DROITS

Seule une personne publique peut procéder à l'expropriation (État, collectivité publique, concessionnaire de travaux publics exerçant les droits de l'État) et uniquement pour cause d'utilité publique ou, dit autrement, pour des activités contribuant à l'intérêt public (article 34 de la Constitution²⁸, ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962²⁹). L'État est censé justifier les liens entre l'intérêt public et les nouvelles activités qui seront développées sur le terrain devant faire l'objet d'expropriations. Le développement d'activités commerciales comme cause d'utilité publique peut être source de controverses.

La procédure d'expropriation comporte neuf phases administratives³⁰ (site du MAHTP au 15 juin 2020). Les occupants et les propriétaires des parcelles concernées entrent ou non dans la catégorie des personnes susceptibles de prétendre à l'indemnisation en fonction des lois et de leur interprétation. Y sont alors inclus ou non les détenteurs de droits légitimes sans documents légaux.

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

Aucun texte ne prévoit le recasement.

Le faible nombre de cas d'expropriation ayant conduit à des indemnisations et l'accès difficile aux données ne permettent pas de savoir si les compensations sont suffisantes pour rétablir les moyens de subsistance.

Les conditions pour obtenir la compensation (tous les occupants ou uniquement les détenteurs de documents légaux), le versement effectif des compensations par l'État ou l'organisme expropriant, comme l'accès à des contreparties supplémentaires (accès à la terre), semble plus dépendre de la politique des bailleurs ou de l'entreprise concernée que de la politique de l'État.

²⁸ « L'État garantit le droit à la propriété individuelle. Nul ne peut en être privé sauf par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité ». Article 34, Constitution malgache.

²⁹ Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition à l'amiable des propriétés immobilières par l'État ou les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières.

³⁰ Les étapes sont : 1) Une enquête de terrain est conduite pour identifier les parcelles concernées ainsi que leurs occupants ou propriétaires susceptibles de prétendre à indemnisation. 2) La déclaration d'utilité publique. Le ministre de l'Aménagement du territoire prépare un projet de décret à soumettre à l'approbation du Conseil des ministres. 3) Les propriétés et les parcelles touchées par le projet ainsi que leurs propriétaires sont inventoriés dans l'état parcellaire. Ce dernier est annexé à l'acte de cessibilité. 4) Les propriétés et parcelles touchées par le projet ainsi que les aménagements qui s'y trouvent font l'objet d'une évaluation pécuniaire de la part de l'Administration en charge des services fonciers. 5) Les propriétés et parcelles touchées font l'objet d'une lettre de notification à destination des détenteurs de droits, dans laquelle les montants des indemnités sont précisées par la Commission administrative d'évaluation. 6) Les indemnités d'expropriation sont consignées au Trésor. 7) Une ordonnance d'expropriation est sortie et déclare la possession immédiate de l'expropriant. 8) Mise à jour des documents fonciers par la mutation au nom de l'État ou de la collectivité expropriante des propriétés et parcelles expropriées. 9) Paiement des indemnités d'expropriation.

CHAPITRE 2. Zones d'investissement dédiées aux entreprises de services et de transformation

I. VUE D'ENSEMBLE : CONTEXTE, DEFINITION, OBJECTIFS ET STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

La présentation des zones successivement mises en œuvre, ou simplement envisagées par les gouvernements, met en exergue les similarités et les différences entre zones, notamment en termes de type d'entreprises et marchés visés.

1. LES PLUS ANCIENNES : LES ZONES ET ENTREPRISES FRANCHES

Depuis les années 1980, dans le contexte des programmes d'ajustement structurel, le développement du secteur privé est au centre des préoccupations des bailleurs de fonds et des gouvernements. Cela se traduit par le développement de zones dédiées à l'investissement.

La politique des ZF est initiée et concrétisée en 1989 sous le régime Ratsiraka (1975-1993). Les objectifs des ZF sont d'accroître le secteur industriel par l'attrait d'entreprises aux capitaux étrangers, de rééquilibrer la balance commerciale, de générer des ressources fiscales et de valoriser la main-d'œuvre extrêmement compétitive (cf. décret d'application sur les ZEF). Les ZF sont donc résolument tournées vers l'accueil d'entreprises privées étrangères et vers la promotion de l'export. Formées initialement pour accueillir des entreprises dans le secteur textile, elles peuvent dans les faits concerner une large gamme d'activités. Toutes les activités y sont possibles, à condition que 95 % des produits ou services créés soient exportés.

L'agence d'autorité est l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), guichet unique d'accueil des investisseurs créé en 2006. L'EDBM se charge en particulier de l'octroi des agréments et de leur suivi.

Les premières ZF sont créées sur la base de capitaux issus de l'île Maurice (Dimou et Fernand, 2008). Leur atout est d'offrir une main-d'œuvre à très bas coût (au début des années 1990, le salaire moyen malgache est trois fois inférieur au salaire mauricien) et un accès garanti à des marchés internationaux grâce à divers accords commerciaux internationaux préférentiels (accords multifibres, accord Afrique, Caraïbes, Pacifique [ACP] puis accord African Growth and Opportunity Act [AGOA] aux États-Unis, etc.) (op. cit.). Moins de dix années plus tard, 228 entreprises ont l'agrément (Cling *et al.*, 2005). Elles ont des capitaux français, mauriciens, malgaches et asiatiques. En 1996, la moitié des entreprises sont effectives mais elles remplissent déjà leurs objectifs en termes d'emploi, d'export et de croissance du secteur industriel (op. cit.). Toutes sont créées en dehors de zones spécifiquement franches (elles peuvent être regroupées néanmoins au sein de parcs immobiliers).

Le fonctionnement des entreprises franches est perturbé par le jeu des crises politiques (2002 puis 2009) et de l'évolution des accords multilatéraux (Dimou et Fernand, 2008). Certaines ferment mais d'autres restent actives, se renforcent (nouvelles technologies) et se diversifient (du textile aux services en télécommunication) (Glick et Roubaud, 2006 ; Dimou et Fernand, 2008).

Considérées comme une *success-story* par les différents gouvernements et comme des outils à améliorer face à l'évolution de la concurrence internationale, les zones franches voient leur régime, défini par la loi de 1989³¹, faire l'objet d'une nouvelle loi en 2007³² (parallèle à celle sur la promotion de l'investissement³³). La loi traite des « zones et entreprises franches » (ZEF). Ces dernières sont placées sous la compétence du guichet unique d'accueil des investisseurs créé en 2006 (Economic Development Board of Madagascar – EDBM). Un nouveau décret d'application est acté en 2015³⁴.

À la fin des années 2010, le modèle des ZEF devient de plus en plus controversé. Tout d'abord, les entreprises franches existent mais elles n'ont jamais été regroupées au sein d'une zone dédiée formant une enclave territoriale, facilement contrôlable. En 2018-2019, le nombre d'entreprises franches s'élève à 449 mais il chute à 249 après une opération de contrôle retirant 200 agréments à des entreprises jugées non conformes au régime de zone franche (notamment non-respect des obligations d'export). Ensuite, la loi et les incitations qui y sont offertes sont jugées par les experts comme en partie obsolètes : d'une part, la loi ne traite pas des normes sociales et environnementales, du développement des compétences, de l'intégration des chaînes de valeur ou de technologies vertes ; d'autre part, les incitations fiscales pourraient être revues à la baisse du fait de la primauté accordée aux entreprises à la disponibilité de main-d'œuvre peu coûteuse et à l'accès préférentiel à certains marchés (Banque mondiale, 2020).

En 2020, les ZF, définies dans la loi comme des territoires strictement délimités fonctionnant en enclave, n'existent toujours pas. Ces zones sont appelées de façon courante « zones franches » mais n'en sont pas. Seules sont présentes 249 entreprises franches, ayant reçu leur agrément et réparties dans le pays. Elles sont situées dans des parcs immobiliers, avec pour voisines des entreprises franches ou non. Ces constats ont conduit à l'élaboration des lois sur les ZES et les ZII.

2. LES PLUS RECENTES : ZONES D'INVESTISSEMENT INDUSTRIEL, ZONES ECONOMIQUES SPECIALES ET ZONES D'EMERGENCE

La politique des zones dédiées à l'investissement réapparaît à l'agenda entre 2015 et 2017 sous le gouvernement de H. Rajaonarimampianina (2014-2018), sous deux déclinaisons et deux labels différents : les zones économiques spéciales (ZES) et les zones d'investissement industriel (ZII).

³¹ Loi 1989-027 du 29 décembre 1989 relative au régime de zone franche industrielle à Madagascar.

³² Loi 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les ZEF à Madagascar.

³³ Loi 2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements à Madagascar.

³⁴ Décret 2015-1096 du 7 juillet 2015 portant application de la loi sur les ZEF.

2.1. Zones d'investissement industriel (ZII)

En 2015, le gouvernement réaffirme une politique de promotion du secteur industriel et une loi sur le développement de l'industrie (LDI) est actée en 2017³⁵. Y sont alors associées des zones d'investissement industriel (ZII), définies dans la LDI comme des espaces délimités géographiquement, aménagés et viabilisés en vue d'assurer un développement industriel intégré. Visant toutes les activités industrielles de production et de transformation, elles ont pour objectifs de générer de la richesse, créer des emplois et renforcer le savoir-faire national. Elles sont tournées vers la promotion des entreprises de droit malgache et donnent aux entreprises des avantages en termes d'accès aux financements et aux marchés publics. Elles ne mettent pas l'accent sur l'export. Elles doivent fournir des besoins et services complets aux entreprises : énergie, traitement des déchets mais aussi proximité des institutions de formation et de recherche. En 2020, aucune ZII n'est encore mise en place. Ces zones sont régulièrement mentionnées dans les plans directeurs d'urbanisme de certaines villes, voire dans des schémas d'aménagement communal (SAC), mais ce n'est pas suivi de réalisation concrète. D'après nos informations fin 2020, les seules en préparation sont au nombre de trois et sont prévues à Tuléar, à Arivonimamo et à Ambatolampy.

Dans le cadre des ZII, une Agence nationale pour le développement industriel (ANDI) est prévue. Elle a pour missions la coordination, l'orientation et le suivi des zones et entreprises industrielles. Elle a le pouvoir de délivrer les agréments industriels, nécessaires pour s'installer dans une ZII (en plus d'une autorisation d'installation délivrée par le ministère de l'Industrie). Elle s'appuie sur des comités interministériels pour décider de la création de ZII et ensuite faciliter leur fonctionnement. Chaque ZII créée est gérée par un développeur.

2.2. Zones économiques spéciales

Vers 2015, en même temps que les ZII, naissent également des projets de zones économiques spéciales (ZES). Celles-ci sont définies comme des « zones délimitées géographiquement bénéficiant d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel spécifique proposant des terrains industriels viabilisés ainsi que des infrastructures et des services publics adaptés aux investisseurs » (loi 2017-023 : 1). Les objectifs des ZES sont d'attirer les investissements privés, nationaux et internationaux, au sein d'îlots d'excellence et d'augmenter le volume des exportations et, par ce biais, de favoriser la croissance économique et l'emploi (cf. loi ZES³⁶). Les ZES sont orientées vers les entreprises étrangères et nationales et visent, comme les ZF, la promotion de l'export à l'échelle mondiale. Toutes les activités sont possibles (industrie, agro-industrie, sciences et technologies, tourisme, secteur financier, etc.), excepté celles d'extraction de ressources naturelles, notamment les mines et les hydrocarbures. L'accent est mis sur le secteur de l'industrie (textile, agro-industrie) et des services (technologie numérique, tourisme) plus que sur le secteur primaire. Les activités doivent avoir pour finalité de favoriser l'intégration économique par le biais de la priorisation de l'embauche de personnel local, et de l'approvisionnement en matières premières sur le marché local (loi 2017-023). Ce dernier point vise à différencier les ZES des ZEF critiquées pour leur déconnexion de l'économie locale. Comme les ZF, ces zones offrent des avantages fiscaux aux opérateurs, en revanche elles doivent s'inscrire systématiquement dans un espace précisément délimité et clos.

³⁵ Loi 2017-047 du 29 janvier 2018 sur le développement de l'industrie (LDI).

³⁶ Loi 2017-023 du 3 avril 2018 (version disponible non signée).

Les ZES sont, selon le montage institutionnel annoncé dans la loi, sous l'autorité d'une agence nationale (loi 2017-023 : 4). Dénommée Autorité de régulation des ZES (AZES), cette autorité est dotée d'un conseil d'administration (composé d'un représentant du président, sept représentants de ministères et six représentants du secteur privé – tous nommés par décret pris en conseil des ministres). Ses principales missions sont : i) d'appuyer la création et le développement institutionnel des ZES (décret de création) ; ii) d'assurer le suivi-évaluation des ZES ; iii) de gérer les relations avec les institutions tierces (douane) ; iv) de favoriser le règlement des litiges à l'amiable ; et enfin, v) de coordonner les guichets uniques situés dans chaque ZES. Chaque ZES est en effet dotée d'un guichet unique ayant pour rôle de centraliser et d'accélérer les activités administratives qui incombent aux entreprises. Les guichets sont composés des agents des différentes administrations (ministères sectoriels et Office national de l'environnement). Chaque ZES est enfin mise en place et gérée par un développeur. La sélection des développeurs est faite par l'AZES, et celle des entreprises est faite successivement par le développeur et l'AZES. Rien n'est encore précisé sur les critères de sélection. Les collectivités territoriales ne sont pas mentionnées dans ce nouveau schéma institutionnel.

En 2020, encore aucune ZES n'est développée ni active. La zone économique mise en place bien avant ce projet de loi, à Fort-Dauphin dans le sud du pays (parc Ehoala), n'est pas fonctionnelle. La ZES de Moramanga est en cours de préparation.

2.3. Zones d'émergence économique

La création de zones d'attraction des investissements constitue également une priorité pour le gouvernement de A. Rajoelina (2009-2014 puis 2018 à aujourd'hui). Au cœur de sa vision (Initiative Emergence de Madagascar) et de sa déclinaison opérationnelle apparaissent les zones d'émergence (ZE). Les contours des ZE et les différences entre ces dernières et les ZES, ZF et ZII ne sont pas explicités.

II. CONTENU DES DIFFÉRENTS RÉGIMES JURIDIQUES

Cette section rappelle les avantages et obligations octroyés aux investisseurs dans le cadre des différentes zones dédiées à l'investissement.

1. DES LOIS SANS DECRETS

Quel est l'état du cadre législatif en 2021 ? La loi 2017-023 sur les ZES n'a été suivie d'aucun décret ni règlement d'application. La loi 2017-047 sur les ZII est en voie d'être accompagnée par deux décrets, mais ceux-ci sont encore en cours de préparation. Enfin, aucun texte n'existe spécifiquement sur les zones d'émergence. En l'absence de décrets sur les ZES et les ZII, il est difficile de voir clairement les différences entre les régimes spécifiques. Les paragraphes suivants se focalisent sur les ZES et les ZEF en valorisant le travail réalisé par l'équipe d'experts de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2020). Et, surtout, en l'absence de décrets, dans la pratique seul le régime des ZEF³⁷ est opérationnel.

³⁷ Rappel : loi 1989-027 du 29 décembre 1989, mise à jour par la loi 2007-037 du 14 janvier 2008, décret 2015-1096 portant application de la loi sur les ZEF.

2. CONDITIONS EXIGES POUR CREER OU FAIRE PARTIE DE CES ZONES

L'obtention du statut de zone ou d'entreprise franche est matérialisée par une attestation, délivrée par une commission présidée par l'EDBM. Les critères d'éligibilité sont : avoir une vocation d'exportation et opérer comme industrie de transformation, dans les services ou dans la production intensive de base³⁸. Les obligations sont celles de l'export à 95 %, du respect des lois nationales et, en particulier, de celles sur l'investissement, le travail et l'environnement.

Dans le cadre des ZES, les conditions diffèrent pour les développeurs et les entreprises. Pour les développeurs, l'acceptation d'un dossier de ZES dépend d'une étude de faisabilité et de la mise en œuvre d'une étude d'impact environnemental et social (EIES). L'autorisation est délivrée par l'AZES. Le développeur aura ensuite l'obligation de : i) fournir les installations et les infrastructures ; ii) assurer la promotion et la gestion de la zone et les relations avec les entreprises ; iii) réaliser l'entretien et la sécurité du périmètre de la ZES ; et enfin iv) contrôler le respect par les entreprises de leur cahier des charges vis-à-vis de la ZES. Pour les entreprises, l'obtention d'un agrément est limitée aux entreprises de droit malgache et une acceptation tacite doit être antérieurement obtenue auprès du développeur. L'entreprise est ensuite tenue de : i) construire les unités de production dans les délais imposés ; ii) former les employés ; iii) fournir au développeur chaque année un bilan des comptes, des investissements, du nombre d'employés et des formations dispensées.

Dans le cadre des ZII, les développeurs doivent obtenir l'autorisation du comité et de l'ANDI sur la base d'un plan et en ayant réalisé une étude d'impact environnemental et social (EIES). Les entreprises doivent obtenir un agrément de l'ANDI sur la base d'un cahier des charges et sous la condition d'être une entreprise de droit malgache.

3. AVANTAGES FISCAUX ET DOUANIERS

Les régimes de ZES, de zones et entreprises franches, de ZII et de tout autre régime préférentiel ne sont pas cumulables.

Les ZEF bénéficient d'un ensemble d'avantages au-delà du régime ordinaire :

- ▷ les exemptions fiscales et douanières : exemption de l'impôt sur les revenus (IR) avec des durées allant de deux à dix ans selon les activités, réduction des impôts sur les investissements, exemption de TVA sur les importations et les exportations ainsi que sur tous les échanges entre entreprises franches ; exemption de droits de douane sur tous les matériaux de construction et sur les sources d'énergie (pour les entreprises situées dans des lieux isolés), exemption de taxes à l'exportation, etc. ;
- ▷ des facilités pour leurs opérations financières courantes à l'étranger et en devises ;
- ▷ les entreprises doivent s'acquitter des impôts locaux (impôt foncier sur les propriétés bâties [IFPB] et impôt foncier sur les terrains [IFT]).

Dans les ZES, le développeur et les opérateurs bénéficient d'exonérations fiscales et douanières et d'autres incitations organisationnelles (facilité administrative pour les visas, création d'entreprise, etc.). Les ZES sont réputées hors du territoire douanier national, mais les

³⁸ Les secteurs exclus sont : les activités bancaires, sauf les opérations *d'offshore banking* ; les assurances ; les exploitations minières, pétrolières et énergétiques ; les activités médicales et paramédicales ; les activités d'exploitation forestière et les activités de pêche, sauf les activités de transformation ; et enfin toutes les activités d'achat et de revente sans transformation (décret 2015-1096, article 8).

avantages sont soumis à un contrôle par un bureau dédié permanent de la Direction générale des douanes.

Pour les développeurs, les avantages correspondent à (Banque mondiale, 2020) :

- ▷ aucune taxe ni aucun droit sur les importations pendant les trois premières années, aucune TVA de façon continue ;
- ▷ pas de taxes sur les biens importés destinés à la réexportation ;
- ▷ les matériaux de construction sont exonérés de tous droits et taxes à l'importation, avantages sur l'impôt sur le revenu fixés par la loi de finances ;
- ▷ les IR sont allégés : - 10 % dès la première année d'exploitation ; IRSA fixé à 20 % ;
- ▷ le développeur bénéficie d'une exonération du paiement du droit d'apport de 0,5 % (capital et augmentations de capital postérieures) ;
- ▷ le développeur bénéficie d'une exonération des taxes des collectivités territoriales décentralisées (sauf IFPB et IFT) ;
- ▷ pour les opérations courantes, les opérateurs ont une liberté de transaction en devises à l'intérieur des ZES. Ils sont également dispensés de domiciliation bancaire si importation d'intrants par fonds propres en devises. Ils disposent de la liberté d'ouverture de compte en devises, et d'une liberté d'emprunt à l'étranger.

En retour, les développeurs ont les obligations suivantes :

- ▷ les baux et sous-baux qui leur sont consentis dans les ZES sont assujettis à un droit de un pour cent (1 %) ;
- ▷ et enfin, ils sont soumis à la redevance domaniale. C'est le prix plancher qui est appliqué, au mètre carré suivant la région d'implantation de la ZES.

Pour les entreprises, différents avantages sont octroyés et sont précisés dans la loi de finances relativement aux impôts sur les revenus et l'investissement, sur l'exonération de TVA, sur les imports et exports ainsi que sur les flux de devises. Ils semblent être similaires à ceux octroyés aux développeurs. La compréhension de la loi est plus difficile que celle sur les ZF et il devient difficile de distinguer la valeur ajoutée de la ZES par rapport à celle d'une ZF. Seul point de différence clair, les entreprises ZES et les développeurs de ZES bénéficient d'incitations fiscales pour la formation des travailleurs au sein de la ZES (incitations précisées dans la loi de finances).

Enfin, l'État garantit le caractère limitatif et la stabilité du régime fiscal des entreprises ZES sur une durée de vingt ans (loi ZES). Les incitations fiscales sont applicables à toutes les entreprises ayant l'agrément, étrangères ou nationales. Le développeur ou les entreprises doivent s'acquitter des impôts locaux (les IFT et les IFPB).

Pour les ZII, la loi annonce des avantages fiscaux, des réductions d'impôts, l'accès à des crédits à taux bonifiés, mais ces différents éléments seront précisés dans les décrets à venir et dans la loi de finances.

4. DROIT DU TRAVAIL

Dans les ZEF, les entreprises doivent suivre la régulation nationale du travail et s'acquitter des cotisations sociales prévues par le Code du travail et le Code de prévoyance sociale. Pour les femmes, le travail de nuit est autorisé mais une attention particulière doit être portée à la

sécurité et aux transports. Les employés étrangers peuvent obtenir des visas de travail de la durée de leur contrat de travail. Ils sont appuyés par l'EDBM.

Toute entreprise ZES est tenue de respecter les minima salariaux, d'employer des personnes de plus de dix-huit ans, d'affilier ses travailleurs locaux à un organisme de sécurité sociale agréé à Madagascar et à un service médical interentreprises (SMIE). Des quotas interviennent pour le recrutement d'étrangers, non pour les cadres, mais pour les employés. Ces derniers ne doivent pas représenter plus de 5 % du personnel. Les CDD peuvent aller de trois mois à trois ans mais ils sont non renouvelables au-delà de cinq ans et deviennent des CDI. Pour les femmes, comme dans le cas des ZF, le travail de nuit est autorisé mais doit faire l'objet d'une attention particulière (obligation d'assurer le transport). Les femmes enceintes peuvent suspendre leur contrat pendant six mois, en plus des quatorze semaines légales. Une autorisation préalable doit être obtenue dès lors que la durée du temps de travail va au-delà de 10 heures supplémentaires. Rien n'est précisé sur la représentation des employés dans le cadre des syndicats. Pour les contrats de travail des salariés étrangers : il y a dérogation au Code du travail relativement à l'affiliation à un organisme de sécurité sociale, à un service médical interentreprises, aux règles en matière d'embauche, etc. Le règlement des différends doit se tenir en premier lieu par conciliation au sein d'un comité tripartite, et, seulement en cas d'échec de la conciliation, devant le tribunal.

Les entreprises ZES et les développeurs de ZES bénéficient d'incitations fiscales pour la formation des travailleurs au sein de la ZES et d'allègement de procédures pour l'immigration de travailleurs expatriés (via le guichet unique).

5. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le développeur des ZES, des ZII (ou l'entreprise franche) est tenu, avant l'exploitation de la zone, d'obtenir un permis environnemental. L'étude d'impact environnemental (et social) dite EIE est imposée aux entreprises dès lors qu'elles sont impliquées dans les activités listées en note de bas de page en accord avec la charte de l'environnement³⁹ et le décret associé sur la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE⁴⁰)⁴¹.

La réalisation de l'étude d'impact environnemental (EIE) est effectuée aux frais et sous la responsabilité du développeur. L'EIE est réalisée par un cabinet privé (du choix du développeur). Dans le cadre des ZES, une fois l'EIE réalisée par le développeur, il n'est pas clair si les entreprises doivent à nouveau effectuer une EIE.

³⁹ Loi n 2015- 003 portant Charte de l'environnement malagasy actualisée – article 13.

⁴⁰ Décret MECIE – Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement.

⁴¹ Les activités suivantes doivent être précédées d'une EIE : construction et aménagement de route, revêtue ou non ; construction d'une unité industrielle soumise à autorisation, conformément aux dispositions des textes réglementaires en vigueur de la loi 99-021 du 19 août ; installation hydroélectrique de plus de 150 MW ; barrage hydroélectrique d'une superficie de rétention de plus de 500 ha ; aménagement ou réhabilitation hydroagricole ou agricole de plus de 1 000 ha ; élevage de type industriel ou intensif ; prélèvement d'eau (de surface ou souterraine) de plus de 30 m³/h ; épandage de produits chimiques susceptible, par son envergure, de porter atteinte à l'environnement et à la santé humaine, etc., relative à la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles ; construction d'unité de transformation de produits d'origine animale (conserverie, salaison, charcuterie, tannerie...) ; de type industriel ; construction d'unité de fabrication d'aliments pour bétail permettant une capacité de production de plus de 150 t/an.

Le dossier est suivi par l'Office national pour l'environnement (ONE) (octroi de permis et suivi) selon la procédure de droit commun. De façon générale, l'octroi des permis, la validation des plans de gestion environnementale et sociale, le contrôle et la définition des sanctions relèvent de l'ONE. Dans la pratique, le contrôle et les sanctions dépendent des moyens dont dispose effectivement l'ONE sur le terrain. Dans le cadre des ZES, l'ONE conserve son rôle mais le dossier passe par l'intermédiaire du guichet unique. La loi annonce que des directives spécifiques seront élaborées conjointement par l'ONE et l'Agence nationale pour l'élaboration des EIES.

Deux difficultés limitent les effets de cette régulation. Tout d'abord, la loi n'oblige pas à ce que l'EIE soit conduite par une structure indépendante. L'investisseur peut donc conduire lui-même l'EIE. Même si elle demeure dans tous les cas de figure sous la supervision de l'ONE, l'objectivité et la qualité d'une EIE réalisée par l'entreprise concernée posent question. Ensuite, l'entreprise est censée abonder le compte de l'ONE pour permettre à cette dernière le suivi du respect des engagements. Dans la pratique, l'ONE n'a pas les moyens de faire un suivi de terrain.

6. CONTENU LOCAL

Pour les ZEF, le contenu local n'est pas développé. Il y a juste des limites à la part du personnel employé (5 % maximum d'étrangers).

Pour les ZES, l'emploi local est favorisé pour les non-cadres (95 % du staff) ainsi que la dispense de formation aux employés. Le recours à l'approvisionnement local est mentionné mais non obligatoire. Le développeur et les entreprises ZES sont tenus d'intégrer dans leur stratégie de développement un ensemble très vaste de mesures relatives à la responsabilité sociétale de l'entreprise et de les présenter à l'AZES (gouvernance responsable, promouvoir la diversité au travail, soutenir le développement des communautés locales, mettre en œuvre une politique environnementale effective). Rien n'est dit sur le caractère obligatoire de ces mesures ni sur les critères de mise en œuvre et de suivi (cela pouvant relever d'un décret ultérieur...). Enfin, comme mentionné supra, les collectivités territoriales décentralisées bénéficient d'un pourcentage de deux pour cent (2 %) sur les ressources perçues par l'AZES, provenant des ZES situées sur leur territoire. Elles peuvent également prélever les impôts fonciers.

7. RESPECT DE LA CONFORMITE ET PROTECTION DES INVESTISSEURS

Les institutions en charge du contrôle du respect de la conformité ou des engagements contractuels sont : pour les ZF, l'EDBM ; et pour les ZES et les ZII, respectivement l'AZES (Autorité de gestion des ZES) et l'ANDI (Agence nationale de développement industriel) et les guichets uniques. Pour les ZES, cela reste de l'ordre du théorique, aucune zone ne s'étant développée assez longtemps pour y être soumise. Les investisseurs étrangers (en tant que développeurs ou entreprises) jouissent du même statut que les investisseurs locaux et d'une garantie de transfert de revenus (par exemple, rapatriement des profits, dividendes dans le pays d'origine, etc.). Ils jouissent également d'une garantie en matière d'expropriation avec exigence d'une utilité publique et d'une compensation juste et équitable (Banque mondiale, 2020).

8. TRANSPARENCE, REDEVABILITE ET RESOLUTION DES LITIGES

8.1. Mécanismes de résolution des différends

Conformément à la loi sur l'investissement de 2008, le règlement des litiges entre investisseurs nationaux et l'État est soumis aux juridictions compétentes malgaches (sauf accord des parties pour une autre modalité). Faute de résolution au niveau des juridictions malgaches, les possibilités de règlement des litiges entre les investisseurs étrangers et l'État sont les suivantes (IISD, 2018) :

- ▷ une procédure d'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ;
- ▷ une procédure d'arbitrage conformément au règlement d'arbitrage de l'International Chamber of Commerce (ICC), Paris ;
- ▷ une procédure d'arbitrage conformément aux accords ou traités bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la promotion des investissements ratifiés par l'État malagasy et l'État du domicile ou de la citoyenneté du requérant ;
- ▷ une procédure d'arbitrage du centre d'arbitrage national existant, notamment le Centre d'arbitrage et de médiation de Madagascar (CAMM) ;
- ▷ une procédure d'arbitrage ad hoc, conformément au règlement d'arbitrage de la Commission des Nations unies pour le droit du commerce international.

Le traitement des litiges peut également dépendre des différents traités d'investissement. Ceux passés par Madagascar entre 1962 et 2008 l'ont été avec : l'Afrique du Sud (signé en 2006 mais non encore en vigueur), l'Allemagne (en vigueur depuis le 17 octobre 2015), l'Union économique belgo-luxembourgeoise (en vigueur depuis le 29 novembre 2008), la Chine (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2007), la France (en vigueur depuis le 17 avril 2005), l'île Maurice (en vigueur depuis le 29 décembre 2005), la Norvège (en vigueur depuis le 28 septembre 1967), la Suède (en vigueur depuis le 23 juin 1967) et la Suisse (en vigueur depuis le 7 mai 2015) (UNCTAD Navigator)⁴².

À titre d'exemple, la loi ZES mentionne qu'un investisseur jouira d'une garantie en matière d'expropriation (dans le cas d'une expropriation pour cause d'utilité publique) et d'une compensation juste et équitable, etc. Aucun cas concret à notre connaissance ne permet de juger de l'efficacité ni de la pertinence des différentes voies de recours, ni même de l'effectivité des garanties dont dépend l'investisseur.

8.2. RESPONSABILITE DES INSTITUTIONS ET TRANSPARENCE

Relativement aux ZES, la législation inclut quelques dispositions relatives à la transparence (droit d'accès et de regard) de la ZES vis-à-vis de l'État. Le développeur doit faire un rapport annuel à destination du guichet et de l'agence nationale. Il n'est pas précisé que ce rapport ou une partie des informations puissent être rendus publics. La législation ne précise rien sur la transparence ni la redevabilité des ZES vis-à-vis des citoyens et de la société civile. Rien n'est dit sur des mécanismes de mise en transparence des activités au sein de la ZES, ni sur les

⁴² <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/125/madagascar>.

mécanismes d'évaluation autres que ceux menés par les guichets et l'AZES (qui relèvent plus d'indicateurs de suivi que de processus d'évaluation).

L'autorité nationale peut sanctionner un développeur, un guichet unique ou un opérateur qui ne respecte pas ses obligations. La nature des sanctions administratives va jusqu'au retrait de l'agrément. Il n'y a pas de mention dans la loi ZES de situation de violation des droits des populations impactées lors du fonctionnement de la ZES, ni de système de dépôt de plainte.

III. DES ZONES ANNONCEES MAIS NON ENCORE EFFECTIVES

1. NIVEAU DE CONCRETISATION DES ZONES D'INVESTISSEMENT

1.1. Le succès passé des ZEF

Annoncées et créées dans la foulée de la loi, les ZEF se développent de façon effective et rapide dès le début des années 1990. Elles sont 226 au début des années 2000, elles sont 249 en 2020 (dont 101 dans le secteur textile). Fortes d'un soutien politique et économique, elles s'adaptent au fil des années dans leur stratégie de diversification, elles continuent à bénéficier des avantages octroyés à Madagascar dans le cadre d'accords internationaux (AGOA ; accès aux Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA) et voient leurs avantages fiscaux et douaniers maintenus.

Les dernières évaluations économiques des ZEF datent de 1996. Elles emploient à cette date 110 000 personnes, dont environ 75 000 dans le textile (Razafindrakoto et Roubaud, 1997). Elles fournissent plus de la moitié des exportations industrielles (op. cit.). Bien qu'elles ne représentent qu'un faible poids à l'échelle nationale (1 % du PIB et de l'emploi), elles sont à la source de la croissance du secteur industriel (Razafindrakoto et Roubaud, 1998).

Le fonctionnement des entreprises ZEF est perturbé à chaque crise politique (2002 puis 2009). Certaines ferment tandis que d'autres restent actives. Aussi, des entreprises se spécialisent (nouvelles technologies) et des investisseurs s'implantent dans de nouveaux services (du textile aux services en télécommunication) (Glick et Roubaud, 2006 ; Dimou et Fernand, 2008).

Dans les années 2010, le modèle des ZEF devient plus controversé. La mise en œuvre de la loi ZEF est confrontée à de nombreux défis : agrément octroyé mais non suivi des obligations par les entreprises, absence de mise en place de zone, etc. La loi ne fournit pas un soutien adéquat aux besoins évolutifs du secteur et ne traite pas des normes sociales et environnementales, du développement des compétences, du regroupement et de l'intégration des chaînes de valeur (Banque mondiale, 2020). Elle ne prévoit pas non plus d'incitations pour les technologies vertes et les initiatives de résilience climatique (op. cit.). Au fil du temps, les incitations fiscales offertes à travers les ZEF d'exportation ont perdu de l'importance par rapport à d'autres facteurs tels que la disponibilité de main-d'œuvre à un prix abordable et l'accès préférentiel aux marchés (op. cit.).

Face à ces constats, en 2018-2019, une opération d'assainissement a dû être conduite pour distinguer les entreprises qui respectaient les règles de celles qui profitaient de façon opportuniste des avantages fiscaux et douaniers. Cette opération s'est conclue par le retrait de leurs agréments à 200 entreprises, ramenant le nombre total d'entreprises franches en 2020 à 249. Ces constats ont également conduit, sans succès réel, à l'élaboration de la loi sur la ZES.

1.2. Des ZES en suspens

Après la priorité donnée aux ZEF et suite à leur évaluation relativement positive (cf. infra section impacts), la politique des zones dédiées à l'investissement réapparaît à l'agenda entre 2015 et 2017 par le biais des ZES. Ceci est lié à l'initiative du gouvernement mauricien de développer les zones économiques spéciales en Afrique dans le cadre d'une coopération Sud-Sud (Banque mondiale, 2020).

Le gouvernement mauricien met en effet en œuvre depuis 2014 un programme bilatéral de zone économique spéciale (ZES) dans le cadre du Fonds d'investissement île Maurice-Afrique (MAF), qui est une société publique avec le gouvernement mauricien pour seul actionnaire (Banque mondiale, 2020). L'objectif est de développer des ZES dans certains pays d'Afrique subsaharienne dans le cadre d'une coopération de gouvernement à gouvernement, afin de faire progresser l'intégration régionale et la coopération Sud-Sud. Les échanges qui ont commencé en 2014 à Madagascar ont donné lieu à un accord entre les deux gouvernements en 2016 (Banque mondiale, 2020).

La loi ZES s'inspire, d'après les rédacteurs, des lois ZES des pays tels que les Philippines (ZES de Subic Bay), la Jordanie (ZES d'Aqaba) et le Panama (ZES de Panama Pacifico) (loi 2007-023). Elle devrait, selon le rapport d'expertise de la Banque mondiale, être revue et augmentée pour garantir un renouveau des ZEF malgaches, en perte de compétitivité au niveau international. Les objectifs sont d'assurer un service plus performant d'un point de vue organisationnel (agence d'autorité interministérielle ou proche de la présidence), et d'offrir une approche plus systématique en prenant en compte les questions de formation, d'environnement et de liens avec le tissu économique local (Banque mondiale, 2020). Les bailleurs tels que la Banque africaine de développement et la Banque mondiale soutiennent cette dynamique.

Le projet de loi sur les ZES est préparé dès 2015. Fin novembre 2017, la loi ZES est adoptée par le Parlement sous le nom de loi sur les ZES, n° 2017-023. Cependant, quelques articles sont jugés inconstitutionnels par la Haute Cour constitutionnelle⁴³. Les points concernés portent, entre autres et par ordre d'importance croissant, sur le seuil minimal de superficie (le seul point foncier), la fiscalité en direction des collectivités territoriales décentralisées et la légitimité de l'autorité de gestion des ZES. Une fois modifiée, la loi est adoptée – de façon expéditive⁴⁴ – par le Sénat et l'Assemblée dans leur séance plénière respective en date du 21 mars 2018 et du 3 avril 2018. Du fait de la période électorale, elle n'est pas promulguée par le président Rajaonarimampianina.

La loi est critiquée de façon ouverte par la société civile qui la considère comme une incitation à l'accaparement des terres par les étrangers (communiqué du collectif Tany, 2018), et de façon plus diffuse par les tenants de l'opposition. Elle a aussi été commentée de façon critique par le représentant du FMI à Madagascar qui craint que (*Revue de l'océan Indien*, 2018) :

- ▷ les avantages offerts par la loi bénéficient à des entreprises déjà présentes mais ne permettent pas l'attrait effectif de nouveaux investisseurs,

⁴³ Décision n° 01-HCC/D3 du 17 janvier 2018 concernant la loi n° 2017-023 relative aux zones économiques spéciales.

⁴⁴ La loi est adoptée par seulement 38 députés (sur 151) à l'Assemblée et sans aucun amendement au Sénat (*La tribune*, 13/08/18).

- ▷ l'État perde des ressources publiques en offrant de trop fortes exonérations fiscales,
- ▷ la multiplication des régimes dérogatoires génère plus de complexité pour les investisseurs et les administrations que de simplification du climat des affaires.

En 2017, le projet pilote de développement de ZES vise trois villes⁴⁵ : Diego, Moramanga et Antsirabé. En 2018, des études de faisabilité portent sur les deux premières. En 2020, le projet de développer une ZES dans le cadre du partenariat entre Maurice et Madagascar se concentre sur le développement d'une ville textile à Moramanga. L'étape clé en cours concentre l'identification et la sécurisation du terrain. L'État malagasy a proposé un terrain appartenant à une ancienne société d'État. La procédure retenue a été de réinscrire le terrain à l'État (et non plus à la société d'État) et de l'affecter au ministère de l'Industrie. Les étapes à suivre sont de créer une agence en mesure de gérer ce terrain (le Ministère ne pouvant pas utiliser un terrain à des fins lucratives). Pour ce faire, le ministère de l'Industrie tente de finaliser les décrets relatifs aux zones industrielles et à l'agence nationale de développement industriel. Ainsi, les nouvelles ZES, relabellisées zones d'émergence, semblent se matérialiser sous la législation des zones industrielles.

Les études de faisabilité orientent la ZES de Moramanga vers le textile et le développement de toute la filière (de la production de coton aux boutons et aux fermetures à glissière), celle de Diego vers la transformation de divers produits agroalimentaires et les services. Le modèle de développement se base sur un partenariat public-privé, le gouvernement mettant à disposition la terre et assurant les régulations.

À Moramanga, le développement est prévu sur quinze ans, en trois phases, sur une superficie totale de près de 680 hectares (avec environ 220 hectares valorisés tous les cinq ans). À Diego, le développement est prévu sur dix ans, en deux phases, sur une superficie totale de 150 hectares (mais sur un territoire global de 2 100 hectares incluant aéroport, port maritime, logement, services, etc.). À Moramanga, plus de 100 entreprises et 300 000 emplois sont attendus.

1.3. Des ZII et des ZE en projet

En 2017, la loi annonce des ZII. En 2020, aucune zone n'est encore mise en place. L'attention du ministère chargé de l'industrie se concentre sur la zone de Moramanga, anciennement envisagée comme ZES. À Fort-Dauphin se trouve le parc industriel d'Ehoala, créé au début des années 2010. Il a été initié suite à un partenariat public-privé impliquant, d'une part, Rio Tinto, entreprise minière intervenant dans la région, et sa filiale Port d'Ehoala SA, et, d'autre part, l'Agence portuaire, maritime et fluviale de Madagascar (APMF) et le projet Pôles intégrés de croissance (PIC), financé par la Banque mondiale. D'une superficie de 440 hectares, doté d'un plan d'aménagement, le parc ne s'est pas développé malgré la proximité des infrastructures portuaires⁴⁶ et les baisses de location de terrain (courrier des lecteurs de *L'Express* du 28/09/2018). L'isolement de la zone du réseau routier du pays et son éloignement seraient parmi les facteurs les plus rédhibitoires pour les investisseurs, la gestion et le financement du parc seraient parmi les points de blocage politique.

⁴⁵ Une ZES à Antsirabe est aussi annoncée mais non retenue par la suite dans le développement de ZES pilotes dans le cadre du projet PAPI (Projet d'appui à la promotion des investissements).

⁴⁶ Le port Ehoala est le deuxième port en eaux profondes de la région Océan Indien, doté d'infrastructures et d'équipements modernes.

Fin 2018, A. Rajoelina est élu président [président de 2009-2014 puis de 2018 à aujourd'hui]. La création de zones d'attraction des investissements constitue également une priorité pour ses équipes gouvernementales. Au cœur de sa vision (Initiative émergence de Madagascar) et de son Plan (formulés en 2019 mais non encore diffusés dans leur version officielle), apparaissent les zones d'émergence. Les liens ou les différences entre ZES et zones d'émergence ne sont pas présentés.

2. UN SCHEMA DE FINANCEMENT SOURCE D'INTERROGATION : L'EXEMPLE DES ZES

L'absence de zones d'investissement dans le secteur de l'industrie et des services met en question les facteurs contraignants. En plus de la question du foncier, envisagée plus bas, se pose celle du financement et de la rentabilité de ces zones. Les paragraphes suivants se basent sur l'exemple des ZES.

2.1. Financement de la structure institutionnelle

Les ZES impliquent ainsi la création de nouvelles institutions centrales et au niveau des ZES. Ces institutions sont dépendantes de l'État. Elles sont censées être rémunérées par des taxes sur les développeurs et les entreprises. Elles doivent être également financées par l'État – le personnel des guichets uniques étant composé de fonctionnaires. Par cette participation de l'État, la concurrence entre les institutions d'État est censée être évitée. Cependant, vu le faible nombre d'employés et de moyens dont disposent les ministères sectoriels, les questions se posent : i) de la mise en place effective de cette autorité et de ces guichets uniques, et ii) de la concurrence, non plus entre institutions, mais entre citoyens et entreprises pour bénéficier des services publics. En outre, la présence de fonctionnaires à l'agence et dans les guichets uniques est susceptible d'entretenir des rapports de compétition pour la captation des rentes liées à la présence des investisseurs.

2.2. Investissement et rentabilité des zones pour le développeur

Les ZEF n'existant pas en tant que telles, aucune étude ne semble avoir été faite sur leur financement et leur rentabilité. L'organisation actuelle des zones accueillant des entreprises franches est celle des parcs immobiliers qui, pour être rentables et sûrs d'avoir des clients, panachent la cession en location de terrains et de bâtiments à des entreprises standards et à des entreprises franches.

Les ZES ont fait l'objet d'études de faisabilité par un cabinet d'expertise international. Selon ces études, le coût total pour la mise en place des infrastructures et des services (électricité, eau, gestion des déchets) est de 450 millions d'euros à Moramanga et 150 millions à Diego. Cela revient à un coût moyen par hectare allant de 670 000 à 870 000 euros. S'ajoutent à cela les coûts de gestion et de maintenance. Le schéma souhaité pour la création des zones d'investissement est que ce dernier soit porté par un développeur, appuyé par des banques, qui pourrait au fil du développement de la ZES avoir des retours financiers. D'après divers calculs, le coût de la location à l'hectare pour les entreprises serait de 2,7 €/m²/an, soit 27 000 €/ha/an. Si le développeur privé est le seul à créer la zone, il ne peut rembourser son investissement qu'après plus de vingt-cinq ans. Il est mentionné dans l'étude de faisabilité que ces infrastructures de base des zones pourraient être financées via des dotations de l'État et l'aide des bailleurs. Néanmoins, la nature et la clé de répartition des investissements pris en charge par l'État, par les bailleurs et par les développeurs ne sont pas clairement exposées.

IV. RETOUR SUR LA DIMENSION FONCIÈRE

1. REGIME APPLICABLE

Dans la loi ZES ou les projets de décrets sur les ZII, les modes de création des zones dédiées ne sont pas censés déroger aux législations foncières en cours – en attendant la loi sur les terrains à statut spécifique.

Pour la création des ZES, les terrains doivent être immatriculés au nom de l'État puis cédés en bail aux développeurs dans le cadre d'une concession foncière de trente ans, renouvelable (loi ZES). Les terres éligibles sont des terres domaniales, des terres déjà titrées au nom de l'État ou des terres appartenant aux personnes privées. Dans ce dernier cas, les propriétaires peuvent vendre leurs terres à l'État ou en être expropriés pour cause d'utilité publique. Une fois en position de tenancier, le développeur peut à son tour céder les terres en bail à destination des entreprises ZES. Les ZES doivent avoir une superficie minimum de 100 hectares mais elles n'ont aucune limite maximale.

Pour la création de ZII, les terrains peuvent initialement relever du domaine privé de l'État, des collectivités territoriales décentralisées ou des propriétés privées titrées mais doivent, après indemnisation des propriétaires concernés, appartenir au final à l'État ou aux collectivités décentralisées (selon le projet de décret sur les ZII). Le mode d'accès du développeur au foncier n'est pas précisé. L'hypothèse est qu'il se négocie dans le cadre du partenariat public-privé que noue le développeur avec l'État. Le développeur cède ensuite les terres en bail aux entreprises (la durée du bail n'est pas précisée). Rien n'est précisé relativement au foncier dans la loi et le décret sur les ZEF.

2. IDENTIFICATION, ACQUISITION DES TERRES ET CONTRACTUALISATION

Selon la loi sur les ZES, la seule à préciser les problématiques foncières, une étude programmatique doit précéder l'étude environnementale de la ZES. Elle doit permettre d'obtenir « un diagnostic du projet de création de ZES dans la zone d'implantation en intégrant les aspects stratégiques et socioéconomiques de la région ». Pour les ZES, la loi précise les éléments suivants : « La désignation du territoire se fait en fonction des critères de base :

- ▷ la situation économique de la zone ;
- ▷ l'accessibilité et la connectivité aux infrastructures et moyens de transport ;
- ▷ la possibilité d'accès à l'eau et à l'électricité ;
- ▷ la possibilité de mise en place de voies d'assainissement du site ;
- ▷ la proximité d'une agglomération de population pouvant répondre aux besoins de main-d'œuvre ;
- ▷ l'existence d'infrastructures sociales à l'intérieur ou à proximité du site, telles que les écoles, les hôpitaux, les hôtels, et les entreprises de vente au détail ;
- ▷ la disponibilité des terres appelées à accueillir la ZES qui seront intégrées dans son périmètre, en se référant à leur statut ;
- ▷ l'existence ou la possibilité de mettre en place des centres de formation, de recherche et d'incubation d'entreprises ».

La loi sur les ZES ne précise pas la façon dont le terrain est identifié et classé de façon pratique en ZES. Dans la pratique, le projet à Moramanga, initialement ZES et devenu ZII ou zones d'émergence industrielle, est trop peu avancé pour qu'on puisse en tirer des enseignements.

Si l'on se réfère aux expériences passées relatives aux zones d'investissements agricoles (voir infra), les cadres des administrations ne prennent pas forcément en compte les réalités de terrain ni la diversité des droits fonciers existants, en partie protégés par loi, comme les terres PPNT non encore certifiées ; ou également les occupations sur les terrains titrés pouvant être traitées par la loi sur la prescription acquisitive ; etc. Ils considèrent souvent trop hâtivement que le terrain relève de la propriété de l'État.

Trois points sont source de questions :

- ▷ Les terrains titrés au nom de l'État le sont souvent depuis la période coloniale, ont été abandonnés par les colons à l'Indépendance et souvent valorisés par des exploitations familiales. Rien n'est dit sur le traitement de ces occupations.
- ▷ Le domanial peut inclure des terrains appropriés par les communautés rurales : espaces de prélèvement des ressources naturelles, pâturages, etc. Rien n'est précisé à cet égard non plus.
- ▷ Rien n'est précisé sur les terrains appropriés relevant légalement de la PPNT, non encore certifiés.

Dans le texte de loi sur les ZES, l'État cède en bail le terrain au développeur pour une durée de trente ans. Les montants de la redevance annuelle sont censés être élaborés sur la base des coûts minimums (2 AR/m²). Le développeur peut ensuite transférer les terrains aux entreprises, à nouveau par un système de bail. Dans le texte de loi et décret sur les ZEF et ZII, rien n'est précisé sur les modes d'accès au foncier des développeurs, celui des entreprises se résumant à un bail avec le développeur.

Sur la base des entretiens avec les personnes-ressources, le projet de l'administration foncière associé au nouveau texte sur les statuts spécifiques serait d'affecter les terrains dédiés aux zones économiques aux ministères sectoriels. L'objectif est de déléguer aux ministères techniques le maximum de tâches (identification des terres, négociations avec les locaux, suivi ex post, etc.) afin que les services fonciers n'aient qu'à immatriculer les terres de l'État, les affecter à un ministère et vérifier les baux établis. L'administration foncière ne veut plus être au centre des négociations et des tensions de terrain sur le foncier.

3. COMPENSATION ET INDEMNISATION

La loi sur la ZES ne mentionne pas le cas des expulsions et des compensations. Le décret en projet sur les ZII souligne une juste compensation aux propriétaires selon les textes en vigueur. Les analyses présentées dans les paragraphes infra se basent sur le régime général et deux cas concrets.

Selon les pratiques, l'État fixe les montants des compensations sur la base de critères de mise en valeur (présence de bâti ou non, type et âge des arbres). L'État est également chargé de les verser.

Dans les deux cas les plus connus, les indemnités ont été versées par l'État mais financées par le bailleur (construction de route) ou l'entreprise (société minière). Le faible nombre de cas et l'absence de données chiffrées récentes sur ces indemnités ne permettent pas de savoir si les compensations ont été suffisantes pour rétablir les moyens de subsistance. Les conditions

pour obtenir la compensation (tous les occupants et non uniquement les détenteurs de documents légaux), le versement effectif des compensations, comme l'accès à des contreparties supplémentaires (notamment des terres) semblent plus dépendre de la politique du bailleur ou de l'entreprise concernée que de la politique de l'État.

Aucun texte légal ne prévoit le recasement, même celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Seuls des projets menés par des bailleurs – par exemple la Banque mondiale – recommandent l'obligation pour un organisme expropriant de procéder au recasement des expropriés, qu'ils soient propriétaires légitimes ou squatters. Le recasement peut être prévu – ou sollicité – lors de l'EIES. Les seuls cas effectifs de recasement à notre connaissance sont ceux réalisés par une entreprise minière internationale. Cette société, la plus importante dans le pays, et la plus contrôlée par l'État et la société civile, a dû opérer des recasements à la suite d'expropriations pour installer des infrastructures.

L'État n'est pas outillé pour gérer les situations de faillite ou, simplement, de cessation d'activité de l'investisseur. Ce constat s'appuie sur des exemples de terrains titrés au nom de l'État cédés en bail à des investisseurs agricoles (ou de terrains en cours d'immatriculation). Dans les cas observés, les terrains demeurent immatriculés (ou en cours d'immatriculation) au nom de l'État. L'administration foncière annonce ne pas pouvoir renouveler le bail tant que le précédent n'a pas été résilié par une lettre de désengagement de l'investisseur. Cela dit, l'administration dispose de solutions alternatives pour résilier le contrat. Elle pourrait – ce qui n'a jamais été fait par le passé – s'appuyer sur l'absence de mise en valeur (obligatoire sur une certaine proportion du terrain, selon le cahier des charges associé au contrat de bail – quand il a été rédigé) ou sur l'absence d'acquittement des rentes locatives (la consultation des registres relatifs aux baux sur des terrains privés de l'État montre que les versements sont rarement faits ou rarement enregistrés).

Dans tous les cas, le terrain n'est pas rétrocédé aux éleveurs et aux agriculteurs qui l'utilisaient auparavant. Si ces derniers retournent sur les terres qu'ils exploitaient, ils sont considérés d'un point de vue légal comme des squatters.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est régie par l'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962. Les ZES comme les ZII étant peu avancées, l'expropriation pour cause d'utilité publique n'a pas à notre connaissance été mobilisée. Il est difficile d'avoir une analyse critique de la mobilisation de ce principe. Aucune étude à notre connaissance n'a porté sur les effets indirects de l'expropriation.

4. DROITS ATTRIBUES AUX DEVELOPPEURS/ENTREPRISES

Les développeurs sont bénéficiaires d'un bail octroyé par l'État, et les entreprises d'un sous-bail octroyé par le développeur (ou sous-location). Dans le cadre des ZES, l'administration foncière, représentée dans le guichet unique, se charge du bail entre l'État et le développeur et peut apporter, à la demande, un appui pour l'établissement des sous-locations.

Le développeur n'a que des droits d'usage et de gestion et non des droits de propriété. Il a également des obligations d'aménagement. La durée de son bail est fixée à trente ans mais elle est renouvelable. Le montant des redevances pour le développeur n'est pas connu. Le prix plancher annoncé, le montant de la cession en bail, est égal à 1/10^e du prix de référence de vente de la terre : 10 000 MGA par hectare pour les terrains isolés (2,2 euros), 100 000 MGA pour les terrains plus urbains (22 euros) soit 1 000 MGA à 10 000 MGA par hectare par an pour une location, 0,20 à 2,22 euros par hectare.

Le développeur va sous-louer les terres aux entreprises. La durée du contrat liant le développeur à l'entreprise n'est pas précisée dans la loi. Le montant des redevances pour les entreprises pourrait être, selon les études de faisabilité, de 2 à 3 USD/m², soit 2 000 à 3 000 USD/hectare.

Généralement, le contrat de bail est assorti d'un cahier des charges. Dans le cas des ZES, les listes des obligations des développeurs sont précisées dans la loi et pourraient être développées dans les décrets. Le bail destiné aux entreprises peut également être assorti d'un cahier des charges.

La loi ne donne pas de précision sur les clauses de résiliation du contrat sur le foncier, notamment en cas de non mise en valeur.

5. DROITS DES POPULATIONS AFFECTEES

Les lois sur le foncier reconnaissent une partie des droits fonciers légitimes des populations locales (loi sur la PPNT 2006-031, réactualisée par la loi 2022-013). D'après la loi 2022-013, pour le cas des investissements miniers, les propriétaires de parcelles certifiées comme « les occupants qui n'ont pas encore obtenu de certificats fonciers, mais qui en remplissent les conditions telles que définies par la présente loi » (op. cit., section 9, article 24) doivent donner leur accord écrit à l'investisseur pour toutes activités d'exploration ou d'exploitation. Les détenteurs de parcelles agricoles semblent ainsi être reconnus en cas de projet d'accueil des investissements miniers. Par similarité, il pourrait être considéré de même pour des investissements d'autres natures mais cela n'est pas précisé explicitement dans la loi. La loi sur la ZES ne fait pas mention de cela. Les exemples antérieurs de développement des ZIA montrent que les droits légitimes n'ont pas été reconnus sur les terrains privés de l'Etat, titrés ou non au nom de l'Etat. Considérées comme un des cadres de la politique foncière (LPF 2015, p. 9), les Directives volontaires pour un régime foncier durable (FAO) marquent un engagement fort pour le respect des droits légitimes. Cette référence aux Directives volontaires influe peu sur le positionnement et les pratiques de l'administration mais est utile aux organisations de la société civile qui souhaitent s'opposer aux expulsions.

Les cas d'expulsion les plus courants se rencontrent dans les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique. Les personnes dont les terrains sont inclus dans le périmètre à exproprier perçoivent une indemnisation dont le montant, fixé par une commission réglementaire, peut être confirmé ou modifié par décision de justice. Dans les cas observés à Madagascar, ce sont les opérateurs privés attributaires des terrains objets de l'expulsion qui ont payé ces indemnisations via l'Etat.

La Banque mondiale a recommandé, en plus de l'indemnisation, l'obligation pour l'organisme cause de l'expropriation de trouver des terrains pour recaser les personnes impactées. Ce fut le cas à Fort-Dauphin pour la construction de la nouvelle route qui va au nouveau port d'Ehoala. Certains des expropriés ont été recasés sur des terrains domaniaux, d'autres ont préféré recevoir des indemnités couvrant le coût d'un terrain et d'une nouvelle maison.

Il en est de même avec le Projet Ambatovy, lors de la mise en place du pipeline transportant le minerai depuis la mine d'extraction à Ambatovy jusqu'à l'usine à Tamatave. A priori, toutes les personnes délogées sur le tracé du pipeline ont été indemnisées et ont bénéficié de lots de terrain achetés par la société. Toutes les formalités administratives et fiscales pour l'obtention des titres de propriété ont été à la charge de la société Ambatovy SA.

Le problème soulevé par ces procédures réside dans l'acceptation par les expropriés des indemnités proposées. En effet, le montant des indemnités proposé se limite à la valeur vénale

du bien objet de l'expropriation et ne correspond pas à la valeur productive réelle du terrain et encore moins à sa valeur patrimoniale.

Il est encore plus difficile pour les personnes qui ont fait l'objet d'une expulsion par décision de justice d'accepter leur situation car, dans ce cas, elles ne peuvent bénéficier d'aucune indemnisation et encore moins de recasement.

V. IMPACTS

Les seules « zones » effectives sont les ZEF. À notre connaissance, deux études principales traitent de leurs impacts : celles de Razafindrakoto et Roubaud en 1998 et de ces mêmes auteurs avec Cling en 2005. Elles n'ont pas été renouvelées, mais leurs conclusions ont été à l'époque sans détour sur les effets positifs des ZF sur l'économie.

Dans les années 2000, plusieurs controverses traversent les milieux des décideurs, des bailleurs et des chercheurs à propos des ZEF. Trois points sont particulièrement saillants dans le débat (Cling *et al.*, 2005). Le premier pointe le risque que les ZF forment des enclaves dans le territoire, isolées d'interactions avec d'autres entreprises au niveau national, et sans impact sur l'économie locale. Le second est que les exonérations d'impôts accordées aux entreprises ne permettent pas à l'État ni aux collectivités territoriales d'avoir des retours sur leurs investissements en infrastructures et en services, en faisant ainsi de simples perdants. Le troisième est que les conditions d'emploi ne soient pas bonnes et maintiennent les ménages dans la pauvreté. Ces trois points ont été étudiés et en partie infirmés (Cling *et al.*, 2005, Razafindrakoto et Roubaud, 1997). Ils sont présentés dans les paragraphes ci-dessous.

1. RECETTES POUR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES DECENTRALISEES

La modélisation d'un point de vue macroéconomique des effets des ZEF à Madagascar atteste de la présence d'effets d'entraînement (Cling *et al.*, 2005, Razafindrakoto et Roubaud, 1997). Les auteurs reconnaissent que l'importation des trois quarts des intrants pour le fonctionnement des entreprises de ZF limite l'articulation à l'économie locale mais que cela est compensé par l'importance des revenus distribués aux ménages et le recours aux services locaux. Ces revenus distribués aux ménages produisent des effets indirects impactant positivement le PIB et l'emploi (respectivement à hauteur de 4,9 % et de 3 % selon les calculs des auteurs en 1995), les consommations et les importations et, par voie de conséquence, les recettes fiscales de l'État. Par ce biais, l'État n'a pas de manque à gagner. Les pertes fiscales découlant des avantages accordés aux entreprises sont compensées par les recettes liées à la hausse de la consommation des ménages. De plus, les entreprises ne sont pas totalement exemptées de taxes. Elles paient notamment les cotisations sociales pour les employeurs (Cling *et al.*, 2005). Selon les auteurs, les ZEF répondent ainsi au double objectif d'accélération de la croissance et de réduction de la pauvreté par la création d'emplois, sans pour autant dégrader la balance commerciale ni les finances publiques (Razafindrakoto et Roubaud, 1998).

Les travaux s'intéressent au niveau macro et ne discutent pas des impacts sur les collectivités décentralisées qui ne verront le jour qu'en 1996, avec la loi sur la décentralisation. L'impact sur les collectivités décentralisées reste donc sujet à interrogation.

2. EXPORTS

Lors des premières années, le rôle des ZF dans la croissance des exports est notable. Surtout, il est observé une forte croissance de la part relative des exportations textiles dans le PIB de Madagascar : elle passe de quelques pour cent à presque 16 % entre 1991 et 2001 (Cling *et al.*, 2005). Après 2001, aucune étude à notre connaissance n'a chiffré de façon isolée l'impact des ZF sur l'export.

3. EMPLOIS

Les ZF sont entre 1994 et 2004 à l'origine du taux de création élevé des emplois à Antananarivo. Elles créent six fois plus d'emplois que l'ensemble des autres secteurs d'activité (informels) de la capitale (Cling *et al.*, 2005). À son maximum en 2004, la zone franche comptait 100 000 employés (Cling et Roubaud, 2006). L'avantage associé est que ces emplois bénéficient largement aux femmes.

Les salaires octroyés dans les ZEF ne sont pas différents de ceux des autres emplois formels des autres secteurs. Ils sont par ailleurs plus élevés que ceux du secteur informel. Ils offrent ainsi aux employés une situation financière meilleure que celle qu'ils auraient pu obtenir dans l'informel. De plus, les employés peuvent être organisés en syndicat alors que ceci est peu fréquent dans les autres secteurs d'emploi formels. Enfin, le coût du travail étant extrêmement bas à Madagascar et la productivité du travail relativement bonne comparée à celle d'autres pays, les entreprises offrent des conditions de travail en moyenne de meilleure qualité que dans les autres secteurs (Cling et Roubaud, 2006).

Ces effets positifs sont en grande partie minés par le démantèlement final des quotas imposés dans le cadre des Accords multifibres en 2005 (Cling *et al.*, 2007). Après cette date, la croissance des exportations et de l'emploi s'est interrompue, les salaires dans la zone franche sont devenus inférieurs à ceux pratiqués dans les autres entreprises du secteur industriel formel, et les conditions de travail ont perdu de leur qualité dans un contexte de concurrence internationale accrue (op. cit.).

CHAPITRE 3. Zones d'investissement dédiées aux entreprises agricoles

I. VUE D'ENSEMBLE : CONTEXTE, DEFINITION, OBJECTIFS ET STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

1. LES TENTATIVES RENOUVELEES : ZONES D'INVESTISSEMENTS AGRICOLES ET AGROPOLES

La politique des ZIA est développée dans un premier temps en 2005 sous le régime de Ravalomanana (2002-2009). Elle s'inscrit dans une série de mesures favorisant l'investissement (guichet unique d'accueil des investisseurs : Economic Development Board of Madagascar, loi sur l'investissement)⁴⁷. Elle traduit les orientations du Madagascar Action Plan, qui sont de promouvoir l'investissement. Elle est peu formalisée. Elle ne fait l'objet ni d'un document de politique ni d'une loi. Elle ne donne lieu qu'à deux décrets pour instituer deux ZIA sur une dizaine qui sont labellisées comme telles. Les contrats et cahiers des charges mettent en évidence les objectifs de promotion du développement de l'agrobusiness dans le secteur laitier et céréalier et, pour ce faire, de déblocage de l'accès au foncier agricole. À la différence des ZEF, les ZIA ne visent pas spécifiquement l'attrait de capitaux étrangers et l'export. La majorité des ZIA sont destinés à des opérateurs malgaches, proches du gouvernement, et les productions (lait notamment) sont destinées aux usines privées détenues par le président. Suite à la crise politique de 2009, la quasi-totalité des opérateurs échouent ou stoppent leur investissement.

La politique des ZIA est relancée dans un second temps en 2015. Elle ne se fait pas à l'initiative du gouvernement central (régime Rajaonarimampianina 2014-2018) mais du chef de la région Vakinankaratra. Elle s'inscrit dans le Plan régional de développement et fait l'objet de documents de présentation rédigés par la région Vakinankaratra. La dynamique est appuyée par la coopération suisse (projet Matoy) et intéresse la Banque mondiale (dans le cadre de son projet Croissance agricole et sécurisation foncière – CASEF). Inspirée des ZIA « première vague », la politique régionale tente de renouveler et d'améliorer le dispositif. À la promotion des investissements, des filières agricoles et de l'emploi, s'ajoutent des objectifs de sécurité alimentaire et de développement local. Le pilier de la politique porte sur la facilitation de l'accès au foncier. Les territoires retenus pour devenir des ZIA, ou être une seconde fois labellisés ZIA, s'avèrent être largement occupés par des agriculteurs familiaux et la relance des opérateurs se retrouve rapidement dans l'impasse. Les prises de position de la société civile contre les expulsions des agriculteurs, dans un contexte politique sensible de période électorale et de

⁴⁷ La création d'un guichet unique d'accueil des investissements : l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) (année 2006), l'annonce dans le « Madagascar Action Plan » (feuille de route du gouvernement) de l'augmentation de l'investissement (année 2007), l'adoption d'une loi sur l'investissement (loi n° 2007-036) (année 2007).

changement de chef de région, ne mettent pas fin à cette seconde vague de ZIA, mais limitent dès 2016 très fortement l'engouement que leur manifestent les bailleurs.

La politique autour des zones d'investissement destinées à l'agriculture est relancée une troisième fois. Des ateliers ont lieu en 2017 pour ouvrir le débat à l'échelle de la capitale et de quelques régions. Puis, avec l'appui de projets de développement appuyés par la Banque africaine de développement et la Banque mondiale (respectivement projet PACE⁴⁸ et projet CASEF), le processus s'accélère et donne lieu, sans large communication, à la naissance d'un nouveau label : les agropoles. Ces zones d'investissement sont fortement attendues par le ministère et annoncées dans le programme de développement et le plan d'investissement sectoriel (cf. PSAEP, 2015)⁴⁹. Par contraste, elles ne sont pourtant que mentionnées brièvement dans la stratégie nationale de l'agrobusiness (cf. SNAB, 2020). La politique sur les agropoles ne donne pas lieu à une loi et se résume en 2019 par deux projets de décrets : l'un de création des agropoles, l'autre de création des instances d'autorité chargées de leur gestion. De plus, comme cela a été souligné dans la note de présentation (MAEP-MAHTP, 2019), ces deux décrets ont été préparés car ils représentaient une condition pour l'obtention de la troisième tranche du projet PACE de la Banque africaine de développement. Aucun lien n'apparaît clairement entre agropoles et ZIA, et le seul paragraphe sur la dimension foncière des agropoles renvoie au projet de loi à venir sur les terrains à statuts spécifiques.

2. CONTOURS DES ZIA DANS LES TEXTES

Les zones d'investissements agricoles sont des terrains censés appartenir d'un point de vue légal à l'État, qui sont cédés à des investisseurs préalablement sélectionnés. Deux vagues d'attribution de ZIA sont effectives (2005 et 2015) et peuvent servir d'études de cas, leurs enseignements pouvant servir à l'élaboration d'agropoles ou de zones d'émergence.

En 2005, dans le cadre de la première vague d'attribution, les opérateurs sont identifiés au sein des réseaux de proximité du président de la République. Ils n'ont pas de business ou de volume financier spécifique à présenter. Les terrains n'ont pas de superficie minimum requise. Deux catégories de ZIA se présentent :

- ▷ La première catégorie correspond à des terrains identifiés par les chefs de région et cédés en bail. Certains terrains sont titrés au nom de l'État (anciens terrains coloniaux) – quelques-uns feront l'objet de décrets et seront affectés à la région Vakinankaratra. D'autres sont non titrés mais considérés comme appartenant à l'État (la loi sur la reconnaissance de la propriété coutumière est encore toute nouvelle – voir supra). Cependant, ces deux types de terrains ne sont pas forcément vides de droits d'usage et de droits de propriété coutumiers. Les investisseurs obtiennent des baux pour cultiver des céréales sur des superficies allant de 20 à 250 hectares.
- ▷ La seconde catégorie correspond à des terrains identifiés par les services fonciers et cédés de façon définitive au bout de cinq ans, sous réserve d'une valorisation effective du terrain. L'accès au terrain est conditionné à l'acquisition de vaches laitières, et la superficie octroyée est proportionnelle au nombre de vaches laitières acquises

⁴⁸ Programme d'appui à la compétitivité économique.

⁴⁹ En 2015, le Programme sectoriel et le Plan national d'investissement de l'agriculture, de l'élevage et de la Pêche (respectivement PSAEP et PNIAEP) ont été élaborés dans le cadre du programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA/CAADP). Celui-ci mentionne des pôles de croissance agricole et annonce, de façon très ambitieuse, qu'ils atteindront jusqu'à 2 millions d'hectares d'ici 2025.

(5 hectares par tête). Très peu d'opérateurs ont réussi à maintenir l'élevage ; par contre, la majorité d'entre eux ont conduit les démarches et sont devenus propriétaires, même sans mise en valeur conforme au cahier des charges.

Aucun texte (loi, décrets, etc.) ne précise la définition des ZIA. La mention de ZIA apparaît uniquement dans les deux décrets affectant des terrains à la région Vakinankaratra, ou dans les contrats fonciers passés avec les opérateurs s'engageant à produire du lait.

En 2015, une seconde vague d'attribution a lieu. Les ZIA sont reprises dans le Vakinankaratra à l'initiative de la région. Le design des ZIA vise à éviter les écueils des ZIA de 2005. Le message de la région, coordinatrice de l'attribution, présente les terrains comme sécurisés et viabilisés. L'appel aux investisseurs est ouvert et transparent. La sélection des opérateurs est basée sur un comité regroupant les différentes administrations sectorielles. Les terrains sont cédés en bail d'une durée de vingt-cinq ans, renouvelable. Le contrat est associé à une charte qui invite au respect de l'environnement, au recrutement local prioritaire et au développement des communautés avoisinantes. Les documents qui régissent l'organisation générale des ZIA sont rédigés par la région⁵⁰. Des attributions sont faites dans des conditions plus ou moins difficiles selon les terrains. En 2021, ces cessions en bail sont toujours actives mais le niveau de mise en culture des parcelles est très hétérogène selon les opérateurs (élevé dans le cas d'opérateurs paysans, faible dans le cas des entreprises).

En 2019, les réflexions sur les ZIA reprennent sous le label des agropoles et donnent lieu à la formalisation de deux projets de décrets. Chaque agropole est définie comme un « *ensemble d'entreprises, de producteurs et de services circonscrits dans une aire géographique donnée, qui entretiennent des relations fonctionnelles dans leurs activités de production, de transformation, de services d'appui et de commercialisation d'un produit végétal, animal et halieutique donné* » (MAEP-MAHTP, 2019 : 1). Les entreprises doivent être des sociétés de droit malgache et doivent suivre le cahier des charges défini par l'agence de gestion des agropoles, regroupant les différents services techniques. Il n'est pas clairement précisé si l'agropole correspond à un territoire plus ou moins vaste au sein duquel se situent les entreprises, ou correspond strictement à une petite zone délimitée titrée au nom de l'État au sein de laquelle des parcelles sont louées aux opérateurs. À l'heure actuelle, aucun agropole n'a encore vu le jour mais deux ou trois sont en préparation (cf. infra).

3. STRUCTURE INSTITUTIONNELLE CHARGÉE DES ZIA

Les ZIA, non caractérisées dans des textes légaux, ne sont pas associées à des structures de gestion définies. Les différentes tentatives de facilitation d'accès à la terre aux investisseurs, via ou en dehors des ZIA, ont souligné que la répartition des compétences n'est pas arrêtée, d'une part, entre les administrations et les collectivités décentralisées, et d'autre part, entre les services fonciers, les régions et les autres corps de l'État.

⁵⁰ Trois principes ont initialement été définis dans le cadre de cette politique d'affectation des terres (région Vakinankaratra, 2015) :

- ▷ le principe dit de « triple Zéro – Zéro accaparement de terrain, zéro empiètement et zéro expulsion de paysan ». Ce principe va évoluer au fil du temps et devenir, face aux réalités des occupations des ZIA, un principe de « recasement » (cf. infra) ;
- ▷ le principe de dialogue sur les litiges fonciers qui est censé permettre l'explication des lois en vigueur et favoriser négociation et consensus ;
- ▷ le principe de transparence et de redevabilité : l'accès au ZIA est réalisé par voie d'appel d'offres et de sélection par un comité. Un suivi doit être effectué.

Encadré 4. Tensions entre institutions pour gérer l'allocation des terrains

Certaines ZIA de 2005 ont été prises en main par les régions et n'ont pas été instaurées selon les procédures recommandées par les services fonciers, qui imposaient l'identification des terres, leur immatriculation au nom de l'État et la cession en bail par leur entremise. Ces cas ont incité les services fonciers à réaffirmer leur autorité sur la gestion des ZIA, et à formaliser l'établissement de baux avec les services centraux.

Les années suivant la création des ZIA de 2005, une nouvelle loi sur l'investissement est promulguée. Cette dernière permet la création d'un guichet unique, l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), chargé de faciliter les procédures administratives et de veiller à la qualité de l'environnement pour les investisseurs. L'EDBM était censé délivrer aux investisseurs, une fois ces derniers constitués en société de droit malgache, une autorisation d'acquisition foncière leur donnant droit à un titre foncier et, par conséquent, à un droit de propriété privée incluant le droit de vendre. Cet octroi de compétence a été contesté par les services fonciers qui souhaitaient garder l'exclusivité de la gestion foncière (Burnod et Andriamanalina, 2017).

La seconde vague de ZIA de 2015 a eu lieu à l'initiative de la région Vakinankaratra, sur des terrains dont la gestion lui était octroyée par décret. Ce regain d'intérêt pour les ZIA a réveillé des débats sur les partages de compétences entre la région, la préfecture et les services techniques centraux. Les débats ont porté en particulier sur l'entité en mesure de signer les contrats de bail et en droit de percevoir les rentes foncières (Burnod coord., 2017).

La donne change avec les décrets relatifs aux agropoles. Il est précisé qu'une agence est chargée de leur gestion. Aucune clarification n'est donnée sur les relations entre cette nouvelle institution et les autres agences chargées de l'investissement : EDBM, agence de gestion des ZES, agence de gestion des zones industrielles, etc. Rien n'est mentionné non plus relativement à ses sources de financement.

Dans le cadre des ZIA comme des agropoles, le rôle des communes n'est pas précisé.

4. ACCUEIL DES POLITIQUES PROMOUVANT LES ZIA

En 2005, à l'échelle nationale, la première vague de ZIA n'a pas déclenché d'oppositions directes. Elle a cependant nourri le ressentiment de l'élite économique ne faisant pas partie de la clientèle du président. Elle a renforcé l'impression que beaucoup d'investissements publics servaient in fine les activités économiques privées du président. Au niveau local, certaines occupations sur des terrains classés ZIA ont donné lieu à des expulsions, malgré le caractère plus ou moins ancien des exploitations paysannes et leur développement sur la base d'autorisations données par d'anciens gouvernants. Les communautés locales ont tenté de manifester mais ont dû renoncer devant l'intervention des forces militaires.

En 2007, quelques années suivant la création des ZIA, comme mentionné supra, une nouvelle loi sur l'investissement est promulguée. Elle est censée induire des changements majeurs mais n'a pas atteint son but. Elle annonce la possibilité pour les sociétés de droit malgache contrôlées par des fonds étrangers d'accéder à la propriété foncière.

En 2015, dans un premier temps, la reprise des ZIA suscite beaucoup d'enthousiasme auprès des décideurs et des services techniques du chef-lieu de région et de la capitale. Les ZIA visent en effet une quadruple innovation (Burnod *coord.*, 2017) :

- ▷ favoriser l'accès à la terre de façon proactive en créant une sorte de catalogue foncier et en mettant à disposition des terrains sécurisés d'un point de vue légal et social ;
- ▷ pour une diversité d'opérateurs, en allant des grandes entreprises à de petites associations ;
- ▷ dans le cadre d'un dispositif décentralisé au niveau régional ;
- ▷ le tout, dans un délai court et à faible coût pour l'opérateur. Le processus est planifié pour ne pas dépasser une année et les loyers sont fixés à 20 000 MGA/ha (région Vakinankaratra, 2015).

Dans un second temps, les ZIA font l'objet de nombreuses critiques au niveau local et dans les sphères de la société civile. Les terrains annoncés comme sécurisés (titrés au nom de l'État) et prêts à l'emploi pour les opérateurs s'avèrent être en grande partie occupés et cultivés. Localement, l'expulsion des agriculteurs et l'échec des opérateurs de 2005 sont restés gravés dans les mémoires. Les agriculteurs locaux qui ont (ré)investi les terres labellisées « ZIA » l'ont fait pour subvenir à leur sécurité alimentaire et approvisionner les marchés. Le retour d'opérateurs risquant, à nouveau, de prendre leur place et de sous-valoriser la terre déclenche de fortes contestations.

- ▷ Au niveau local, ces contestations suivent plusieurs trajectoires. Certaines ne sont pas relayées par les autorités locales et n'empêchent pas les expulsions. D'autres sont appuyées par les maires, des collectifs locaux et des organisations de la société civile, et permettent une reconnaissance des agriculteurs en tant qu'opérateurs ZIA.
- ▷ Au niveau régional, la restitution faite par l'Observatoire du foncier (2017) permet à différents groupements paysans et représentants de l'autorité locale de prendre connaissance des différentes dynamiques et de revendiquer leur intégration au programme ZIA.
- ▷ Au niveau national, les communiqués de la société civile (Collectif Tany, CRAAD-OI en 2017) et un reportage diffusé à la télévision (Kolo TV, 17 mai 2017) critiquent les ZIA et la fragilisation des paysans au profit d'entreprises. Ces critiques incitent la Banque mondiale, bailleur intéressé par l'appui aux ZIA, à lancer une enquête environnementale et sociale et à reformater son appui.

5. MISE EN ŒUVRE ET EVOLUTION DU CADRE

En 2005, les objectifs de la politique ZIA sont de promouvoir, d'une part, l'agriculture intensive et mécanisée pour la production de denrées agricoles pour le pays ou l'export, d'autre part la production laitière. Les résultats de ces opérations ZIA sont très limités :

- ▷ Dans le cadre de la promotion de l'élevage laitier, moins de cinq opérateurs mettent réellement en place des fermes laitières et réussissent à les maintenir. Certains terrains, faute de mise en valeur, redeviennent propriété de l'État. D'autres deviennent des propriétés privées au nom des opérateurs économiques⁵¹. Contrairement à

⁵¹ La superficie totale de ces terrains cédés à ces particuliers n'a pas pu être retrouvée.

l'objectif initial des ZIA, le niveau de mise en valeur reste faible et l'agriculture n'y est pas intensive.

- ▷ Dans le cadre de la promotion de l'agriculture intensive (grandes cultures), rares sont les opérateurs économiques qui se maintiennent après 2009. Ils s'arrêtent après une ou deux années de culture, faute de financement et de soutien politique suite à la crise de 2009 et au départ de Ravalomanana.

De ce fait, les ZIA de 2005 ne permettent ni un développement des filières agricoles ni une réelle mise en valeur des terrains. Elles profitent principalement à quelques opérateurs qui peuvent acquérir des terres à bas coût (ils ont pu malgré tout s'endetter via l'acquisition de vaches laitières et l'investissement dans les infrastructures).

Entre 2005 et 2015, une centaine d'opérateurs prospectent à Madagascar pour développer des projets d'agriculture à grande échelle. Les activités des entrepreneurs comme l'accueil qui leur est réservé par les gouvernants et services techniques ne font pas référence aux ZIA. L'entreprise la plus connue est celle de Daewoo Logisitcs, dont la révélation du contrat foncier en négociation a contribué à la chute du gouvernement Ravalomanana, puis à l'arrêt du projet de l'entreprise (Burnod *et al.*, 2013). Malgré cet échec, les gouvernements suivants ont poursuivi les politiques d'allocation des terres de grande superficie à des opérateurs nationaux et étrangers. Dès 2015, 95 % de ces investisseurs ont stoppé leur projet faute de business plan mature et de financement suffisant. Leur échec est aussi expliqué par la difficulté d'accès au foncier. Même si 100 000 hectares ont été cédés en bail par l'État entre 2000 et 2015, moins de 7 000 hectares sont cultivés et seule une entreprise agricole est encore active (Burnod et Andriamanalina, 2015).

En 2015, lors du renouveau des ZIA, le projet est de dépasser les contraintes foncières et de mettre du foncier à disposition d'investisseurs étrangers mais surtout nationaux. Plusieurs types de zones sont distingués par leur objectif, la superficie des terrains et l'identité des destinataires :

- ▷ les plus grands terrains (plus de 300 hectares) sont pour des entreprises capables de fournir des niveaux d'investissement élevés (ZIA orientée vers la croissance) ;
- ▷ les terrains de 50 hectares à 300 hectares sont destinés aux PME, coopératives et ONG (ZIA orientée vers l'emploi) ;
- ▷ les terrains de moins de 50 hectares sont pour les petites entreprises, les associations et les ONG (ZIA orientée vers les filières).

La région Vakinankaratra a organisé pour ces nouvelles ZIA deux temps d'attribution.

- ▷ Le premier temps concerne 11 localités et 18 parcelles d'une superficie totale de 1821 hectares⁵². À l'issue de la sélection effectuée mi-2015, 23 opérateurs sont retenus et un total de 1 200 hectares sont attribués. En mai 2016, plus que 18 opérateurs sont listés sur une superficie totale de 750 hectares. Ils sont de statuts divers :
 - 4 associations paysannes constituées par les agriculteurs de la commune d'Andravola et créées pour formaliser leur occupation sur le terrain ZIA ;
 - 3 ONG à la recherche de foncier pour des activités d'expérimentation agronomique ;
 - 4 associations relativement nouvelles (quelques membres d'une même famille),

⁵² 15 parcelles avaient déjà fait l'objet d'attribution en 2005-2006.

montées par des non-résidents pour répondre à la demande de terrains ZIA. Pour ces dernières, le statut d'association résulte plus d'une incitation issue de la région pour obtenir une parcelle que d'un projet collectif à but non lucratif ;

- 7 entreprises dont 1 basée dans la région.
- ▷ Le second temps concerne un terrain d'une superficie de 2 500 hectares⁵³ dans la commune de Vasiana. Le nombre d'opérateurs intéressés était de 4 mi-2016. Les notifications de sélection sont faites en décembre 2016. La dynamique s'arrête en 2017, faute de moyens de la région et du fait du changement de chef de région. En 2020, le projet Casef mandate un cabinet d'expert pour faire à nouveau des prospections. Ce dernier conclut que le terrain n'est pas adéquat : des parties sont déjà cultivées, et celles non encore mises en valeur sont de faible qualité. Ajouté à cela, la zone est difficile d'accès et caractérisée par un climat d'insécurité sur les personnes et les biens (banditisme). Aucune nouvelle attribution n'est engagée dans cette commune.

En 2020, nos travaux permettent de voir l'évolution de ces ZIA (cf. infra).

Plus récemment, d'autres opérateurs ont sollicité le ministère de l'Agriculture et celui du foncier pour obtenir de grandes superficies : un premier, d'origine chinoise (nom de la société non connu), dans la commune de Katsepy (2 000 hectares), un second, originaire des Emirats arabes (Élite Agro) sur la rive droite du Bas Mangoky (60 000 hectares) région Menabe. Dans les deux cas, les négociations foncières sont en cours (Katsepy) ou dans leurs premières phases (Bas Mangoky) mais n'ont pas encore été formalisées (seul un gel des terres a été accordé dans le Bas Mangoky, c'est-à-dire qu'aucun nouveau titre ou certificat ne peut être délivré dans les 60 000 hectares préidentifiés). La procédure envisagée est une immatriculation au nom de l'État, un transfert au ministère de l'Agriculture et un bail établi entre le ministère sectoriel et l'investisseur. Si les procédures arrivent à terme et les terrains sont cédés aux investisseurs, ces terrains pourraient être qualifiés d'agropoles ou de zones d'émergence agricole par le ministère chargé de l'agriculture.

6. FINANCEMENT DES ZIA

L'analyse se concentre ici sur les ZIA de 2015 (cf. Burnod *coord.*, 2017). Dans la pratique, le financement du processus ZIA a reposé sur l'appui du programme de développement Matoy de la coopération suisse, des opérateurs⁵⁴ et, de façon marginale, sur les ressources de la région.

Fin 2016, l'ensemble des dépenses engagées pour organiser l'accès au foncier sont d'environ 100 000 000 MGA soit 30 000 € (dont 73 % couverts par le projet, 4 % par la région et 23 % par les opérateurs). Ramenées à l'hectare, les dépenses paraissent limitées : 110 euros par hectare. Par contre, ce budget n'inclut pas le financement des ressources humaines et ne couvre pas

⁵³ Partiellement objet d'attribution en 2005-2006.

⁵⁴ Comme ils auraient dû le faire en dehors d'un processus ZIA, les opérateurs ont dû financer le morcellement des terrains titrés, ainsi que les frais de finalisation du contrat (frais d'enregistrement de l'acte de bail, frais de son inscription sur les livres fonciers auprès des services fonciers...). Même s'ils n'ont pas eu à couvrir les frais d'identification et d'immatriculation des terrains, beaucoup pensaient avoir accès à un terrain clé en main et à ne devoir payer que le loyer annuel (20 000 MGA/ha).

l'ensemble des services annoncés : accessibilité des terrains, suivi des opérateurs, gestion des conflits et, surtout, recasement des agriculteurs expulsés⁵⁵. En incluant tout cela, les dépenses à l'hectare pourraient être 50 à 100 fois plus importantes. À cette fin, la région attendait un appui des partenaires techniques et financiers, mais ces derniers ont refusé de s'engager du fait des expulsions faites.

Comme les paysans refusant leur expulsion le suggéraient, il semblait moins coûteux et plus efficace d'installer directement les investisseurs sur les terres « libres » (terres de recasement annoncées par l'administration foncière), au lieu de « déshabiller Pierre pour habiller Paul » en dépensant beaucoup d'argent – c.-à-d. au lieu d'expulser les paysans en leur promettant de les recaser pour installer les investisseurs sur les meilleures terres, et les paysans sur d'éventuelles terres de recasement, de qualité encore inconnue.

II. RÉGIME JURIDIQUE GÉNÉRAL

Cette section rappelle les avantages et obligations octroyés aux investisseurs dans le cadre des ZIA.

1. CONDITIONS EXIGÉES POUR FAIRE PARTIE DES ZIA

En 2015, les opérateurs intéressés par les ZIA ont dû répondre à un appel d'offres. Ils devaient être une association, une ONG ou entreprise de droit malgache, présenter leur business plan et décrire leur projet de développement local.

Une fois sélectionnés⁵⁶ et retenus, les opérateurs sont tenus de suivre le cahier de charges signé avec la région et d'en assurer des effets économiques pour les *fokontany* (la plus petite entité administrative qui englobe en général 5 à 10 villages), la commune et la région. Ils sont également tenus de respecter une charte environnementale visant à promouvoir le respect de l'environnement et des populations locales (cf. infra). C'est également dans cette charte – et non dans le bail – que sont précisées les obligations de mise en valeur de 25 % du terrain la première année, 50 % la deuxième, 75 % la troisième, et la totalité la quatrième⁵⁷. Le fait de devoir décaser des dizaines de familles pour commencer l'activité agricole des opérateurs n'est jamais intégré dans la charte, et rien n'est précisé sur les moyens d'éviter ou de redresser cet impact initial sur le développement du territoire.

⁵⁵ Le processus était en 2016 loin d'être fini. Conformément au cahier des charges signé par la région et les opérateurs, la région devait : i) assurer les négociations entre opérateurs et locaux ; ii) recaser les occupants, ce qui implique d'identifier les terrains, de les morceler, de les affecter et également de les immatriculer et titrer au nom des bénéficiaires ; iii) toujours conformément aux promesses tenues par la région, les terrains affectés pourraient être défrichés et labourés la première année ; et enfin iv) contribuer à la viabilisation des terrains, c'est-à-dire, en plus de la sécurisation légale, faciliter l'accès routier et permettre la surveillance par la gendarmerie.

⁵⁶ Le taux de sélectivité a été faible, sachant que 23 opérateurs ont été retenus sur une trentaine de candidats.

⁵⁷ Selon l'article 9 de cette charte, « Obligation d'exploiter 25 % des terrains après 1 an, 50 % après 2 ans, 75 % après 3 ans, et 100 % après 4 ans – sauf en période de jachère ne pouvant dépasser une année et pour une partie qui ne peut dépasser 25 % de la totalité du terrain. Après ces 4 années, la partie non exploitée sera automatiquement rétrocedée à la région sans condition d'aucune sorte ».

2. QUESTIONS FISCALES ET DOUANIERES

Les ZIA ne bénéficient pas, à la différence des ZEF et des ZES, d'une réglementation économique spécifique octroyant différents avantages fiscaux. Elles prévoient uniquement une facilitation des procédures d'accès au foncier ainsi qu'un loyer raisonnable et fixe. Par ailleurs, de façon générale (hors zone d'investissement), les investisseurs agricoles peuvent en théorie bénéficier d'avantages fiscaux et douaniers. Dans la pratique, l'information n'est pas transparente et les pratiques sont variables. Enfin, comme tous les producteurs agricoles, les opérateurs sont enfin tenus de payer leur impôt foncier et les redevances sur les productions auprès de la commune.

Pour les agropoles, la situation est similaire : aucune réglementation économique spécifique n'est mentionnée.

3. DROIT DU TRAVAIL

Rien n'est spécifié dans les contrats ZIA sur le droit du travail. Seule la charte associée aux contrats fonciers des ZIA de 2015 précise l'attention à porter à l'emploi local.

4. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET CONTENU LOCAL

Les terrains attribués lors des différentes vagues de ZIA étaient inférieurs à 1 000 hectares et non soumis à l'obligation d'obtention d'un permis environnemental. En 2015, la région avait ajouté une charte pour favoriser le respect de la nature et des communautés locales. Les opérateurs devaient entre autres entretenir, voire améliorer la fertilité du sol, mener des campagnes de sensibilisation au respect de l'environnement, contribuer à la gestion durable des ressources naturelles (eau, bois énergie), ne pas utiliser de produits polluants et limiter l'utilisation des produits chimiques, etc. Ils étaient également censés remplir des obligations sociétales en investissant dans les services publics de santé, d'enseignement ou d'accès à l'énergie. Les obligations étaient très vastes mais, peu définies, elles demeuraient peu contraignantes voire nulles. La région devait assurer le suivi-évaluation. En 2016, aucun indicateur ni aucune équipe de suivi sur l'ensemble des critères de la charte environnementale n'avaient été mis en place.

Tableau 2. Obligations de l'opérateur dans la charte de l'environnement des ZIA rédigée par la région Vakinankaratra en 2015

Rôles et obligations de l'opérateur vis-à-vis des ressources naturelles

- Éviter la surexploitation du sol.
- Participer à l'organisation des campagnes de sensibilisation en collaboration avec la communauté locale et la région pour la sauvegarde et la protection de l'environnement.
- Participer à la propagation de la conscience environnementale.
- Participer à la coordination des actions environnementales : reboisement, conservation du sol.
- Réhabiliter et/ou maintenir la fertilité naturelle du milieu et stimuler sa capacité de résistance aux maladies et parasites, en favorisant d'une part les plantes et arbres améliorant l'emploi de fertilisants produits localement, et, d'autre part, les méthodes douces de lutte phytosanitaire intégrée.

=> Les opérateurs exerçant des activités engendrant des effets néfastes sur l'environnement seront soumis à des obligations compensatrices... non précisées...

Rôles et obligations de l'opérateur vis-à-vis de la société locale

Obligation sociétale (promouvoir les approches sociétales, par exemple appuis à la population et collectivités environnantes en termes de santé publique, enseignement public, adduction d'eau, électricité renouvelable, et autres pouvant aider ces populations).

=> Les opérateurs n'ont pas ici, s'ils engendrent des effets néfastes, de compensation à donner.

Rôles et obligations de l'opérateur vis-à-vis de l'économie locale

S'engager à utiliser en priorité la population environnante comme main-d'œuvre, que ce soit pour les travaux ponctuels ou pour les travaux permanents.

5. RESPECT DE LA CONFORMITE ET PROTECTION DES INVESTISSEURS

Ni les ZIA ni les agropoles n'apportent de spécification sur la protection des investisseurs. Les recours demeurent les mêmes pour toutes les entreprises.

III. QUESTIONS RELATIVES AU FONCIER

1. REGIME APPLICABLE

Les modes de création des ZIA et des agropoles, dans l'attente d'une nouvelle loi sur les terrains à statut spécifique, doivent suivre les législations foncières en cours et ne bénéficient pas de dérogations ou simplifications particulières (cf. supra chapitre 2 section 4). L'État est censé identifier des terrains non appropriés et les immatriculer à son nom, ou utiliser des terrains déjà titrés en son nom. Il les cède ensuite par voie de bail.

2. NATURE DES ZONES ET MODES DE CONTRACTUALISATION

1.1. ZIA de 2005

Dans la région Vakinankaratra, à la demande du chef de région et avec l'aval du président, les services fonciers ont établi en 2005 une liste de terrains classés comme propices à la mise en place de ZIA. Cette liste concerne une quinzaine de communes⁵⁸. Elle inclut des terrains connus généralement pour leur passé colonial et les différentes tentatives de développement de fermes d'État puis d'exploitations privées. Les statuts légaux de ces terrains varient. Ils correspondent à :

- ▷ des terrains titrés au nom de l'ancienne province ou de l'État, généralement des terrains titrés pendant la période coloniale, abandonnés de gré ou de force à l'indépendance ou en 1972, puis transformés en fermes d'État ;

⁵⁸ Faratsiho, Andranomanelatra, Andravola, Ambohipihaonana, Ambatotsipihina, Antsoantany, Ibity, Vasiana, etc.

- ▷ des terrains relevant du domaine forestier ;
- ▷ des terrains présumés domaniaux. À cette époque, les lois instituant la présomption de propriété et la propriété privée non titrée sont en cours de préparation. Les terrains présumés domaniaux sont intégrés sans interrogation sur l'éventuelle présence de possesseurs fonciers locaux.

En l'absence de loi spécifique sur les ZIA, le ministère de l'Agriculture – qui inclut à cette époque les services fonciers – travaille par le biais d'arrêtés. Les terrains concernés par les arrêtés deviennent des ZIA⁵⁹ et sont dotés à la région⁶⁰. Les autres terrains sont classés comme ZIA sans formalisation.

Tableau 3. Exemple des terrains ZIA créés par les arrêtés 9213/2005 et 8080/2006

Communes rurales	Statut juridique du terrain	Superficie en ha
Ibity	Titre	75
Antsoatany	Domaine forestier	400
Andravola	Titre	43
Andravola	Titre	148
Ampitatafinandravola	Titre	31
Ambatotsipihina	Titre	43
Ambatotsipihina	Titre	33
Manandona	Non titré	123
Ambohipihaonana	Non titré lors de la création des ZIA, puis borné lors de la dotation à la région	569
Total		1 465

Dans le cadre de la promotion de l'élevage laitier, les terrains sont cédés définitivement sous forme de vente :

- ▷ Un contrat est passé entre l'opérateur économique et le ministère de l'Agriculture pour « mettre en place et exploiter des fermes d'élevage de vaches laitières Nouvelle-Zélandaise en vue d'augmenter la production laitière à Madagascar » (article 1 d'un contrat signé en 2007). L'opérateur a pour obligation de mettre en place une infrastructure, de développer des cultures fourragères et de gérer la ferme laitière. L'administration agricole met en contrepartie à disposition du titulaire des vaches laitières importées de race holstein et un ou des lots de terrain. Les frais d'acquisition des génisses et des lots de terrain reviennent au titulaire. À titre d'exemple, en 2007,

⁵⁹ Arrêtés 9213/2005 ; 8080/2006 ; 19 126/0, 16 343/00 et 7943/2007.

⁶⁰ Arrêté 17751/0005.

le montant par génisse était de 2,6 à 3 millions de MGA selon l'âge, et le montant à l'hectare de 20 000 MGA.

- ▷ Les terrains sont cédés dans le cadre de vente sous conditions résolutoires de mise en valeur effective des terrains (en référence à la loi n° 60-2004 du 15 février 1960). Le terrain est destiné à l'élevage et, pour acter définitivement la vente, l'opérateur doit mettre la parcelle en valeur dans un délai de cinq ans et faire réaliser à l'issue de cette période une constatation par les services fonciers.
- ▷ A raison de 2 à 4 hectares par vache laitière, les superficies cédées vont de 25 hectares à 100 hectares.

Dans le cadre de la promotion de l'agriculture intensive tournée vers la céréaliculture, les terrains sont cédés sous bail. Des baux sont octroyés pour dix à vingt-cinq ans sur des superficies allant de 100 hectares à 400 hectares. En 2006, le montant à l'hectare est de 12 000 MGA.

Avec la crise de 2009, ces différents contrats vont être caducs. Les opérateurs laitiers deviennent propriétaires s'ils veillent à finaliser les procédures auprès des services fonciers (aucun contrôle n'est fait sur l'état de l'élevage laitier). Les autres opérateurs, en situation de tenanciers, ont tous cessé leur bail ou leurs activités productrices.

I.2. ZIA de 2015

La région Vakinankaratra relance les ZIA en reprenant les mêmes terrains qu'en 2005 : 18 terrains d'une superficie totale de 1 821 hectares et 1 terrain d'une superficie de 2 500 hectares.

14 terrains sont titrés au nom de l'État, 2 au nom de la région et enfin un dernier au nom de la province. Deux autres terrains sont non immatriculés. Ces derniers sont problématiques. Sans immatriculation, l'État n'est pas légalement en mesure de les classer directement en ZIA. S'ils sont appropriés par les agriculteurs locaux, ils relèvent de la propriété privée non titrée et ne peuvent pas être légalement gérés par l'État. Cela n'empêche pas leur inclusion par la région et les services fonciers dans la liste des ZIA.

Les terrains présentent des caractéristiques contrastées. Tandis que certains sont accessibles toute l'année et proches de la route nationale goudronnée, d'autres sont inaccessibles en saison des pluies et à plus de 2 heures de piste de la route nationale. De même, leur qualité agronomique est variée (qualité des sols, localisation dans la toposéquence, pente, présence de roches, etc.).

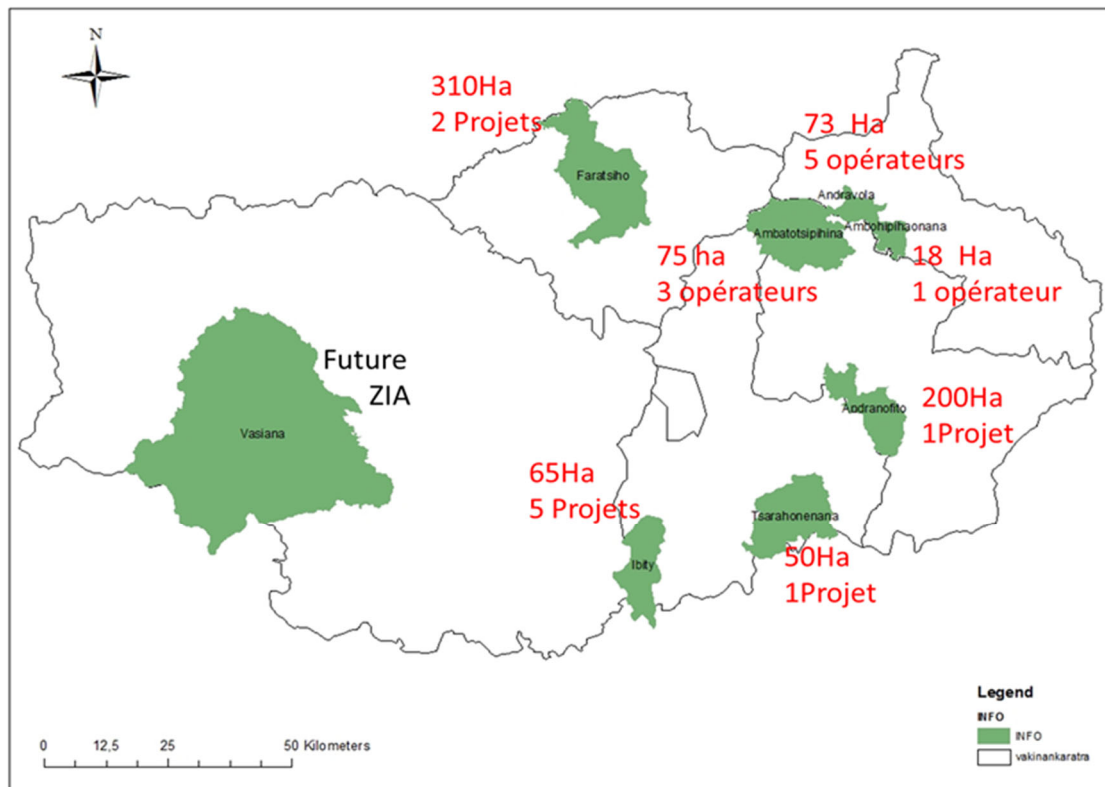
Comme ce sera exposé dans les parties suivantes, la plupart de ces terrains ont eu des histoires foncières complexes et ont été objet de conflits. Surtout, presque tous sont occupés par des agriculteurs : 20 à 100 % des terres sont cultivées et l'occupation date de cinq ans à plus de vingt-cinq ans.

Tableau 4. Liste des terrains initialement inclus comme ZIA

N°	Commune et <i>fokontany</i>	Statut et nom du propriétaire	Nom et numéro	Superficie (ha)	Nb d'opérateurs notifiés en 2015	Nb d'ha attribués
1	CR IBITY	État malagasy	BERAFARA Titre n° 5210-P	75	7	75
2	CR AMBATOTSIPIHINA (situé à Ampitafitaka)	État malagasy	AUVERGNE AUSTRALE Titre n° 82-DK	33	1	33
3	CR AMBATOTSIPIHINA (situé à Ampitafitaka)	État malagasy	LA MONTAGNONE Titre n° 83-DK	42	2	42
4	CR AMBATOTSIPIHINA (situé à Ampitafitaka)	État malagasy	JEAN PIERRE Titre n° 84-DK	31	Reconduction	31
5	CR ANDRAVOLA Vohipeno	État malagasy AGRIKA	AGRIKA Titre n° 2613 parcelle 1	18	1	18
6	CR ANDRAVOLA Vohipeno	État malagasy	AGRIKA Titre n° 2613 parcelle 2	31,25	2	31,25 avec reconduction sur une partie
7	CR ANDRAVOLA Vohipeno	État malagasy	AGRIKA Titre n° 2613 parcelle 3	3,3	Idem supra	3,3
8	CR ANDRAVOLA Vohipeno	État malagasy	AGRIKA Titre n° 2613 parcelle 4	3,9	1	3,4
9	CR ANDRAVOLA Ambongakely	État malagasy	AGRIKA Titre n° 2613 parcelle 5	37	1	37
10	CR ANDRAVOLA Ambongakely	État malagasy	AGRIKA Titre n° 261 parcelle 6	3,5	1 (et 1 idem supra)	3,5

N°	Commune et fokontany	Statut et nom du propriétaire	Nom et numéro	Superficie (ha)	Nb d'opérateurs notifiés en 2015	Nb d'ha attribués
11	CR ANDRAVOLA Ihazolava	État malagasy	AGRIKA Titre n° 2613 parcelle 7	52,3	(1 idem supra)	52,3
12	CR ANDRAVOLA Ihazolava	État malagasy	AGRIKA Titre n° 2613 parcelle 8	2,3	(1 idem supra)	2,3
13	CR ANDRAVOLA Ambinanibe	État malagasy VERDUM III	VERDUM III Titre n° 2914-S	42	3	
14	AMBOHIMPIHAONANA Menabe	Région Vakinankaratra	Titre n° 4437-S Parcelle	10	1 reconduction	42 avec reconduction sur une partie
15	AMBOHIMPIHAONANA Menabe	Région Vakinankaratra	Titre n° Parcelle	18	1	18
16	CR SAHANIVOTRY NAMATRY 1/2	État malagasy	Domanial Non immatriculé	100	1 (et 1 idem supra)	100
17	CR ANDRANOFITO Ambatovaventy	Domanial	Domanial Non immatriculé	1 000	1 (et 1 idem supra)	500
18	CR FARATSIHO	Province Tana	Titre n° 3809 P Ferme d'Amparihy	319	2	319
TOTAL				1 821,6	25 (dont 2 reconduits)	1 207

Figure 5. Localisation des communes ZIA et nombre d'opérateurs nouveaux intéressés (état en mai 2016)



Dans le cadre de ZIA de 2015, les procédures d'accès au foncier sont annoncées comme simplifiées. Les étapes ainsi que leurs avantages et inconvénients sont décrits dans le tableau ci-dessous. En résumé, les opérateurs ont pu choisir un terrain parmi une vingtaine proposée mais n'ont pas pu choisir l'emplacement spécifique ni la superficie, imposés par la région.

Le processus de contractualisation est en grande partie transparent et normé.

- ▷ La région sélectionne les opérateurs sur la base des dossiers de candidature et les notifie. En parallèle, elle reconduit certains opérateurs présents depuis 2005 ou installés entre-temps par leur relation privilégiée avec la région.
- ▷ Les services fonciers réalisent les démarches foncières : descente sur le terrain pour délimiter les parcelles attribuées (les terres demeurent propriété de l'État ou de la région).
- ▷ La région signe avec les opérateurs un contrat de bail de vingt-cinq ans et un cahier des charges. Le loyer est de 20 000 MGA/ha/an.

La présence d'agriculteurs sur les terrains concernés et la communication d'informations contradictoires (possibilité ou non de reconnaissance des occupants, de recasement, etc.) ont largement compliqué les procédures (cf. infra). Ainsi, les opérateurs ont mis plus de dix-huit mois à obtenir les terrains en bail ; une durée similaire à celle pour obtenir un terrain en bail hors ZIA (mais les coûts en dehors des ZIA sont plus élevés).

Avantages et inconvénients de la procédure foncière pour les opérateurs en 2015

Avantages et inconvénients

Un opérateur peut choisir le terrain en fonction de son projet. Les lots ne sont pas délimités. Les investisseurs ne prennent pas en compte la présence de lots qui peuvent être de moindre qualité (sols) ou plus problématiques (partiellement ou totalement cultivés).

Les contrats signés entre la région et les opérateurs incluent le bail et le cahier des charges. La région a fait signer les opérateurs en septembre 2015. Dans le cas présent, les opérateurs ont signé les contrats avant que les parcelles ne soient clairement délimitées et délimitées. La connaissance plus précise des terrains affectés (qualité des sols, occupations) conduira certains opérateurs à renoncer...

Les règles ne sont pas définies. Cela ouvre la possibilité d'adapter les lots aux besoins et aux complémentarités des opérateurs. Cela peut aussi créer des incompréhensions et des conflits entre les opérateurs.

L'identification des occupants est trop tardive et non systématique. Certains opérateurs n'avaient pas réalisé l'ampleur des occupations ou espéraient obtenir une parcelle moins mise en valeur.

Les occupants se retrouvent devant le fait accompli. Ils ont le droit de récolter avant d'être expulsés.

Le maire et les chefs *fokontany* doivent être présents – mais ils ne sont pas forcément informés à temps.

Le guichet foncier n'est pas systématiquement associé alors qu'il pourrait être une personne-ressource locale pour accompagner le processus.

Une nouvelle délimitation au sein du titre mère permet éventuellement d'exclure certaines parcelles (habitations, rizières).

Sur les terrains ZIA encore de statut domanial, une reconnaissance domaniale doit être conduite. Le terrain annoncé comme disponible pour l'opérateur empiète peut-être sur de la propriété privée non titrée. Celle-ci doit légalement être exclue.

Le fait de créer un titre et de laisser à l'opérateur le choix du nom de la parcelle crée de la confusion. Les opérateurs ont l'impression ou l'espoir de devenir propriétaires.

Le passage à la terre effective des opérateurs dépend ensuite de la position des paysans. À la finalisation des procédures, les tensions augmentent. La région et les services fonciers ont promis dans certaines communes de recaser les personnes. Mais cette promesse n'est pas tardive et n'est pas faite pour toutes les communes. De plus, en juin 2016, rien n'est fait ni réellement prévu à l'avenir.

Le délai entre la première visite des terrains et la finalisation du bornage : 1,5 année. La procédure dépend de la disponibilité des services fonciers. Les grèves de 2015 ont ralenti le processus.

II. DROITS ATTRIBUES AUX OPERATEURS

Pour les baux en général, les droits et obligations des parties (État et preneur) sont déterminés dans le contrat et précisés dans le tableau ci-dessous. À l'expiration du contrat, le terrain revient de plein droit au propriétaire (la région ou l'État) avec toutes les infrastructures érigées par le preneur.

Tableau 6. Obligations et droits des parties dans un contrat de bail standard

Pour le bailleur (l'État ou la collectivité décentralisée)	
Obligations	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre le terrain sécurisé à la libre jouissance du preneur. - Garantir cette jouissance (la loi ne précise pas si l'État doit assurer la sécurité aux abords de la propriété ou régler <i>ex post</i> les conflits de voisinage dans le cadre des tribunaux !).
Droits	<ul style="list-style-type: none"> - Percevoir les loyers dans les délais prévus par le contrat. - Exercer le droit de préemption en cas de cession du droit de bail sur les biens et infrastructures par le preneur⁶¹.
Pour le preneur	
Obligations	<ul style="list-style-type: none"> - Jouir des biens en bon père de famille. - S'acquitter des loyers. - Ne pas sous-louer le bien mis en bail. - Avertir le bailleur dans un délai déterminé en cas de cession du droit au bail.
Droits	<ul style="list-style-type: none"> - Jouissance en toute sécurité du terrain mis en bail. - Construction de toute infrastructure. - Mise en hypothèque du droit au bail pour garantie d'éventuel prêt bancaire.⁶²

En 2015, l'exemplaire de contrat de bail annexé au cahier des charges pour l'attribution d'un terrain aux investisseurs privés dans les ZIA de la région du Vakinankaratra diffère du modèle de contrat de bail standard délivré par l'État par un certain nombre de points, dont :

- ▷ le signataire de l'acte. Le chef de région est toujours le signataire, sans tenir compte des règles de compétence édictées par la loi. Il peut conclure des contrats sur des superficies pouvant aller jusqu'à 1 000 hectares.

⁶¹ En matière de bail emphytéotique, le droit de bail est un droit réel que le preneur peut vendre à l'amiable ou aux enchères. Mais avant de procéder à cette vente (droit de bail et constructions sur le terrain), il doit en aviser le bailleur dans un délai fixé dans le contrat. Le bailleur dispose de soixante jours pour exercer son droit de préemption de racheter à prix égal le droit de bail vendu (ordonnance n° 62-064 du 27 septembre 1964).

⁶² Selon l'ordonnance n° 62-064 du 27 septembre 1964, modifiée par la loi n° 96-016 du 13 août 1996, le preneur peut mettre son droit de bail, qui est un droit réel, comme garantie d'un prêt auprès d'une institution financière : « Article premier – Le bail emphytéotique de biens immeubles confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque. Ce droit peut être cédé et saisi dans les formes prescrites pour la saisie immobilière. [...] Comme instrument négociable, le preneur peut librement laisser ce bail en sécurité ou nantissement d'un prêt ou de toute autre opération financière auprès des tiers y compris auprès de banques et institutions financières. »

- ▷ Le bail est renouvelable par tacite reconduction (article 3), alors que la loi ne prévoit pas cette reconduction tacite.
- ▷ Le loyer :
 - est versé à la caisse de la région quel que soit le propriétaire du terrain alors que, comme annoncé plus haut, les loyers provenant des biens de l'État sont versés dans les caisses de l'État.
 - Le montant du loyer est fixé forfaitairement pendant toute la durée du bail sans possibilité de modification, alors que dans la pratique des services fonciers le loyer est fixé en fonction de la superficie et de la fluctuation monétaire pendant la durée du contrat.
- ▷ Le sort des infrastructures et constructions érigées par le preneur à l'expiration du bail ou en cas de cession du droit au bail n'est pas mentionné.
- ▷ Les obligations du preneur quant à la mise en valeur, bien que déjà annoncées dans la charte environnementale, n'ont été reprises et consolidées ni dans le cahier des charges ni dans le contrat.
- ▷ Les modalités de mises en œuvre des formalités de contrôle et des suivis des activités du preneur ainsi que les sanctions au manquement des obligations du contrat, mentionnées dans le cahier des charges, n'ont pas été reprises dans le contrat de bail.
- ▷ La possibilité pour le preneur d'utiliser son droit de bail comme garantie d'un prêt hypothécaire auprès d'une institution financière n'est pas mentionnée.

En 2015, les opérateurs, quel que soit leur statut (associations paysannes locales, associations non locales, ONG, entreprises) avaient le droit de :

- ▷ cultiver le terrain selon les cultures de leurs choix ;
- ▷ aménager le terrain (puits, bassin, clôture) ;
- ▷ vendre les produits sur le(s) marché(s) de leurs choix.

Et, en contrepartie, ils avaient l'obligation de :

- ▷ suivre le cahier des charges⁶³ convenu entre eux et la région ;
- ▷ payer le loyer à la région ;
- ▷ s'acquitter des impôts locaux ;

⁶³ Dans un contrat de bail conventionnel, le contenu du cahier des charges est annexé au contrat conformément aux dispositions du décret foncier n° 2010-233 du 20 avril 2010. Ce cahier des charges détermine les charges et obligations imposées aux cocontractants de l'État. Il fixe également la date de commencement de l'exploitation, et impose au preneur la justification d'une mise en valeur prévue dans le contrat. Pour les terrains de l'État, le contrôle et le suivi des actions du preneur sont pris en charge par les articles 29 et 61 et suivants du décret sus-cité. Dans la pratique, les cahiers des charges attachés aux baux conventionnels peuvent être très succincts et ne jamais donner lieu à des opérations de suivi-évaluation. Le suivi du paiement effectif des loyers (logiciel Sybaux) n'a été entamé qu'en 2014 et n'a pas été poursuivi.

- ▷ mettre en valeur la première année au moins 25 % du terrain, 50 % la seconde, 75 % la troisième et 100 % au bout de quatre ans, sous peine de perdre les droits d'usage sur la partie non exploitée ⁶⁴;
- ▷ réaliser leur projet suivant le business plan préétabli ;
- ▷ contribuer à un projet de territoire ou, en d'autres termes, assurer des effets économiques pour les *fokontany*, la commune et la région (emploi, accès aux marchés, investissement dans les services publics, etc.).

Dans la pratique, l'équipe de la région est au courant du niveau d'avancement des opérateurs sur le terrain mais n'a pas eu les moyens financiers de faire des descentes sur le terrain ni un suivi effectif des obligations de mise en valeur et d'investissement au niveau local. Depuis 2017, les nouveaux responsables de la région n'ont pas remis en place de commission interservices de suivi et gestion des ZIA. En 2020, plusieurs entreprises n'ont quasiment pas cultivé leur terrain, ou n'ont pas réglé leur loyer, et ont toujours le bail en main (cf. infra, section sur les impacts).

III. DROITS DES POPULATIONS AFFECTEES

III.1. Déguerpissement et recasement dans les textes

Aucun texte légal ne prévoit le recasement, même celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique. C'est dans un souci de développement durable et équitable que les acteurs y recourent. À titre d'exemple, la Banque mondiale recommande dans ce même esprit l'obligation pour un organisme expropriant de procéder au recasement des expropriés, qu'ils soient propriétaires légitimes ou squatters.

La région du Vakinankaratra étant très fertile et densément peuplée, les terrains ont fait l'objet d'occupation par la population. Les occupants, bien que sans titre de propriété, font valoir le droit légitime d'occupation d'un terrain de l'État.

Dans le cas d'un terrain titré au nom de l'État, il est impossible pour ces occupants de recourir à la certification. Il est possible – mais très difficile dans les faits – de demander un morcellement et une acquisition du terrain par immatriculation. Ces situations d'occupation de terrains titrés au nom de l'État sont nombreuses, préoccupent fortement les paysans, sont parfois autorisées par les autorités locales et reçoivent parfois l'appui de projets de développement pour leur régularisation. Malgré cela, les demandes d'acquisition de terrain et d'immatriculation au nom des occupants ont rarement abouti. C'est pourquoi ces occupations ont été l'objet d'une promesse du président lors de la présentation de ses vœux en 2016, proposant la régularisation des situations sur les terrains titrés abandonnés par leurs propriétaires⁶⁵ (le cas d'abandon de la propriété par l'État n'a pas été explicitement abordé...).

⁶⁴ Charte environnementale rédigée par la région Vakinnaratra en 2015. Art. 9 - Obligation d'exploiter 25 % des terrains après un an, 50 % après deux ans, 75 % après trois ans et 100 % après quatre ans. Après ces quatre années, la partie non exploitée sera automatiquement rétrocédée à la région sans condition d'aucune sorte. Sauf en période de jachère ne pouvant dépasser une année et pour une partie qui ne peut dépasser 25 % de la totalité du terrain, l'opérateur aura systématiquement l'obligation d'exploiter à 100 % la totalité du terrain durant la période d'octroi. Le cas échéant, la partie du terrain non exploitée sera rétrocédée automatiquement à la région, et ce, sans condition d'aucune sorte.

⁶⁵ Les terrains à grande superficie, titrés au nom de particuliers mais abandonnés par ces derniers, qui ont été cultivés depuis longtemps par des tiers, seront restitués à l'État et donnés à ceux qui arrivent à prouver qu'ils ont mis en valeur la parcelle. Président de la République, discours d'investiture, janvier 2016.

Dans le cas d'occupation d'un terrain destiné à devenir une ZIA mais non encore titré (exemple du terrain domanial à Andranofito), il est difficile sinon impossible pour ses occupants de recourir à une demande de certificat foncier car le terrain, même non encore titré, fait déjà l'objet d'un acte réglementaire de classement qui le place hors de la compétence d'un guichet foncier et surtout hors de toute demande d'acquisition par l'immatriculation. Mais rien n'a été prévu lorsqu'un classement réglementaire date de plus de dix ans et n'a jamais donné lieu à un changement effectif d'usage, conforme au règlement... Il devrait être annulé et les terres redevenir propriété privée non titrée et certifiable.

Quelles sont les dimensions légales d'une expulsion ? Seuls le propriétaire légitime ou le détenteur des documents légaux de propriété peuvent introduire l'action en déguerpissement. Cela se traduit par une procédure devant le juge des référés qui prend une ordonnance imposant aux occupants de déguerpir d'une propriété. Dans le cas des ZIA, les équipes de la région ont demandé aux occupants de quitter le terrain mais n'ont pas eu recours à la justice.

A priori, dans l'histoire de la justice malgache, cette dernière a rarement reconnu le maintien sur les lieux des squatters⁶⁶. Aucune compensation n'a été allouée aux expulsés, au contraire, parfois le juge assortit sa décision d'une astreinte par jour de non-exécution de la décision.

Les demandes de déguerpissement des occupants, même au vu d'une décision judiciaire, entraînent toujours des troubles sociaux dont les conséquences sont parfois imprévisibles. C'est pourquoi la dernière lettre de politique foncière (2015) souhaite éviter des situations conflictuelles et innover pour mettre un terme à l'insécurité foncière à laquelle sont soumises des centaines de familles malgaches occupant des terrains titrés non valorisés par leur propriétaire (État, anciens colons, élites urbaines, etc.).

Si une décision de déguerpissement est prise par la justice, sa mise en œuvre est difficile et parfois irréalisable. Il est même arrivé qu'une autorité administrative ait fait obstacle à l'application de la décision de justice car l'expulsion concernait la population de tout un village. Mais il arrive également que le propriétaire, détenteur d'une décision de justice d'expulsion, ait recours aux forces de l'ordre pour faire appliquer la décision de justice. Plusieurs exemples de déguerpissement forcé ont ponctué l'histoire des ZIA.

En 2015, les familles ont quitté les terrains sans qu'il y ait eu recours à la force mais sous la menace d'une intervention des militaires. Ces expulsions ont eu des effets de nature sociale, économique, institutionnelle et politique très négatifs pour la région et le développement des territoires : fragilisation économique de ménages en situation de pauvreté, suppression d'emplois, création de tensions sociales, forte couverture médiatique, oppositions politiques, retrait des bailleurs, etc.

Conformément à l'article 6.2 du cahier des charges, la région avait l'obligation de procéder au recasement des occupants ainsi qu'à leur accession à la propriété privée titrée. Or, la région n'a pas pris de mesures concrètes pour endiguer les occupations illicites et n'a pas non plus préparé de mesures adéquates pour le recasement des occupants.

La situation des occupants des terrains titrés appartenant à des propriétaires ne résidant plus à Madagascar ou ayant abandonné leur terrain a toujours été un problème. Les dispositions déjà prises pour le résoudre, comme l'adoption de l'ordonnance n° 74-021 du 20 juin 1974 sur l'abus de droit de propriété qui transfère à l'État les propriétés de plus de 5 hectares non occupées par

⁶⁶ Sauf à Nosy Be entre 2015 et 2020, pour des occupants urbains de terres d'une ferme d'État, avec l'appui de personnalités politiques, dans un objectif de paix sociale.

leur propriétaire, n'ont pas permis de faire avancer ces dossiers. Un inventaire des propriétés de plus de 100 hectares avait été effectué dès l'adoption de l'ordonnance, des transferts ont été prononcés mais peu d'effets ont été constatés. Les tentatives du président Rajaonarmanponana en 2016 de traiter cette problématique n'ont pas eu d'effets concrets.

III.2. Expulsion, promesse de recasement ou intégration comme opérateurs dans la pratique

En 2015, la région doit gérer l'ensemble de la communication et la coordination avec les services de l'État, les opérateurs, les autorités locales et les paysans. Selon l'équipe de la région, environ une demi-journée de sensibilisation a été réalisée par commune. D'après les données de terrain, les autorités locales, les chefs *fokontany* et les populations locales déclarent avoir été informés tardivement de l'impératif de quitter les terrains – souvent lors des visites de terrain des opérateurs et des services fonciers pour délimiter les parcelles. Les principes du consentement libre, préalable et éclairé n'ont pas été ou n'ont pas pu être mis en œuvre pour trois raisons : les informations transmises par la région passent généralement par les autorités, sans être relayées au niveau local ; les terrains sont considérés comme propriété de l'État ou de la région et les projets ZIA comme opération obligatoire imposée par l'État – les décisions apparaissent donc comme non négociables ; les paysans sont considérés comme des squatteurs et donc de simples exécutants, et non comme parties prenantes.

Pour autant, l'expulsion n'a pas été systématique. Trois cas de figure contrastés sont apparus dans le cas des ZIA de 2015, en fonction de l'histoire du terrain et du niveau d'information et d'organisation des paysans.

Le premier cas de figure est celui de terrains non mis en valeur et attribués sans encombre aux opérateurs ZIA.

- ▷ Le terrain est morcelé et attribué aux opérateurs. C'est le cas d'un entrepreneur qui obtient un terrain de 52 hectares non cultivés par les villages voisins (ces derniers savent que le terrain est titré au nom de l'État et respectent l'interdiction de le cultiver rappelée par les autorités locales).
- ▷ Parfois, les limites des parcelles sont revues pour soustraire une rizière ou d'autres types de parcelles cultivées. Cette démarche est à l'initiative des opérateurs et non de la région. C'est le cas d'une ONG tournée vers le développement local dans la commune d'Ibity. Bénéficiaire initialement de 25 hectares, l'ONG a préféré retirer toutes les parcelles cultivées (des rizières notamment) pour ne pas engendrer d'expulsion paysanne et ne prendre en bail que 5 hectares. Elle récupère des terrains de mauvaise qualité, mais juge justement que le défi est dans la mise en valeur agronomique de parcelles dégradées.

Le second cas de figure est celui de terrains occupés par des paysans et cédés à des opérateurs après expulsion des paysans.

- ▷ C'est l'exemple de la parcelle titrée de 37 hectares, dénommée Agrika 5 et 6, dans la commune d'Andravola. Comme illustré par le schéma ci-dessous, la parcelle Agrika fait partie dans les années 1950 d'un domaine colonial. Elle est utilisée pour la production de fourrages. L'exploitation coloniale cesse à l'Indépendance et le terrain est occupé par les paysans. En 1982, une ferme d'État est installée et les paysans sont expulsés de force. En 1992, la ferme d'État cesse toutes ses activités et les terres sont à nouveau occupées par les paysans. En 2005, des fermes laitières sont installées dans le cadre du programme ZIA et les paysans sont priés de partir. En 2009, les fermes laitières se retirent et des paysans réinvestissent une partie du terrain pour leurs cultures vivrières et une autre pour le

pâturage de leurs bovins. En 2015, le terrain est loué à une entreprise dans le cadre des ZIA et une cinquantaine d'exploitants familiaux sont sommés de partir. L'histoire du terrain révèle une répétition d'installations et d'échecs de fermes et, surtout, une répétition de réinstallations paysannes et d'expulsions (cf. tableau infra). En 2015, les familles sont informées tardivement de l'impératif de quitter le terrain. Elles ne sont pas appuyées par le maire d'Andravola car elles résident dans la commune voisine. Elles s'organisent pour s'opposer au projet (association) mais n'expriment pas fortement leur colère, par crainte de voir intervenir les forces de l'ordre. Par conséquent, elles quittent les terres et n'obtiennent rien en compensation.

- ▷ Ce cas de figure est aussi illustré par le terrain ZIA situé dans la commune d'Ibity. Ce terrain connaît une trajectoire similaire avec l'échec successif d'entreprises et la réinstallation des paysans. En 2016, les occupants sont sommés de quitter le terrain. À la différence des paysans de la parcelle Agrika à Andravola, les familles s'organisent. À force de contestation, et avec l'appui de la société civile et le relais des médias, elles obtiennent de la région et des services fonciers la promesse d'un recasement. Il leur est annoncé qu'elles obtiendront des terrains de remplacement et que ces derniers seront titrés à leur nom. Cette promesse n'est pas suivie par la nouvelle équipe reprenant la région (aucun budget n'était par ailleurs prévu). Certains des paysans expulsés retrouveront un accès à la terre grâce au désistement d'un opérateur (cf. infra).

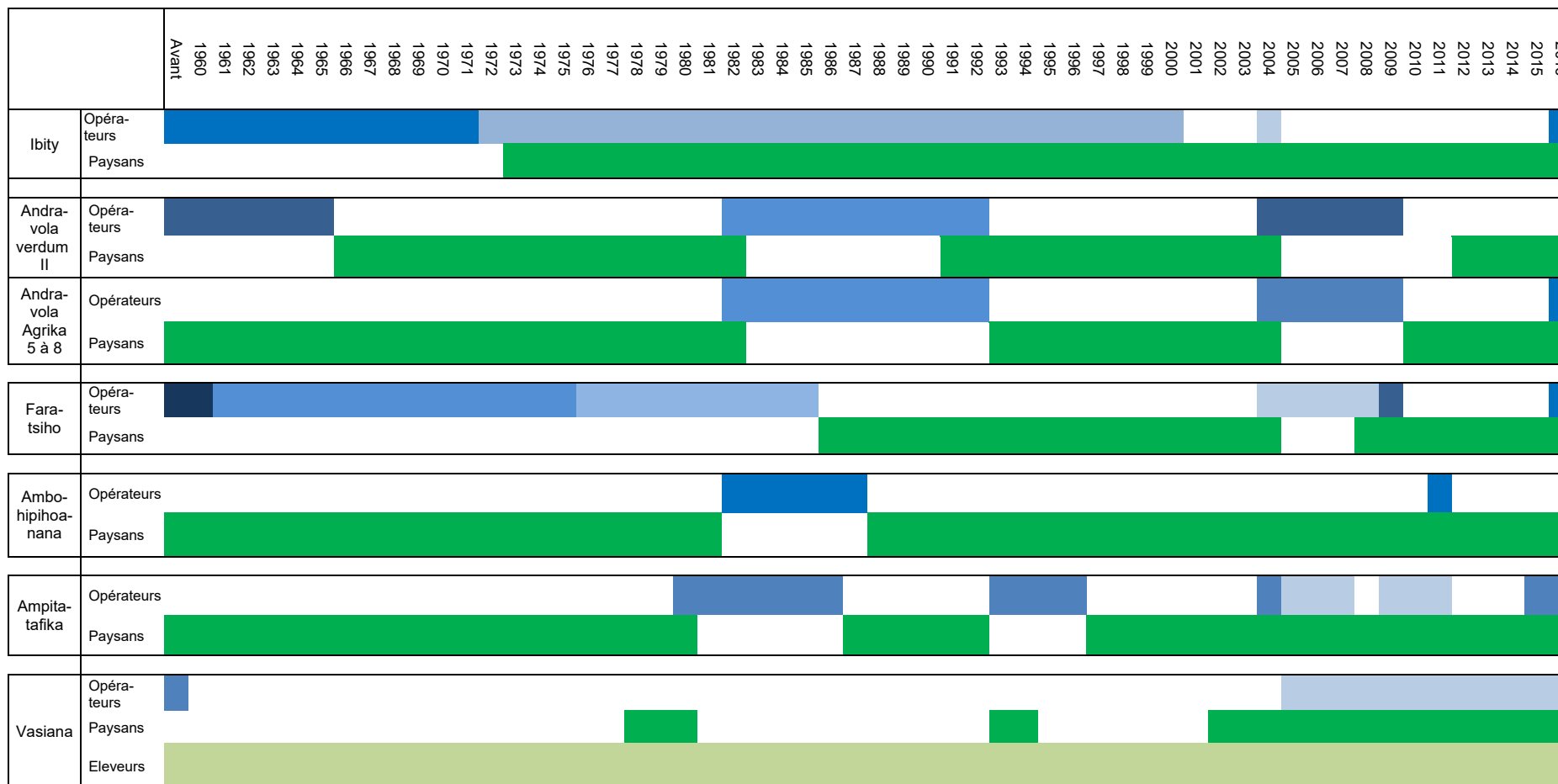
Le troisième cas de figure est celui de terrains mis en valeur par l'agriculture familiale mais, à la différence des exemples précédents, les paysans parviennent à être reconnus comme opérateurs ZIA et à sécuriser leurs droits d'usage.

- ▷ C'est l'exemple de la parcelle Verdum d'une superficie de 42 hectares située également dans la commune d'Andravola. La parcelle connaît au départ la même trajectoire que celle d'Agrika. Incluse dans un domaine colonial, elle est occupée par les paysans au départ du colon. Les paysans sont expulsés lors de la création de la ferme d'État et reviennent au départ de cette dernière. Sommés de partir en 2005 lors de l'affectation de la terre à une entreprise laitière, ils s'y réinstallent en 2011 quand celle-ci fait faillite. Deux à trois années après, les paysans s'opposent à l'arrivée d'un nouvel entrepreneur et bénéficient de l'appui d'un député. En 2015, ils apprennent par le maire que le terrain est à nouveau dans la liste des ZIA orchestrée par la région. Les paysans se mobilisent et s'opposent au projet de ZIA. Ils avancent comme argument qu'aucune entreprise n'est parvenue depuis plusieurs décennies à mettre en valeur de façon durable les terres. Appuyés par le maire, ils sont autorisés par la région à se présenter comme bénéficiaires des ZIA, sous réserve qu'ils se forment en association. Ils en créent deux et obtiennent le terrain en bail⁶⁷. Sur la base de cet exemple, d'autres associations se constituent à Andravola et dans les communes voisines pour obtenir en bail ZIA des terrains.

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

⁶⁷ Une première association de 60 membres obtient 10 hectares, l'autre, de 69 membres obtient 15 hectares. La différence dans les superficies attribuées relève de jeux de clientélisme et de proximité avec les autorités locales.

Tableau 7. Frise synthétique de l'occupation des parcelles ZIA de 1960 à nos jours



Légende : vert vif = les paysans ; vert clair = les éleveurs ; bleu = les opérateurs (les dégradés de bleu permettent de voir le changement d'opérateurs).

IV. TRANSPARENCE, REDEVABILITE ET RESOLUTION DES LITIGES

1. MECANISMES DE RESOLUTION DES DIFFERENDS

Sur la période 2015-2020, plusieurs cas de conflits et de règlement des différends ont été recensés.

Dans les textes sur les ZIA rédigés en 2015, la région est chargée de régler les différends. En 2015-2016, elle le fait de façon hétérogène selon les communes. Alors qu'elle propose aux paysans de certaines communes de se monter en association pour faire reconnaître leurs droits d'usage sur des terrains ZIA ou pour obtenir de nouvelles parcelles, elle exige d'autres paysans qu'ils quittent les lieux. L'implication de la société civile pour défendre certains groupements paysans enclenche le désengagement des bailleurs et ralentit l'attribution des ZIA. Le changement de chef de région quelques mois après limite encore plus l'implication des équipes de la région dans la gestion des ZIA.

Sur la période suivante 2017-2020, le rôle et le niveau d'intervention de la région évoluent. Les conflits sont généralement liés à la mise en valeur par des paysans de terres ZIA non cultivées par les entreprises.

- ▷ Dans un cas récent, l'opérateur, en bons termes avec la population, a réglé le problème en discutant directement avec les cultivateurs. En effet, dans la commune d'Andravola, mi 2020, des natifs de la commune rentrent dans leur village d'origine à cause du confinement lié à la crise du Covid et, faute d'activités économiques, mettent en culture les parcelles inexploitées. Ils s'arrêtent à la demande de l'opérateur, qu'ils respectent car ce dernier cultive ses autres parcelles et emploie les villageois dans des conditions satisfaisantes.
- ▷ Dans un autre cas, l'opérateur, en mauvais termes malgré lui avec les paysans voisins, expulsés du terrain ZIA en 2016, se plaint chaque année de vols de récoltes ou d'engrais aux différentes autorités : *fokontany*, maire et district. Entre 2016 et 2019, il ne met en valeur que des superficies limitées. En 2019, il arrête ses activités et rapatrie son matériel pour éviter de nouveaux vols. Les paysans pensent qu'il abandonne les terres et retournent cultiver leurs anciennes parcelles. L'opérateur fait alors appel à un huissier pour exiger le déguerpissement des cultivateurs et finit par accuser et mener en procès les gardiens pour vols.
- ▷ Dans un dernier cas, un opérateur, qui a mis en valeur moins de 2 hectares d'une parcelle d'une superficie de 50 hectares, constate que les paysans mettent progressivement en valeur ses terres. Ils ont été expulsés des terrains ZIA voisins et n'ont pas reçu de terres en compensation (malgré leur demande), ou ont besoin d'étendre leurs très petites exploitations agricoles (moins de 0,3 ha). L'opérateur a sollicité l'appui du chef de district dont l'avis en sa faveur n'a pas été respecté par la population. Il a ouvert un procès contre les leaders de la population. La région ne se positionne pas de manière décisive. Elle invite l'opérateur à entretenir la paix sociale et à respecter les occupants, mais elle l'appuie également en prenant contact avec le ministère de la Justice pour que son procès se déroule au plus vite.

Les représentants actuels de la région spécifient qu'ils ne sont plus chargés de la résolution des conflits et attribuent cette fonction aux chefs des districts. Les chefs de districts essayent quant à eux de mobiliser au maximum les maires et les chefs *fokontany*. Le problème est que ces derniers

sont souvent partisans (pour l'opérateur ou pour les paysans) et ont du mal à occuper de façon légitime et efficace une position de médiateurs. Les conflits se retrouvent donc au tribunal.

2. Responsabilité des institutions et transparence

Les documents relatifs aux ZIA mentionnent un suivi des projets et un devoir d'implication des opérateurs au niveau local. Rien n'était spécifiquement explicité sur la transparence mais l'ancienne équipe de la région s'avérait très ouverte à la coopération. Du fait des changements d'équipe à la région et de la fin de budget d'appui à ces opérations ZIA, le simple suivi des ZIA n'est plus mis en œuvre.

V. IMPACTS

1. MAINTIEN, ABANDON ET RENOUVEAU DES OPERATEURS

1.1. Une succession d'opérateurs économiques et d'échecs

Les terrains actuellement en ZIA ont été titrés dans les années 1950 au nom de colons (Ibity, Faratsiho, Vasiana, Ambatotsipihina) ou au début des années 1980 pour développer des fermes d'État (Andravola) ou des zones d'aménagement foncier (Ambohipihoanana).

Ces terrains ont été marqués par des tentatives de mise en valeur successives de la part d'opérateurs variés – fermes d'État, entreprises, voire ONG. Certains terrains ont connu jusqu'à cinq opérateurs différents entre 1960 et 2015. Les durées d'exploitation ont été comprises entre un et quinze ans, mais les trois quarts des opérateurs n'ont pas tenu six années consécutives. Surtout, la plupart se sont retrouvés en situation d'échec du fait de mauvais résultats agronomiques, de manque de capitaux et de conflits locaux.

En 2015, sur l'ensemble des opérateurs recensés (26) ayant tenté la mise en valeur des terrains ZIA par le passé, seuls 6 étaient encore actifs. Un seul cultivait l'ensemble des terres attribuées, les autres ne valorisaient que 0,3 % (Camagri) à 50 % des terrains octroyés. Les résultats des attributions aux entreprises étaient donc très mitigés.

Tableau 8. Liste des entreprises ayant tenté de mettre en valeur les ZIA

			Période	Durée	Sup. en bail	% cultivé	cultures	État
Andravola	1	Coroi	1982-1992	10	188		Soja, fourrage	Arrêt
	2	Ferme Ratefiarison	2007-2011	4	50		Bovin lait, fourrage	Arrêt
	3	Agripro	2004-2011	7	50		Bovin lait, fourrages	Arrêt
	4	F. Mihaja	2004 -	12	20	50 %	Bovin lait, porc, avicult.	En cours
	5	F. Rasolonirina	2004-2009	5	25		Bovin lait, fourrage	Arrêt

Ambohipi-haonana	6	Camagri	2006 -	10	300	0,3 %	Bovin lait, maraîchage, Fourrage	En cours
	7	Madagri 1	2006-2009	3	10		Fruitiers	Arrêt
	8	Madagri 2 (chinois)	2010-2012	2	10		Riz, oignons	Arrêt
	9	Madagri 3 (Niaina)	2015 -	2	10	1 %	Haricot, aviculture	En cours
	10	Milkfarm	2006-	10	50	8 %	Brèdes, haricot, riz	En cours
Ambatotsipihina	11	Malto	1980-1986	6	100		Maïs, orge, soja	Arrêt
	12	Ecoplan	1992-1995	3	100		?	Arrêt
	13	X (étranger)	2004-2005	1	2		Fraise	Arrêt
	14	Rasoarimala Claire	2005-2007	2	50		Bovin lait, fourrage	Arrêt
	15	Ferme Ambato-boka	2009-2011	2	50		Cultures fourragères	Arrêt
	16	Ferme Andriana-solo	2006-	10	35	100 %	Bovin lait	En cours
Faratsiho	17	Ferme d'État	1960-1975	15	319		Divers élevages, céréales	Arrêt
	18	Ferme vétérinaire	1975-1985	10	319		Divers élevages, céréales	Arrêt
	19	ONG Gerda	2004-2008	4	319		Céréales, pisciculture, Pépinière	Arrêt
	20	Entreprise (Maurice)	2008-2009	2	319		Chou, chou-fleur	Arrêt
Ibity	21	Somadex	1972-2000	28	75		Blé, céréales	Arrêt
	22	Région	2005-2005	1	75		Démonstration 2 ha	Arrêt
Vasiana	23	OOAY	2005-2012	7	450		Maïs, soja	Arrêt
	24	David	2005-2012	7	450		Maïs, soja	Arrêt
	25	Fertiliss	2005-2006	2	450		Riz pluvial	Arrêt
	26	Mitacro	2005-	11	540	5 %	Riz bas-fond	En cours

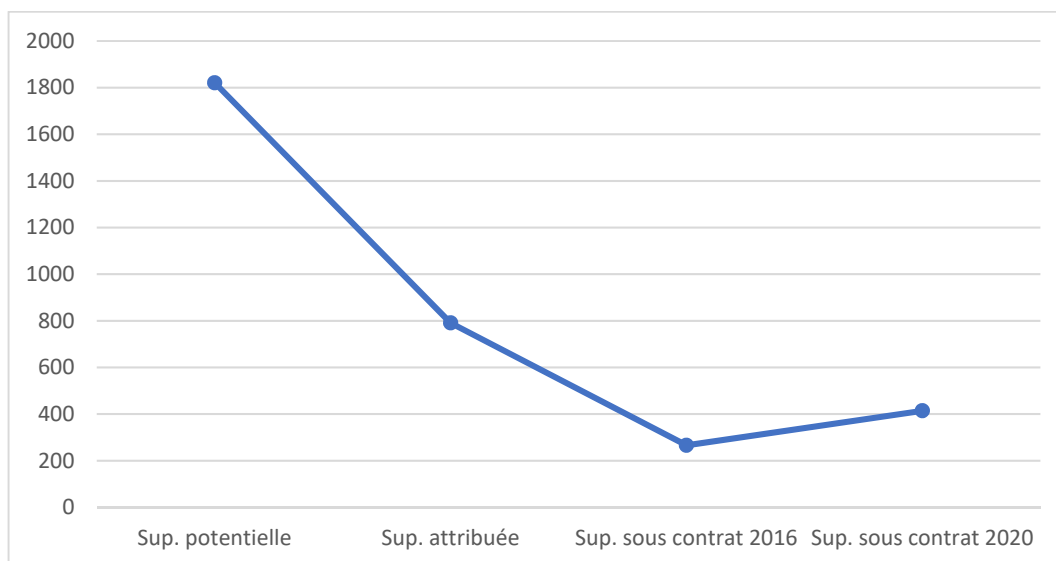
Source : Burnod coord., 2017

1.2. Évolution du nombre d'opérateurs et des superficies attribuées

En 2015, au début du projet, la région propose une superficie ZIA totale de 1 800 hectares (sans compter le terrain de 2 500 hectares de Vasiانا). Fin 2015, elle attribue à 21 opérateurs sélectionnés un total de 790 hectares. En 2016, 6 opérateurs abandonnent leur projet. La région attribue alors 266 hectares aux 14 opérateurs restants et renouvelle sur 116 hectares les contrats avec les anciens tenanciers de 2005. L'écart est donc conséquent entre les superficies potentielles et les superficies effectivement engagées en bail (de 1800 hectares à 382 hectares). Ceci s'explique par l'éloignement des terrains, leur faible accessibilité en saison des pluies, leur statut légal (terrain non encore titré) ou leur occupation par des paysans. L'écart s'explique aussi par le profil de certains opérateurs, peu expérimentés en agriculture ou insuffisamment dotés en capital pour entreprendre la mise en culture⁶⁸.

Entre 2017 et 2020, la région va opérer de nouvelles attributions en dehors des appels d'offres : 122 hectares à destination de 4 entrepreneurs, 25 hectares à destination de 8 associations paysannes et 8 hectares à une ONG.

Figure 6. Des superficies classées ZIA aux superficies nouvellement louées entre 2015 et 2020 (en hectares)



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

⁶⁸ La sélection n'a pas pris en compte l'expérience des candidats en agriculture (seuls 50 % avaient une expérience de plus d'une année dans l'agriculture, et la poignée d'entre eux qui avaient cultivé de grandes superficies – de 20 à 50 hectares – n'avaient jamais atteint un seuil de rentabilité sur leur exploitation). La sélection ne prenait pas non plus en compte les capacités financières. Les dossiers contenaient les budgets prévisionnels mais beaucoup d'opérateurs annonçaient n'avoir que 10 % en ressources propres. Sans sélection sur ces critères, la capacité des opérateurs à conduire effectivement les projets est source d'interrogations.

Tableau 9. Des superficies classées ZIA aux superficies nouvellement louées entre 2015 et 2020 (en hectares)

	2015				2016				2020			
	Nb		Sup. totale		Nb		Sup. totale		Nb		Sup. totale	
Entreprise ou « association »	12	63 %	739	93 %	9	64 %	229	86 %	14	54 %	352	83 %
ONG	3	16 %	20	3 %	1	7 %	5	2 %	1	4 %	13	3 %
Association paysanne	4	21 %	33	4 %	4	29 %	33	12 %	11	42 %	57	13 %
	19		791		14		267		26		422	

Source : Burnod *coord.*, 2017, et enquêtes de terrain

La priorité est donnée aux entreprises ou aux associations regroupant des entrepreneurs (environ 60 % des opérateurs) qui obtiennent les plus grandes parcelles (plus de 80 % des superficies). L'attention portée aux associations paysannes augmente au fil du temps : 4 en 2016, elles sont 11 en 2020 à accéder aux terrains ZIA. Elles n'ont accès qu'à de petites superficies et ne bénéficient au total que de 13 % des terrains ZIA.

2. RECONNAISSANCE DES DROITS DES PAYSANS

Des années 1960 aux années 2015, sur les terrains ZIA, une période cinq à quinze ans a pu s'écouler entre le départ d'une entreprise et l'arrivée de la suivante. De ce fait, en l'absence d'entreprise sur une longue période, les paysans mettent progressivement en valeur les terres – ou réinvestissent leurs terres – pour subvenir à leurs besoins et étendre leur exploitation agricole souvent inférieure à 1 hectare. Les occupations se font de façon spontanée et progressive par les paysans, et chacun cultive en fonction de ses ressources disponibles. Néanmoins, certaines occupations ont été autorisées par le passé :

- ▷ par les opérateurs économiques n'arrivant pas à valoriser l'ensemble des terrains. Cela a concerné notamment les fermes d'État pour leurs ouvriers (COROI à Andravola, Ferme d'élevage à Faratsiho), les opérateurs économiques pour les populations voisines (Vasiana), ou une ONG pour les agriculteurs des environs (ONG Gerda à Faratsiho) ;
- ▷ par les gardiens restés sur le terrain après le départ des opérateurs économiques (Ibity, Faratsiho).

Certaines occupations ont même été favorisées ou reconnues par des autorités politiques :

- ▷ en 1989, Ratsiraka annonce le partage des terres au bénéfice des paysans dans la zone d'aménagement foncier de Ambohipihaonana, mais la matérialisation de ce partage sera suspendue par la crise de 1992 ;
- ▷ en 2011, des terrains ZIA d'Andravola sont partagés entre les résidents des hameaux voisins avec l'aval du député du Comité supérieur de la transition.

Les opérations ZIA permettent pour la première fois de reconnaître formellement le besoin en terre des paysans même si les superficies attribuées sont encore petites, et les droits concédés limités à des droits d'usage. Certaines tensions apparaissent néanmoins entre les associations du

fait d'attributions foncières inégales, ou au sein des associations du fait de difficultés de cotisation.

3. RESULTATS AGRICOLES

1.1. Taux de mise en valeur : des résultats à la faveur des associations paysannes

Les analyses suivantes se concentrent sur les trois communes objets de nouvelles descentes de terrain en 2020 : Andravola, Ambohipihaonana et Ibity.

Sur les 311 hectares objets de contrat de bail, seuls 164 hectares (53 %) sont effectivement cultivés. Cet écart est expliqué par l'ensemble des entrepreneurs (entreprises ou associations d'entrepreneurs) qui n'exploitent que 41 % des terres attribuées (102 hectares cultivés sur 248) et, notamment, par l'absence d'activités de certaines entreprises (à Andravola notamment⁶⁹). À l'inverse, les terres affectées aux associations sont cultivées à 98 % (62 hectares sur 63 et la différence est expliquée par la présence de roches sur une parcelle). Ces résultats mettent en exergue la diversité des profils des entrepreneurs et l'utilité d'une sélection rigoureuse. Ils soulignent également l'efficacité des paysans dans l'utilisation des terres et le faible intérêt d'avoir expulsé des paysans sous prétexte que les entreprises seraient plus efficaces.

Tableau 10. Surfaces obtenues et surfaces exploitées par les communes

Communes	Opérateurs	Superficies obtenues (ha)	Superficies exploitées en 2020 (ha)
Andravola	Ferme Mihaja	12,00	10,00
Andravola	Ferme Gilbert	4,00	4,00
Andravola	ABC	37,00	6,00
Andravola	Ferme Vohitsoa	52,00	0,50
Ambohipihaonana	Green Yellow	20,00	20,00
Ambohipihaonana	Ferme Mitondrasoa	18,00	4,50
Ambohipihaonana	Société Fitahiantsoa	20,00	20,00
Ambohipihaonana	Commandant d'Ambatolampy	2,00	2,00
Ambohipihaonana	Vonona	30,00	5,00
Ibity	Holcim	15,00	5,00
Ibity	ONG Sarobidy	25,00	20,00
Ibity	Cœur de forêt	13,00	5,00
Total (ha)		248,00	102,00
Proportion de surfaces exploitées par les entreprises (%)			41 %

⁶⁹ Les grandes superficies données aux opérateurs ABC et Ferme Vohitsoa restent inexploitées, en raison des litiges avec la population locale mais également des faibles investissements de ces opérateurs.

Communes	Opérateurs	Superficies obtenues (ha)	Superficies exploitées en 2020 (ha)
Andravola	Association Tantsaha Miavotena	3,77	2,77
Andravola	Association Miavotra	3,77	3,77
Andravola	Association Telomirefy	10,00	10,00
Andravola	Association Soamiary	15,00	15,00
Ambohipihaonana	Association Henintsoa	2,50	2,50
Ambohipihaonana	Association Fanavotana I	1,50	1,50
Ambohipihaonana	Association Fanavotana II	4,00	4,00
Ambohipihaonana	Association Fanavotana III	2,25	2,25
Ambohipihaonana	Association Misandratra	5,00	5,00
Ambohipihaonana	Association Fivoarana II	5,50	5,50
Ibity	Association Fandrosoana	10,00	10,00
Total (ha)		63,30	62,30
Proportion de surfaces exploitées par les associations (%)			98 %
Total (ha)		311,30	164,30
Proportion des ZIA cultivées (%)			53 %

Sources : données des terrains, novembre 2020

Cette efficacité paysanne est liée au fait que les associations n'ont reçu que de petites superficies alors qu'elles sont composées de 30 à 60 membres. Elles ont comme les entreprises des problèmes de financement mais elles disposent d'un savoir technique et elles ne font pas face à des conflits sur le foncier. Le tableau montre que dans les associations les membres ont bénéficié en moyenne de parcelle de 14 ares (0,14 ha).

Tableau 11. Superficie obtenue par membre au sein des associations

Association	Superficie obtenue à l'appel de 2015 (ha)	Superficie cultivée en 2020 (ha)	Nombre de membres	Part par membre (a)
Association Soamiary	15,00	15,00	69	18,00
Association Tantsaha Miavotena	3,77	2,77	52	7,25
Association Telomirefy	10,00	10,00	60	16,00
Association Miavotra	3,77	3,77	40	9,43
Association Fanavotana I	1,50	1,50	30	5,00
Association Fanavotana II	4,00	4,00	30	13,00
Association Fanavotana III	2,25	2,25	45	5,00

Association	Superficie obtenue à l'appel de 2015 (ha)	Superficie cultivée en 2020 (ha)	Nombre de membres	Part par membre (a)
Association Fivoarana II	5,50	5,50	50	9,00
Association Henintsoa	3,00	3,00	14	18,00
Association Misandratra	5,00	5,00	53	9,00
Association Fandrosoana	10,00	10,00	19	47,00
Total	63,30	62,30	462	
Superficie pour chaque membre (en ares)				14

Sources : données terrains, novembre 2020

Par ailleurs, les paysans expulsés des terrains ZIA en 2015 sans compensation par de nouvelles attributions ont d'eux-mêmes mis en valeur des terrains ZIA non cultivés. Ce report des superficies cultivées a eu lieu sur des terrains ZIA ainsi que sur certains terrains boisés.

1.2. Productions et intensification agricole

Dans les trois communes étudiées, les associations paysannes et les entrepreneurs investissent globalement dans les mêmes productions : maïs, haricot, vaches laitières. Les seules nouveautés sont portées par une entreprise qui a tenté la plantation de fruitiers et par une ONG qui produit des huiles essentielles et assure la formation technique de paysans.

De plus, le niveau d'intensification agricole entre associations paysannes et entreprises est similaire. Sur l'ensemble des entrepreneurs, seuls 4 utilisent des tracteurs pour assurer certaines tâches de l'itinéraire technique. Les autres emploient des manœuvres locaux et mettent en place des pratiques similaires à celles de leurs voisins paysans.

L'étude n'a pas porté sur l'analyse des rendements, complexe du fait des multiples facteurs explicatifs à prendre en compte. Les entretiens réalisés auprès des différents interlocuteurs (paysans, responsables de ferme, employés) n'ont pas décelé de forts écarts de rendements entre les différents opérateurs (entrepreneurs versus associations paysannes) mais une maîtrise technique plus importante côté paysans.

4. EMPLOI LOCAL

En 2015, parmi les 19 dossiers d'entreprises montés en réponse à l'appel d'offres, seuls 9 ont précisé les dépenses en main-d'œuvre de façon cohérente. Les dépenses vont de 120 000 MGA/ha attribués par an à 3 000 000 MGA/ha attribués par an. Pour les 9 projets dont les données sur leurs annonces sont exploitables, on obtient la création de 241 équivalents temps plein pour une superficie attribuée totale de 629 hectares. En moyenne, le ratio d'emplois créés par hectare est bas et égal à 0,38 emploi créé par hectare. Un résultat faible en comparaison de celui de l'agriculture familiale, qui dans le contexte malgache crée 2 ETP.

En 2020, en se concentrant principalement sur la main-d'œuvre permanente, les entrepreneurs présents n'emploient que 0,15 emploi ETP/ha. Un résultat ici encore plus faible et plus de dix fois inférieur à la capacité de l'agriculture familiale.

Le salaire journalier varie de 3 000 MGA à 8 000 MGA. Les salariés peuvent, en plus du salaire, bénéficier du repas de midi, s'ils travaillent jusqu'en début d'après-midi.

Tableau 12. Superficie et nombre d'emplois permanents par entrepreneur

		Permanents	Manœuvres
Ambohipiohaonoana			
Ferme solaire	20 ha	4	
Ferme Mitondrasoa	18 ha	2	Oui – mais irrégulièrement payés
Vonona	30 ha	n.d.	
Société Fitahiantsoa	20 ha	3	Oui
Andravola			
Ferme Mihaja	12 ha	1	Oui
Ferme Gilbert	4 ha	4	Oui
ABC	32 ha	2 (gardiens)	Non
Ferme Vohitsoa	52 ha	2	Non
Ibity			
Cœur de forêt	5 ha	6	6 ETP/an
Sarobidy	25 ha	2	Oui
Total	218 ha	26	
			32
Total ETP par ha			0,15 ETP/ha

Sources : données des terrains, novembre 2020

5. RECETTES POUR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES DECENTRALISEES

1.1. Retours pour la région

Les loyers sont définis de façon contractuelle : 20 000 MGA/ha par an. Les superficies attribuées aux opérateurs par la région avoisinent les 300 hectares pour les trois communes étudiées. La région devrait recevoir par an 6 000 000 MGA venant des trois communes étudiées (l'équivalent de 1 364 €). Les données exhaustives sur le paiement des loyers n'ont pas été obtenues. D'après les déclarations, certains ne paient pas leur loyer mais ne sont pas sanctionnés en retour.

Malgré les montants limités en jeu, des débats importants concernent l'entité en mesure de percevoir les recettes des loyers des terrains ZIA et mettent en concurrence les services fonciers, la région et les communes. Ces montants pourraient a minima financer le suivi sur terrain des opérateurs et, le cas échéant, la remise en cause de leur contrat pour non-utilisation du terrain.

1.2. Recettes fiscales et avantages pour les communes

Seule la commune d'Andravola perçoit les impôts sur les terrains ZIA. D'après la commune, tous les opérateurs d'Andravola paient leurs impôts. Pour 138 ha concernés, la commune devrait ainsi percevoir, à raison de 10 000 MGA/ha, 1 380 000 MGA/an (l'équivalent de 314 €/an). Les associations attestent du fait que, sous contrainte financière, ils préfèrent payer les impôts fonciers auprès de la commune, autorité de proximité, que les loyers auprès de la région qui est lointaine et peu présente sur le terrain. Les communes d'Ambohipihaonana et d'Ibity ne perçoivent pas d'impôts fonciers sur les terrains ZIA.

En outre, les communes ont bénéficié de l'investissement de certains opérateurs dans des sections de pistes.

CONCLUSION

I. CONSTATS

1. MULTIPLICITE DES REGIMES ET DES INSTITUTIONS, RARETE DES ZONES ACTIVES

1.1. Des cadres réglementaires inachevés

Trois options existent pour les entreprises du secteur secondaire et tertiaire : les ZF, les ZES et les ZII. Deux options existent pour les entreprises du secteur agricole : les zones d'investissements agricoles et les agropoles. Une nouvelle catégorie de zone est même susceptible d'être formalisée : les zones d'émergence économique (ZEE).

Cette multiplicité des zones dédiées à l'investissement engendre plusieurs difficultés :

- ▷ Les zones ne sont pas accompagnées de textes réglementaires dûment actés (ZIA, agropole, ZEE), ou les lois ne sont pas traduites par des décrets d'application (ZES, ZII).
- ▷ L'environnement d'investissement paraît plus complexe pour les investisseurs et les institutions censées les appuyer.
- ▷ Les différences entre les régimes ZEF, ZES et ZII comme les avantages offerts par les ZIA et les agropoles sont difficiles à percevoir.

À l'heure actuelle, du fait de l'inachèvement des processus juridiques, seul le régime des ZEF est opérationnel.

1.2. Des points d'interrogation

L'analyse des différents textes disponibles soulève plusieurs problématiques, susceptibles de fortement contraindre la mise en œuvre de ces zones :

- ▷ Chaque type de zone nécessite la création de nouvelles institutions centrales et locales et ne fait pas référence au guichet d'accueil des investisseurs existants (EDBM). Cette multiplicité des instances de régulation met en question la capacité de l'État à financer toutes ces structures, et à éviter des rapports de concurrence entre elles.
- ▷ Les schémas de financement de ces zones, disponibles dans les études de faisabilité, soulignent le risque financier et l'ampleur de l'investissement que doivent assumer les développeurs privés et, à l'inverse, la faiblesse des marges possibles. La participation de l'État et des bailleurs est mentionnée mais non spécifiée.

1.3. Peu de zones créées

Aucune zone dans les secteurs secondaire et tertiaire n'est fonctionnelle. Les zones franches, disposant de l'ensemble des textes réglementaires, n'existent pas en tant que telles. Seules

existent des entreprises franches, pour certaines regroupées dans des parcs immobiliers. Le parc d'investissement de Ehoala n'accueille aucune entreprise et semble à l'arrêt.

Une trentaine de terrains agricoles ont été cédés à des opérateurs sous le label de ZIA. Ces dernières n'ont offert aux opérateurs qu'un accès à la terre par voie de bail sans aucun autre avantage de nature fiscale ou budgétaire. Au final, elles diffèrent peu de ce que pourraient avoir les opérateurs en accédant à la terre en dehors des ZIA.

Il n'existe pas à Madagascar de zones dédiées à l'investissement instaurées à l'initiative de l'État. La dimension foncière n'est qu'une contrainte parmi d'autres dans la création de telles zones et elle semble avoir été moins impactante quand elle a été gérée directement par les opérateurs privés. De nombreuses autres dimensions semblent contraindre l'émergence de ces zones d'investissement et relèvent de problèmes législatifs, de niveaux d'investissement et de relations entre l'État et les entreprises.

2. DES TERRES LARGEMENT APPROPRIÉES, DES DETENTEURS DE DROITS A RECONNAITRE LEGALEMENT

Le besoin en foncier est commun à une large gamme d'opérateurs économiques : entreprises, associations, ONG, ménages agricoles, etc. Ce besoin en foncier diffère en termes de superficie, d'accessibilité, de services (accès à l'eau et à l'énergie) et de qualité (nature du sol). Cependant, tous les opérateurs témoignent d'une difficulté à identifier les terrains et à effectuer ensuite les procédures d'enregistrement des droits (immatriculation notamment).

La majorité des terres du pays sont appropriées. Il est illusoire de penser que des terres sont encore vides de droits, notamment dans les zones propices à l'investissement (proximité des infrastructures de transport, qualité des sols agronomiques). Ces terrains ne sont pas tous valorisés.

Plusieurs options sont possibles pour faciliter à la fois l'accès aux terres pour des opérateurs économiques de différents profils et la valorisation des terres (cf. infra). Toutes ces options passent par une entente préalable et volontaire avec les propriétaires des terrains, possédants coutumiers ou détenteurs de titres ou de certificats.

II. RECOMMANDATIONS

1. OUVRIR LA GAMME D'ACTEURS IMPLIQUES, SORTIR DE LA NOTION DE ZONES

- ▷ **Accompagner l'accès à la terre pour une large gamme d'opérateurs.** La réflexion sur l'accès à la terre des entreprises, des ménages, voire d'autres institutions (ONG, communes) doit être menée de concert. Dans le secteur agricole en particulier, il serait difficilement justifiable que les réflexions et l'appui de l'État (expertise, budget) se concentrent sur la seule catégorie des entreprises, tant en termes socioéconomiques (les deux types d'acteurs sont en mesure d'approvisionner les marchés et de créer des emplois) que d'aménagement du territoire (les complémentarités entre entreprises et entités économiques familiales peuvent être favorisées). Les bénéficiaires de l'accès à la terre doivent être de tous profils : des entreprises aux ménages ruraux.
- ▷ **Comparer les avantages et inconvénients qu'il y a à créer des zones et ceux qu'il y a à faciliter les procédures foncières, quel que soit le territoire concerné.** Faciliter l'accès au foncier peut se faire :

- ▷ au sein de zones :mais, par leur ampleur et la nature des parties engagées, cela prend un temps de préparation important et les exemples mentionnés dans ce rapport prouvent que cela n'a pas été très efficace,
- ▷ sur la base de réorganisation des pouvoirs et des procédures en termes d'accès au foncier (mais cela implique une volonté politique forte pour éviter les stratégies de corruption ou de rétention destinées à monopoliser le pouvoir).
- ▷ **Créer des territoires prioritaires d'accès au foncier incluant une mosaïque d'activités.** La constitution d'une zone pensée exclusivement comme un espace clos et homogène s'avère difficile (identification du terrain, existence de détenteurs de droits locaux, diversité des usages). Il semble plus pertinent d'intervenir à l'échelle de petits territoires qui peuvent intégrer une mosaïque d'activités, incluant des parcelles valorisées différemment, et à l'échelle desquels se monte un projet collectif. . La concentration d'activités peut alors faciliter les opérations de contrôle éventuel par les services de l'État (douanes, sécurité et conditions de travail, etc.).
- ▷ **Faciliter l'accès à la terre également par le jeu des marchés fonciers.** L'accès à la terre pour les opérateurs peut se faire par le jeu des marchés fonciers, de l'achat-vente ou de la location, entre particuliers. Cela se justifie notamment quand il n'y a pas d'avantages économiques avérés à avoir des clusters d'entreprises, d'économies d'échelle importantes dans la construction d'infrastructures, ou de forts besoins de contrôle par les services de l'État (respect des avantages douaniers). Le marché peut être accompagné et régulé par la puissance publique, aux différentes échelles territoriales : incitation des propriétaires à céder en location, publication des offres, facilitation de la rencontre des parties, accompagnement et sécurisation des contrats et des droits des parties. L'EDBM et le Ministère en charge de l'agriculture et de la pêche ont déjà commencé cette démarche de mise en relation entre entreprises à l'échelle nationale. Cette facilitation pourrait aussi être assurée à l'échelle décentralisée (région, commune).

2. RECONNAITRE ET INCLURE LES DETENTEURS DE DROITS LEGITIMES

- ▷ **Reconnaître les détenteurs de droits légitimes et les inclure.** Sachant que les terres sont souvent appropriées (de façon coutumière ou légale), l'identification de territoires d'investissement doit prioritairement et nécessairement se baser sur la reconnaissance légale des droits des propriétaires et le respect de leur décision. L'identification de ces territoires peut ensuite associer des propriétaires de différentes manières : en tant qu'opérateurs économiques, en tant que propriétaires louant leurs terres sur une période donnée, voire en tant que propriétaires disposés à vendre leur parcelle.
- ▷ **Eviter les expulsions.** Cette recommandation est née de plusieurs constats :
 - les expulsions forcées sont contraires au droit international. Elles sont notamment *prima facie* contraires aux dispositions du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁷⁰ ;
 - les expulsions peuvent générer des conflits néfastes pour les anciens possédants comme pour les nouveaux acquéreurs de droits ;

⁷⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, Observation générale 7, Le droit à un logement suffisant (Art.11.1) : expulsions forcées U.N. Doc. E/1998/22, para. 1 (20 mai 1997).

- il n'est pas économiquement rentable d'expulser des opérateurs économiques pour en accueillir d'autres sans garantie sur les résultats socioéconomiques et environnementaux du nouvel opérateur ainsi que sur sa durabilité (pour l'agriculture : productivité et nombre d'emplois créés à l'hectare, respect de l'environnement, résilience aux chocs économiques, etc.) ;
 - les bailleurs et banques de développement peuvent refuser de financer des investisseurs ayant obtenu un accès au foncier sur base d'expulsion ;
 - la cause d'utilité publique peut être difficile à justifier pour des terres dédiées ensuite à des activités commerciales.
- ▷ **Progresser dans la reconnaissance légale des propriétaires locaux et coutumiers à l'occasion** de projets collectifs d'identification de territoires d'investissements, et conduire des réflexions à propos de :
- la sécurisation des terres pour les agriculteurs occupant depuis longtemps des terrains titrés au nom de l'État ou d'anciens colons ;
 - la sécurisation des terres à gestion coutumière et collective telles que les pâturages.
- ▷ **Penser les territoires comme une mosaïque de propriétaires, sécurisés par des documents légaux de différentes formes** (certification, titre, identification sur le plan local foncier). Un territoire d'investissement ou d'accès facilité à la terre peut aussi être de forme géométrique éclatée et discontinue, laissant ainsi la possibilité à des propriétaires de ne pas adhérer au projet. La sécurisation des usagers, entreprises ou ménages passe par l'appui à la formalisation de contrats et par l'assurance du respect des engagements par des institutions compétentes identifiées à différentes échelles territoriales.

3. INNOVER DANS LES DEMARCHES DE CREATION ET DE GESTION DE TERRITOIRES PRIORITAIRES POUR L'ACCES A LA TERRE

▷ **Innover dans les démarches d'identification des territoires.**

Sur le fond, les démarches pourraient coupler identification des terrains et identification des activités (mosaïque d'activités), des acteurs (ménages ruraux, petits entrepreneurs, entreprises), le tout dans un projet de territoire (associé ou non à un plan de gestion). Le choix de retenir un territoire ne repose pas uniquement sur un critère de superficie, mais sur un ensemble de critères techniques (accès à l'eau, relief, potentiel agricole, niveau d'investissement en infrastructures nécessaires, etc.) et sociopolitiques (engagement local partagé, projet de territoire, etc.).

Sur la forme, les démarches gagneraient à être :

- rigoureusement inclusives pour favoriser l'information large, les temps de réflexion et d'organisation des acteurs concernés, les possibilités de rétractation ou de sollicitation de conseils auprès de tiers ;
- incitatives : la mise à disposition de terrains par des propriétaires (coutumiers ou légaux) permet l'accès à des contreparties explicitées dès le début du processus et définies de façon contractuelle (développement de services publics, intégration à la zone dédiée, etc.) ;

- accompagnées par des organisations compétentes en la matière, assurant la diffusion de l'information, la transparence des décisions, le conseil aux diverses parties et l'orientation vers des voies de recours en cas d'oppositions.
- ▷ **Articuler les projets d'accès à la terre à des projets d'aménagement du territoire.** Les terrains de moyenne ou grande superficie qui sont peu valorisés sont généralement loin des villages, faiblement dotés en services publics et infrastructures (routes, écoles, dispensaire, marchés, eau potable) et peu sécurisés (risque de vols ou d'attaques sur les personnes). La création de territoires prioritaires pour l'accès à la terre ou plus largement la facilitation de l'accès à la terre passent donc nécessairement par le déploiement de grands projets agissant sur le désenclavement et le développement de tous les services publics (eau, énergie, sécurité, santé, etc.).
- ▷ **Adapter les procédures d'accès à la terre :**
 - **à la diversité des acteurs.** Les critères de sélection, les modalités d'attribution et les droits obtenus (usages ou propriété) doivent être différents pour des entreprises cherchant des dizaines d'hectares et des agriculteurs recherchant quelques hectares ;
 - **à l'ampleur des territoires objets d'une politique d'accès au foncier facilité.** La Lettre de politique foncière de 2015 mentionne des zones d'investissements agricoles (ZIA) et des zones de développement local (ZDL). Il faut poursuivre cette orientation quels que soient le nom des espaces concernés, et quels que soient les secteurs, en différenciant :
 - > des territoires permettant l'accueil d'entreprises et d'agriculteurs, grâce à des aménagements spécifiques (infrastructures, cahier des charges, etc.) et éventuellement dans le cadre partenariat public-privé ;
 - > des territoires permettant l'extension des petits entrepreneurs et producteurs de l'agriculture familiale sur des terrains dispersés spatialement.
 - **aux capacités de l'État et de ses représentations déconcentrées et décentralisées.** Faire des démarches trop complexes en faisant intervenir trop d'institutions à différents niveaux territoriaux risque de bloquer la mise en œuvre de ces zones ou territoires.
- ▷ **Promouvoir la transparence et la communication à chaque étape.** Il semblerait pertinent que l'appel aux intéressés pour accéder à des terres cultivables se fasse de façon publique (appel d'offres), que les critères de sélection soient publiés, que les dossiers de soumission soient adaptés aux publics visés et aux types de terrains mis à disposition et, enfin, que les comités de sélection puissent inclure une diversité de représentants adaptée au projet de territoire.
- ▷ **Favoriser le suivi et la garantie des engagements contractuels par les institutions de proximité,** en capacité de solliciter des autorités de l'État en cas d'absence de compromis. Le suivi des zones devrait être réalisé selon un principe de subsidiarité et conférer un rôle important aux communes. Les services de l'État sont mobilisables à la demande. Les engagements des entreprises ou autres organisations devraient être simples et vérifiables. La non-mise en valeur des terrains ou le non-respect des engagements contractuels devraient impliquer la rupture du contrat ou empêcher son renouvellement. Le montant du loyer à l'hectare et son éventuelle évolution (loyer fixe ou réévalué selon l'inflation) devraient être précisés *ex ante*. Le devenir en fin de contrat des infrastructures mises en place par le locataire devrait également être précisé *ex ante*.

Références

- Banque mondiale, 2020. Évaluation comparative de la compétitivité de Madagascar pour les zones franches. Washington : Banque mondiale.
- Burnod P. (coord.) 2017. ZIA. Zones d'Investissements Agricoles dans la région du Vakinankaratra : Capitalisation et pistes de réflexion. Ministère Présidentiel en charge de l'Agriculture et de la Pêche, Observatoire du foncier, 140 p.
- Burnod, P., Andriamanalina, B. S. (2017). Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière. *Géographie, économie, société*, 19(3), 357-376.
- Burnod P., Papazian H., Adamczewski A., Bosc P.-M., Tonneau J.-P., Jamin J.-Y. 2011. Régulations des investissements agricoles à grande échelle : études de Madagascar et du Mali. *Afrique Contemporaine*, 1 (237) : 111-129.
- Burnod, P., Gingembre, M., Andrianirina Ratsialonana, R. (2013). Competition over authority and access: International land deals in Madagascar. *Development and change*, 44(2), 357-379.
- Cling, J. P., Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (2005). Export processing zones in Madagascar : a success story under threat?. *World development*, 33(5), 785-803.
- Collectif pour la défense des terres malgaches – TANY (2018). La loi sur le ZES, une porte ouverte à l'accaparement des terres à Madagascar, <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27941>
- Dimou, M., Fernand, P. (2008). Attractivité et stratégies de développement de trois zones textiles de l'océan Indien. *Mondes en développement*, (4), 115-128.
- Glick, P., Roubaud, F. (2006). Export processing zone expansion in Madagascar : What are the labour market and gender impacts?. *Journal of African Economies*, 15(4), 722-756.
- IISD, 2018. Analyse du Cadre Juridique applicable aux Agropôles à Madagascar. Draft.
- Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (1997). Les entreprises franches à Madagascar : économie d'enclave ou promesse d'une nouvelle prospérité ? Nouvel esclavage ou opportunité pour le développement du pays ?. *Économie de Madagascar*, (2), 217-248.
- Razafindrakoto, M., Roubaud, F. (1998). Madagascar à la croisée des chemins : une analyse de la trajectoire récente de l'économie malgache. *Économie de Madagascar*, (3), 9-28.

ANNEXE

FICHE PAYS MADAGASCAR – CADRES REGISSANT LES ZES

FICHE PAYS MADAGASCAR – CADRES REGISSANT LES ZES

Critères	Questions clés à se poser
1) Vue d'ensemble	
Objectifs de la politique ZES	<p>Quels sont les objectifs de la politique nationale en matière de ZES ? Les objectifs mentionnent-ils spécifiquement la production agricole (et les entreprises de transformation de produits agricoles) ? Les objectifs précisent-ils les marchés visés (régionaux, nationaux, mondiaux) ? Les objectifs visent-ils des produits spécifiques ? Est-ce qu'il s'agit de combler des déficits nationaux et/ou de valoriser des avantages comparatifs à l'export ?</p> <p>Les objectifs des ZES sont de promouvoir (WB, 2020 : 8) : i) la croissance économique, ii) la diversification industrielle, iii) la création d'emplois, iv) la réduction de la pauvreté, et v) des zones économiques à grande échelle. Ils sont également de : i) offrir une plus grande souplesse en matière de quotas d'exportation, ii) soutenir l'industrialisation accrue/la production à valeur ajoutée/les tendances du secteur moderne, et iii) créer des conditions plus équitables pour les entreprises étrangères et nationales à Madagascar.</p> <p>La nouvelle loi est censée créer un environnement commercial à Madagascar) : i) attirer/accroître les nouveaux investissements directs étrangers (IDE) et les investissements nationaux, ii) soutenir/améliorer les chaînes de valeur et d'approvisionnement, iii) renforcer les liens en amont et en aval entre les grandes et moyennes entreprises et les PME locales, iv) accroître/diversifier les exportations vers les marchés existants et nouveaux, v) promouvoir l'utilisation de la technologie, du numérique et des TIC, vi) offrir une gamme plus diversifiée d'emplois à la population, aux femmes et aux jeunes malgaches, vii) améliorer les infrastructures, les services publics et les réseaux logistiques et réduire les coûts de transport, et viii) suivre et évaluer la mise en œuvre des ZES pour assurer leur succès, leur viabilité et leur durabilité à long terme (Banque mondiale, 2020).</p> <p>Y a-t-il un document de politique formellement adopté par l'Etat ? De quand date-t-il ?</p> <p>[cf. infra]</p>
« Accueil » de la politique ZES	<p><i>Qui sont les promoteurs du système ZES ? Qui l'a soutenu et qui l'a refusé et avec quels arguments ? (L'investigation pourrait porter sur les comptes rendus du Conseil des ministres, débats parlementaires, séminaires, la presse, les radios nationales et locales en différentes langues, débats locaux, enquêtes, réactions diverses).</i></p> <p>La politique des zones dédiées à l'investissement réapparaît à l'agenda entre 2015 et 2017, sous le gouvernement de H. Rajaonarimampianina (2014-2018). Ceci est lié à l'initiative du gouvernement mauricien de développer les zones économiques spéciales en Afrique dans le cadre d'une coopération Sud-Sud (WB, 2020).</p> <p>Le projet de loi sur les ZES est préparé dès 2015. Fin novembre 2017, cette loi ZES a été adoptée par le Parlement sous le nom de loi sur les ZES, référencée n° 2017-023. Cependant, quelques articles de cette loi ont été jugés inconstitutionnels par la Haute Cour constitutionnelle (HCC)⁷¹. Les points concernés portaient, entre autres, sur le seuil minimal de superficie (le seul point foncier), la fiscalité en direction des collectivités territoriales</p>

⁷¹ Décision n° 01-HCC/D3 du 17 janvier 2018 concernant la loi n° 2017-023 relative aux zones économiques spéciales.

Critères	Questions clés à se poser
	<p>décentralisées, la légitimité de l'autorité de gestion des ZES. Une fois qu'elle a été modifiée, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté la loi dans leur séance plénière respective en date du 21 mars 2018 et du 3 avril 2018. Du fait de la période électorale, le président Rajaonarimampianina ne l'a pas promulguée.</p> <p>La loi est adoptée de manière un peu expéditive par seulement 38 députés à l'Assemblée et sans aucun amendement au Sénat (<i>La tribune</i>, 13/08/18). Elle est critiquée de façon ouverte par la société civile qui considère la loi comme une incitation à l'accaparement des terres par les étrangers (communiqué du collectif Tany, 2018), et de façon plus diffuse par les tenants de l'opposition. Elle est aussi commentée de façon critique par le représentant du FMI à Madagascar qui craint que (<i>Revue de l'océan Indien</i>, 2018) :</p> <ul style="list-style-type: none"> > les avantages offerts par la loi bénéficient à des entreprises déjà présentes mais ne permettent pas l'attrait effectif de nouveaux investisseurs, > l'État perde des ressources publiques en offrant de trop fortes exonérations fiscales, > la multiplication des régimes dérogatoires génère plus de complexité pour les investisseurs et les administrations que de simplification du climat des affaires. <p>Fin 2018, le nouveau gouvernement de A. Rajoelina est élu (président de 2009-2014 puis de 2018 à aujourd'hui). La création de zones d'attraction des investissements constitue également une priorité pour son gouvernement. Au cœur de sa vision (Initiative émergence de Madagascar) et de son Plan (formulés en 2019 mais non encore diffusés dans leur version officielle), apparaissent les zones d'émergence. Le lien ou les différences entre ZES et zones d'émergence ne sont pas présentées. La loi sur les ZES n'étant pas promulguée, aucun décret ni règlement d'application n'ont été finalisés à ce jour. Aucun texte n'existe spécifiquement sur les zones d'émergence. Le régime des zones franches prévaut. Et, comme il le sera exposé infra, le projet de nouvelles zones d'émergence/économiques spéciales dans la ville de Moramanga se base finalement sur les textes relatifs aux zones industrielles.</p>
<p>Contour des ZES</p>	<p>Quelles définitions sont données aux ZES ou qu'est-ce qui est inclus dans les ZES (secteur d'activités, zones liées à des entreprises ou à un espace géographique délimité, etc.) ?</p> <p>Est-ce qu'il existe des conditions en termes de volume financier minimum, de nombre d'emplois, etc. ?</p> <p>Y a-t-il une superficie minimale/maximale déterminée pour chaque ZES ?</p> <p>Définitions :</p> <p>Les zones économiques spéciales sont des « zones délimitées géographiquement bénéficiant d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel spécifique proposant des terrains industriels viabilisés ainsi que des infrastructures et des services publics adaptés aux investisseurs » (loi 2017-023 : 1). Toutes les activités sont possibles (industrie, agro-industrie, science et technologie, tourisme, finance, etc.), excepté celles d'extraction de ressources naturelles, notamment les mines et les hydrocarbures. Les activités doivent avoir pour finalité de favoriser l'intégration économique par le biais de la priorisation de l'embauche de personnel local, et de l'approvisionnement en matières premières sur le marché local.</p> <p>Les ZES doivent avoir une superficie minimum de 100 hectares, mais elles n'ont aucune limite maximale.</p> <p>Les ZES sont sous l'autorité d'une agence nationale.</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>Chaque ZES est dotée d'un guichet unique ayant pour rôle de centraliser et d'accélérer les activités administratives.</p> <p>Chaque ZES est gérée par un développeur qui assure les relations avec les investisseurs.</p> <p>Les investisseurs bénéficient d'avantages en termes de législation du travail (CDD jusqu'à cinq ans), d'imposition sur les revenus (10 % au lieu de 20 %), de facilité de transfert de devises, et de la stabilité du régime fiscal pour vingt ans. Il n'existe pas de conditions en termes de volume financier minimum, de nombre d'emplois, etc.</p> <p>Les terrains sont au nom de l'État, affectés aux développeurs, et ces derniers établissent des contrats de bail avec les investisseurs (cf. infra).</p>
Législation applicable	<p>Quels textes législatifs régissent spécifiquement les ZES ?</p> <p>Loi n° 2017-023 sur les ZES – non promulguée.</p> <p>Pas de décret émis.</p> <p>Quels autres textes sont pertinents ?</p> <p>Lois sur les zones franches :</p> <ul style="list-style-type: none"> > loi 1989-027 du 29 décembre 1989, > loi 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les ZEF à Madagascar, > décret 2015-1096 portant application de la loi sur les ZEF. <p>Loi sur les zones industrielles :</p> <ul style="list-style-type: none"> > loi 2017-047 sur le développement de l'industrie ou LDI, > décrets en préparation sur les zones industrielles et l'agence de gestion de ces zones.
Aperçu historique	<p>Avant cette politique récente relative aux ZES, y avait-il d'autres politiques ou type de zones économiques similaires ? Le pays a-t-il une expérience des zones franches (industrielles) ? Si oui, quel est le bilan ?</p> <p>Depuis le début des années 1990, différentes zones dédiées à l'investissement ont été envisagées, prévues par des lois spécifiques ou mises en place : zones franches (ZF), zones d'investissements agricoles (ZIA), zones touristiques (ZT), zones d'investissement industriel (ZII), etc. La liste s'allonge avec, en 2017, la loi sur les zones économiques spéciales (ZES) (non encore promulguée) et, en 2019, les décrets sur les agropoles.</p> <p>Ces zones ont eu des trajectoires contrastées en fonction des gouvernements, des contextes politiques et de l'intérêt que leur ont consacré les bailleurs. Elles ont eu également des impacts et des incidences foncières différentes.</p> <p>Les premières ZF sont créées sur la base de capitaux issus de Maurice (Dimou et Fernand, 2008). Leur atout est d'offrir une main-d'œuvre à très bas coût (au début des années 1990, le salaire moyen malgache est trois fois inférieur au salaire mauricien) et un accès garanti à des marchés internationaux grâce à divers accords préférentiels (accords multifibres, accord Afrique Caraïbes Pacifique, puis accord GOAT, African Growth and Opportunity Act, AGOA ; et plus tard, accès aux Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA).</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>Moins de dix années après le lancement des ZF, 228 entreprises ont l'agrément et sont basées sur des capitaux français, mauriciens, malgaches et asiatiques. En 1996, la moitié de ces 228 entreprises sont effectives mais elles remplissent déjà leurs objectifs. Elles emploient 110 000 personnes, dont environ 75 000 dans le textile (Razafindrakoto et Roubaud, 1997). Elles fournissent plus de la moitié des exportations industrielles (op. cit.). Bien qu'elles ne représentent qu'un faible poids à l'échelle nationale (1 % du PIB et de l'emploi), elles sont à la source de la croissance du secteur industriel (Razafindrakoto et Roubaud, 1998).</p> <p>Dans les années 2000, plusieurs controverses traversent les milieux des décideurs, des bailleurs et des chercheurs à propos des ZF. Trois points sont particulièrement saillants dans le débat (Cling <i>et al.</i>, 2005). Le premier pointe le risque que les ZF forment des enclaves dans le territoire, isolées d'interactions avec d'autres entreprises au niveau national, et sans impact sur l'économie locale. Le deuxième est que les exonérations d'impôts accordées aux entreprises ne permettent pas à l'État et aux collectivités territoriales d'avoir des retours sur leurs investissements en infrastructures et en services, en faisant ainsi de simples perdants. Le troisième est que les conditions d'emploi ne soient pas bonnes et maintiennent les ménages dans la pauvreté. Ces trois points ont été étudiés et en partie infirmés (Cling <i>et al.</i>, 2005, Roubaud et Razafindrakoto, 2007). Tout d'abord, si les ZF sont en partie coupées de l'économie locale via l'import de trois quarts de leurs matières premières, l'importance des revenus distribués aux ménages et du recours aux services locaux compense largement ce point négatif (op. cit.). Ensuite, le manque à gagner fiscal pour l'État serait compensé par l'accroissement des recettes fiscales sur la consommation et les importations (grâce aux revenus réinjectés provenant des ménages et des services) et le maintien de la balance commerciale. Enfin, les conditions d'emplois au sein des ZES s'avèrent être similaires à celles des autres entreprises formelles (op. cit.).</p> <p>Des manifestations de mécontentement à l'encontre des ZF ont eu lieu à plusieurs reprises de la part des employés non satisfaits par leur niveau de rémunération.</p> <p>Le fonctionnement des entreprises ZES est perturbé à chaque crise politique (2002 puis 2009). Certaines ferment tandis que d'autres restent actives. Aussi, des entreprises se spécialisent (nouvelles technologies) et des investisseurs s'implantent dans de nouveaux services (du textile aux services en télécommunication) (Glick et Roubaud, 2006 ; Dimou et Fernand, 2008). Perçues comme une <i>success-story</i>, les entreprises franches sont appuyées par les gouvernements qui se succèdent, et sont l'objet de différents textes légaux. Associés à une loi⁷² dès 1989, les derniers documents sont la loi sur les ZEF en 2007⁷³ et son décret d'application en 2015⁷⁴. Ils actualisent la précédente loi, tout en conservant les mêmes lignes directrices. En 2020, il existe à Madagascar 249 entreprises ayant le statut de zones franches, dont 101 dans le secteur du textile/habillement (après une opération d'assainissement en 2018-2019, plus de 200 entreprises se sont vu retirer leur agrément).</p> <p>En 2015, le gouvernement réaffirme une politique de développement industriel tournée vers la promotion des exportations (textiles, produits agricoles transformés). Y sont alors associées des zones d'investissement industriel (ZII), partageant de nombreux points communs avec les zones</p>

⁷² Loi 1989-027 du 29 décembre 1989.

⁷³ Loi 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les ZEF à Madagascar.

⁷⁴ Décret 2015-1096 portant application de la loi sur les ZEF.

Critères	Questions clés à se poser
	franches. Ces zones sont mentionnées dans les plans directeurs d'urbanisme de certaines villes, voire dans des schémas d'aménagement communaux. En 2020, aucune ZII n'est encore créée.
Facteur(s) et processus ayant incité l'adoption de la politique ZES	<p>Qu'est-ce qui a incité le pays à créer un cadre légal pour les ZES ? Par exemple, politique de conquête de marché, d'emploi, de spécialisation régionale, pressions du secteur privé ou de bailleurs de fonds, « imitation » des expériences d'autres pays, etc.</p> <p>Le gouvernement mauricien met en œuvre depuis 2014 un programme bilatéral de zones économiques spéciales (ZES) dans le cadre du fonds d'investissement Île Maurice-Afrique (MAF), qui est une société publique avec le gouvernement mauricien pour seul actionnaire (WB, 2020). L'objectif est de développer des ZES dans certains pays d'Afrique subsaharienne dans le cadre d'une coopération de gouvernement à gouvernement, afin de faire progresser l'intégration régionale et la coopération Sud-Sud. Les échanges, qui ont commencé en 2014 à Madagascar, ont donné lieu à un accord entre les deux gouvernements en 2016 (WB, 2020).</p> <p>La loi s'inspire, d'après les rédacteurs, des lois ZES de pays tels que les Philippines (ZES de Subic Bay), la Jordanie (ZES d'Aqaba) et le Panama (ZES de Panama Pacifico) (loi 2007-023).</p> <p>Elle devrait, selon le rapport d'expertise de la Banque mondiale, être revue et augmentée pour garantir un renouveau des ZF malgaches, en perte de compétitivité à l'échelle internationale. Les objectifs sont d'assurer un service plus performant d'un point de vue organisationnel (agence d'autorité interministérielle ou proche de la présidence), et d'offrir une approche plus systématique en prenant en compte les questions de formation, d'environnement et de liens avec le tissu économique local (WB, 2020).</p> <p>Des bailleurs tels que la Banque africaine de développement et la Banque mondiale soutiennent cette dynamique.</p>
Cadre institutionnel	<p>Quelles structures institutionnelles sont prévues pour mettre en œuvre la politique/législation – en d'autres termes pour créer, gérer et réguler ces zones ? Par exemple, agences, guichets uniques, etc. :</p> <p>L'Autorité de régulation des ZES</p> <p>Selon la loi (non promulguée), la création de toute ZES sur le territoire national doit résulter d'une initiative publique ou privée et se faire par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition de l'Autorité de régulation des ZES, dénommée AZES (loi 2017-023 : 4). Cette dernière est dotée d'un conseil d'administration (composé d'un représentant du président, sept représentants de ministères et six représentants du secteur privé – tous nommés par décret pris en Conseil des ministres). Ses principales missions sont d'appuyer le développement institutionnel des ZES (dossier de création, délivrance d'agrément), d'assurer le suivi-évaluation des ZES, de gérer les relations avec les institutions tierces (douane), de favoriser le règlement des litiges à l'amiable et, enfin, de coordonner les guichets uniques situés dans chaque ZES.</p> <p>Les guichets uniques</p> <p>Il est prévu qu'un guichet unique soit créé dans chaque zone. Les guichets uniques sont composés des agents des différentes administrations (ministères sectoriels et Office national de l'environnement). Certaines administrations peuvent déléguer des tâches à l'AZES ou à ces guichets.</p>

Critères

Questions clés à se poser

Points d'interrogation sur les institutions en charge des zones dédiées à l'investissement :

> **Existantes ou nouvelles ?**

> **Indépendantes ou non ?**

Les ZES impliquent ainsi la création de nouvelles institutions centrales et au niveau des ZES. Ces institutions sont censées être rémunérées par des taxes sur les développeurs et les entreprises. Elles doivent être financées également par l'État, le personnel de l'agence et des guichets uniques étant composé de fonctionnaires. Par cette participation, la concurrence sur la répartition des compétences et des pouvoirs entre les agences et les administrations sectorielles est censée être évitée. Vu la faiblesse des effectifs et des moyens dont disposent les ministères sectoriels, se posent les questions : i) de la mise en place effective de cette autorité et de ces guichets uniques ; et ii) de la concurrence, non plus entre institutions, mais entre citoyens et entreprises, pour bénéficier des services publics. En outre, la présence de fonctionnaires dans l'agence et les guichets uniques n'empêchera pas la compétition pour capter les rentes liées à la présence des investisseurs.

La loi sur les ZES a laissé certains points non explicites (WB, 2020 : 10) i) : la désignation de l'autorité pour les ZES (l'entité proposée sous le ministère chargé de l'aménagement du territoire n'est pas typique d'une autorité ZES) ; ii) le degré d'autonomie de l'agence vis-à-vis de ce ministère ; iii) la désignation du chef de l'agence, la structure organisationnelle et les capacités requises.

- **Plusieurs institutions ?**

Les différentes lois sur les zones dédiées à l'investissement font chacune référence à une autorité réglementaire différente (WB, 2020 : 11) : Economic Development Board of Madagascar (EDBM) pour les zones franches, Autorité de régulation des ZES (AZES) pour la ZES, et Autorité nationale pour le développement de l'industrie (ANDI) pour les zones industrielles. De plus, le gouvernement actuel se concentre sur les zones d'émergence industrielle et sur la création de l'Agence de gestion des zones d'émergence industrielle (ANDI – agence nationale de développement industriel). Le ministère de l'Agriculture mentionne également dans le décret sur les agropoles (formes nouvelles des zones d'investissements agricoles) une autorité de gestion des agropoles. Cela crée de la confusion pour l'ensemble des acteurs et peut être source de compétition future entre institutions.

Pour le moment, seul l'EDBM existe. En plus de gérer les ZF, il coordonne les études et la faisabilité pour les autres zones. Le dernier rapport d'analyse sur la pertinence et la création de zones dédiées à l'investissement conseille de ne pas confier le rôle d'agence à l'EDBM, mais de créer une nouvelle et unique agence d'autorité.

En 2017, le projet de développement de ZES pilotes visait trois villes : Diego, Moramanga et Antsirabé. En 2018, des études de faisabilité portent sur les deux premières. En 2020, le projet de développer une ZES dans le cadre du partenariat entre Maurice et Madagascar se concentre sur le développement d'une ville textile à Moramanga. L'étape clé en cours concentre l'identification et la sécurisation du terrain. L'État malagasy a proposé un terrain appartenant à une ancienne société d'État. La procédure retenue a été de réinscrire le terrain à l'État (et non plus à la société d'État) et de l'affecter au ministère de l'Industrie. Les étapes à suivre sont de créer une agence en mesure de gérer ce terrain (le ministère ne pouvant pas utiliser un terrain à des fins lucratives). Pour ce faire, le ministère de l'Industrie tente de finaliser les décrets relatifs aux zones industrielles et à l'agence nationale de développement industriel. **Ainsi, les nouvelles ZES, relabellisées zones d'émergence, semblent se matérialiser sous la législation des zones industrielles.**

Critères	Questions clés à se poser
	<p>Quels sont leurs mandats et leurs pouvoirs ?</p> <p>Cela génère-t-il des concurrences avec d'autres institutions existantes ?</p> <p>À quelle(s) structure(s) de l'État sont rattachées les ZES ? Comment sont-elles coordonnées ? (Dans certains pays, il existe un ministère des ZES). Voir ci-dessus.</p> <p>Les collectivités territoriales jouent-elles un rôle dans la mise en œuvre de cette politique ? Vraisemblablement pas.</p> <p>Les communautés peuvent-elles participer aux mécanismes de gouvernance locale ? Vraisemblablement, non. Les collectivités territoriales peuvent recevoir 2 % des ressources perçues par l'AZES en provenance des ZES situées sur leur territoire. Les seuls impôts et taxes qu'elles peuvent prélever au niveau des ZES sont les impôts sur la propriété foncière ou sur le bâti (IFPB et IFT).</p>
<p>Mise en œuvre et évolution du cadre</p>	<p>Quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique ZES ? (Débat, document de politique, cadre légal, mise en place des zones, activités réelles sur les zones, etc.)</p> <p>Dès le début des années 1990, les zones franches se développent de façon effective et rapide. Elles sont 219 au début des années 2020. Fort d'un soutien politique et économique, elles s'adaptent au fil des années dans leur stratégie de diversification, elles continuent à bénéficier des avantages octroyés à Madagascar dans le cadre d'accords internationaux (African Growth and Opportunity Act, AGOA ; Accès aux Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA) et voient leurs avantages fiscaux et douaniers maintenus. Néanmoins, la mise en œuvre de la loi actuelle sur les zones franches à Madagascar a été confrontée à de nombreux défis (agrément octroyé mais non suivi des obligations par les entreprises, absence de mise en place de zone, etc.). De plus, la loi elle-même ne fournit pas un soutien adéquat pour les besoins évolutifs du secteur et ne traite pas des normes sociales et environnementales, du développement des compétences, du regroupement et de l'intégration des chaînes de valeur, ni ne prévoit d'incitations pour les technologies vertes et les initiatives de résilience climatique (WB, 2020).</p> <p>La nouvelle loi sur les ZES devait aller au-delà de la loi existante sur les zones franches (ZF), qui, bien qu'elle ait été efficace au cours de la dernière décennie, n'était pas compétitive et se voyait dépassée par rapport aux lois sur les ZES en vigueur (WB, 2020 : 8).</p> <p>En 2018, trois ZES sont annoncées à Antsirabé, Moramanga et Diego. Ces deux dernières ont fait l'objet d'études de faisabilité par le projet PAPI de la Banque africaine de Développement. Seule celle de Moramanga est en cours de préparation pour répondre à la demande du Fonds d'investissement mauricien (MAF).</p> <p>Les projets de faisabilité orientent la ZES de Moramanga vers le textile et le développement de toute la filière (de la production de coton aux boutons et fermetures à glissière). Celle de Diego vers la transformation de divers produits agroalimentaires et les services. Le modèle de développement se base sur un partenariat public-privé, le gouvernement mettant à disposition la terre et assurant les régulations.</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>À Moramanga, le développement est prévu sur quinze ans, en trois phases, sur une superficie totale de près de 680 hectares (avec environ 220 hectares valorisés tous les cinq ans)⁷⁵. À Moramanga, plus de 100 entreprises et 300 000 emplois sont attendus.</p> <p>Aucun enseignement n'est tiré du parc Ehoala à Fort-Dauphin. D'une superficie de 400 hectares, déjà équipé (eau, électricité), doté d'un plan d'aménagement et d'un port fonctionnel, le Parc ne s'est pas développé depuis 2013. Géré par une filiale de Rio Tinto⁷⁶, il n'a pas réussi à attirer d'investisseurs malgré les infrastructures présentes et les baisses du prix du loyer des terrains (courrier des lecteurs de <i>L'Express</i> du 28/09/2018).</p> <p>Les évaluations économiques et sociales sont-elles disponibles ?</p> <ul style="list-style-type: none"> > Parc Ehoala – pas de développement et aucune évaluation faite ; > ZES Moramanga – stade de l'étude de faisabilité ; <p>Est-ce que l'État a prévu de modifier et/ou d'adopter une nouvelle politique/législation ?</p> <ul style="list-style-type: none"> > Les textes à venir sont les décrets relatifs aux zones industrielles et à l'Agence nationale de développement industriel. > Le dernier rapport sur les zones dédiées à l'investissement effectué par la Banque mondiale (2020) recommande une révision et une amélioration de la loi sur les ZES.

2) Régime juridique général

Retour sur la définition

Quelles dimensions touchent les ZES :

Zone économique spéciale » ou « ZES » : zone géographique ou zone spécifique de développement délimitée physiquement bénéficiant du régime juridique établi par la loi ZES, destinée à être un pôle d'investissement en offrant un environnement compétitif aux affaires et à l'investissement.

Elles touchent la fiscalité, le statut douanier, l'immigration. Elles ne touchent pas la régulation et la rémunération du travail (y compris les prestations sociales). Les aspects fonciers précisés dans la loi sont très succincts.

Questions fiscales et douanières

Quelles réductions et exemptions sont prévues ?

Les régimes de ZES, de zones et entreprises franches et tout autre régime préférentiel ne sont pas cumulables. Le développeur et les opérateurs bénéficient d'exonérations fiscales et douanières et d'autres incitations organisationnelles (facilités administratives pour les visas, la création d'entreprise, etc.).

⁷⁵ A Diego, le développement est prévu sur dix ans, en deux phases, sur une superficie totale de 150 hectares (mais sur un territoire global de 2 100 hectares incluant aéroport, port maritime, logement, services, etc.).

⁷⁶ Entreprise minière voisine ayant impulsé le financement du port avec l'appui du projet du PIC de la Banque mondiale.

Critères	Questions clés à se poser
	<p>Pour les développeurs, les avantages correspondent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> > aucune taxe et aucun droit sur les importations pendant les trois premières années et aucune TVA de façon continue ; > pas de taxes sur les biens importés destinés à la réexportation ; > les matériaux de construction sont exonérés de tous droits et taxes à l'importation, avantages sur l'impôt sur le revenu fixés par la loi de finances ; > les baux et sous-baux consentis au développeur dans les ZES sont assujettis à un droit de un pour cent (1 %) ; > et enfin, le développeur est soumis à la redevance domaniale. C'est le prix plancher qui est appliqué au mètre carré, suivant la région d'implantation de la ZES. <p>Pour les entreprises, différents avantages sont octroyés et sont précisés dans la loi de finances, relativement aux impôts sur les revenus et l'investissement, sur l'exonération de TVA, ainsi que sur les imports et exports et les flux de devises. La compréhension de la loi est plus difficile que celle sur les zones franches et il devient difficile de distinguer la valeur ajoutée de la ZES par rapport à celle d'une ZF. Seule différence claire, les entreprises ZES et les développeurs de ZES bénéficient d'incitations fiscales à la formation des travailleurs au sein de la ZES (incitations précisées dans la loi de finances).</p> <p>Enfin, l'État garantit le caractère limitatif et la stabilité du régime fiscal des entreprises ZES sur une durée de vingt ans.</p> <p>Les paragraphes suivants listent les avantages (WB, 2020) :</p> <p>Espace douanier de ZES : régime suspensif de tout droit, taxe, redevance, prélèvement ou autre imposition douanière à l'importation, moyennant paiement d'une caution (délai de séjour de 36 mois renouvelable). Sauf pour les matériaux de construction. Contrôle par un bureau dédié permanent de la DGD.</p> <p>Impôts sur le revenu (IR) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 % dès la première année d'exploitation ; - IRSA : 20 % ; - exonération du paiement du droit d'apport de 0,5 % (capital et augmentations de capital postérieures) ; - exonération des taxes des collectivités territoriales décentralisées (sauf IFPB et IFT) ; - importations non soumises à la TVA ; - stabilité des dispositions fiscales. <p>Opérations courantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - liberté de transaction en devises à l'intérieur des ZES ; - dispense de domiciliation si importation d'intrants par fonds propres en devises ; - directives environnementales de l'ONE (Office national de l'environnement). <p>Opérations financières : liberté d'ouverture de compte en devises, liberté d'emprunt à l'étranger.</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>Sont-elles limitées dans le temps ?</p> <p>Oui, voir ci-dessus.</p> <p>Sont-elles applicables à des acteurs spécifiques (tous ou étrangers, entreprise ou association, etc.) ?</p> <p>Applicables à toutes les entreprises ayant l'agrément.</p> <p>Y a-t-il des conditions ?</p> <p>Pour les développeurs, l'acceptation d'un dossier de ZES dépend d'une étude de faisabilité et de la mise en œuvre d'une étude d'impact environnemental et social (EIES) suivie par l'ONE. L'autorisation est délivrée par l'AZES. Le développeur aura ensuite l'obligation de : i) fournir les installations et les infrastructures ; ii) assurer la promotion et la gestion de la zone et les relations avec les entreprises ; iii) réaliser l'entretien et la sécurité du périmètre de la ZES ; iv) contrôler le respect par les entreprises de leur cahier des charges relativement à la ZES.</p> <p>L'obtention d'un agrément est limitée aux entreprises de droit malgache et une acceptation tacite doit être antérieurement obtenue auprès du développeur. L'entreprise est ensuite tenue de : i) construire les unités de production dans les délais imposés ; ii) former les employés ; iii) fournir au développeur chaque année un bilan des comptes, des investissements, du nombre d'employés et des formations dispensées.</p> <p>Les impôts locaux sont-ils concernés par ces réductions et exemptions ?</p> <p>Non. Le développeur ou les entreprises doivent s'acquitter des impôts locaux (IFP impôts fonciers sur la propriété, et IPB, impôts fonciers sur la propriété bâtie).</p> <p>Les ZES sont-elles régies par le droit douanier national ou sont-elles réputées hors du territoire douanier national ?</p> <p>Les ZES sont réputées hors du territoire douanier national.</p>
<p>Droit du travail/immigration</p>	<p>Est-ce que le cadre déroge au droit du travail commun, ou son application, et donc les travailleurs bénéficieront-ils de moins de protection dans les ZES que dans le reste du pays ?</p> <p>Toute entreprise ZES est tenue de respecter les minima salariaux, d'employer des personnes de plus de dix-huit ans, d'affilier ses travailleurs locaux à un organisme de sécurité sociale agréé à Madagascar et à un service médical interentreprises (SMIE). Des quotas interviennent pour le recrutement d'étrangers, non pour les cadres, mais pour les employés. Ces derniers ne doivent pas représenter plus de 5 % du personnel. Les CDD peuvent aller de 3 mois à 3 ans mais ils sont non renouvelables au-delà de 5 ans et deviennent des CDI. Pour les femmes, comme dans le cas des zones franches, le travail de nuit est autorisé mais doit faire l'objet d'une attention particulière (obligation d'assurer le transport). Les femmes enceintes peuvent suspendre leur contrat pendant 6 mois, en plus des 14 semaines légales. Une autorisation préalable doit être obtenue dès lors que la durée du temps de travail va au-delà de 10 heures supplémentaires. Rien n'est précisé sur la représentation des employés dans le cadre des syndicats. Pour les contrats de travail des salariés étrangers : il y a dérogation au Code du travail relativement à l'affiliation à un organisme de sécurité sociale, à un service médical</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>interentreprises, aux règles en matière d'embauche, etc. Le règlement des différends doit se tenir en premier lieu par conciliation au sein d'un comité tripartite, et, seulement en cas d'échec de la conciliation, devant le tribunal.</p> <p>Les entreprises ZES et les développeurs de ZES bénéficient d'incitations fiscales pour la formation des travailleurs au sein de la ZES.</p> <p>Allègement de procédures pour l'immigration : Travailleurs expatriés : autorisation d'emploi ZES auprès du guichet unique. - visa professionnel ; - visa travailleur.</p>
Protection de l'environnement	<p>Est-ce que le cadre comprend des mesures relatives à la protection de l'environnement ? En particulier, est-il imposé à chaque entreprise de réaliser une EIES à l'ensemble de la zone ?</p> <p>Le développeur est tenu, avant l'exploitation de la zone, d'obtenir un permis environnemental. La réalisation de l'étude d'impact environnemental (EIE) est effectuée aux frais et sous la responsabilité du développeur. L'EIE est réalisée par un cabinet privé (du choix du développeur – ce qui peut être problématique), le dossier est suivi par l'ONE (octroi de permis et suivi) selon la procédure de droit commun.</p> <p>Ensuite, il n'est pas clairement spécifié si les entreprises doivent à nouveau effectuer une EIE.</p> <p>Si oui, est-ce pour des projets spécifiques (envergure, type d'activités, etc.) ? Quels types de sanctions sont prévus en cas de violation de la réglementation environnementale ? Ces sanctions sont-elles différentes de celles des autres zones ? Quelle est l'autorité validant les plans de gestion environnementale et sociale ?</p> <p>De façon générale, l'octroi des permis, la validation des plans de gestion environnementale et sociale, le contrôle et la définition des sanctions relèvent de l'ONE (Office national pour l'environnement). Dans la pratique, le contrôle et les sanctions dépendent des moyens dont dispose effectivement l'ONE pour faire des contrôles sur le terrain. Dans le cadre des ZES, l'ONE conserve son rôle mais le dossier passe par l'intermédiaire du guichet unique. La loi annonce que des directives spécifiques seront élaborées conjointement par l'ONE et l'Agence nationale pour l'élaboration des EIES.</p>
Contenu local	<p>Est-ce que le cadre comprend des exigences de contenu local (par exemple, obligation d'embaucher des employés nationaux, de privilégier les fournisseurs locaux, etc.) ?</p> <p>Des quotas interviennent pour le recrutement d'étrangers, non pour les cadres, mais pour les employés. Ces derniers ne doivent pas représenter plus de 5 % du personnel.</p> <p>Pour les ZES, l'emploi local est favorisé pour les non-cadres (95 % du staff), ainsi que la dispense de formation aux employés. Le recours à l'approvisionnement local est mentionné mais non obligatoire. Le développeur et les entreprises ZES sont tenus d'intégrer dans leur stratégie de développement un ensemble très vaste de mesures relatives à la responsabilité sociétale de l'entreprise et de les présenter à l'AZES (avoir une gouvernance responsable, promouvoir la diversité au travail, soutenir le développement des communautés locales, mettre en œuvre une politique</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>environnementale effective). Rien n'est dit sur le caractère obligatoire de ces mesures ni sur les critères de mise en œuvre et de suivi (ceci pouvant relever d'un décret ultérieur...).</p> <p>Enfin, comme cela a été mentionné supra, les collectivités territoriales décentralisées bénéficient d'un pourcentage de 2 % sur les ressources perçues par l'AZES provenant des ZES situées sur leur territoire. Elles peuvent également prélever les impôts fonciers.</p>
<p>Profils des entreprises visées pour être destinataires des ZES</p>	<p>Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'identité des bénéficiaires (statut légal des structures bénéficiaires, nationalité, envergure financière, etc.) <p>Le développeur, l'opérateur ou l'entreprise doivent avoir une personnalité juridique.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La nature des activités conduites <p>Voir ci-dessus les activités des ZES.</p>
<p>Conditions exigées pour faire partie des ZES</p>	<p>Quelles sont les conditions pour obtenir une autorisation (par exemple, engagement financier, création d'emplois, etc.) ? Quel type(s) d'autorisation(s) ? À quelles fins ?</p> <p>Autorisation donnée par l'agence d'autorité au développeur sur la base d'un dossier de candidature complet (non décrit dans la loi) et sous réserve d'une EIES validée par un permis environnemental.</p>
<p>Processus ou critères de sélection des entreprises incluses dans la ZES</p>	<p>Est-ce qu'un appel d'offres est prévu ? Quel est le processus de sélection ? Est-ce qu'il implique des autorités nationales, locales, des comités ? Le processus est-il confidentiel ? De quelle publicité fait-il l'objet ?</p> <p>Les critères sont-ils affichés et si oui, quels sont-ils ?</p> <p>Sélection des développeurs : cela relève de la compétence de l'autorité de gestion des ZES. Le processus et les critères ne sont pas mentionnés.</p> <p>Sélection des entreprises : cela relève de la compétence du développeur. Le dossier de candidature que doivent constituer les entreprises n'est pas détaillé.</p>
<p>Mode de contractualisation avec les entreprises retenues</p>	<p>Contrats ou conventions passés ? Le cas échéant, entre qui et qui ? Quels types d'éléments sont précisés dans le contrat ?</p> <p>Il existe deux types d'accords : 1) entre l'agence de régulation et le développeur ; 2) entre le développeur et l'opérateur. Cela vaut également pour le foncier (cf. infra).</p>
<p>Respect de la conformité</p>	<p>Quelle(s) institutions(s) est/sont en charge du contrôle du respect de la conformité ou des engagements contractuels (par exemple, l'Agence de la protection de l'environnement, l'Agence pour l'emploi ou bien une institution qui dépend de la ZES) ?</p>

Critères	Questions clés à se poser
	Le contrôle de la conformité ou des engagements doit être effectué par les guichets uniques, rassemblant des fonctionnaires de tous les ministères sectoriels concernés, et par l'agence d'autorité nationale.
Protection/incitation des investisseurs	<p>De quelles protections pourront-ils bénéficier pour leurs investissements ? Est-ce qu'un investisseur étranger jouira du même statut qu'un investisseur local ?</p> <p>Traitement au même titre que les nationaux pour les investisseurs étrangers en tant que développeurs ou entreprises.</p> <p>Est-ce qu'un investisseur jouira d'une garantie de transfert de revenus (par exemple, rapatriement des profits, dividendes dans le pays d'origine, etc.) ?</p> <p>Garantie en matière de transferts de revenus.</p> <p>Est-ce qu'un investisseur jouira d'une garantie en matière d'expropriation (par exemple, exigence d'une utilité publique, d'une compensation juste et équitable, etc.) ?</p> <p>Garantie en matière d'expropriation avec exigence d'une utilité publique et d'une compensation juste et équitable.</p>
Types d'activités	<p>Existe-t-il des secteurs d'activités privilégiés dans la ZES ? Quelles sont les conditions en termes de volume financier minimum, de nombre d'emplois, etc. ? Existe-t-il un favoritisme entre investisseurs (étrangers, nationaux, communautés locales, etc.) ?</p> <p>La loi mentionne un large éventail d'activités possibles pour les ZES. Dans la pratique, les projets de ZES s'articulent autour de certains secteurs phares : textile et habillement à Moramanga, agroalimentaire et pêche à Diego, etc.</p> <p>Les entreprises doivent être de droit malgache mais peuvent être publiques ou privées, et appartenir à des Malgaches et/ou à des étrangers.</p>
3) Questions relatives au foncier	
Régime applicable	<p>Est-ce que le droit « spécial » relatif aux ZES déroge au droit foncier « commun », et si oui, de quelle façon ? Si le droit commun s'applique, est-ce que les ZES soulèvent des questions spécifiques relatives au foncier qui affectent l'application du droit commun, par exemple du fait de la nature des acteurs impliqués, etc. ?</p> <p>Dans ses fondements, la réforme foncière engagée en 2005 restreint de façon majeure le domaine de l'État et, par suite, les terres transférables aux investisseurs (Andrianirina-Ratsialonana <i>et al.</i>, 2010 ; Burnod <i>et al.</i>, 2011).</p> <p>La réforme a permis en 2005 le passage de la présomption de domanialité à la présomption de propriété (Teyssier <i>et al.</i>, 2009, Andrianirina-Ratsialonana, 2012). Avant 2005, l'État était par défaut le propriétaire : de toutes les terres cultivées ou bâties qui n'avaient pas été enregistrées légalement (soit la majorité des terres en milieu rural), ainsi que de toutes les terres sans occupation visible, classées comme vacantes et sans maître.</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>Depuis 2005, l'État est propriétaire d'un domaine beaucoup plus restreint, et il doit prouver que les terres ne sont ni titrées ni appropriées par un tiers pour les considérer comme siennes.</p> <p>Ensuite, les lois nées de la réforme ouvrent la gouvernance foncière aux communes. Point majeur, elles protègent les terres occupées et appropriées localement grâce à la création d'un nouveau statut juridique – la propriété privée non titrée (PPNT). Les guichets fonciers communaux peuvent, à la demande du propriétaire et sous réserve d'un consensus local, les enregistrer et délivrer des certificats fonciers⁷⁷.</p> <p>Ces lois réduisent radicalement les types de terres pouvant être considérées comme propriétés de l'État et cédées à des investisseurs.</p> <p>Les terres transférables par l'État aux investisseurs sont de trois types. Dans tous les cas, elles doivent in fine être titrées au nom de l'État avant d'être cédées aux investisseurs. Les terres transférables sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des terres titrées au nom de l'État ou d'une collectivité décentralisée. - Des terres non titrées et non certifiées par des particuliers et, surtout, non appropriées. Les terres appropriées localement sont théoriquement exclues (terres relevant de la PPNT), sauf les pâturages extensifs, encore considérés comme terrains domaniaux. - Ou, dernier cas de figure prévu dans la loi sur les ZES, des terrains appartenant à des particuliers, vendus à l'État ou libérés par expropriation pour cause d'utilité publique. <p>La réforme prévoyait de revoir l'ensemble des statuts légaux dits spécifiques et aurait dû à cette occasion traiter des zones d'investissement – mais également des terres objets de droits communautaires, des zones protégées, etc. Ce chantier est resté en suspens depuis 2005 et n'a été que partiellement débattu en 2015, lors de l'élaboration de la nouvelle lettre de politique foncière (MEPATE, 2015). Il n'a finalement fait l'objet d'un projet de loi qu'en 2020.</p> <p>En mars 2020, un projet de loi foncière sur les statuts spécifiques est proposé par l'administration foncière, à la suite d'un atelier associant une cinquantaine de personnes. Le projet de loi, sorti de façon précipitée pour répondre à la demande du gouvernement de créer des zones d'émergence économique, concerne les zones d'investissement mais également l'ensemble des terrains de gestion communautaire, les aires protégées, l'ensemble des terres sous couvert forestier, etc. En plus d'un processus rapide et peu ouvert, le contenu du projet est discutable :</p> <ul style="list-style-type: none"> - il ne crée pas un statut spécifique mais étend et réaffirme le domaine de l'État : toutes les terres incluses dans les aires spécifiques doivent être immatriculées au nom de l'État ;

⁷⁷ De façon parallèle au titre et à la demande du détenteur du droit, la certification formalise la propriété privée. Mais, de façon alternative au titre, elle est organisée dans l'objectif de n'enregistrer que les droits de propriété existants et validés socialement. Sur les terres relevant de la propriété privée non titrée, les détenteurs de droits peuvent, selon leur choix, formaliser leur propriété via le certificat ou le titre.

Critères	Questions clés à se poser
	<ul style="list-style-type: none"> - il propose une procédure d'immatriculation extrêmement centralisée donnant le pouvoir aux services fonciers et à des cabinets privés de géomètres, mandatés par ces derniers. Il semble in fine alourdir la procédure existante d'immatriculation, jamais menée au bout pour les aires protégées et les zones d'investissement, et rarement sollicitée pour les terrains appropriés et gérés par des collectifs locaux ; - il prévoit que l'État cède ensuite ces terrains sous bail aux opérateurs, assortis d'un cahier des charges sur les usages prévus (définis par les services techniques) ; - aucun rôle n'est octroyé aux collectivités territoriales en général ni à la gestion foncière décentralisée.
<p>Malgré le début de l'état d'urgence sanitaire et le confinement, la société civile (regroupant plusieurs plateformes et une trentaine d'organisations), les bailleurs (intervenant sur le foncier, le développement rural et l'environnement), les gestionnaires d'aires protégées (organisés pour l'occasion en réseau) se mobilisent pour demander au ministère chargé du foncier une concertation sur ce projet de loi (lettres, visioconférence). Ils proposent de concert que la loi innove dans la reconnaissance des droits coutumiers (terrains de gestion communautaire) et dans les outils de sécurisation (ne se limiter à l'immatriculation et à la certification et renforcer la décentralisation). La réponse du ministère est que des commentaires peuvent être transmis par écrit et qu'il planifie un atelier. Jusqu'à présent (décembre 2020), la tenue, la nature et le nombre de ces ateliers (de restitution ou de concertation) ne sont pas encore précisés.</p>	
<p><i>Est-ce que le droit « spécial » relatif aux ZES déroge au droit foncier « commun », et si oui, de quelle façon ? Si le droit commun s'applique, est-ce que les ZES soulèvent des questions spécifiques relatives au foncier qui affectent l'application du droit commun, par exemple du fait de la nature des acteurs impliqués, etc. ?</i></p>	
<p>Selon la/les loi(s) en vigueur (sur les ZES, sur le domaine de l'État, sur la PPNT, etc.), les modes de création des zones dédiées ne sont pas censés déroger aux législations foncières en cours – en attendant la loi sur les terrains à statut spécifique. Dans la pratique, les administrateurs chargés de leur création considèrent souvent : i) que les terres sont domaniales et propriété de l'État, ou ii) que les terrains sont déjà titrés au nom de l'État et qu'ils sont ainsi mobilisables. Si l'on se réfère aux expériences passées relatives aux zones d'investissements agricoles, les administrateurs ne prennent pas forcément en compte les réalités de terrain ni la diversité des droits fonciers existants, en partie protégés par loi (les terres PPNT non encore certifiées ; les occupations sur les terrains titrés sont qualifiées de squats, indépendamment de la loi sur la prescription acquisitive ; etc.).</p>	
<p>Pour les ZES, d'après la loi, les terrains doivent relever du domaine de l'État, être immatriculés en son nom puis cédés en bail aux opérateurs. Les terres sont cédées au développeur dans le cadre d'une concession foncière de trente ans, renouvelable. Les terres éligibles sont des terres domaniales, des terres déjà titrées au nom de l'État ou des terres appartenant aux personnes privées. Dans ce dernier cas, les propriétaires peuvent vendre leurs terres à l'État ou en être expropriés pour cause d'utilité publique (et la loi renvoie à celle sur l'expropriation). Une fois en position de tenancier, le développeur peut à son tour céder les terres en bail à des entreprises ZES.</p>	

Critères	Questions clés à se poser
Identification et acquisition des terres	<p>1) Comment les terres utilisées pour la création des ZES sont-elles identifiées ? Par qui et avec qui ? Y a-t-il eu une consultation locale ?</p> <p>Selon la loi sur les ZES, une étude programmatique doit précéder l'étude environnementale de la ZES. Elle doit permettre d'obtenir « un diagnostic du projet de création de ZES dans la zone d'implantation en intégrant les aspects stratégiques et socioéconomiques de la région ». Elle ne précise pas la façon dont le terrain est identifié et classé en ZES.</p> <p>Le projet à Moramanga est trop peu avancé pour qu'on puisse en tirer des enseignements.</p>
	<p>2) A qui appartiennent ces terres avant la création de la ZES (d'un point de vue légal et sur le terrain) ?</p> <p>D'un point de vue légal, la terre peut relever du domaine privé titré de l'État, du domanial ou de la propriété privée (titrée ou certifiée) et préalablement vendue à l'État ou objet d'expropriation. Trois points sont source de questions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les terrains titrés au nom de l'État sont souvent des terrains titrés depuis la période coloniale, abandonnés par les colons à l'Indépendance et souvent valorisés par des exploitations familiales. Rien n'est précisé pour prendre en compte ces occupations ; ; - Le domanial peut inclure des terrains appropriés par les sociétés rurales (espaces de prélèvement des ressources naturelles, pâturages, etc.). - Rien n'est précisé sur les terrains appropriés non encore certifiés, relevant légalement de la PPNT.
	<p>3) Qui va octroyer les droits au développeur (État central, autorités locales ou coutumières, etc.) ?</p> <p>L'État met à disposition le terrain.</p> <p>Le développeur de la zone peut ensuite transférer les terrains par un système de bail.</p>
	<p>4) Qui va être le propriétaire ou locataire emphytéotique de la ZES selon les textes ? Quelle est la durée du bail ? Par quel moyen la zone sera-t-elle enregistrée légalement (immatriculation, etc.) ?</p> <p>Le développeur va être le bénéficiaire du bail accordé par l'État pour une durée de trente ans. Les montants de la redevance annuelle sont censés être élaborés sur la base des coûts minimums (non précisés).</p>
	<p>5) Comment les terres sont-elles négociées ou obtenues auprès des éventuels détenteurs de droits ou usagers ?</p> <p>Le processus est-il soumis au régime d'expropriation pour cause d'utilité publique ou bien à une négociation de gré à gré ? Dans le premier cas, voir les questions sur l'expropriation. Dans le second cas, avec qui le développeur va-t-il négocier, et comment le processus se déroule-t-il en pratique ? Y a-t-il l'obtention d'accord préalable ?</p> <p>Jusqu'à présent aucune ZES n'a été mise en place.</p> <p>L'exemple des ZIA peut permettre de tirer des enseignements.</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>6) Expropriation : dans quelle mesure le régime relatif à l'expropriation se conforme-t-il aux standards internationaux tels que les Directives volontaires relatives aux régimes fonciers de la FAO ? Les parties prenantes telles que les organisations de producteurs, la société civile, etc., doivent-elles être impliquées/consultées dans le cadre du processus de décision (par exemple, sur la délimitation d'une zone) ? Le développeur est-il obligé de réaliser un programme de réinstallation et une EIES ? Si oui, ceux-ci doivent-ils respecter les normes internationales ? Que sont devenues les populations expulsées ?</p> <p>Expropriation : les propriétaires doivent être indemnisés par l'État ou l'opérateur. La réalisation effective de ces indemnités dépend de leur volonté politique. L'évaluation de la valeur des terrains et des indemnités n'est pas systématiquement transparente.</p> <p>Recasement : aucun texte légal ne prévoit le recasement, même celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Seuls des projets menés par des bailleurs – par exemple la Banque mondiale – recommandent l'obligation pour un organisme expropriant de procéder au recasement des expropriés, qu'ils soient propriétaires légitimes ou squatters. Le recasement peut être prévu – ou sollicité – lors de l'EIES. Les seuls cas à notre connaissance sont ceux d'entreprises minières. Les deux plus importantes entreprises du pays, et les plus sous le contrôle de l'État et de la société civile, ont dû opérer des recasements à la suite d'expropriations pour installer des infrastructures.</p> <p>7) Utilité publique : en cas d'expropriation, comment est-ce que la législation et la pratique déterminent si les conditions de l'utilité publique sont remplies ? Est-ce que toutes les ZES sont automatiquement déclarées d'utilité publique ? Est-ce que les ZES font l'objet d'un examen spécifique ? Quels critères sont pris en compte par le gouvernement lorsqu'il déclare qu'une zone est d'utilité publique ?</p> <p>8) Effets indirects : l'expropriation de terres a-t-elle donné lieu à une augmentation de leur valeur ?</p> <p>Pas de capitalisation sur ces dynamiques. Question pas tout à fait claire (augmentation de la valeur bénéficiant au propriétaire à la suite de l'expropriation, ou augmentation de la valeur des terres voisines). Hypothèse – dans le cas malgache et dans un contexte urbain – expropriation pour construire des routes, la valeur des terrains adjacents à la route ont en effet vu leur valeur multipliée par 5 ou 10 (Deprise, 2020).</p>
<p>Compensation et indemnisation</p>	<p>Comment la compensation et l'indemnisation sont-elles fixées ? En cas de bail, quel ajustement annuel ?</p> <p>Qui peut être compensé ou indemnisé (tous les occupants ou seuls les détenteurs des documents légaux) ?</p> <p>Est-ce que compensation et indemnisation sont suffisantes pour rétablir les moyens de subsistance ? Quand est-ce que les fonds seront versés, les nouvelles terres attribuées, etc. ? Selon quels critères sont fixés les taux d'indemnisation ?</p> <p>Qui est chargé d'assurer la compensation et le paiement de l'indemnisation (l'État ou le développeur de la ZES) ?</p> <p>Cf. supra.</p> <p>Dans ce dernier cas, quelles mesures sont prévues si le développeur fait faillite ? Existe-t-il des mécanismes efficaces de recours si les impactés se sentent lésés ?</p>

Critères	Questions clés à se poser
	<p>Pas de mention dans la loi ZES de ce cas de figure.</p> <p>À partir d'exemples de terrains titrés au nom de l'État et cédés en bail à des investisseurs agricoles (ou en plein processus d'immatriculation), il semble que l'État n'est pas outillé pour gérer les situations de faillite ou, simplement, de cessation d'activité de l'investisseur. Le terrain demeure immatriculé (ou en cours d'immatriculation) au nom de l'État. Il n'est pas rétrocédé aux éleveurs et aux agriculteurs qui l'utilisaient auparavant. Le bail ne peut pas être résilié sans une lettre de désengagement de l'investisseur. Pour résilier le contrat, l'administration pourrait – ce qui n'a jamais été fait par le passé – s'appuyer sur l'absence de mise en valeur (obligatoire sur une certaine proportion du terrain selon le cahier des charges associé au contrat de bail – quand il a été rédigé) ou sur l'absence d'acquittement des rentes (fréquent ou en tout cas non recensé dans les registres de l'administration relatifs aux baux).</p>
<p>Droits attribués aux développeurs/entreprises</p>	<p>Quel type de titre d'occupation est délivré aux entreprises opérant dans une ZES ?</p> <p>Elles sont bénéficiaires d'un bail octroyé par le développeur (ou d'une sous-location). L'administration foncière, représentée dans le guichet unique, peut apporter un appui s'il est sollicité.</p> <p>Quels droits seront octroyés au développeur/à l'entreprise (bail, droit d'usage, pleine propriété, etc.) ?</p> <p>Le développeur n'a que des droits d'usage et de gestion et non des droits de propriété. Il a également des obligations d'aménagement. Il peut sous-louer aux entreprises.</p> <p>Si c'est un accès temporaire : durée ? Montant des redevances ? Contreparties en nature ?</p> <p>Durée pour le développeur : trente ans. Durée pour l'entreprise : non précisée dans la loi.</p> <p>Montant des redevances pour le développeur : prix plancher annoncé (exemples de valeur à donner, pour des terrains domaniaux en zone rurale, le montant de la cession en bail est égal à 1/10^e du prix de vente). Montant des redevances pour les entreprises : selon les études de faisabilité, entre 2 et 3 USD/m².</p> <p>L'accès au foncier est-il assorti d'un cahier des charges ? Si oui, par qui est-il élaboré ? Et quelles sont les grandes lignes de son contenu ?</p> <p>Généralement, le contrat de bail est assorti d'un cahier des charges. Dans le cas des ZES, les listes des obligations des développeurs sont précisées dans la loi et pourraient être développées dans les décrets. Idem pour les entreprises.</p> <p>Quelles clauses de résiliation du contrat sur le foncier ? Qu'est-ce qui est prévu en cas de non-mise en valeur, pas d'emploi ? Quel retour au statu quo ante ?</p> <p>Pas d'information dans la loi. Cf supra.</p>

Critères	Questions clés à se poser
Droits des populations affectées	<p>Est-ce que la législation prévoit l'obligation de reconnaître et respecter les droits fonciers légitimes des populations locales ?</p> <p>Vraisemblablement non.</p> <p>Quel est l'état (à titre comparatif) d'évolution de la jurisprudence internationale et autres instruments internationaux protégeant ces droits légitimes ?</p> <p>Les Directives volontaires marquent un engagement fort pour le respect des droits légitimes.</p>
4) Transparence, redevabilité et résolution des litiges	
Mécanismes de résolution des différends	<p>Quels mécanismes de résolution des différends existent concernant la création et la gestion des ZES ?</p> <p>Les institutions chargées du contrôle du respect de la conformité ou des engagements contractuels sont : pour les ZF, l'EDBM ; pour les ZES, l'AZES.</p> <p>De quelles protections pourront-ils bénéficier pour leurs investissements ? Par exemple, est-ce qu'un investisseur jouira d'une garantie en matière d'expropriation (exigence d'une utilité publique, d'une compensation juste et équitable, etc.) ?</p> <p>(Différents exemples soulignent que les entreprises franches étaient parties d'elles-mêmes dans des contextes de crise politique – pas de cas d'expropriation à notre connaissance.)</p> <p>Les règlements par la conciliation sont recommandés avec l'intervention du guichet unique.</p> <p>Conformément à loi sur l'investissement, le règlement des litiges entre les investisseurs nationaux et l'État est soumis aux juridictions compétentes malgaches (sauf accord des parties pour une autre modalité). Le règlement des litiges entre les investisseurs étrangers et l'État, après épuisement des voies offertes en matière de règlement amiable prévu, dépend de différentes institutions internationales⁷⁸.</p> <p>Les différents traités d'investissement (IISD, 2018) passés par Madagascar entre 1962 et 2008 l'ont été avec : l'Afrique du Sud (signé en 2006 mais non encore en vigueur), l'Allemagne (en vigueur depuis le 17 octobre 2015), l'Union économique belgo-luxembourgeoise (en vigueur depuis le 29 novembre 2008), la Chine (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2007), la France (en vigueur depuis le 17 avril 2005), l'île Maurice (en vigueur depuis le 29 décembre 2005), la Norvège (en vigueur depuis le 28 septembre 1967), la Suède (en vigueur depuis le 23 juin 1967) et la Suisse (en vigueur depuis le 7 mai 2015).</p>

⁷⁸ Procédures d'arbitrage : du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ; de l'International Chamber of Commerce (ICC), Paris ; conformément aux accords ou traités bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la promotion des investissements ratifiés par l'État malagasy et l'État du domicile ou de la citoyenneté du requérant ; du Centre d'arbitrage national existant, notamment le Centre d'arbitrage et de médiation de Madagascar (CAMM) ; procédure ad hoc, conformément au règlement d'arbitrage de la Commission des Nations unies pour le droit du commerce international.

Critères	Questions clés à se poser
	<p>Les litiges individuels et collectifs relatifs aux relations du travail sont soumis à la législation sur le travail et doivent privilégier la conciliation.</p> <p>La loi ZES mentionne qu'un investisseur jouira d'une garantie en matière d'expropriation (par exemple, exigence d'une utilité publique) et d'une compensation juste et équitable, etc.</p>
<p>Responsabilité des institutions et transparence</p>	<p>Est-ce que la législation inclut des dispositions relatives à la transparence (droit d'accès et de regard) et à la redevabilité des ZES vis-à-vis des citoyens et de la société civile, au moment du démarrage puis lorsque les ZES seront fonctionnelles ? Qui pourra évaluer leurs bienfaits (ou leurs méfaits) pour en tirer des leçons ? Est-ce que la législation prévoit des mesures en cas de violation par les institutions des droits des acteurs et populations impactées par les zones ?</p> <p>Le développeur doit faire un rapport annuel à destination du guichet et de l'agence nationale. Il n'est pas précisé que ce rapport ou une partie des informations puissent être rendu publics. Rien n'est dit sur des mécanismes de mise en transparence des activités au sein de la ZES, ni sur les mécanismes d'évaluation autres que ceux menés par les guichets et l'AZES (qui relèvent plus d'indicateurs de suivi que de processus d'évaluation).</p> <p>L'autorité nationale peut sanctionner un développeur, un guichet unique ou un opérateur qui ne respecte pas ses obligations. La nature des sanctions administratives va jusqu'au retrait de l'agrément.</p> <p>Pas de mention de situation prévoyant la violation des droits des populations impactées.</p> <p>Dépôt de plainte ?</p>



RÉGARDS SUR LE FONCIER n° 11

Zones dédiées à l'investissement à Madagascar (ZEF, ZII, ZES, ZIA)

Caractéristiques et incidences foncières

Introduction

I. LE CADRE LÉGAL FONCIER POUR LES ZONES D'INVESTISSEMENT

1. Les terres pour créer des zones d'investissement
2. Les voies d'accès au foncier selon les lois foncières
3. Les voies d'accès au foncier selon les textes sectoriels
4. Expropriation et recasement pour les détenteurs de droits

II. ZONES D'INVESTISSEMENT DÉDIÉES AUX ENTREPRISES DE SERVICES ET DE TRANSFORMATION

1. Vue d'ensemble : contexte, définition, objectifs et structure institutionnelle
2. Contenu des différents régimes juridiques
3. Des zones annoncées mais non encore effectives
4. Retour sur la dimension foncière
5. Impacts

III. ZONES D'INVESTISSEMENT DÉDIÉES AUX ENTREPRISES AGRICOLES

1. Vue d'ensemble : contexte, définition, objectifs et structure institutionnelle
2. Régime juridique général
3. Questions relatives au foncier
4. Transparence, redevabilité et résolution des litiges
5. Impacts

Conclusion

Références

Annexe

Fiche pays Madagascar – Cadres régissant les ZES