

Quels enjeux liés à l'arrivée d'investisseurs agro-industriels étrangers en République du Congo ? Contexte agricole et foncier

Mélanie Favrot, Elisabeth Dorier

▶ **To cite this version:**

Mélanie Favrot, Elisabeth Dorier. Quels enjeux liés à l'arrivée d'investisseurs agro-industriels étrangers en République du Congo ? Contexte agricole et foncier. Natures Sciences Sociétés, 2016, Dossier " Réaffectations du foncier : régulation étatique, investissements privés et initiatives citoyennes ", 24 (4), http://www.nss-journal.org/articles/nss/abs/2016/04/nss170001/nss170001.html. 10.1051/nss/2017001 . halshs-01492621

HAL Id: halshs-01492621
https://shs.hal.science/halshs-01492621

Submitted on 20 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Natures Sciences Sociétés, 24, 334-346 (2016)
© NSS-Dialogues, EDP Sciences 2017
DOI: 10.1051/nss/2017001

Disponible en ligne sur :
www.nss-journal.org

Natures
Sciences
Sociétés

Dossier

Dossier « Réaffectations du foncier : régulation étatique, investissements privés et initiatives citoyennes »

Quels enjeux liés à l'arrivée d'investisseurs agro-industriels étrangers en République du Congo ? Contexte agricole et foncier

Mélanie Favrot[1], Elisabeth Dorier[1]

[1] Géographe, Aix Marseille Univ, IRD, LPED, Marseille, France

Mots-clés :
agrobusiness ;
République du Congo ;
sécurité alimentaire ;
réforme foncière

Résumé – À l'heure où l'agriculture familiale est présentée par les institutions internationales comme le meilleur moyen pour garantir les sécurités alimentaire et foncière, il convient de discuter des enjeux relatifs à l'arrivée d'agro-industriels étrangers investissant dans le foncier agricole en Afrique subsaharienne. Pour cela, nous revenons dans un premier temps sur les situations agricole et alimentaire de la République du Congo. Ces situations justifient, selon le gouvernement congolais, le choix de faire appel aux investisseurs privés étrangers pour diversifier, grâce à l'agriculture, une économie de rente pétrolière. L'objectif du gouvernement est de diminuer la facture alimentaire et essayer d'assurer la sécurité alimentaire du pays. Dans une seconde partie, nous revenons sur l'étude de la réforme foncière. En effet, l'arrivée d'investisseurs étrangers sur des terres agricoles interroge sur l'accès à la terre, la stratégie du gouvernement pour les attirer et la sécurité des propriétaires fonciers coutumiers.

Keywords:
agribusiness;
Republic of Congo;
food security;
land law reform

Abstract – What issues do the arrival of foreign agribusiness investors in the Republic of Congo raise for the agricultural and land situation? At a time when international organizations view family farming as the best way to ensure food and land security, issues related to the arrival of foreign agribusiness investors in farmland in sub-Saharan Africa need to be examined. In this paper we focus on the case of the Republic of Congo. First we studied the country's agricultural and food situation, which according to the Congolese government justifies their decision to appeal to private foreign investors in order to diversify a rent economy based on oil through agricultural development and hence to cut down the food bill and attempt to ensure the country's food security. The second part of the study examines the land law reform. The arrival of foreign investors in farmland raises the issues of access to land, the government's strategy for attracting them and the safety of customary landowners.

La sécurité alimentaire en Afrique : quel rôle pour l'*agrobusiness*[1] ?

Depuis 2005, une importante fluctuation des prix des denrées alimentaires de base, particulièrement à la hausse pour les céréales et les oléagineux, est observée par l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO, 2011) : « Entre 2005 et 2008, les prix

[1] Ces travaux sont menés au sein de l'axe TRAMES du LPED, AMU-IRD par le Pr E. Dorier, qui étudie les évolutions de la République du Congo depuis 1985, et par M. Favrot dans le cadre de sa thèse de doctorat de géographie en cours (« Investissements fonciers étrangers en Afrique, accaparement ou facteur de développement ? Les paradoxes de la République du Congo », co-direction par E. Dorier et L. Cambrézy).

Auteur correspondant : M. Favrot, m.favrot@gmail.com

Voir dans ce numéro les autres contributions au dossier « Réaffectations du foncier : régulation étatique, investissements privés et initiatives citoyennes ».

mondiaux des produits alimentaires de base ont atteint leur plus haut niveau depuis 30 ans. » Des pays fortement dépendants des importations alimentaires se sont retrouvés en difficulté pour approvisionner leur population, mettant leur sécurité alimentaire en péril, ce qui démontre le danger d'une trop grande dépendance vis-à-vis des marchés internationaux (FIDA, 2011). Afin de développer une stratégie visant à venir en aide aux plus fragiles, la FAO a mis en place en 2007 l'initiative sur la flambée des prix des aliments. Elle a été rejointe par la Banque mondiale (BM), le Groupe de la Banque africaine de développement (BAD), le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad). À l'échelle de l'Afrique, le Nepad fixe le cadre stratégique de l'Union africaine pour le développement socioéconomique du continent selon six thématiques, la première étant l'agriculture et la sécurité alimentaire. Ses objectifs sont établis dans le Programme détaillé du développement de l'agriculture africaine (PDDAA). L'un des objectifs pour 2015 était que chaque pays africain connaisse une croissance de 6 % dans le secteur agricole, l'agriculture étant désormais considérée comme un moyen de développement devant permettre le renforcement de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté (BAD, 2010). La République du Congo est entrée dans le programme, qui vient d'être prolongé de dix ans par la déclaration de Malabo, soit jusqu'en 2025 (Nepad, 2014).

Les institutions internationales invitent au renforcement des investissements tant privés, à travers l'*agrobusiness*, que publics, puisque les pays se sont engagés à investir 10 % des dépenses publiques dans l'agriculture (Nepad, 2014). Selon Zoundi *et al.* (2005), le concept économique d'*agrobusiness* se définit en opposition à l'agriculture familiale et « fait référence aux exploitations dont la logique de production est orientée vers le marché. Ce type d'exploitations utilise généralement d'importants capitaux et entretient des liens étroits avec les chaînes d'approvisionnement en intrants, de transformation et de marketing ou est même impliqué dans ces activités ». Un ensemble d'institutions internationales a rédigé un programme cadre pour l'initiative pour le développement de l'*agrobusiness* et des agro-industries en Afrique ID3A (Union africaine *et al.*, 2010). La FAO elle-même[2] fait l'éloge de l'*agrobusiness*[3] où « les méthodes de production et de distribution traditionnelles sont remplacées par des réseaux mieux planifiés et mieux coordonnés regroupant les entreprises agroalimentaires, les agriculteurs, les détaillants et autres acteurs de la chaîne de distribution ». C'est ainsi que certains attendent « théoriquement, [de] l'*agrobusiness* [qu'il contribue] au développement des campagnes africaines et à la sécurisation de l'approvisionnement alimentaire des populations rurales et urbaines » (Brondeau, 2014).

L'agriculture en Afrique était, depuis le milieu des années 1980, un secteur d'activité peu attractif pour les investisseurs internationaux (Gabas, 2011), mais l'envolée spéculative des prix agricoles a suscité une accélération des investissements dans un secteur agricole longtemps négligé par les bailleurs de fonds comme par les gouvernements nationaux (Laroche Dupraz et Postolle, 2010 ; Brondeau, 2014). C'est dans ce contexte que le phénomène des acquisitions foncières à grande échelle a connu une croissance considérable (Anseeuw *et al.*, 2012b), même si cette tendance semble aujourd'hui se ralentir[4].

Les pays d'Afrique sont les principales cibles de ces acquisitions foncières agricoles à grande échelle, comme le montre la *Land Matrix*, initiative qui suit le phénomène depuis 2000. Les profil et origine des investisseurs sont divers : fonds de pension, multinationales ou encore États (Anseeuw *et al.*, 2012a). L'arrivée de ces nouveaux acteurs étrangers réclamant pour leur activité plusieurs centaines, voire plusieurs milliers, d'hectares de terres agricoles en Afrique, dans des pays aux législations foncières en mouvance, a remis à l'ordre du jour les enjeux fonciers (Burnod et Tonneau, 2013).

Les terminologies désignant ce phénomène sont multiples : investissements étrangers, acquisitions foncières à grande échelle, accaparements fonciers, etc. L'expression « accaparement de terres » est une traduction littérale de l'expression *land grab* ou *land grabbing*, couramment employée en anglais pour désigner le phénomène des « acquisitions massives de terres » (Chouquer, 2012). L'utilisation fréquente de certaines expressions comme « accaparement foncier » ou « appropriation » sous-entend des conséquences négatives liées à l'insécurité foncière et sociale menaçant les droits et les moyens de subsistance des ruraux pauvres dans les pays du Sud, avec comme conséquence l'augmentation de leur fragilité (Cotula, 2012 ; Cotula *et al.*, 2009)[5] et l'apparition de tensions et de conflits (Brondeau, 2010 ; Durand-Lasserve et Le Roy, 2012 ; Hall, 2012 ; Merlet, 2012). D'autres approches s'interrogent sur les opportunités

[2] Rapport FAO. 2016. Public–private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences, Rankin, M., Gálvez Nogales, E., Santacoloma, P., Mhlanga, N. & Rizzo, C. Rome, Italy. http://www.fao.org/3/a-i5699e.pdf.

[3] En effet, cela est en contradiction avec la promotion de l'agriculture familiale faite par la FAO en 2014, où celle-ci l'affichait comme « indissociablement liée à la sécurité alimentaire… et moyen de stimuler l'économie locale ». http://www.fao.org/family-farming-2014/fr/

[4] http://www.landmatrix.org

[5] C'est-à-dire, comme le soulignent Cotula *et al.* (2009), en « *créant des risques comme la perte de l'accès à la terre pour les populations locales, la destruction des entreprises locales et les impacts sur l'environnement* ». Traduction de l'auteur.

potentielles de développement de l'agriculture et d'amélioration de la sécurité alimentaire pour les pays cibles, grâce à l'apport de capitaux et au renforcement des capacités découlant de nouveaux investissements dans le secteur agricole, longtemps négligé par l'aide publique au développement (Gabas, 2011).

Parallèlement à l'envolée mondiale des investissements étrangers dans l'agriculture, plusieurs réformes foncières ont été mises en place sur le continent africain. Cette thématique foncière est l'objet de nombreuses études soulignant souvent les enjeux de « sécurisation foncière » à travers la « titrisation », c'est-à-dire le passage d'un système traditionnel de droit coutumier[6] à un système dit « moderne » de propriété privée formalisée par le titre de propriété délivré par l'administration publique (Durand-Lasserve et Le Roy, 2012). Cette transition libérale, menée sous la pression des institutions internationales, peut être considérée comme une « révolution copernicienne inéluctable » (Bouquet, 2016 ; Lallau et Langlade, 2005) entrainant notamment un passage du communautaire ou collectif au privé et à l'individuel (Lavigne Delville, 2010).

Les tensions foncières en Afrique ont longtemps été étudiées au prisme des relations entre droits coutumier et moderne, des relations villes-campagnes, des réformes et codes fonciers, de l'extension des surfaces cultivées et de la pression démographique. Or, depuis une décennie, les tensions foncières prennent une dimension nouvelle, du fait de leur inscription dans la mondialisation, où la terre est une marchandise, faisant l'objet de transactions qui échappent aux populations paysannes (Durand-Lasserve et Le Roy, 2012). Des contestations par les populations locales ont vu le jour dans certains pays dans lesquels l'État a concédé des terres qui, faute d'avoir été enregistrées depuis la réforme foncière, sont considérées comme faisant partie de la réserve foncière de l'État. Depuis les indépendances, cette présomption de domanialité joue un rôle décisif et parfois controversé dans de nombreux pays. Cela a récemment été le cas du projet palmiste de Daewoo à Madagascar (Jung *et al.*, 2008), au sujet duquel les contestations ont fini par faire tomber le président Ravalomanana (Burnod, 2016). La question qui demeure est donc celle de savoir quelles structures agricoles sont les mieux à même d'assurer la sécurité alimentaire nationale, voire la souveraineté alimentaire : agriculture familiale ou *agrobusiness*.

Le processus d'accaparement des terres suscite donc à ce stade un grand nombre de questions liées à la sécurisation foncière (Brondeau, 2014) et au développement rural (Burnod et Tonneau, 2013). Ces débats, parfois polémiques, reflètent la diversité des postures idéologiques (plus ou moins libérales), mais aussi celle des situations et enjeux propres aux contextes législatifs et géopolitiques dans lequel il s'inscrit. Il y a un réel besoin de retours d'expériences et d'analyses empiriques approfondies sur cette thématique, et c'est ce à quoi cet article se propose de contribuer. À travers l'étude des contextes agricole et foncier de la République du Congo, nous montrerons comment les investissements étrangers s'insèrent dans l'agriculture.

En République du Congo, le dispositif de concession n'est pas nouveau : à l'époque coloniale existaient des compagnies concessionnaires dirigées par des investisseurs étrangers (Coquery-Vidrovitch, 1972). Mais sa réactivation, suite à la période socialiste est récente, encore marginale, et intervient suite à une initiative gouvernementale (Favrot, 2016). L'État mise sur les investissements étrangers pour assurer l'autosuffisance alimentaire, développer et industrialiser son agriculture et diminuer la pauvreté (ministère de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'Intégration, 2012). Un inventaire réalisé sur le terrain en 2014[7] (Tableau) nous a permis d'identifier et d'enquêter sur un ensemble de cinq projets agro-industriels menés par des investisseurs étrangers privés[8], déjà installés et productifs, prévoyant de cultiver au minimum 10 000 hectares (ha) chacun. Ces projets, répartis sur l'ensemble du territoire, comprennent des élevages bovins, des cultures de céréales, des plantations de cacaoyers et de palmiers à huile dans différents départements du pays. Nous avons rencontré les dirigeants de ces projets, des employés ainsi que les populations locales[9]. Nous avons également rencontré des hauts fonctionnaires du gouvernement au ministère de l'Agriculture, au ministère des Affaires foncières et des représentants au Congo des institutions internationales (FAO, PAM, etc.).

Dans la première partie, il importe de souligner que le déclin agricole au Congo est ancien. La combinaison du sous-peuplement, de l'exode rural, de l'accès à la rente pétrolière depuis 1974 et d'une économie dirigée a achevé la déstructuration de l'agriculture paysanne (Guichaoua, 1989). Les importations furent le recours de l'État pour approvisionner les marchés urbains. Face à la fluctuation des prix pétroliers et dans le cadre du Plan national de développement, la présidence de la Répu-

[6] Nous utiliserons le terme « droits coutumiers » tel que Rey (2011) le définit : « *les droits fonciers locaux, fruits d'une évolution empirique lente des modes de régulations en fonction notamment de normes sociales locales et régis par les pouvoirs locaux, sans présager de leur capacité à s'adapter à des facteurs exogènes aux communautés concernées* ».

[7] Séjour de terrain réalisé par Mélanie Favrot dans le cadre de son doctorat de géographie en cours au LPED, AMU-IRD.

[8] Derrière ce terme, nous entendons firmes ou individus et nous excluons les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les fonds publics étrangers.

[9] Nous avons mené 65 entretiens semi-directifs, visité sept exploitations et huit villages alentour.

Tableau. Entreprises agro-industrielles actives lors du travail de terrain réalisé en 2014.

Nom de l'entreprise	Origine	Localisation	Statut antérieur des terres concédées	Durée du contrat d'autorisation	Superficie officielle en 2014 (ha)	Superficie cultivée lors du passage (ha)	Type de culture	Nombre d'employés congolais tâcherons	Nombre d'employés congolais permanents
1-TODI RIVERS FARM	Afrique du Sud	Malolo II	Ferme d'État à l'abandon	25 ans renouvelable	40 000	2 500	Maïs ensilage, soja	27	5
2-ATAMA PLANTATION	Malaisie	Makoua (Yengo Mambili)	Forêt et savane non exploitées		180 000	4 000	Palmier à huile		150
3-ASPERBRAS	Brésil	Mouindi	Ranch d'État à l'abandon		40 000	125	Maïs ensilage, élevage bovin, canne à sucre	14	3
4-TOLONA	Espagne + France	Loudima	Ranch d'État à l'abandon		20 000	200	Maïs ensilage, soja	100	30
5-ECO OIL ENERGY	Congo	Ouesso (Kandeko), Mokeko	Plantations d'État à l'abandon		50 000	60	Palmier à huile	200	100
Total					**390 000**	**6 915**		**541**	**338**

blique a fixé la relance de l'agriculture comme priorité pour diversifier l'économie et accélérer sa croissance (ministère de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'Intégration, 2012). Pour ce faire, l'État a choisi de confier le renforcement du secteur agricole à des investisseurs étrangers. Parallèlement, il s'est engagé dans une réforme foncière. Dans la seconde partie, à partir de nos observations, entretiens et lectures des textes de la législation foncière, nous montrerons des contradictions au sein des lois foncières entre reconnaissance des droits coutumiers et domaine de l'État. Ce flou juridique pourrait fournir le terreau à des conflits futurs. Nous analysons ici en détail l'appareil législatif congolais encadrant l'accès au foncier ainsi que les mécanismes particuliers d'acquisition des terres agricoles par les investisseurs étrangers que nous avons suivis. Enfin, nous décomposons les différentes étapes d'accès au foncier par ces différents investisseurs et leur arrivée sur le terrain.

Contexte congolais : des campagnes vides et une agriculture congolaise déstructurée

Comment expliquer le choix du gouvernement congolais de faire appel à des investisseurs étrangers pour dynamiser le secteur agricole ? La situation agricole spécifique du Congo résulte de l'imbrication de plusieurs facteurs historiques. Elle est l'héritage du sous-peuplement qui caractérise ce pays depuis des décennies, de la traite des esclaves, puis des épidémies et des déplacements forcés de population pendant la période coloniale (Sautter, 1966 ; Coquery-Vidrovitch, 1972). Le pays compterait aujourd'hui environ 3,7 millions d'habitants sur une superficie de 342 000 km^2 (dernier recensement national de 2007)[10]. La population est très inégalement répartie sur le territoire, avec de vastes régions quasi vides (moins de 10 habitants au km^2) et un taux d'urbanisation très élevé (pour l'Afrique subsaharienne), de plus de 62 % en 2007 (Centre national de la statistique et des études économiques, 2007). La majorité des Congolais (54 %) sont concentrés dans les deux mégapoles, Brazzaville (1 373 382 habitants en 2007) et Pointe-Noire (715 334 habitants en 2007), ce qui constitue un défi pour la sécurité alimentaire. Depuis les années 50, les migrations vers les villes se poursuivent et rien n'a enrayé l'exode rural.

Pendant la période coloniale, puis après l'indépendance, plusieurs initiatives ont perturbé le rapport des paysans aux terres cultivables. L'administration coloniale a imposé ou suscité des déplacements de villages le long d'axes de communication et délégué la mise en valeur des ressources de certains périmètres à des compagnies concessionnaires dirigées de manière parfois brutale par des investisseurs étrangers. Plusieurs ont ensuite fait faillite, en raison des faibles rendements et des difficultés d'écoulement des productions (Coquery-Vidrovitch, 1972).

À partir de 1963, la période socialiste[11] transforma certaines de ces concessions en fermes d'État. Celles-ci furent un échec, pour les mêmes raisons que le système des concessions n'avait pas fonctionné. Cet échec s'explique aussi par le parachutage à la tête de ces fermes de hauts fonctionnaires de Brazzaville, déconnectés de l'agriculture, accentuant le déclin du monde rural (Bonnafé, 1968 ; Soret, 1972). Divers projets de développement coopératif, ainsi que le plan quinquennal de 1982 à 1986, expérimentent ensuite d'autres stratégies de rupture devant moderniser le monde agricole. Pour André Guichaoua (1989), cette politique de grands projets et de contrôle étatique central abandonnant l'agriculture paysanne a contribué à la « liquidation » de cette dernière. En effet, les investissements ont surtout entrainé l'augmentation de la masse salariale dans le secteur agricole de l'État (ranchs et plantations) et dans des structures d'encadrement du ministère de l'Agriculture qui ont délaissé le monde paysan. L'enclavement rural persistant, le manque d'outillage des petits agriculteurs et le carcan des monopoles étatiques en matière de commercialisation ne leur permettaient pas de concurrencer les importations de produits alimentaires. Celles-ci ne semblaient pas poser problème, puisque la hausse des prix du baril sur le marché mondial a conduit à une croissance économique soutenue sur cette période, engendrant des augmentations de salaire dans la fonction publique ou les entreprises d'État de deux à dix fois supérieures aux revenus agricoles, accentuant ainsi l'exode rural (Dorier-Apprill, 1993).

Les réformes d'ajustement structurel lancées dès la fin des années 80, avec la libéralisation brutale du commerce agricole (sans accompagnement) et le désengagement de l'État (par exemple dans le domaine de la voirie rurale) ont brusquement souligné, puis accentué la détérioration du système. L'enseignement technique agricole, qui n'a jamais été prioritaire, est aujourd'hui délabré et l'ensemble du secteur agricole manque de personnel qualifié (Dorier *et al.*, 2011 ; Sofreco et Cérape, 2012a).

Les guerres civiles successives de 1993 à 2003 ont déstructuré le pays et le secteur agricole et ont vu des milices se livrer au pillage ainsi que des déplacements forcés de populations dans les zones de production au sud (Bazenguissa-Ganga, 1998 ; Dorier-Apprill, 2000). Ces périodes ont toutes deux aggravé un exode rural déjà massif et une déstructuration territoriale, notam-

[10] Le dernier recensement de 2007 a répertorié 3 697 490 Congolais.

[11] Socialisme dit bantou sous Massemba Débat (1963 à 1968) et socialisme scientifique sous Marien Ngouabi et du Parti Congolais du travail (1968 à 1991).

ment dans certaines zones particulièrement touchées par les conflits (Moukoko, 1999 ; Dorier *et al.*, 2011 ; Dorier et Mazurek, 2015 ; Joncheray, 2013).

La forme d'agriculture actuellement pratiquée par les paysans congolais est toujours majoritairement une agriculture extensive sur brûlis en savane ou en forêt. Schématiquement, le cycle comprend une mise en culture vivrière mixte de deux ans suivi de cinq à dix ans de jachère selon le degré d'occupation du sol (Guichaoua, 1989 ; Dorier *et al.*, 2011). Malgré une faible utilisation des sols, la fertilité de ceux-ci diminue. Hormis dans quelques régions des bassins vivriers urbains, plus innervées par des initiatives d'appui à l'agriculture paysanne, par exemple dans le Pool sud, près de Brazzaville (FIDA, 2012 ; Dorier et Mazurek, 2015), la faible utilisation d'intrants et d'outillage, la distance entre lieux d'habitation et parcelles cultivées et la faiblesse des voies de communication empêchent la mise en place d'apports pour enrayer cette détérioration.

Selon un état des lieux du secteur agricole par département cofinancé par la BAD, « seulement 2 % des dix millions d'hectares de terres arables et de pâturages sont exploités » (Sofreco et Cérape, 2012a). Parallèlement, selon le Cadre de programmation pays (CPP) 2013-2016 de la FAO sur le Congo (FAO, 2012), la contribution du secteur agricole au PIB n'a cessé de diminuer depuis 50 ans, passant de 27 % dans les années 1960-1970 à 12 % en 1980, puis à 10 % en 1994, pour se situer à 6 % en 2012. La faiblesse du secteur agricole se manifeste par l'importance de ses importations alimentaires. Le Congo est un pays à lourd déficit vivrier (FAO, 2012). Le coût de ces importations est élevé pour les consommateurs[12] et la dépendance vis-à-vis des revenus du pétrole apparaît de plus en plus risquée en raison des fortes variations du prix du baril.

Or le secteur agricole est déstructuré et le personnel qualifié fait défaut, tout comme les investissements. La part du budget de l'État consacré à l'agriculture reste faible, 1,66 % en 2008 (Sofreco et Cérape, 2012a). C'est aux investisseurs étrangers que l'État décide de faire appel : leurs projets agro-industriels sont supposés engendrer un renforcement des capacités autant que de la productivité (Sofreco et Cérape, 2012b). Les investisseurs étrangers sont sensés amener avec eux des machines agricoles de haute technologie (parfois à téléguidage satellite) et des connaissances techniques qu'ils doivent partager avec les Congolais, selon les termes des contrats qu'ils passent avec l'État. Telles sont les raisons avancées par le gouvernement pour expliquer son choix (entretien réalisé en 2014 avec des agents de l'État). Mais l'accès à ces terres agricoles est-il bien encadré ?

[12] Notamment pour les Congolais, car le coût des importations se répercute sur les prix finaux : au marché, les prix sont très élevés.

Les lois foncières, contradiction ou absence d'application de la réforme ?

Comme de nombreux pays d'Afrique, le Congo, sous l'incitation des institutions internationales, continue de mettre en place une réforme foncière en vue d'instaurer une titrisation des terres. Cette réforme, tout comme celle de son voisin la République démocratique du Congo (RDC), s'est faite en plusieurs vagues depuis son indépendance jusqu'à aujourd'hui (Lallau et Langlade, 2005). Le Congo n'est pas une exception en matière de coexistence entre législation officielle et pratiques locales (dites coutumières). Nous retraçons ici les différentes étapes de la réforme foncière au Congo.

En République populaire du Congo, de 1973 jusqu'en 1992, puis en République du Congo à partir de 1992, les huit Constitutions rédigées depuis l'Indépendance avaient consacré la terre comme propriété de l'État. La Constitution de 1973 institue que « sur toute l'étendue du territoire de la République du Congo, la terre est propriété du peuple ». Pourtant, comme le souligne André Guichaoua (1989), « les terres ne sont jamais libres » et dans certaines régions, les « gestionnaires » de terres perçoivent des « rentes » et deviennent de « véritables propriétaires fonciers ». C'est ainsi que la loi 52/83 du 22 avril 1983[13] abolit (à nouveau) les titres fonciers antérieurs ainsi que les droits fonciers coutumiers. Toute terre du domaine populaire rural est gérée par l'État, institution du peuple, et se subdivise en terres collectives et terres de modernisation. Elles sont attribuées par voie d'autorisation d'exploiter délivrée par une autorité compétente. L'occupation est gratuite pour les premières, tandis qu'une redevance doit être versée dans le cas des terres de modernisation[14]. Toutefois, exceptionnellement, dans le cadre de projets jugés d'utilité publique, l'État peut promulguer au sein d'une loi une autorisation expresse d'occuper, un bail emphytéotique ou un contrat de location (loi 52/83).

La réforme foncière au Congo peut se décomposer en trois temps. D'abord avec l'avènement officiel de la propriété privée, qui remonte à l'année 2000, via l'article 10 de la loi 17-2000[15] portant sur le régime de la propriété foncière. Cet article abroge toutes les dispositions antérieures. Il précise que tout fonds de terre doit être immatriculé. L'immatriculation doit être effectuée dans les trois mois qui suivent l'attribution d'un permis d'occuper (délivré par l'autorité municipale). Les ayants droit

[13] Loi 52/83 (22 avril 1983). *Code domanial et foncier en République Populaire du Congo.* Parlement. République du Congo.

[14] L'autorisation d'exploiter des terres de modernisation est accordée de préférence à des collectifs plutôt qu'à des individus.

[15] Loi 17-2000 (30 décembre 2000). *Code Général des Impôts.* Parlement. République du Congo.

peuvent réclamer l'immatriculation de leurs biens fonciers auprès du conservateur des hypothèques et de la propriété foncière. Après le bornage par les services du cadastre ou un cabinet de géomètres, un titre foncier est délivré, si personne n'a fait opposition à la publication[16] (article 37 de la loi 17-2000). Le titre foncier est obligatoire. Il annule tous titres et purge tous droits antérieurs non mentionnés dans le registre de la propriété foncière (article 10 de la loi 17-2000). Il est définitif et surtout inattaquable, même par celui qui pourrait se prévaloir d'une prescription acquisitive (article 13 de la loi 17-2000).

La réforme foncière se poursuit en 2002. L'article 17 de la Constitution de 2002[17] garantit le droit de propriété et de succession, la terre appartient aux ayants droit. Puis en 2004, elle tente de concilier droit foncier coutumier et propriété privée. La loi 10-2004[18] sur les principes généraux des domaines applicables aux régimes domaniaux et fonciers établit le domaine rural comme propriété de l'État, exclusion faite d'un périmètre autour des villages. Elle reconnaît aussi les droits coutumiers, à condition que les ayants droit, c'est-à-dire les propriétaires terriens[19], fassent les démarches d'immatriculation des terres afin d'obtenir des titres de propriétés. « Outre les droits relevant de la législation moderne, le régime foncier garantit la reconnaissance des droits fonciers coutumiers préexistant non contraires ou incompatibles avec des titres dûment délivrés et enregistrés » (loi 10-2004). Un premier flou apparait ici dans la législation qui laisse supposer que la propriété coutumière est reconnue tant qu'un tiers ne lui oppose pas un titre de propriété. Sans reconnaissance officielle, les populations disposent d'un droit d'usage informel ou d'un permis d'occuper (entretien réalisé en 2014 avec un agent de l'État). Mais les dispositions combinées des articles 10 de la loi 17-2000 et du 1er article du décret n°2006-257 du 28 juin 2006[20], fixant à titre exceptionnel les modalités de transformation des titres précaires de propriété en titres fonciers, font du droit d'usage un titre précaire, susceptible d'être combattu par une preuve contraire. Ce droit d'usage peut se mettre en parallèle avec d'autres documents tels que l'autorisation provisoire d'occuper, l'arrêté ou le décret d'attribution et le certificat provisoire de propriété établi par la commission *ad hoc* de reconnaissance des droits fonciers coutumiers[21] (Egis International et Technip-Congo, 2015). Dans l'éventualité de terres immatriculées, la loi 11-2004[22] prévoit que si un projet est jugé d'utilité publique (comme le renforcement de la sécurité alimentaire et la dynamisation du secteur agricole du pays par exemple), des déguerpissements ou expropriations avec indemnisations peuvent avoir lieu pour laisser la place aux projets agro-industriels. Toutefois, cette loi n'est pas spécifique au Congo, elle existe même en France.

Dernier temps de la réforme foncière : 2008. La loi 25-2008[23] sur le régime agrofoncier stipule que l'État détient le domaine rural. Mais parallèlement, elle réaffirme que l'immatriculation des terres est obligatoire. Précisant toutefois que l'immatriculation des terres, objet des droits fonciers coutumiers, n'est obligatoire qu'à condition d'une mise en valeur dûment constatée par les services compétents. Dans le cas de non mise en valeur d'une terre rurale, la terre rentre automatiquement dans le domaine de l'État.

Toutes ces lois sont contradictoires. D'abord parce qu'elles reconnaissent le droit de propriété privé, tout en instituant le domaine rural comme domaine public. Ensuite parce qu'elles garantissent les droits fonciers coutumiers, tout en rendant l'immatriculation des terres obligatoires. Le tout sans code d'urbanisme. Il aurait fallu circonscrire le domaine rural de l'État, or aujourd'hui « l'État ne sait même pas ce qu'il a » (entretien réalisé en 2014 avec un agent de l'État). La volonté derrière la réforme foncière de 2008 était que chaque ayant droit réclame son titre de propriété auprès des commission *ad hoc* de reconnaissance des droits fonciers coutumiers afin de pouvoir établir une carte des terres « disponibles ». L'objectif final étant de rendre toute terre fiscalisable. Mais ces démarches d'immatriculation par les ayants droit n'ont été faites qu'aux abords des grosses agglomérations. C'est-à-dire là où la pression foncière est importante et où la terre a de la valeur marchande. Une autre raison expliquant le peu d'immatriculation est que les commissions départementales n'ont pas été créées ou bien pas dotées en personnel.

[16] Dans le journal officiel ou dans un journal d'annonces légal.

[17] Constitution du 20 janvier 2002. Parlement. République du Congo.

[18] Loi 10-2004 (26 mars 2004). Parlement. République du Congo.

[19] Terme usuellement utilisé au Congo en référence au droit coutumier désignant les personnes rattachées aux terres du clan. Leur étendue est connue des chefs coutumiers ou chefs de terre, appelés « Mfumu Nsi » par les Lari-Bacongo, et « Ngantsié » par les Téké. Les chefs étaient chargés de l'attribution des terres aux membres de leur collectivité ou de leur lignage selon les besoins de ceux-ci (Ofouémé-Berton, 1996). Les « propriétaires terriens » s'estiment, selon leur propre représentation, détenteurs des droits légitimes sur ces terres et ne ressentent ni l'envie ni le besoin de faire immatriculer leurs terres.

[20] Décret n°2006-257 du 28 juin 2006. *Fixant à titre exceptionnel les modalités de transformation des titres précaires de propriété en titres fonciers.* Présidence de la République, République du Congo.

[21] Une commission de reconnaissance des droits fonciers coutumiers devait être créée par district et par arrondissement selon le décret 24-2006. Mais elles n'ont pas vu le jour.

[22] Loi 11-2004 (26 mars 2004). *Portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.* Parlement. République du Congo.

[23] Loi 25-2008 (22 septembre 2008). *Portant régime agrofoncier.* Parlement. République du Congo.

Aujourd'hui encore, la législation foncière n'a pas supprimé les droits fonciers coutumiers qui ont fait l'objet d'acquisition et de succession selon les usages et coutumes locaux. Aucun texte législatif ne dénie aux propriétaires fonciers coutumiers le droit de revendiquer leur bien selon les règles du droit foncier coutumier. Deux limites s'opposent à ce droit : l'existence de titres dûment délivrés et enregistrés, contraires ou incompatibles avec les droits fonciers coutumiers, c'est-à-dire le titre foncier et le permis d'occuper. Ou bien encore le caractère d'utilité publique d'un projet.

Les entretiens que nous avons menés sur le terrain, notamment avec des habitants des villages aux alentours des projets d'*agrobusiness* et avec des responsables des ministères de l'Agriculture et des Affaires foncières, ont montré que, dans les campagnes, très peu de gens ont fait immatriculer, voire simplement reconnaître, leurs terres. Cela pour plusieurs raisons. La première réside dans le manque de diffusion de l'information et dans la complexité et le coût des démarches liés à l'absence de commission de reconnaissance à proximité (les commissions par district n'ont pas été créées, lors de notre passage il n'existait qu'un bureau à Pointe-Noire et un bureau à Brazzaville). La seconde est culturelle, puisque les populations ne voient pas l'intérêt et ne ressentent pas le besoin de faire reconnaître leurs terres. Aujourd'hui le statut de la terre du domaine rural est flou : est-ce la terre des propriétaires terriens ou fait-elle partie de la réserve foncière de l'État ? Le manque de clarification du statut des terres rurales constitue un risque de conflits en cas de contestation d'attribution à des étrangers de terres considérées d'une part comme faisant partie du domaine public et d'autre part comme appartenant à des propriétaires terriens. Plusieurs études de cas, au Burundi, au Tchad, en RDC (Ntampaka, 2008), concluent que les risques de tensions liés à ces réformes foncières résident notamment dans la confusion des rôles et l'absence d'application de la réforme foncière (ici le manque de création de commissions de reconnaissance des droits coutumiers) au profit d'une application arbitraire. Le constat, issu de cette historicisation de la réforme foncière au Congo interroge, de la même manière qu'au Mali (Allaverdian *et al.*, 2011). Comment ces réformes peuvent-elles garantir la sécurisation des droits fonciers des ruraux et le développement économique local ?

Conscient de l'échec de la concrétisation sur le terrain de sa réforme foncière, le gouvernement congolais cherche aujourd'hui à la faire appliquer. En coordination avec le Programme des nations unies pour le développement (Pnud), un projet d'appui au renforcement de la gouvernance foncière (Pargf) a été mis en place pour la période 2014-2018, afin de préciser la politique nationale foncière pour « l'amélioration de la contribution du secteur foncier au produit intérieur brut » (Ibara, 2016).

Décomposition des étapes d'accès au foncier agricole par les investisseurs étrangers

La nouvelle vague d'arrivée d'investisseurs étrangers dans l'agriculture en République du Congo date des années 2000, mais leur implantation sur le terrain est bien plus tardive. En effet la durée moyenne des démarches administratives, notamment pour l'identification et l'immatriculation des terres nécessaires à la mise en place de ce type de projets, est de quatre à cinq ans. Nous allons décrire les différentes étapes par lesquelles sont passés les investisseurs que nous avons suivis. Ils ont démarré leurs négociations avec le gouvernement en même temps que celui-ci réalisait la réforme de sa législation foncière prévoyant l'immatriculation des droits fonciers coutumiers. Au vu des difficultés analysées plus haut, les terres concernées par ces projets agro-industriels n'ont pas été immatriculées. Elles rentrent alors dans le cadre de la loi selon laquelle les terres du domaine rural non immatriculées font partie du domaine de l'État.

Ainsi, au sens de l'article 3 de la loi 25-2008 portant régime agrofoncier, ces terres relèvent de droits fonciers coutumiers qui ne peuvent donner lieu à expropriation sans avoir été constatées par une commission *ad hoc* de reconnaissance des droits fonciers coutumiers (Egis International et Technip-Congo, 2015). Mais ces organes représentant les intérêts des habitants au niveau du département et de la commune, suivant l'article 3 du décret n°2006–255 du 28 juin 2006[24] portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe *ad hoc* de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, souffrent de l'inapplication de ce décret car peu de commissions ont vu le jour sur le terrain.

L'accès au foncier s'est globalement déroulé de la même manière pour l'ensemble des projets étudiés. Ces terres, ayant fait l'objet de démarche d'identification par une commission de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, ont été incorporées au domaine de l'État pour celles qui n'en faisaient pas déjà partie. En effet, comme le montre le tableau regroupant les différents investisseurs étudiés, la quasi-totalité des terres étaient d'anciens ranchs ou d'anciennes plantations d'État. L'ensemble des terres a été inséré dans le domaine de l'État, puis une concession de 25 ans à 30 ans renouvelable, sur le modèle des concessions forestières, a été signée entre l'État et la société agricole. L'accord des populations locales n'est pas un prérequis. Par contre, des négociations (antérieures à l'installation des

[24] Décret n°2006-257 du 28 juin 2006. *Portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe* ad hoc *de reconnaissance des droits fonciers coutumiers.* Présidence de la République, République du Congo.

investisseurs étrangers) ont été réalisées avec les « propriétaires terriens », avant que les terres n'aient été formellement ajoutées au domaine de l'État. Les « propriétaires terriens » ne sont pas nécessairement les populations vivant le plus près des parcelles ni forcément celles qui les mettent en valeur le cas échéant.

Le processus d'identification et d'attribution des terres observées confirmé par les différents acteurs est le suivant. Une délégation du ministère de l'Agriculture se rend sur le terrain avec l'investisseur pour identifier des terres. Le « chef de terre » est prévenu pour qu'il prenne contact avec les « propriétaires terriens ». Ensuite, le ministère de l'Agriculture prend contact avec le ministère des Affaires foncières pour vérifier que les terres ciblées ne font l'objet d'aucun titre foncier et peuvent donc être assimilées au domaine de l'État. Quelle que soit la réponse du ministère, titres existant ou non, et selon un compromis entre transmission coutumière et officielle, un montant d'indemnité des propriétaires terriens est fixé et transmis aux investisseurs. Dans la totalité des cas étudiés, aucun titre foncier n'avait été établi auprès d'une autorité. Pourtant, sur recommandation des ministères des Affaires foncières et de l'Agriculture, les investisseurs ont indemnisé les propriétaires terriens. Une fois que tout a été négocié à Brazzaville, les indemnisations des propriétaires terriens se règlent au moment de la cérémonie dite « du vin » (même en l'absence de titres de propriété, le chef de terre faisant foi) : les limites des concessions, les contreparties d'entretien des infrastructures, etc. Les autorités locales, les membres du gouvernement (Agriculture et/ou Affaires foncières), les populations locales et les investisseurs étrangers assistent à cette cérémonie[25], à l'issue de laquelle les parties signent la reconnaissance de cession de terres d'un côté et de mise en valeur de ces terres de l'autre, avec les montants octroyés en dédommagement.

Lors de nos enquêtes de terrain, il ressort d'une manière générale des entretiens avec les populations que celles-ci ne perçoivent pas négativement l'arrivée des projets agro-industriels. Elles mettent en avant les difficultés de trouver un emploi en zone rurale et saluent l'arrivée de potentiels employeurs. Elles espèrent également que les investisseurs rempliront les demandes qui ont été formulées dans le cahier des charges (partie intégrante de tous les contrats que nous avons étudiés). Ces demandes relèvent du rôle régalien de l'État comme l'accès à l'eau et à l'électricité, l'entretien des routes, des écoles et des dispensaires. Elles regrettent toutefois que les attributions de terres aient été réalisées en avance à Brazzaville[17].

Ensuite, si l'entreprise s'est bien installée et a commencé à produire dans l'année suivant l'autorisation provisoire d'occuper, alors le contrat d'autorisation expresse d'occuper des terres de la réserve foncière de l'État peut être signé. Cette autorisation est alors promulguée en tant que loi par le chef de l'État et publiée au journal officiel. Selon un accord tacite avec l'État, les investisseurs étrangers doivent dans un premier temps répondre à la demande alimentaire du pays avant d'exporter toute denrée alimentaire produite sur le territoire national[26] (Favrot, 2012). Le manque de données statistiques[27] ne permet pas de démontrer la contribution de ces agro-industriels étrangers à la sécurité alimentaire du Congo.

Si quasiment aucun conflit n'a encore éclaté, nous avançons l'hypothèse que cela peut s'expliquer en partie par le faible peuplement des campagnes congolaises décrit plus haut (Centre national de la statistique et des études économiques, 2007). Le seul cas de conflit que nous ayons rencontré concernait des habitants et/ou travailleurs situés à proximité de l'implantation d'une entreprise d'exploitation d'huile de palme (entreprise n°2 dans le tableau). Cette entreprise aux capitaux malaisiens est la seule dont les terres ne correspondent pas à une ancienne exploitation d'État. La superficie de 470 000 hectares envisagée au départ a rapidement été revue à la baisse, notamment car le gouvernement n'a pas été capable d'identifier une telle étendue, et atteint aujourd'hui 180 000 hectares. Les terres se situent en partie sur une zone de forêt tropicale, en partie sur une zone de savane, dans les départements de la Cuvette et de la Sangha. Les populations voisines ont commencé à dénoncer l'accaparement de leur terre par l'entreprise après le passage de l'organisation non gouvernementale Rainforest UK. Fin 2013, une plainte a été déposée au tribunal d'Ouesso et une lettre envoyée à la présidence par les populations et par l'ancien sous-traitant (entreprise elle-même aux capitaux malaisiens) en charge du déboisement qui avait été remercié. À la même période, ces acteurs ont organisé des grèves et des manifestations (entretiens réalisés en 2014 avec les ouvriers, les populations vivant à proximité de l'entreprise et les dirigeants de l'entreprise). Le sous-traitant contestait son renvoi et la population la baisse d'activité ayant entrainé une diminution des besoins en main-d'œuvre. Finalement,

[25] Selon le recoupement de récits issus des entretiens réalisés en 2014 avec des hauts fonctionnaires, des investisseurs et les populations vivant à proximité de l'implantation des investisseurs étrangers.

[26] Lors de notre passage, cette obligation était respectée. Pour deux raisons : d'abord parce qu'il y a véritablement des besoins nationaux, ensuite parce que compte tenu des coûts de production liés aux voies de communication et à la difficulté d'approvisionnement en matières premières, les prix de vente ne sauraient être compétitifs sur le marché international.

[27] Le dernier recensement agricole fiable remonte à 1985. Depuis, un recensement agricole appuyé par la FAO a débuté en 2015, mais seule la première phase exploratoire a pour l'instant été réalisée.

le tribunal d'Ouesso n'a pas donné raison aux plaignants. Mais sans sous-traitant pour déboiser, l'entreprise s'est retrouvée bloquée. Elle ne pouvait plus déboiser, alors qu'elle disposait d'une pépinière prête à être plantée. Parmi les entreprises que nous avons ciblées, le cas de celle-ci est particulier. Comme elle devait réaliser une déforestation ainsi qu'une plantation de palmiers à huile, la concession n'était pas une concession de terres agricoles mais une concession forestière. Or à la même période, le Congo s'est engagé dans la préservation de sa forêt tropicale à travers le programme des Nations unies dédié à la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement REDD+. La concession attribuée empiète sur une zone de forêt. Elle est donc en cours de renégociation. Les activités tournent au ralenti, ce qui inquiète la population qui craint que l'embauche ne soit plus d'actualité.

Au sud du pays, dans le département de la Bouenza, nous avons également constaté des mécontentements dans le village de Dihessé[28]. Les revendications sont de plusieurs ordres. D'abord, les promesses correspondant au rôle régalien de l'État, inscrites dans le contrat de l'entreprise Congo Agriculture (dont la concession se situe dans le département du Niari, voisin de la Bouenza) implantée en 2010[29], n'ont pas été tenues, de même que les objectifs d'emploi. Les engagements prévoyaient notamment l'approvisionnement d'un centre de soin et une participation à l'amélioration de l'école. Congo Agriculture, qui regroupait 28 fermiers sud-africains, a fait faillite et a fermé. Une des raisons de cette faillite réside dans le fait que ces fermiers n'arrivaient pas à obtenir des titres de propriété escomptés visant à assurer une nouvelle vie au Congo. Comprenant qu'ils n'en obtiendraient jamais et ne disposant pas des ressources financières nécessaires à la mise en exploitation de la parcelle qui leur avait été attribuée, vingt d'entre eux ont abandonné le projet (Favrot, 2015). Certains de ces fermiers sont restés et ont créé une nouvelle entreprise (l'entreprise n°1 dans le tableau) avec un nouveau contrat et une nouvelle concession de superficie réduite. Les habitants du village de Dihessé, situé à 17 km de l'entreprise, ne sont plus employés par la nouvelle entreprise car pour l'instant, celle-ci ne nécessite pas beaucoup de main-d'œuvre. En effet, les travailleurs du village le plus proche, Malolo II, suffisent à répondre aux besoins actuels. La population de Dihessé n'a pas été tenue informée de la fermeture de Congo Agriculture ni de la création d'une nouvelle entreprise, qui n'aura plus le même cahier des charges[30] à remplir auprès des populations locales[31]. D'autres revendications des habitants de Dihessé portaient sur les conditions de travail trop difficiles et les salaires trop bas (3 000 francs CFA/tâche)[32]. Les travailleurs sont saisonniers (tâcherons), car s'il existe un besoin important en main-d'œuvre pour le dessouchage d'une parcelle ou pour la récolte du maïs, il n'y a pas de besoins importants couvrant l'année entière. Enfin, les habitants de Dihessé dénonçaient l'avancée des Sud-Africains sur leurs propres terres. Or le découpage réalisé par le ministère des Affaires foncières semble avoir été respecté, mais les propriétaires terriens ne l'entendent pas ainsi[32]. Tous ces malentendus créent des tensions et reflètent le manque de communication entre tous les acteurs. Dans ces deux cas, les tensions sont d'abord liées au travail et aux engagements d'amélioration et d'entretien des infrastructures d'éducation ou de santé contenus dans les cahiers des charges. C'est seulement dans le cas de Dihessé qu'elles se sont traduites par des revendications liées au foncier.

Conclusion

Dans cet article, nous nous demandions si les investissements étrangers dans l'agriculture, voulus par le gouvernement congolais pour dynamiser ce secteur, avaient un impact effectif sur la sécurité alimentaire. Compte tenu de l'état actuel du secteur agricole au Congo, il semble que ces investissements pourraient permettre une diminution des importations de certaines denrées (maïs, viande, huile de palme et produits dérivés) conformément aux accords tacites d'approvisionnement du marché national. Il est aujourd'hui difficile de se prononcer sur le succès de ces investisseurs étrangers

[28] Village de plus de 1 000 habitants sur le trajet du Comilog, ligne de chemin de fer partiellement fermée.

[29] Le contrat d'autorisation expresse d'occuper des terres de la réserve foncière de l'État entre Congo Agriculture et l'État, daté de mars 2011, stipule dans l'article 20 du Titre IV que la société devra améliorer les conditions de vie des paysans en construisant et en équipant des dispensaires et pharmacies villageoises, en aménageant des puits et en réalisant des forages, en appuyant la construction et la fourniture en équipement des écoles ou encore en construisant des infrastructures de sport et de loisirs.

[30] Le contrat d'autorisation expresse de la nouvelle société, Todi, était encore en cours de négociation lors de notre dernier séjour au Congo en 2015. Le contenu du cahier des charges, selon les fermiers sud-africains, devrait circonscrire ses activités de développement local au seul village de Malolo II.

[31] Entretiens réalisés en 2014 avec une assemblée d'habitants de Dihessé et avec les fermiers sud-africains.

[32] Le travail à la tâche (une tâche, un montant) utilisé sous la République populaire ne satisfait pas les investisseurs étrangers, peu accoutumés à cette forme de rétribution du travail. Ils le remplacent petit à petit par le travail à la journée. Ce qui n'est pas pour arranger les ouvriers congolais car la rémunération à la journée est du même montant que la rémunération d'une tâche.

récemment implantés. Cependant, on observe que les rendements des premières années de culture sont faibles, alors que les besoins en intrants sont élevés. Pour le maïs par exemple, les rendements sont de moins de trois tonnes par hectare (selon les fermiers sud-africains) quand en Europe on peut atteindre plus de dix tonnes par hectare. Nous l'avons vu, l'une de ces entreprises (Congo Agriculture) a même déjà fait faillite en trois ans. La contribution de ces fermes à la sécurité alimentaire nationale n'est donc pas encore avérée.

En second lieu, nous nous demandions s'il existait des risques de conflits fonciers liés aux investissements étrangers. Depuis des décennies, les campagnes du pays se sont vidées. Actuellement, les conflits fonciers en zone rurale sont ponctuels, mais ils pourraient augmenter si l'État ne facilite pas l'immatriculation des terres relevant des droits coutumiers. Car l'État considère que ces terres non immatriculées et faisant partie du domaine rural lui appartiennent. Il s'arroge donc le droit de les concéder à des entreprises privées pour des projets d'*agrobusiness*. Cette dynamique, non spécifique du Congo, a engendré d'importants conflits dans plusieurs pays, comme à Madagascar dans l'affaire Daewoo ou au Mali (Jung *et al.*, 2008 ; Burnod, 2016 ; Seufert et Hategekimana, 2013). Certes, dans le cas du Congo, la faible durée des concessions, entre 25 et 30 ans, laisse a priori toujours la possibilité à l'État de ne pas les reconduire et de récupérer les terres allouées en cas de nécessité (sans compter que le pays souffre d'un sous-peuplement). Reste à suivre la nouvelle politique de gouvernance foncière que le pays est en train de mettre en place avec le Pnud sur la période 2014-2018 (Ibara, 2016) visant à faciliter les démarches des propriétaires terriens pour faire immatriculer leurs biens.

On peut enfin se demander si la mise en œuvre de ces projets ne questionne pas davantage le modèle de développement du secteur agricole que le risque de conflits fonciers. En effet, ces projets d'*agrobusiness* importent un système économique de nature capitaliste (Neveu, 2012), qui s'écarte tant de l'ancien système dirigiste de la République populaire que du système « traditionnel » déclinant basé sur un ordre communautaire. Avec les faibles rendements des premières années, les investisseurs n'ont, selon eux, pas eu les moyens de développer leur activité comme prévu dans les *Business Plans*, ni de créer les emplois annoncés. Pour certains habitants et agents de l'État, les investisseurs n'ont pas non plus rempli les tâches d'entretien des infrastructures définies dans leur contrat.

Ces projets d'*agrobusiness* bousculent les habitudes agricoles en remplaçant un mode de polyculture itinérant, avec des temps de jachère longs sur de petites superficies, par une monoculture sur des centaines d'hectares. Les engrais et pesticides peu utilisés par les petits producteurs, car inaccessibles financièrement, sont dispensés massivement par ces projets. Si la totalité des terres arables « disponibles » (qui ne prennent pas en compte les terres en jachère) étaient attribuées à des investisseurs étrangers, le modèle d'agriculture extensif serait remis en question. Le risque serait alors de deux ordres : environnemental dans un premier temps, avec impacts sur les sols, phénomènes déjà observés lors des tentatives précédentes de mécanisation intensive et de monoculture, mais aussi social. Dans ce nouveau modèle, la sécurité de l'emploi des ouvriers agricoles n'existe pas, le travail à la tâche tend à disparaître au profit du travail journalier, ce qui est source de tensions. C'est donc ici que résident des sources potentielles de conflits, comme nous l'avons vu dans les deux cas d'études évoqués dans cet article. L'exode rural massif décrit ne serait pas enrayé par l'arrivée de ces fermes agro-industrielles dont les besoins en main-d'œuvre sont faibles.

Au vu des difficultés d'intensification de l'agriculture par les investisseurs étrangers, on se demande si le choix unique de l'*agrobusiness* est suffisant. La FAO a fait de l'agriculture paysanne sa priorité en 2014, arguant de son caractère soutenable et de ses rendements supérieurs à ceux de l'agro-industrie[33]. On peut donc se demander si, au Congo, appuyer conjointement l'agriculture paysanne et les projets d'*agrobusiness* ne permettrait pas de bâtir un secteur agricole solide ayant réellement des objectifs de développement local et d'autonomie alimentaire. Le potentiel reposerait sur la capacité du gouvernement à concéder les terres pour les projets d'*agrobusiness* de manière mesurée afin de conserver une superficie suffisante consacrée à une agriculture paysanne à haute intensité de main-d'œuvre, nécessaire pour nourrir les populations.

C'est d'ailleurs une piste que les bailleurs de fonds suivent pour promouvoir des modèles d'investissement « responsables » : l'AFD pense soutenir le projet cacao de la CIB-OLAM et de la Banque mondiale, ainsi qu'Atama Plantation et Eco Oil Energie dans leurs projets de palmeraies. Ces derniers encouragent les groupes agro-industriels dans la voie du partenariat en conditionnant l'accès aux subventions à l'implication des populations locales, notamment via des contractualisations (Lallau, 2012). C'est ainsi qu'en 2015, les entreprises produisant de l'huile de palme ont décidé de mettre en place des plantations villageoises sous contrat (parallèlement à leurs plantations industrielles) en distribuant gratuitement des plants en échange du rachat des régimes produits. Mais ce système d'agriculture sous contrat qui tend à se diffuser est également discutable (Lallau, 2012), car les petits planteurs disposent d'un faible pouvoir de négociation.

[33] http://www.fao.org/family-farming-2014/fr/

Selon le bilan que nous avons pu établir, les enclaves d'*agrobusiness* liées aux investissements étrangers au Congo, voulues par l'État congolais, ne semblent pas des causes majeures de conflits mais pas non plus des solutions viables, que ce soit sur les plans économique, environnemental ou social. Il conviendrait de mieux inclure l'agriculture paysanne dans une modernisation équilibrée, en misant sur la formation technique et économique des ruraux, et en améliorant les conditions de transport et de commercialisation.

Références

Allaverdian C., Mansion A., Basserie V., Le Roy E., Lavigne Delville P, Papazian V., 2011. Les enjeux de la nouvelle politique foncière rurale au Mali. Une perspective historique, *Foncier & Développement*, 3, 1-7.

Anseeuw W., Alden Wily L., Cotula L., Taylor M., 2012a. *Les droits fonciers et la ruée sur les terres. Conclusions du projet de recherche sur les pressions commerciales sur les terres dans le monde*. Rapport de recherche, Rome, ILC/Cirad/IIED.

Anseeuw W., Boche M., Breu T., Giger M., Lay J., Messerli P., Nolte K., 2012b. *Transnational land deals for agriculture in the global south. Analytical report based on the Land Matrix database.* Bern/Montpellier/Hamburg, CDE/ Cirad/GIGA https://www.oxfam.de/system/files/20120427_report_land_matrix.pdf.

BAD, 2010. *Stratégie du secteur de l'agriculture, 2010-2014.* Rapport du département de l'agriculture et de l'agro-industrie et du département des ressources et politiques opérationnelles, Abidjan, http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Strat%C3%A9gie%20du%20secteur%20de%20l%E2%80%99agriculture%2010-14.pdf.

Bazenguissa-Ganga R., 1998. Les milices urbaines au Congo : la transition démocratique et la dissémination des pratiques de violence, *African Association of Political Science*, 3, 1, 52-69.

Bonnafé P., 1968. Une classe d'âge politique : la JMNR de la République du Congo-Brazzaville, *Cahiers d'études africaines*, 8, 31, 327-368.

Bouquet C., 2016. L'État et la réforme foncière en Côte d'Ivoire : à qui profitera la « sécurisation des terres » ? Communication au colloque *4e Rencontres des études africaines en France*, juillet, Paris.

Brondeau F., 2010. Les investisseurs étrangers à l'assaut des terres agricoles africaines. Réflexions sur le dernier avatar des politiques agricoles post coloniales, *EchoGéo*, 14, http://echogeo.revues.org/12008.

Brondeau F., 2014. Comment sécuriser l'accès au foncier pour assurer la sécurité alimentaire des populations africaines : éléments de réflexion, *VertigO*, 14, 1, http://vertigo.revues.org/14914.

Burnod P., Tonneau J-P., 2013. Le foncier : facteur ou marqueur de l'évolution des agricultures ?, *Cahiers Agricultures*, 22, 1, 4-9.

Burnod P., 2016. Réforme foncière et accueil des investisseurs à Madagascar : l'ambivalence de la politique foncière. Communication au colloque *4e Rencontres des études africaines en France*, juillet, Paris.

Centre national de la statistique et des études économiques, 2007. *Recensement général de la population et de l'habitation de 2007*, République du Congo, http://www.cnsee.org/pdf/rgph2007pd.pdf.

Chouquer G., 2012. *Terres porteuses entre faim de terres et appétit d'espace*, Paris, Actes-sud/Errance.

Coquery-Vidrovitch C., 1972. *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930*. Paris, Éditions de l'EHESS.

Cotula L., 2012. Analysis: Land grab or development opportunity?, *BBC Africa*, http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-17099348.

Cotula L., Vermeulen S., Leonard R., Keeley J., 2009. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. London/Rome, IIED/FAO/IFAD, http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/IFAD%20IIEE%20Land%20Grab%20in%20Africa.pdf.

Dorier-Apprill E., 1993. *Environnement et santé à Brazzaville (Congo). De « l'écologie urbaine » à la géographie sociale.* Thèse de doctorat, Nanterre, Université Paris X.

Dorier-Apprill E., 2000. Le rôle du politique dans la décomposition urbaine et territoriale, le cas du Congo, in *Politiques et dynamiques territoriales dans les pays du sud*, Paris, Les publications de la Sorbonne-prodig, 155-170.

Dorier E., Kinouani R., Morand E., Rouquier D., Fleuret Q., 2011. *Une zone enclavée en situation post-conflit : le district de Kindamba (Pool, République du Congo). Diagnostic territorial et multisectoriel en vue du Projet d'appui au développement communautaire*. Rapport de recherche, LPED et ministère des Affaires sociales de la solidarité et de l'action humanitaire du Congo, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01279960/document.

Dorier E., Mazurek H., 2015. Dynamiques territoriales du post-conflit et de la reconstruction au Congo-Brazzaville, *Hérodote*, 158, 132-159.

Durand-Lasserve A., Le Roy E., 2012. *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050.* Rapport du Comité technique « Foncier & développement » de l'AFD, Paris, BAD/AFD.

Egis International, Technip-Congo, 2015. *Construction de la route de la corniche de Brazzaville et d'aménagements urbains des quartiers de Bacongo et de Makelekele. Programme d'appui aux maraîchers (PAM).* Rapport, République du Congo.

FAO, 2011. Prix des denrées alimentaires de la crise à la stabilité. *Journée mondiale de l'alimentation, 16 octobre*, http://www.fao.org/fileadmin/templates/getinvolved/pdf/WFD_IssuesPaper_FR_lowres.pdf.

FAO, 2012. *Cadre de programmation pays – FAO/CONGO-Brazzaville 2013-2016*. Rapport de la représentation de la FAO, République du Congo, http://www.fao.org/3/a-bp639f.pdf.

Favrot M., 2012. *L'investissement de fermiers sud-africains dans l'agriculture congolaise*. Mémoire de Master, Paris, AgroParisTech.

Favrot M., 2015. Les conflits fonciers, enjeux des projets agro-industriels étrangers en République du Congo.

Communication au colloque *Journées des doctorants du LPED 7ème édition : Les usages du sol : conflit, concertation, conservation*, mars, Marseille

Favrot M., 2016. La stratégie congolaise d'industrialisation de l'agriculture par des investisseurs étrangers. Communication au colloque *3e Journées des jeunes chercheurs en études africaines*, janvier, Paris.

FIDA, 2011. *L'impact de la hausse et de la volatilité des prix des denrées alimentaires sur les populations rurales pauvres*. Rapport, Rome.

FIDA, 2012. *Programme d'appui au développement des filières agricoles (PADEF)*. Document de conception, République du Congo, https://operations.ifad.org/documents/654016/0625de32-1c4d-48ab-aec9-25f9e66f121a.

Gabas J-J., 2011. Les investissements agricoles en Afrique, *Afrique contemporaine*, 1, 237, 45-55.

Guichaoua A., 1989. *Destins paysans et politiques agraires en Afrique centrale. La liquidation du monde congolais*, Paris, L'Harmattan.

Hall R., 2012. The next Great Trek? South African commercial farmers move north, *Journal of Peasant Studies*, 39, 3-4, 823-843.

Ibara F., 2016. Coopération – Le Congo et le Pnud peaufinent les stratégies de la gouvernance foncière, *Dépêches de Brazzaville*, 2677, 5.

Joncheray M., 2013, *Vivre la guerre, construire la paix. Conflits et recompositions territoriales post-conflit en République du Congo (Pays du Niari)*. Thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille.

Jung S., Oliver C., Burgis T., 2008. Daewoo to cultivate Madagascar land for free, *Financial Times*, 19, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6e894c6a-b65c-11dd-89dd-0000779fd18c.html.

Lallau B., Langlade L., 2005. L'appropriation privative du foncier, condition de durabilité ? Éléments de réponse en République Démocratique du Congo, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2, 249-280.

Lallau B., 2012. *Land grabbing* versus investissements fonciers à grande échelle. Vers un « accaparement responsable ? », *L'Homme et la société*, 1, 183-184, 15-34.

Laroche Dupraz C., Postolle A., 2010. La souveraineté alimentaire en Afrique est-elle compatible avec les négociations commerciales agricoles à l'OMC ?, *Politique africaine*, 3, 119, 107-127.

Lavigne Delville P., 2010. La réforme foncière rurale au Benin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide, *Revue française de science politique*, 3, 60, 467-491.

Merlet M., 2012. Accaparement foncier à l'échelle mondiale et devenir de la petite paysannerie. Agro-business et petite paysannerie : concurrences et complémentarités. Séance de *l'Académie d'agriculture de France*, 13 juin, Paris. http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/merlet_agter_2012_communication_academie_agriculture_site-asso.pdf.

Ministère de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du territoire et de l'Intégration., 2012. *Plan National de Développement. Livre 1. Plan de stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté* (DSCERP 2012-2016), République du Congo, http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Congo_-_Document_de_strat%C3%A9gie_pour_la_croissance_l_emploi_et_la_r%C3%A9duction_de_la_pauvret%C3%A9__DSCERP_2012-2016_.pdf.

Moukoko P., 1999. *Dictionnaire général du Congo-Brazzaville*, Paris, L'Harmattan.

Nepad, 2014. *Déclaration de Malabo de 2014. Déclaration des pays membres du NEPAD*, http://pages.au.int/sites/default/files/Malabo%20Declaration%202014_11%2026-.pdf.

Neveu A., 2012. *Agriculture mondiale : un désastre annoncé*, Paris, Autrement.

Ntampaka C., 2008. Gouvernance foncière en Afrique Centrale. *Document de travail sur les régimes fonciers*, *FAO, 7.*

Ofouémé-Berton Y., 1996. *L'approvisionnement des villes en Afrique noire : produire, vendre et consommer les légumes à Brazzaville.* Thèse de doctorat, Bordeaux, Université Michel Montaigne – Bordeaux III.

Rey P., 2011. Droit foncier, quelles perspectives pour la Guinée ? Réflexion sur la réforme foncière à partir de l'exemple de la Guinée maritime, *Annales de géographie*, 3, 679, 298-319.

Sautter G., 1966. *De l'Atlantique au fleuve Congo. Une géographie du sous-peuplement. République du Congo, République gabonaise*, Paris-La Haye, Mouton.

Seufert P., Hategekimana V., 2013. *Accaparement des terres et droits humains au Mali ; les cas de Sanamadougou-Saou, Sansanding et San*. Rapport du projet *Hands off the land*, FIAN, http://www.fian.org/fileadmin/media/publications/Rapport_Mali_Final.pdf.

Sofreco, Cérape, 2011. *Étude du secteur agricole en République du Congo. Monographie départmentale de la Sangha*. Rapport, Brazzaville, ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Banque africaine de développement.

Sofreco, Cérape, 2012a. *Étude du secteur agricole en République du Congo. Diagnostic national.* Rapport, Brazzaville, ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Banque africaine de développement.

Sofreco, Cérape, 2012b. *Étude du secteur agricole en République du Congo. Note d'orientation stratégique*. Rapport, Brazzaville, ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Banque africaine de développement.

Soret M., 1972. *Histoire du Congo ; capitale Brazzaville*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault.

Union africaine, Banque africaine de développement, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fond international de développement agricole, Commission économique pour l'Afrique, Organisation des Nations unies pour le développement industriel, 2010. *Id3a Initiative pour le Développement de l'Agribusiness et des Agro-industries en Afrique Programme-Cadre*, FAO/ONUDI, http://www.fao.org/docrep/012/i1587f/i1587f00.pdf.

Zoundi J-S., Hitimana L., Hussein K., 2005. *Économie familiale et innovation agricole en Afrique de l'ouest : vers de nouveaux partenariats.* Document de synthèse, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, http://www.oecd.org/fr/csao/publications/39438252.pdf.

Reçu le 12 octobre 2015. Accepté le 6 octobre 2016.