

# **ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES : VERS L'ACCAPAREMENT DES TERRES ? PERCEPTIONS DES PAYSANS DU SITE PILOTE DE MALUKU**

*Joel Baraka<sup>1</sup>, Aymar Nyenyezi Bisoka<sup>2</sup>, An Ansoms<sup>3</sup>*

## **Introduction**

En 2012, le Gouvernement congolais lève l'option de l'implantation des Zones économiques spéciales (ZES) sur le territoire national, particulièrement à travers les axes nord-sud-centre-est-ouest (RDC 2012a : 16)<sup>4</sup>. Ces ZES sont un ensemble d'espaces géographiques dans lesquels un certain nombre d'activités sont encouragées par des mesures de politique économique qui ne s'appliquent pas au reste du pays (Ge 1999 : 1268). C'est entre autres sur ces zones que le Gouvernement congolais comptera désormais pour booster sa production agro-industrielle, qui devrait participer à la lutte contre la pauvreté et à la croissance économique à travers le secteur industriel (RDC 2011 : 9).

Le site de Maluku<sup>5</sup> (axe ouest, dans la périphérie de la ville de Kinshasa) constitue alors une zone pilote pour l'expérimentation des ZES<sup>6</sup>. Un marché international dédié aux produits de celles-ci notamment<sup>7</sup> est actuellement en construction sur ce site. Par ailleurs, les ZES supposent des expropriations, dans la mesure où leurs activités s'organisent souvent sur des espaces occupés soit légalement soit légitimement par des populations locales. C'est pour

---

<sup>1</sup> Joel Baraka est étudiant à l'Université catholique de Louvain.

<sup>2</sup> Aymar Nyenyezi Bisoka est chercheur postdoctoral à l'Université d'Anvers, à l'Université catholique de Louvain/FNRS et au CRE-AC.

<sup>3</sup> An Ansoms est professeur à l'Université catholique de Louvain et co-directrice du CRE-AC.

<sup>4</sup> Les ZES sont régies par la loi n° 14/022 du 7 juillet 2014 fixant le régime des ZES en RDC. Cette loi a pour objet de « promouvoir les investissements par la création des ZES ». L'administration des ZES relève d'un établissement public à caractère administratif et technique créé par décret du Premier ministre. Il s'agit de l'Agence des Zones économiques spéciales – AZES en sigle – fondée en 2015.

<sup>5</sup> Le site de Maluku servira comme projet de ZES pilote, tel un catalyseur de l'aménagement d'autres zones d'exploitation à travers la RDC.

<sup>6</sup> Voir le décret n° 12/021 du 16 juillet 2012.

<sup>7</sup> On y trouvera également les produits du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo, qui est associable aux ZES.

cette raison que la vingtaine d'entreprises ayant souscrit à ce jour à l'appel du Gouvernement pour des investissements à Maluku sont dans l'attente de la fin du processus déjà amorcé pour indemniser les concessions expropriées, l'un des préalables fonciers aux travaux d'aménagement.

Le présent chapitre se propose d'analyser cette question d'acquisitions foncières tout en mettant l'accent sur les perceptions des populations locales quant aux expropriations de terres pratiquées dans le cadre de l'industrialisation. Cette problématique est envisagée dans une perspective globale, s'interrogeant sur l'avenir de la paysannerie locale en RDC en général, et à Maluku en particulier. En effet, le peu d'études qui traitent des ZES en RDC portent soit sur les perceptions des autorités étatiques soit sur celles des entrepreneurs (Ministère des Finances, Banque mondiale 2013 ; RDC, Arteli 2012 ; RDC 2015). Elles posent rarement la question de la manière dont les paysans vivent les bouleversements des rapports fonciers qu'impliquent les ZES. Cela est probablement lié à la tendance dominante à considérer l'industrialisation comme une solution à la sous-productivité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté. En outre, ces études mettent souvent en exergue le discours moderniste de la croissance économique, vue globalement sous l'angle de la création d'emplois et des bénéfices économiques à engranger en termes de PIB. Sous cette visée « économiciste » (Cote 2011), certains préalables, voire certaines priorités de nature socioculturelle et parfois environnementale pour les populations affectées, se voient minimisées. C'est sur la perception de ce dernier volet que s'attèlera ce chapitre, en canalisant la voix locale de Maluku face aux projets de zones pilotes dans son milieu.

Ainsi donc, ce texte ne rentre pas dans le débat développé par une certaine littérature concernant le caractère « insoutenable et destructeur » de la croissance économique (Beaud 1997 : 105 ; Latouche 2003 : 15 ; Polanyi 1983) sans limite et non soucieuse des aspects sociaux et environnementaux. Il s'éloigne également du courant opposé qui estime qu'une allocation ou une expropriation considérée au départ comme injuste est positive lorsque la somme des bénéfices économiques qu'elle produit est bénéfique au plus grand nombre (Rawls 1987 ; Sen 2012). En d'autres termes, il ne s'agit pas ici d'émettre un jugement de valeur sur le caractère bon ou mauvais de l'expropriation, ou encore de critiquer l'hypothèse économique et controversée de Rawls<sup>8</sup>, mais de rapporter la perception locale des expropriations afin de parvenir à problématiser les ZES.

Il convient de rappeler qu'au niveau planétaire, l'expérimentation des ZES a été abondante. En effet, près de 70 % des États ont légiféré en matière des ZES (Bost 2010 : 21). La Chine est passée maître en la matière puisque

---

<sup>8</sup> Ceci n'est d'ailleurs pas possible, car les bénéfices économiques en question ne peuvent être évalués qu'en fin de projet.

ses premiers sites d'expérimentation datent du début des années 1980, lorsque le pays a introduit l'économie de marché dans un certain nombre de zones, notamment à Shenzhen (Banque mondiale 2014 : 1)<sup>9</sup>. L'arrivée des pays africains dans cette dynamique est récente, ne datant que des années 2000<sup>10</sup>, en dépit des tentatives amorcées vers les années 1970 pour les zones franches d'exportations (telles qu'Inga, pour ce qui est de la RDC).

Mais même si elles sont présentées, particulièrement par la Banque mondiale, comme un modèle compétitif de croissance, les ZES peuvent ne pas atteindre l'objectif de croissance économique escompté lorsqu'elles ne tiennent pas compte des dynamiques et des réalités locales en faisant table rase du passé et de l'enracinement culturel des sociétés qu'elles touchent (Pecqueur 1989 : 46). Elles peuvent, de ce fait, s'avérer des investissements improductifs, comme celles qualifiées de « cathédrales dans le désert » vers les années 1980 (Lemrabott 2001 : 24). Certaines critiques montrent d'ailleurs que l'expérience chinoise des ZES n'a pas fonctionné correctement ; ce fut également le cas pour d'autres États (Xiaodong 2014 : 7). Au-delà de leurs facettes macro-économiques, les ZES en tant qu'industries de masse cacheraient une réalité moins reluisante quant à la survie des communautés paysannes (Sarr 2014 : 9). Les acquisitions foncières aux fins de leur implantation conduiraient généralement au déséquilibre de l'économie locale et à l'expropriation des terres des paysans, soumis aux conditions des relations de pouvoirs (*ibid.*). Ce phénomène est qualifié « d'accaparement des terres ».

En effet, l'accaparement des terres s'opère en acquisitions foncières (location, concession ou achat souvent controversé) de grandes étendues de terre agricole auprès des pays en développement. Les acquéreurs sont des entreprises transnationales et gouvernementales, mais aussi des élites au niveau local (Borras & Franco 2013 ; Ansoms & Hilhorst 2015). Bien qu'il soit souvent à l'origine de conflits locaux, l'accaparement des terres s'accompagne d'un discours de productivité, de croissance et de lutte contre la pauvreté, dans une logique de concentration foncière par des capitaux privés (Nyenyezi 2016).

Cette dualité conflictuelle entre, d'un côté, le discours sur les impératifs de croissance économique par l'industrialisation et, de l'autre, la protection

---

<sup>9</sup> Selon les estimations, elles représenteraient depuis quelques années 22 % du PIB national, 46 % des IDE et 60 % des exportations, et auraient permis la création de plus de 30 millions d'emplois (Banque mondiale 2014).

<sup>10</sup> Ainsi, la matérialisation des ZES s'est opérée au Kenya depuis 2005 (ZES d'Athi River), en Éthiopie en 2013 (inauguration de la ZES de Bole-Lemi, près d'Addis-Abeba) ; au Gabon en 2013 (ZES de Nkok, près de Libreville, inaugurée en 2011), au Congo-Brazzaville en 2012 (Ouessou, Oyo/Ollombo, Brazzaville et Pointe-Noire), en RDC en 2012 (mesures politiques en 2012, législatives en 2014, phase d'apurement fonciers en cours sur le site pilote de Maluku depuis 2014), etc.

de l'agropaysannerie locale rappelle les critiques de la théorie de la modernisation (Braudel 2008 ; Polanyi 1983), et particulièrement du « désenchantement des mondes ruraux » décrit par Gosselin dans son analyse des transitions en Afrique subsaharienne (Gosselin 1980). Ce faisant, l'industrialisation en tant que vecteur de modernité et, partant, les ZES, participent largement de ce désenchantement rural. La question de l'accaparement des terres, qui mène à l'expropriation et limite l'accès des paysans à la terre, doit par conséquent être traitée afin de saisir tous les enjeux de la situation.

Pour aborder cette question, nous partons d'une étude de cas portant sur le défi de l'accaparement des terres dans le processus d'implantation de la ZES pilote de Maluku, à 70 km du centre-ville de Kinshasa. Nous avons réalisé notre enquête en août 2016. Essentiellement qualitative, notre démarche méthodologique a fait recours aux entretiens ouverts et semi-structurés ainsi qu'à l'observation *in situ*. Nous avons complété l'observation avec d'autres matériaux récoltés dans le cadre des recherches précédentes qui ont eu lieu sur le site. Ce sont tous ces éléments qui nous permettent de proposer ici une analyse critique des acquisitions foncières opérées et des indemnités engagées à Maluku. Outre cette introduction (1), nous allons tout d'abord approfondir la question des ZES et la manière dont l'accaparement des terres peut s'y observer (2). Nous étudions ensuite le cas de la ZES pilote de Maluku plus en détail et le défi d'accaparement des terres qu'il a posé (3). En conclusion, nous essayons de comprendre les implications des critiques que nous formulerons, en termes de politiques publiques qui tiennent compte des intérêts des acteurs locaux (3).

## **1. Les ZES : entre industrialisation et protection de la paysannerie ?**

Avant de traiter des rapports entre les ZES et l'accaparement des terres observé à Maluku, il nous paraît important d'aborder trois éléments clés de cette analyse : la spécificité des ZES, la modernisation et l'accaparement des terres. C'est sur cette base que nous étudions les perceptions des acteurs locaux à Maluku.

Les ZES, comme évoqué précédemment, émergent en 1979. Sous l'impulsion des réformes mises en place par Deng Xiaoping et dans une perspective d'ouverture, la loi chinoise sur les entreprises en participation permet aux entreprises chinoises de s'associer au capital étranger. Quatre ZES sont alors créées et bénéficient d'une large liberté de commercer et d'attirer des investissements étrangers (Kennedy 2002 : 42). Les résultats de cette ouverture sont spectaculaires et se font ressentir sur la période 1980-

1995 dans les provinces où ces ZES ont été implantées<sup>11</sup>. En 1988, les ZES s'étendent déjà à une dizaine de villes chinoises pour ensuite fleurir sur l'ensemble du littoral (Demurger *et al.* 1996).

Si les ZES ont émergé en Chine (Xiaodong 2014 : 2), elles apparaissent également dans d'autres États du monde, notamment en Europe de l'Est. Par ailleurs, plusieurs pays africains rejoignent le mouvement en créant des ZES dès les années 1980. Pour la Banque mondiale, si ces ZES n'ont pas connu le même succès qu'en Chine, c'est parce que plusieurs facteurs nécessaires à celui-ci n'avaient pas été réunis (Banque mondiale 2014). En effet, pour prétendre au succès, les ZES doivent s'inscrire dans une perspective ultralibérale. Toutes ont en commun le caractère dérogoire au droit commun, notamment en matière fiscale et douanière, qui constitue une source d'attraction pour les investisseurs. Ainsi, au niveau du groupe de la Banque africaine de Développement, les ZES sont considérées comme « des zones géographiques délimitées à l'intérieur des frontières d'un pays où les règles commerciales sont différentes, généralement plus libérales, que celles qui s'appliquent au reste du territoire national » (Banque africaine de Développement 2015 : 20).

Plus spécifiquement, la plupart des ZES instaurent un régime « spécial » qui confère aux investisseurs quatre avantages majeurs par rapport à ce dont ils bénéficieraient dans un environnement ordinaire : des infrastructures aménagées (1), un régime réglementaire et administratif amélioré (2), un régime douanier spécifique (3) et un régime fiscal attractif (4) – permettant notamment la réduction ou la suppression des impôts, de la TVA et des contributions sociales sur les sociétés.

Comme nous pouvons le constater, les ZES s'inscrivent dans une perspective d'expansion de l'agriculture commerciale afin de favoriser la croissance économique dans des contextes où l'agriculture est souvent conçue comme une activité familiale. La modernisation agricole et les problèmes qu'elle a toujours suscités au niveau local, dès la période coloniale, pose à nouveau question avec les ZES. En effet, au lendemain de la décolonisation de l'Afrique, l'industrie est présentée au premier plan pour amorcer la croissance économique et par là-même le développement de l'Afrique au travers de la productivité et de l'accumulation des biens et services (Fransman 1982 : 13). Une telle perspective, mettant en avant la croissance économique comme gage de développement au moyen de l'industrialisation, a aussi été envisagée dans le cadre du développement rural (Peemans 2008). Depuis

---

<sup>11</sup> Par exemple, la zone de Shenzhen a connu un taux de croissance de plus de 35 % en termes réels, se traduisant par une croissance de : 7 % dans l'agriculture, 49 % dans l'industrie (essentiellement légère) et 30 % dans les services.

lors, la place et le sort réservés à la paysannerie face à la modernisation agricole sont sujets à interrogation.

En effet, parmi les avantages conférés aux entreprises dans le cadre des ZES figure celui des infrastructures qui peuvent être constituées, entre autres, de grandes étendues de terres dont dépendent les exploitations. Ce déploiement implique l'expropriation des terres et par conséquent le déplacement des populations locales qui utilisent ces espaces de subsistance soit comme terres arables soit comme pâturages. Pour les tenants de la modernisation agricole tels que la Banque mondiale, les paysans doivent intégrer les exploitations industrielles en tant qu'ouvriers afin d'assurer leur survie. Dès lors, ils n'auront plus besoin de terres (Collier 2010). Alors qu'en 2008, ce discours semblait soutenir une expulsion pure et simple des petits paysans de l'agriculture (*ibid.*), il évolue en 2013 en proposant un partenariat entre grandes entreprises agricoles, impliquées dans le cadre de projets tels que les ZES, et paysans œuvrant à petite échelle.

Or, beaucoup d'études montrent que le modèle proposé, qui soumet les agriculteurs à la collaboration avec de grandes entreprises, ne peut être bénéfique aux paysans, dans des contextes où, paradoxalement, les trois quarts des sous-alimentés sont ruraux et eux-mêmes producteurs de denrées alimentaires (Centre tricontinental 2010). Les conditions d'inégalités extrêmes – notamment foncières et techniques –, sur fond de libéralisation des marchés agricoles et du retrait concomitant des soutiens publics, ne peut que mener à la faillite des petits paysans et à leur expulsion du secteur agricole (Ansoms & Rostagno 2012). Dès lors, que deviennent ces paysans qui ont perdu leurs terres et qui ne peuvent pas trouver de débouchés dans d'autres secteurs ? L'accaparement des terres qu'impliquent les ZES menace ainsi la survie de la paysannerie de façon générale.

En troisième lieu, il est à remarquer que si le problème d'accaparement des terres posé par les ZES provoque la vulnérabilité à long terme des paysans, c'est parce que l'implantation et le déploiement de celles-ci exigent un contrôle de la terre et des ressources dépendantes – comme l'eau. L'accaparement des ressources pour la viabilisation des ZES contraint inévitablement les populations locales à l'expropriation de leurs terres ou à la limitation de leurs droits d'accès à ces ressources. Il s'agit dès lors d'un « accaparement du contrôle », c'est-à-dire le privilège d'exercer un pouvoir sur la terre et les autres ressources associées, telles que l'eau, les minéraux ou les forêts, afin d'avoir mainmise sur les bénéfices liés à leurs utilisations. En d'autres termes, le projet tend à « établir ou consolider les formes d'accès à la richesse foncière » (Borras & Franco 2013 : 7).

Il y a même lieu d'aller plus loin et de se demander dans quelle mesure les investissements dans les ZES sont davantage liés à la recherche exclusive des intérêts des investisseurs qu'à la lutte contre la pauvreté. En effet, depuis 2012, certains auteurs parlent d'un « accaparement virtuel des

terres » où, « derrière la façade d'acquisitions foncières pour un objectif énoncé, se cache un agenda d'appropriation de subventions, d'obtention de crédit bancaire utilisant les permis fonciers comme garantie, ou encore de spéculation sur l'augmentation future de la valeur des terres » (McCarthy *et al.* 2012). Dès lors, virtuel ou réel, l'accaparement est par essence politique, étant donné que l'enjeu est le pouvoir de décider comment et à quelles fins la terre et l'eau peuvent être utilisées aujourd'hui et dans le futur.

De ce point de vue, même les acquisitions rendues plus transparentes sont susceptibles de mener à l'accaparement des terres et risquent de causer la vulnérabilité des paysans. Dans la suite de notre étude, nous essayons de comprendre comment le problème de l'accaparement des terres se pose dans la ZES pilote de Maluku.

## 2. La ZES pilote de Maluku : le défi de l'accaparement des terres

La 1<sup>re</sup> ZES à avoir été mise en place en RDC est celle de Maluku. Créée par le décret n° 12/021 du 16 juillet 2012 dans l'axe ouest, cette ZES s'inscrit actuellement dans le cadre du Projet de Développement du Pôle de Croissance ouest (PDPC), financé par la Banque mondiale pour un montant de 27 millions de dollars. 22 millions de ce montant sont consacrés à l'aménagement du site et de ses infrastructures<sup>12</sup>. La zone de Maluku présente une superficie totale de 885 ha, dont 244 ha<sup>13</sup> pour le complexe à viabiliser. Elle vise les filières industrielles telles que l'agro-industrie, les matériaux de construction, les emballages et la transformation métallurgique (Agence nationale pour la Promotion des Investissements 2015).

Le site dispose de nombreux atouts : sa proximité avec la ville de Kinshasa, qui constitue un marché d'environ 10 millions d'habitants, de bonnes connexions de transport national et international (routes, ports et aéroports), sa situation sur le fleuve Congo permettant un accès vers le vaste intérieur du pays, son potentiel de développement d'une plateforme agro-industrielle, etc. (RDC, CAZES 2012).

À ce stade, la zone pilote de Maluku, en phase de démarrage, se situe au niveau de l'apurement des préalables fonciers, une étape basique avant

---

<sup>12</sup> Sur les 27 millions de dollars pour la composante II (ZES de Maluku) du PDPC, 1,5 million de dollars est alloué à la facilitation d'un PPP, 3,5 millions de dollars au renforcement des capacités de l'AZES et 22 millions de dollars aux infrastructures (RDC ; SOUHAID 2015).

<sup>13</sup> Un plan d'occupation des sols flexible maximise les espaces industriels sur une surface totale de 244 ha, 141 ha aménagés en zones industrielles, 8 ha en zone commerciale et 2 ha en zone administrative.

**Figure 1 : Localisation des zones habitées et carte d'occupation des sols dans la ZES**



Source : Plan d'aménagement et de réinstallation dans la ZES de Maluku. RDC 2012a.

le lancement des activités d'aménagement. Cependant, il s'y construit déjà le Marché international<sup>14</sup>, dont les travaux ont été lancés depuis mai 2015 pour un coût global évalué à 100 millions de dollars<sup>15</sup>. Le schéma directeur actualisé du site de Maluku, rendu public en décembre 2015, a prévu pour l'année 2016 de finaliser les relocalisations et compensations ainsi que la mise en place des infrastructures prioritaires. En 2017, il est question, selon ce schéma, de la finalisation de la viabilisation des 50 ha (phase 1). L'installation progressive des entreprises advient par la suite. L'opérationnalisation industrielle de la ZES est projetée à 2018-2022 (RDC 2015 : 40).

<sup>14</sup> Le Marché international de Kinshasa sera un lieu de négoce qui va fonctionner sur la base du rapport commission/agent. En clair, les agriculteurs vont vendre leurs productions aux agents du Marché, qui à leur tour vendront aux acheteurs. Le Marché est situé dans la ZES de Maluku, en face du fleuve, dans un périmètre qui accueillera une infrastructure portuaire permettant de servir les autres provinces et de réceptionner les produits de celles-ci. Ce marché est dit international parce que le standard sera le même qu'au niveau international ; les produits qui y seront vendus devront respecter la norme qualité, tant dans l'emballage que dans le contenu pour ainsi correspondre à n'importe quel marché étranger (Radio Okapi 2015).

<sup>15</sup> Ce coût nous paraît largement élevé pour un seul marché, qu'il soit dit international ou pas. La RDC disposant de 145 territoires (les circonscriptions administratives étant considérées à l'intérieur des provinces), on pourrait faire émerger, avec un coût équivalent, une centaine de marchés locaux susceptibles d'impulser le développement et de soutenir l'économie rurale locale au travers de l'agriculture paysanne.



Aussi, il convient de rappeler que les ZES ne constituent pas en soi une première expérience de projets vastes d'industrialisation dans la région de Maluku. De telles entreprises ont déjà été inaugurées en RDC sous le régime Mobutu. Pour ce qui est de Maluku, tout part de la planification du barrage d'Inga en 1963, qui offrait une opportunité à des investisseurs étrangers, notamment italiens. Il s'en était suivi un grand projet près de l'embouchure du fleuve Congo, à savoir la ZOFI (Zones franches d'Inga)<sup>16</sup>. En 1974, la sidérurgie de Maluku (SOSIDER) fut lancée et développée en 1976, ce qui justifia l'aménagement de 1300 maisons. L'implantation de l'usine SOSIDER a considérablement marqué la commune de Maluku, principalement dans sa zone centrale. Au début des années 1980, l'entreprise déclina rapidement et son effectif fut réduit (RDC, Arteli 2012 : 50 ; Willame 1986 : 80-86 ; Bézy *et al.* 1981 ; M'bokolo 1987 : 80 ; Muissa 2005 : 10). La sidérurgie a finalement été déclarée en faillite en 1982 en raison des options catastrophiques levées par les décideurs lors de sa mise en place (Ntumba 2013 : 28). Globalement, la faillite de la sidérurgie de Maluku est attribuée à « sa gestion politique calamiteuse mêlant corruption, clientélisme, affairismes, amateurisme, désordre parfois délibéré, absence de planification, etc. Ce qui prouve qu'en même temps qu'on licenciat la main-d'œuvre sous-payée, les décideurs zaïrois continuèrent à caser leurs "amis" ou les élites kinoises surpayées et improductives » (Willame 1986 : 84). Willame qualifie par la suite ces projets de grande envergure, s'inscrivant dans la lignée d'Inga (ZOFI), de « prédation industrielle » (*ibid.*).

### **2.1. État des expropriations à Maluku**

Au 31 juillet 2012, le *Plan d'aménagement et de réinstallation dans la ZES de Maluku*, document de travail préliminaire émanant des experts de la Banque mondiale et du Gouvernement, fait état d'environ 545 personnes éligibles à la réinstallation, en plus des 37 ayants droit. Dans ce plan, 58 ménages étaient affectés par la perte d'une habitation principale tandis que 37 perdaient des bâtiments hors habitation, en plus des cultures. Il en ressortait que la surface cultivée perdue représentait 39 ha d'exploitations agricoles et environ 20 ha de culture extensive. Le nombre d'arbres productifs abattus s'élevait à environ 1600 alors que ceux-ci jouent un rôle primordial dans le quotidien des paysans. Les autres pertes importantes présentées dans ce plan sont respectivement les cimetières et le terrain de football. Or, si ce terrain de football peut justement être considéré comme

---

<sup>16</sup> Expansion de la Gécamines, sidérurgie de Maluku, la « Voix du Zaïre », le pont de Matadi, la cimenterie nationale, le complexe agro-industriel de N'Sele, l'aéroport international de Kisangani, le barrage de Mobaye, la Comingem, le Centre de commerce international du Zaïre, etc.

remplaçable, ce n'est pas le cas des cimetières, qui ont une valeur symbolique importante pour les paysans.

Il y a lieu de noter que ces chiffres n'intègrent que les étendues des petits concessionnaires ; certains espaces détenus par de grands concessionnaires fonciers le long du fleuve Congo ne sont pas répertoriés ici. Or, ces concessions sont essentiellement exploitées par des paysans locaux à la recherche de terres fertiles pour leur survie. Aussi, certains acteurs locaux beaucoup plus fortunés les utilisent comme des espaces d'exploitation touristique à l'instar du cadre du « Petit paradis » situé au bord du fleuve Congo avec une importante biodiversité forestière<sup>17</sup>.

En outre, le maraîchage, la pisciculture (étangs artisanaux), la pêche au bord du fleuve Congo et surtout l'élevage subissent de lourdes pertes dont 24 fermes répertoriées dans la zone proche du village Maes, 5 fermes proches de la zone d'Inkiene et 5 autres situées à proximité de la zone de Camp Yayé (RDC-PAR : 7). Toutes ces pertes s'avèrent problématiques pour l'économie locale des populations paysannes dans cette zone.

Il était prévu qu'une commission soit mise en place pour des investigations détaillées. La commission avait pour mandat de dresser la liste des concessions et édifices en supervision sur le site de la zone économique spéciale de Maluku, d'identifier les titulaires des droits sur lesdites concessions et édifices, de procéder à la vérification des titres fonciers et immobiliers et à l'évaluation des concessions et édifices (*Le Potentiel Online* 2015). Cette commission, nommée par arrêté ministériel n° 010/CAB/MIN.ATUHITPR/2013 et n° 002/CAB/MIN/AFF.FONC/2013 et datant du 15 juillet 2013, a présenté ses conclusions en 2015, lesquelles réévaluent les chiffres issus du plan. Elle a alors identifié un total de 190 parcelles et 23 concessions à exploitation agricole et industrielle pour un coût s'élevant à 5 millions de dollars américains d'indemnisations (*ibid.*). Tandis que les besoins en terre (déplacement/indemnisation d'environ 2500 personnes ; démolition et réfection de bâtiments ; structures fixes ; installations précaires ; indemnisation ressources économiques et agricoles, etc.) étaient estimées pour une provision d'environ 9 378 771 de dollars selon le cadre de politique de réinstallation (Ministère des Finances, Banque mondiale 2013 : 9).

## 2.2. Défaut d'indemnisations

Fin octobre 2015, le ministre de l'Industrie, Germain Kaminga, annonçait, au cours d'un point de presse à Kinshasa, le démarrage du processus d'indemnisations des occupants du site abritant la ZES pilote de Maluku.

---

<sup>17</sup> Biodiversité appelée à disparaître à l'avenir du fait de l'activité industrielle, et ce en dépit des mesures de l'étude d'impact environnemental (Arteli 2012).

Lors de ce point de presse, le ministre avait précisé que chaque bénéficiaire serait indemnisé en fonction de la valeur de la portion de terre occupée (Agence congolaise de Presse 2015). Cependant, aussitôt lancé, le processus d'indemnisations a fait preuve d'irrégularités que nous relèverons au travers des perceptions des paysans rencontrés au site de Maluku.

Rappelons tout d'abord que le cadre juridique des expropriations pour cause d'utilité publique en RDC pose le principe général d'une indemnisation préalable (aux travaux à effectuer par l'acquéreur), juste et équitable. En cas d'insatisfaction, il revient aux victimes de saisir les cours et tribunaux qui apprécieront à cet effet la portée juste et équitable de l'indemnité offerte au cas par cas<sup>18</sup>. En général, les indemnisations pécuniaires sont préférées, bien que les compensations en nature (terre) ne soient pas exclues. Dans le cadre de la stratégie prônée par la Banque mondiale à travers les mesures de la Politique opérationnelle de la Banque Mondiale en matière de réinstallation (Politique opérationnelle 4.12.) dans laquelle la réinstallation est priorisée, surtout lorsqu'il s'agit d'un retrait involontaire<sup>19</sup> des terres<sup>20</sup> provoquant une relocalisation ou une perte d'habitat, d'une perte de biens ou d'accès à ces biens ou encore d'une perte des sources de revenu ou des moyens de subsistance, que les personnes affectées aient ou non à se déplacer sur un autre site. Nous estimons toutefois que la réinstallation n'exonère pas l'accaparement des terres, surtout lorsqu'elle a lieu dans un contexte de retrait involontaire des terres comme c'est le cas à Maluku. À ce sujet, un éligible aux indemnisations du village Maes désapprouve la démarche en ces termes :

« Je fustige l'intransigeance de l'État, qui agit sans se soucier de la stabilité socio-économique que nous avons maintenue ici. Ce projet va bouleverser notre situation. L'État n'a qu'à faire son projet ailleurs, comme à Nsele où il a des parcelles, ou s'étendre à Bukanga-Lonzo et nous laisser tranquilles ici. »

Il ressort du *Plan d'aménagement et de réinstallation dans la ZES de Maluku* (RDC 2012a : 14) qu'outre la compensation monétaire<sup>21</sup>,

<sup>18</sup> Loi n° 77-001 du 22 février 1977 portant expropriation pour cause d'utilité publique.

<sup>19</sup> Aux fins de cette politique, « involontaire » signifie que les actions peuvent être entreprises sans que les personnes déplacées donnent leur consentement en toute connaissance de cause ni qu'elles aient la faculté d'exercer un choix.

<sup>20</sup> « Terres » inclut tout ce qui pousse ou est édifié de manière permanente, tel que des bâtiments ou des cultures.

<sup>21</sup> Il ressort du cadre de politique de réinstallation (Ministère des Finances, Banque mondiale 2013 : 10) que les coûts relatifs aux indemnisations sont à la charge du Gouvernement, tandis que la réinstallation qu'implique le projet est financée par le groupe de la Banque mondiale.

la réinstallation pourrait suivre, en faveur d'une catégorie d'occupants<sup>22</sup>, dans d'autres milieux, dont la colline surplombant la zone à occuper.

Alors qu'il a été lancé fin 2015 en grande pompe médiatique, le processus d'indemnisations a été suspendu au 1<sup>er</sup> semestre 2016 pour des raisons non communiquées aux paysans. Ceci est problématique étant donné que les paysans dont les terres sont actuellement en situation juridique d'expropriation ne perçoivent aucune indemnisation préalable au vu des travaux du Marché international déjà entrepris. L'un d'entre eux, au quartier Maes, nous fait part de son appréhension :

« Les travaux du Marché en construction de l'autre côté nous inquiètent. Nous risquons de voir un jour nos parcelles englouties par d'autres projets-surprises sans que l'indemnisation n'ait eu lieu. Vraiment ce pays manque de planification, car nous ne savons plus la suite des indemnisations. »

### ***2.3. Défi de communication et méfiance par rapport à l'indemnisation***

La situation à Maluku suscite un véritable défi de communication, en raison, notamment, de l'incompréhension des populations affectées<sup>23</sup>. En effet, dans les villages Maes et près du camp Yayé, peu de personnes sont au courant du projet d'installation de la ZES dans leur milieu de vie, qui est pourtant directement concerné par les acquisitions devant intégrer la ZES de Maluku. Certaines personnes rencontrées ont même été surprises d'apprendre l'existence du projet.

Au ruisseau maraîcher dit « Maziba », qui est un point vital pour les habitants (agricultures familiales, lessive, maraîchages, puisages, pêches, etc.), une dame a déclaré, en réponse à la question de savoir si elle était au courant du projet de ZES intégrant ce ruisseau :

« Ce ruisseau appartient à la communauté et personne ne peut nous le spolier. Nous avons vécu ici dans ce village depuis plusieurs années et personne n'a osé nous inquiéter sur les activités que nous y accomplissons. Ce ruisseau a toujours existé pour le bien de tout le monde et nous n'accepterons pas qu'il nous soit exclu d'accès, car il nous aide dans plusieurs travaux ménagers et alimentaires du quotidien. »

<sup>22</sup> Au-delà des occupants ayant des titres formels, ce plan prend également en compte ceux qui ont des revendications sur les terres qui sont reconnues coutumièrement, mêmes s'ils n'ont aucune preuve écrite. Bien plus, le plan intègre ceux qui occupent des terres avant la date butoir d'enregistrement et n'ont ni droits formels ni revendications reconnues sur ces terres. Il s'agit d'habitants dits « allogènes », qui occupent de petites parcelles à Maes ou Inkiene (PAR : 27-30).

<sup>23</sup> Une stratégie de communication avait été définie en 2012 par le cabinet français Arteli (annexe D du rapport de cadrage Arteli – juin 2012), mais son exécution ne s'est pas faite de manière idoine.

Une autre dame, nous indiquant l'emplacement de son champ maraîcher situé non loin du ruisseau, a aussitôt renchéri :

« Ce ruisseau facilite mes cultures maraîchères sans quoi je serais mendiante, car c'est à partir d'ici que je parviens à nourrir ma famille. Je suis prête à me battre pour sauver ce ruisseau contre toute intrusion nous y limitant l'accès. »

Un rapport du Gouvernement congolais signifie, par ailleurs, que le ruisseau Maziba participe au drainage naturel du site de Maluku et à l'écoulement des eaux du bassin versant dans le fleuve Congo. Il ajoute qu'afin d'éviter des inondations lors des saisons des pluies, l'écoulement naturel de ce ruisseau ne devra pas être interrompu par la ZES et devra être protégé par une zone tampon. Il s'agit d'une bonne option, à supposer que le ruisseau reste libre d'accès aux populations locales riveraines lors de la construction des clôtures devant encercler la ZES de Maluku à l'avenir.

Certains habitants de la zone se rappellent toutefois d'une mission de sensibilisation ayant eu lieu en 2012 relative à cette entreprise, mais ils pensaient que l'État aurait gelé son projet sur le site. Un habitant témoigne :

« Les gens de la Banque mondiale et du Gouvernement sont venus en 2012, ils nous ont expliqué le projet qui allait s'implanter ici lors d'une réunion publique à la SOSIDER. Leurs enquêteurs nous rassuraient en nous disant que tout allait avoir lieu dans les mois qui suivraient, mais on n'a plus eu de nouvelles et il nous semblait que le projet fut abandonné avant de voir les travaux débiter pour le Marché en construction de l'autre côté, près du fleuve, sur un terrain loti par l'État il y a quelques mois. »

Un autre habitant, informé de la suspension des indemnités, nous a fait part de la situation familiale en regard de ces mesures :

« Mon père n'ira plus accomplir les formalités d'indemnisation, car les prix des parcelles ont galopé dans la commune et il n'espère plus avoir l'opportunité d'une compensation équitable, surtout qu'il s'agit des champs de la famille. »

Sur le terrain, nous avons appris que beaucoup de paysans se montraient réticents à l'idée de céder leurs terrains en contrepartie d'une indemnisation. En évoquant l'échec de la SOSIDER – une industrie qui fut lancée vers les années 1970 et qui s'est avérée coûteuse en raison de la mauvaise gouvernance –, un paysan nous déclare :

« Cette sidérurgie de la SOSIDER, bien à côté, est tombée en faillite depuis plusieurs années et les arriérés de nos salaires n'ont jamais été payés. Pourquoi l'État congolais va expérimenter d'autres projets pharaoniques au lieu de restructurer et de relancer cette industrie qui a déjà existé tout en nous laissant libre accès à nos terres ? »

La voisine du paysan, qui suivait notre échange, intervient : « *Tika makambo oyo ya ba politiciens* », ce qui signifie en lingala « laissez ces affaires de politiciens congolais ». Nous lui avons alors demandé son avis sur le fait que ce projet de ZES permettrait la création d'emplois ; voici sa réaction :

« J'ai un champ non loin d'ici qu'ils projettent de me prendre. J'y cultive depuis longtemps des produits maraîchers et je parviens déjà à nourrir ma famille et à faire scolariser mes enfants ; quel emploi parviendront-ils à me donner, moi qui n'ai pas eu accès à de grandes études ? »

### 3. Conflits latents et frustrations au sein de la population

Les conflits latents et les frustrations inavouées des populations, soumises à un climat d'incertitude et à la peur du lendemain face aux expropriations grevant leurs terres, se font ressentir. À titre illustratif, un habitant du village Maes nous a confié :

« Au début de la campagne d'indemnisations et lors des enquêtes de la commission du Gouvernement, il nous a été dit que le moins indemnisé aurait 5000 dollars au minimum<sup>24</sup>. Aujourd'hui, le Gouvernement propose aux gens moins que cela en se fondant sur des données physiques non actualisées<sup>25</sup>. On ne nous donne pas de choix, comme si l'État c'est un dieu. Les parcelles sont devenues chères ici et la vie de plus en plus difficile. Il faut que la fixation de ces montants tienne en compte les promesses des experts du Gouvernement et de la Banque mondiale faites en 2012 et 2013. »

La pratique engagée dans le processus d'indemnisations semble présager l'inexistence de règles claires par rapport aux montants des indemnisations, qui semblent s'être écartées de la logique du Plan d'aménagement et de réinstallation (RDC 2012a) et du cadre politique de réinstallation (Ministère des Finances 2013). Cette situation mène à des soupçons de malversations dans le processus amorcé. En effet, lors de notre passage à Maluku, en août 2016, les indemnisations avaient déjà été suspendues, selon plusieurs sources sur place. Ces déclarations ont été confirmées par la CAZES.

Les administratifs locaux (commune de Maluku et quartiers concernés), qui semblent jouer l'interface avec les services compétents (notamment la bureaucratie basée au centre-ville de Kinshasa, à plus de 70 km),

<sup>24</sup> Dans le plan de 2012, il était justement prévu une somme de 6800 dollars par personne réinstallée (à titre de prévision, en attendant le rapport détaillé de la commission *ad hoc*, lequel fut présenté en 2015 avec appréciation au cas par cas).

<sup>25</sup> Monsieur Auguy Bolanda, coordonnateur de la CAZES, nous affirmait déjà, fin 2015, que l'indemnisation se fera selon la valeur de l'étendue du terrain exproprié et que toute personne aura droit à 50 dollars ou son équivalent en francs congolais par m<sup>2</sup>.

se retrouvent dépassés par les enjeux financiers en place. Au bureau du quartier Manguenguengue, deux d'entre eux se plaignent de la superpuissance de l'État, qui met de côté les véritables propriétaires du sol. Selon eux, les « chefs coutumiers téké » du groupement Nguma ont été écartés des mesures d'indemnisations. Ils nous ont par ailleurs déclaré que des cas de non-liquidité à la Banque<sup>26</sup> et d'omissions parmi les personnes censées bénéficier de l'indemnisation avaient eu lieu, sans qu'une explication ne leur soit donnée. Nos tentatives menées dans les administrations de Kinshasa pour accéder à la liste officielle des personnes éligibles aux indemnisations ont été vaines. Il nous a semblé clair que les enjeux financiers liés à l'administration des indemnisations sont très grands et se concentrent au niveau des autorités nationales à Kinshasa. Les habitants de Maluku, qui perdent leurs terres et se voient délaissés par l'administration, sont ainsi tout à fait déboussolés<sup>27</sup>.

Dressant le bilan de son action ministérielle en décembre 2016, le ministre de l'Industrie Germain Kambinga a implicitement confirmé le malaise lié aux indemnisations de la ZES Maluku en ces termes : « l'indemnisation a concerné 181 concessions affectées par la mise en place de la ZES. À ce jour, le taux d'exécution du PAR est de 72 %. Il reste à poursuivre l'indemnisation des maraîchers en bouclant le budget y afférent d'un montant de 283 500 dollars et convaincre les concessionnaires expropriés récalcitrants à adhérer au processus d'indemnisation de la ZES » (*Le Soft international* 6 décembre 2016).

S'agissant du Marché international déjà en construction, un activiste local d'une association paysanne, rencontré non loin des ruines de la SOSIDER, nous a, quant à lui, donné son avis sur le Marché :

« Même nous, les représentants locaux, n'accédons pas à ce chantier du Marché international, qui s'exécute en toute exclusion des populations locales, ne serait-ce que pour savoir ce qui s'y passe et l'évolution

---

<sup>26</sup> Fin 2015, lors du lancement du processus d'indemnisation à l'hôtel Venus de Kinshasa, la ministre de l'Industrie Germaine Kambinga avait précisé dans son point de presse que l'argent destiné à l'opération d'indemnisations à Maluku était logé dans un compte à la BIAC (*Le Potentiel* 30 octobre 2015). Au cours du premier semestre de l'an 2016, cette banque a été déclarée en situation de faillite par la Banque centrale du Congo. Ceci tend à soutenir le témoignage recueilli ici.

<sup>27</sup> À la cellule d'appui au projet des ZES, on nous fait état d'un arrêté ministériel fixant le barème, les conditions et même la liste des éligibles aux indemnisations, tout en nous renvoyant expressément au service du *Journal officiel*, sans autres détails. Au *Journal officiel*, on nous a demandé de retourner au ministère de l'Industrie (secrétariat général) pour y chercher la référence de l'arrêté. Au secrétariat général, on nous a renvoyé au cabinet politique du ministre, auquel nous ne nous sommes finalement pas rendus (il s'agit de souligner que la cellule d'appui aux ZES d'où nous sommes partis est rattachée à ce cabinet).

des travaux, et ce malgré nos tentatives ayant consisté à accompagner les demandeurs d'emploi. Ceci interpelle déjà ; pensez-vous que les pauvres citoyens accéderont à la zone quand ce sera un grand complexe modernisé ? En plus, ils disent à la radio que ce marché sera ouvert aux populations, mais ils ne tiennent pas compte du fait que ces populations sont d'un revenu très faible et vivent de ces terres qu'ils projettent d'aménager au bénéfice des personnes riches qui viendront du centre-ville. »

Il est à noter que le terrassement et la construction des principaux bâtiments dudit Marché ont commencé sans étude d'impact environnemental et social préalable<sup>28</sup>.

#### 4. Incertitude et impasses quant à la poursuite du projet

Les impasses et l'incertitude concernant la poursuite du projet renforcent la peur du lendemain précédemment évoquée. Parler de « poursuite » nous semble déjà malaisé, car à ce jour, les travaux peinent à commencer, en dépit du chantier du Marché international.

Les personnes que nous avons approchées semblent méfiantes et considèrent ce projet comme un nouvel éléphant blanc, à l'instar des expériences ratées dans la région vers les années 1970 (SOSIDER). Les hésitations qui s'en dégagent et la qualité de la gouvernance en général alimentent ces inquiétudes. En effet, sur la route vers le Marché en construction, seul indice des aménagements en cours sur le site de Maluku, notre chauffeur, un habitant d'une quarantaine d'années, nous a déclaré en lingala :

« Ce projet peut s'arrêter à tout moment, car les politiciens congolais manquent souvent de vision claire. Le panneau de la ZES date de 2012, mais c'est seulement aujourd'hui qu'ils commencent timidement les travaux. À l'instar de l'usine de la SOSIDER, qui est en ruine depuis longtemps, je ne suis pas certain que celui-ci aboutisse malgré l'implication des "ingénieurs étrangers" qui y travaillent. Pour moi, tout cela c'est des projets politiques pour bouffer l'argent du pays sans pérennité pour les générations futures et sans impact sur la vie des petits paysans pauvres que nous sommes. »

Rappelons que l'agence des zones économiques spéciales (AZES) ne dispose pas, à ce jour, d'animateurs ; sans moyens politiques ni aménageur concluant, elle reste au point mort<sup>29</sup>. Seule la cellule d'appui aux zones

<sup>28</sup> Un plan dit « de gestion environnementale et sociale » n'a été publié que plus d'une année après le début des travaux (RDC : août 2016) sans associer les populations locales dans son élaboration, bien qu'il fasse référence à celles-ci.

<sup>29</sup> Le 4 mars 2016, à l'Hôtel du Gouvernement de Kinshasa, le ministre de l'Industrie et l'ADG du Fonds de Promotion de l'industrie (FPI) ont signé un contrat-programme pour l'opérationnalisation des ZES en RDC. Dans ce contrat, le FPI fut désigné comme



économiques spéciales (RDC, CAZES 2012) fonctionne provisoirement à Kinshasa dans un contexte politique d'instabilité gouvernementale où son action juridique demeure limitée. Entre-temps, les autres États qui ont expérimenté les ZES en même temps que la RDC ont débuté l'exploitation effective, comme c'est le cas de Nkok, au Gabon.

## 5. Les populations ni vues ni connues

Sur le terrain, on rencontre une catégorie de population constituée essentiellement de marginaux méconnus (militaires et femmes de militaires, paysans pauvres travaillant sur les terres de grands concessionnaires, paysans installés sur les terres des chefs coutumiers locaux, etc.). Ces individus ne disposent d'aucun droit formel sur les terres, mais vivent dans la zone ou à proximité. Leur subsistance est intimement liée aux ressources de celle-ci. Ils vivent principalement de l'agriculture et pratiquent accessoirement la pêche et l'élevage.

N'ayant pas été enregistrées en 2012 ni en 2013, et ignorées des projets d'indemnisations, ces personnes en marge subissent directement l'accaparement des terres qui emporte leurs ressources vitales. Nous avons rencontré deux paysans cultivant des champs maraîchers depuis plusieurs années non loin du camp Yayé, au sein du site de la ZES. Ceux-ci nous ont confié leur inquiétude :

« Il ne s'agit pas pour moi de trouver où aller<sup>30</sup>, mais de trouver quoi faire pour survivre. Je suis sentinelle de ces terres et mon patron, qui en est le propriétaire, habite au centre-ville et ne m'exige rien. Grâce à l'exploitation agricole que j'y accomplis, je nourris ma famille et je vends au marché du port de Maluku des légumineuses en surplus. Si on nous exclut de ces terres, ce sera la pauvreté à l'extrême. »

Le deuxième témoin, une paysanne, nous a déclaré :

« J'ai été expulsée de Brazzaville en 2013 et je suis revenue à Kinshasa avec ma famille sans aucun bien. Avec quelques personnes dans ma situation, je suis venue ici parce que le Gouvernement nous a abandonnés. Mais l'intervention de ma tante, qui est proche des chefs locaux, a facilité mon installation. Je peux cultiver et nourrir ma famille ici. »

---

aménageur, mais cet organisme public rencontre actuellement de sérieuses difficultés de trésorerie suite à d'importants crédits non remboursés à ce jour, en raison notamment de la mauvaise gouvernance impliquant certains officiels (RDC, Rapport d'enquête parlementaire du 18 novembre 2015).

<sup>30</sup> Ce dernier vit à proximité de la ZES. Tandis qu'il exploite en qualité de gardien les parcelles de grands concessionnaires terriens qui, eux, seront indemnisés, ce paysan ne pourra bénéficier du même traitement puisqu'il ne détient pas de terres.

De passage à Inkiene, trois femmes de militaires et paysannes ont également exprimé leur peur de se voir écartées des petites exploitations situées dans la ZES. Afin de suppléer les conditions sociales et salariales déplorables de leurs maris, elles recourent à la petite agriculture familiale pour la survie de leurs ménages. Elles nous ont assuré être nombreuses dans cette situation.

## Conclusion

Dans l'optique de l'émergence prônée par la RDC à l'horizon 2030, l'industrie est considérée comme l'un des secteurs prioritaires pour amorcer une évolution bénéfique. En effet, le modèle des pôles de croissance que constituent les parcs agro-industriels (tels que le parc de Bukanga-Lonzo<sup>31</sup>, déjà opérationnel) et les ZES (telles que la zone pilote de Maluku, en phase d'implantation) illustrent cette volonté politique.

L'apurement des litiges fonciers étant la phase préalable du projet de ZES à Maluku, il est nécessaire qu'il soit respecté dans son expression la plus large, complété par le cadre du groupe de la Banque mondiale tel qu'il ressort de sa Politique opérationnelle mise en place en 2001 (Politique opérationnelle 4.12.) La loi dite foncière<sup>32</sup> a posé le principe de la domanialité publique (sorte d'étatisation des terres) en affirmant que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État ». Cette loi n'est pas sans conséquence sur le sort de la paysannerie, dans le contexte contemporain de l'avènement des ZES portées par l'État et ses partenaires économiques. En effet, elle proscriit la propriété privée en RDC (Nobirabo 2009 ; Utshudi 2009). Les terres jadis occupées par les communautés locales pour l'habitation, l'exploitation agricole individuellement ou collectivement, conformément aux coutumes et aux usages locaux, sont ainsi devenues propriétés de l'État.

Si la ZES pilote de Maluku est aujourd'hui présentée comme un projet pilote, catalyseur d'autres expériences à venir, il y a lieu de remarquer qu'elle s'inscrit dans un environnement physique marqué par une triste

<sup>31</sup> Eric Tollens rappelle à son tour l'inquiétude quant au devenir de l'agriculture familiale (paysannerie) face à l'industrialisation agricole en évoquant le parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo (Tollens 2015).

<sup>32</sup> Tout a débuté en 1966, lorsque Bakajika a fait une proposition d'ordonnance-loi stipulant que l'État récupère la plénitude de toute sa souveraineté sur son sol et son sous-sol. C'est dans la lignée de cet esprit que l'Assemblée nationale va adopter en 1973 la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés en exécution des principes directeurs du Bureau politique du Mouvement populaire de la Révolution-MPR.

expérience d'industrialisation passée (SOSIDER, ZOFI, etc.). Le projet de ZES en général, et celui de Maluku en particulier, doivent dès lors tirer les leçons des vaines tentatives d'industrialisation déjà entreprises, lesquelles se sont avérées catastrophiques pour l'État congolais. Jean-Claude Willame parle à ce titre d'une « prédation industrielle », qui s'inscrit dans la lignée de « l'épopée d'Inga ». Ces tentatives infructueuses d'industrialisation, qualifiées « d'éléphants blancs », ont largement contribué à la longue crise économique dont les effets se font encore ressentir à ce jour (chômage, extraversion de l'économie, dette publique, etc.). Pour reprendre l'expression de Benoît Verhaegen, ces entreprises d'industrialisation s'apparentent à des « safaris industriels ». L'expression caricature en effet la complaisance « touristico-affairiste » des individus proches du pouvoir et du bureau de la Présidence de la République de l'époque, véritables organes de décision économiques du pays, à en croire la thèse de Désiré Ikanga-A-Mponga (2014 : 196).

Aussi, l'expérience de Maluku tend à démontrer les dangers que présentent les ZES, qui, par l'accaparement des terres, sont susceptibles de générer des conflits fonciers au niveau local si certains préalables<sup>33</sup> ne sont pas sérieusement pris en compte. Dans le cas contraire, les ZES risquent de se voir assimilées à des mythes d'investissements fonciers. En effet, il existe une série de mythes sur les investissements fonciers, résultant largement des discours promus par le groupe de la Banque mondiale (Borras & Franco 2013 : 5). Le premier mythe tient à l'existence de terrains sous-utilisés, présentés comme « vides », « marginaux », « inactifs » ou encore « dégradés ». En réalité, non seulement de tels terrains n'existent pas, mais de plus, nombreux sont les investisseurs qui acquièrent des terres de première qualité. Le deuxième mythe prétend que l'agriculture nécessite des investissements, notamment étrangers, mais dans les faits, la majeure partie de l'investissement dans l'agriculture est entreprise par les agriculteurs eux-mêmes, qui, dans de nombreuses régions en développement, produisent la plupart des aliments consommés localement. Le troisième mythe prédominant insiste sur la nécessité de transactions foncières à grande échelle pour faire face aux pénuries (alimentaires et pétrolières), alors que le système bénéficie de suffisamment de denrées alimentaires pour nourrir tout le monde ; le problème tient avant tout à la mauvaise gestion de ces ressources (coûts, gaspillages, pertes de récoltes et reconversion des terres aux industries de denrées non alimentaires). Enfin, le quatrième mythe soutient l'aspect bénéfique des transactions foncières tant que celles-ci reposent sur des droits de propriété

---

<sup>33</sup> Il s'agit par exemple des pertes en termes de biodiversité, de l'usage du territoire par les populations locales au-delà des questions de propriété, de l'organisation politique territoriale réelle et du rôle que les chefs coutumiers y jouent, de la politisation, et des risques de détournement des fonds d'indemnisations, etc.

formels. Dans le contexte actuel de l'accapement des terres, la sécurité foncière réfère toutefois le plus souvent à la sécurité du capital transnational investi dans le foncier.

Les quatre mythes sur les investissements fonciers sont lisibles dans le discours véhiculé depuis 2008 par les documents officiels du Gouvernement et de la Banque mondiale sur la question. Ces discours ne peuvent être réalistes que si les intérêts immédiats de la paysannerie sont préalablement protégés. Or, comme on le constate à Maluku, la paysannerie est totalement écartée et demeure en marge des opérations, en dépit de la réinstallation hypothétique, qui du reste ne pourra jamais se substituer à l'agriculture paysanne. Dans la mesure où la paysannerie dispose encore des ressources qui peuvent favoriser l'enrichissement du capital (Peemans 2016 : 147), toute réforme agraire viable devrait s'accompagner préalablement de la reconnaissance des droits des populations autochtones ou des paysans. Ceux-ci pourraient ainsi engager la réappropriation de leurs territoires et des marchés éthiques, revendications actuelles des mouvements sociaux et des organisations de la société civile (Castaneda *et al.* 2014 : 17).

Nous restons par ailleurs sceptiques quant à l'option politique des ZES en regard de l'économie de la RDC, présentant un taux de pression fiscale trop faible. Dans l'état où elle se trouve, la RDC ne pourrait se permettre de perdre des recettes fiscales et douanières en vue d'attirer des investisseurs directs étrangers. La situation est d'autant plus délicate que l'accapement des terres engendrerait un déséquilibre du bien-être local, particulièrement dans le monde rural, qui représente plus de 60 % de la population. Ceci est préoccupant pour l'avenir d'un pays « où le secteur rural, bien qu'en crise, car “non capturé” demeure la pierre angulaire de l'économie congolaise avec l'agriculture comme fer de lance. L'agriculture rurale occupe une grande part de la population et sa contribution à la croissance du PIB est estimée à 1,1 et 1,2 de moyenne au cours des cinq dernières années, juste après le secteur minier et un peu à la hauteur du commerce » (Banque centrale du Congo 2013 citée par Ngalula 2016 : 75).

L'agriculture paysanne n'est pas encore apte à nourrir la population congolaise, car elle n'est pas encadrée et ne bénéficie pas des conditions infrastructurelles nécessaires à son épanouissement depuis plus de cinquante ans (Peemans 2016 : 147). À ce jour, l'agriculture industrielle en Europe est de plus en plus remise en question en raison de ses méfaits, notamment sur la santé (perturbateurs endocriniens et autres maladies toxicologiques) et sur l'environnement. L'émergence de l'agriculture dite « biologique » (proche des pratiques paysannes locales de la RDC malheureusement non labélisées) impose aux décideurs congolais une réflexion profonde sur les politiques d'industrialisation telles que les ZES, qui entraînent de loin ou de près une « mort programmée » de la petite paysannerie. Les sommes colossales investies dans les ZES seraient plus profitables si

elles permettaient de générer des économies locales prospères sur l'ensemble des 145 territoires ruraux que compte le pays.

Ainsi, la paysannerie doit survivre et ses espaces agricoles doivent être préservés, car « la terre est une composante essentielle des “territoires de vie” des mondes paysans » (Peemans 2016 : 117). L'importance de la paysannerie est réaffirmée, notamment par les compétences des paysans, véritables acteurs et générateurs du développement durable. Elle constitue donc un levier majeur du développement et de la souveraineté alimentaire (*ibid.*), à condition que l'État privilégie des politiques fortes pour son encadrement.

## Bibliographie

- Agence congolaise de Presse. 2015 (29 octobre). « Début du processus d'indemnisation dans la zone économique spéciale de Maluku ».
- Agence nationale pour la Promotion des Investissements. 2016. « Zone économique spéciale de Maluku ». En ligne sur : <https://www.investindrc.cd/fr/secteurs/zone-economique-speciale> (consulté le 8 août 2016).
- Ansoms, A. & Hilhorst, T. 2015. *Losing your Land: Dispossession in the Great Lakes*. New York : James Currey.
- Ansoms, A. & Rostagno, D. 2012. « Rwanda's vision 2020 halfway through: what the eye does not see ». *Review of African Political Economy*.
- Banque africaine de Développement. 2015. « Zones économiques spéciales en situation de fragilité : un instrument de politique utile ? » Département d'appui à la transition.
- Banque mondiale. 2014. « Zones économiques spéciales, quels enseignements pour l'Afrique ? » En ligne : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (consulté le 13 août 2016).
- Beaud, M. 1997. *Le Basculement du monde. De la Terre, des hommes et du capitalisme*. Paris : Éditions La Découverte.
- Bézy, F., Peemans, J.-P. & Wautelet, J.-M. 1981. *Accumulation et sous-développement au Zaïre 1960-1980*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain.
- Bolanda, A. 2015. « Zones économiques spéciales et développement de la RDC ». Communication orale aux élèves de l'École nationale d'Administration. Kinshasa.
- Borras, S. & Franco, J. 2013 (février). *L'Accaparement des terres*. Amsterdam : Transnational Institute. En ligne sur : <http://www.tni.org/work-area/agrarian-justice> (consulté le 14 août 2016).
- Bost, F. (éd.). 2010. *Atlas mondial des zones franches*. Paris : CNRS-GDRE (coll. « La Documentation française »).
- Braudel, F. 2008. *La Dynamique du capitalisme*. Paris : Éditions Champs histoire.
- Castaneda, L.S., Verhaegen, E., Charlier, S. & Ansoms, A. 2014. *Au-delà de l'accaparement. Ruptures et continuités dans l'accès aux ressources naturelles*. Bruxelles : Peter Lang.

Centre tricontinental. 2010. *Pressions sur les terres. Devenir des agricultures paysannes*. Bruxelles : CETRI & Syllepse.

Collier, P. 2010. « The political economy of natural resources ». *Social Research* 77 (4).

Cote, M. 2011. « Résister à la nouvelle course pour la terre. Vers une écologie politique de la question de la terre au Sahel ». *Écologie et Politique* : 82-92.

Cotula, L. et al. 2009. *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa*. IIED, FAO & IFAD. En ligne sur : <http://www.fao.org/docrep/011/ak241e/ak241e00.htm>

Demurger, S. et al. 1996. « Différences régionales de la croissance industrielle en Chine ». *Revue d'économie du développement* (1-2) : 145-168.

Fransman, M. (éd.) 1982. *Industry and Accumulation in Africa in the State and Industrialization in Tanzania*. Londres : Heinemann.

Ge, W. 1999. « Special economic zones and the opening of the chinese economy: some lessons for economy liberalization ». *World Development* 87.

Gosselin, G. 1980. *L'Afrique désenchantée. Théorie et politique du développement*. Méjannes-les-Alès : Presses des éditions Anthropos.

Hyden, G. « La crise africaine et la paysannerie non capturée ». *Politique africaine* 18.

Ikanga-A-Mponga, D. 2014. « Causes et conséquences des programmes d'ajustement structurel en RDC ». Thèse de doctorat, Université Paris Ouest-Nanterre. En ligne sur : <http://www.congoforum.be/upldocs/Ajustement%20structurel.pdf>

Kennedy, L. 2002. *Dynamiques paysannes de l'industrialisation : Chine, Inde, Thaïlande*. Paris : UNESCO.

Latouche, S. 2003. *Justice sans limites*. Paris : Fayard.

Lemrabott, M.A. 2001 (22 et 23 novembre). « Aide publique au développement, théorie néo-classique de "l'altruisme" et lutte contre la pauvreté. Le cas de la Mauritanie ». Colloque international sur la pauvreté et développement durable. Bordeaux.

M'bokolo, E. 1987. *L'Afrique centrale. Stratégies de développement et perspectives*. UNESCO.

Mapendo, Ch. 2014. « Politique de zones économiques spéciales : fondement et perspectives en République démocratique du Congo ». Mémoire de licence, Université de Kinshasa.

McCarthy, J.F. et al. 2012. « Trajectories of land acquisition and enclosure: development schemes, virtual land grabs, and green acquisitions in Indonesia's Outer Islands ». *Journal of Peasant Studies* 39 (2).

Ministère de l'Industrie (RDC), Fonds de Promotion de l'Industrie. 2016. *Contrat-programme d'aménagement de la ZES Maluku*. Kinshasa.

Ministère des Finances (RDC). 2012. *Projets de pôles de croissance économique*. Kinshasa.

- Ministère des Finances (RDC). 2016. *Plan de gestion environnementale et sociale, Marché international de Kinshasa*. Kinshasa.
- Ministère des Finances (RDC), Banque mondiale. 2013. *Projet de développement des pôles de croissance (PDPC). Cadre de politique de réinstallation*. Kinshasa.
- Mugangu, S. 2008. « Crise foncière à l'Est de la RDC ». In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*. Paris : L'Harmattan.
- Muissa, C. 2005 (10 mars). « Maluku-Sosider ou l'héritage empoisonné de la saga d'Inga ». *La Conscience*.
- Ngalula, G. 2016. *Le Développement rural en RD Congo. Quelles réalités possibles ?* Louvain-la-Neuve : Academia/L'Harmattan.
- Nobirabo, P. 2009. « Dépossessions des droits fonciers des autochtones en RDC. Aspects historiques et d'avenir ». *Les droit fonciers et les peuples des forêts d'Afrique, perspectives historiques, juridiques et anthropologiques*. Londres : Forest People Programme.
- Ntumba, P. 2013. « L'endettement public extérieur et le développement économique et financier de la RDC de 1970 à 2012 ». Mémoire de DEA. En ligne sur : [http://www.congovirtuel.com/page\\_rapport\\_travaux/these\\_rdc/these\\_ntumba.pdf](http://www.congovirtuel.com/page_rapport_travaux/these_rdc/these_ntumba.pdf)
- Nyenyenzi, A. 2016. « Invention de la terre et production des anormaux dans le dispositif foncier en Afrique. Pouvoir et résistance à l'accaparement des terres en Afrique des Grands Lacs ». Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain.
- Pecqueur, B. 1989. *Le Développement local*. Paris : Syros.
- Peemans, J.-P. 2008 (13 et 19 octobre). « Modernisation capitaliste et destruction de la paysannerie : quelle alternative pour le XXI<sup>e</sup> siècle ? » Rencontre Réseau Defensa Humanidad et Forum mondial des Alternatives. Caracas.
- Peemans, J.-P. 2016. « La question de la place du monde paysan dans le développement rural en RDC : une perspective historique de longue période ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87).
- Polanyi, K. 1983. *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris : Gallimard (coll. « nrf »).
- Le Potentiel Online*. 2015 (février). « Zones économiques spéciales : la commission d'identification et d'évaluation présente son rapport de travail ». En ligne : [http://www.lepotentielonline.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5792:zones-economiques-speciales-la-commission-d-identification-et-d-evaluation-presente-son-rapport-de-travail&catid=87:conomie&Itemid=472](http://www.lepotentielonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5792:zones-economiques-speciales-la-commission-d-identification-et-d-evaluation-presente-son-rapport-de-travail&catid=87:conomie&Itemid=472) (consulté le 20 août 2016).
- Le Potentiel Online*. 2015 (30 octobre). « Maluku : lancement des opérations d'indemnisation des occupants de la Zone économique spéciale ».
- Radio Okapi. 2016. « Kinshasa, lancement des travaux de construction du Marché international à Maluku ».
- Rawls, J. 1987. *Théorie de la justice*. Paris : Seuil.

- RDC. « Loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés ». *Journal officiel*.
- RDC. « Loi n° 77/001 du 22 février 1977 portant expropriation pour cause d'utilité publique ». *Journal officiel*.
- RDC. « Loi n° 14/022 du 7 juillet 2014 fixant le régime des ZES en RDC ». *Journal officiel*, 55<sup>e</sup> année.
- RDC. 2011. *Document des politiques et stratégies du ministère de l'Industrie, DPSI*. Kinshasa.
- RDC. 2012a. *Plan d'aménagement et de réinstallation dans la ZES de Maluku*. Kinshasa.
- RDC. 2012b. *Programme quinquennal du Gouvernement 2012-2016*. Kinshasa.
- RDC. 2015. *Actualisation du schéma-directeur de la Zone économique spéciale de Maluku*. Kinshasa.
- RDC, Arteli. 2012. *Étude d'impacts environnementaux et sociaux dans la ZES de Maluku*.
- RDC, CAZES. 2012. « Prospectus-ZES Maluku ».
- Sarr, S. 2014 (juillet). « Accaparement des terres en Afrique subsaharienne, nouvelles formes de colonisation ou "business as usual findings" ». *Thinking Africa* 17 – Note d'analyse politique.
- Sen, A. 2012. *L'Idée de justice*. Paris : Flammarion.
- Le Soft International*. 2016 (6 décembre). « Le ministre Kambinga dresse le bilan de son action ». En ligne : <http://www.lesoftonline.net/articles/le-ministre-kambinga-dresse-le-bilan-de-son-action> (consulté le 11 décembre 2016).
- Tollens, E. 2016. « Les parcs agro-industriels et l'agriculture familiale. Les défis du secteur agricole en RDC ». In S. Marysse & J. Omasombo (éd.), *Conjonctures congolaises 2015. Entre incertitudes politiques et transformation économique*. Paris/Tervuren : L'Harmattan/MRAC (coll. « Cahiers africains », n° 87).
- Utshudi, I. 2009. « La décentralisation en RDC : opportunités pour une gestion foncière décentralisée ? » In S. Marysse, F. Reyntjens & S. Vandeginste (éd.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*. Paris : L'Harmattan, pp. 289-321.
- Verhaegen, B. 1995. « Les safaris technologiques au Zaïre (1970-1980) ». *Politique africaine* 18 : 71-87. En ligne sur : <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/018071.pdf> (consulté le 11 octobre 2016).
- Willame, J.-C. 1986. *Zaïre. L'Épopée d'Inga. Chronique d'une prédation industrielle*. Paris : L'Harmattan.
- Xiaodong, W. 2014 (7 mars). « From "high-speed" to "high-quality" growth: Shenzhen, the birthplace of China's economic miracle of China's economic miracle, goes low-carbon ». En ligne sur : [www.wolrdbank.org](http://www.wolrdbank.org) (consulté le 16 août 2016).