



"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010

DE LA TERRE A L'ALIMENT : ETAT DES LIEUX DES QUESTIONS, DES PROBLEMES, DES ATTENTES *

David N. HOUDEINGAR,
Ancien ministre de l'Agriculture (Tchad),
Président du Conseil Constitutionnel du Tchad

Introduction

Jomo Kenyatta (un des premiers leaders de l'indépendance africaine) dans sa description du système foncier des Gikuyu écrivait (il y a aujourd'hui un peu plus de soixante dix ans) que « *la terre est la mère de la tribu ; si la mère porte durant huit à neuf lunes un enfant dans ses entrailles, seule la terre le nourrit tout au long de sa vie. C'est elle qui protégera pour l'éternité son âme défunte.* »¹

Si cet aphorisme est valable pour les Gikuyu, « *agriculteurs dépendant (selon l'auteur) entièrement de la terre qui leur fournit l'ensemble des éléments nécessaires à la vie* », il l'est également pour tous les êtres vivant sur cette terre. Il traduit la relation fondamentale et particulière entre l'homme et la terre qui dominait (il n'y a pas longtemps), les sociétés traditionnelles au sud du Sahara.

En effet, depuis les temps immémoriaux, la terre et l'aliment sont des questions vitales pour toute société.

Les groupes sociaux ont élaboré des règles écrites ou non pour préciser l'accès à ces biens précieux que sont la terre et l'aliment.

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-NonCommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

¹ Jomo Kenyatta, *Au pied du Mont Kenya*, Ed. Maspero, 1969, p.43 (cet ouvrage a été publié pour la première fois en 1938).



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

Les problèmes qui relient l'un (e) à l'autre sont sans doute universels. Selon le Professeur François Collart Dutilleul, « *tout pays, à un moment de son histoire, a été confronté à ce problème reliant accès à la terre et accès à l'alimentation.* »²

Les pays africains au sud du Sahara n'échappent pas à la règle. Au contraire, ce problème se pose à eux aujourd'hui avec une urgence nouvelle eu égard aux multiples défis auxquels ils doivent faire face.

L'image qui revient de manière récurrente, c'est celle des agricultures africaines confrontées à des enjeux, à des défis ou à des chantiers considérables :

- S'ajuster à la croissance démographique ;
- Assurer l'approvisionnement des villes et des marchés intérieurs en produits alimentaires en quantité suffisante et en qualité ;
- Enrayer la dégradation des revenus des agriculteurs ;
- Mettre en œuvre une révolution doublement verte (c'est-à-dire lutter contre l'avancée du désert et assurer le développement agricole) capable d'améliorer la faible productivité des systèmes de cultures, tout en préservant la reproductibilité des ressources naturelles ;
- Lever les entraves aux mécanismes du marché imputables aux distorsions et au poids des traditions.

Ceci étant, dans la mesure où ces pays africains au sud du Sahara n'ont pas le même niveau de développement ni les mêmes législations en matière d'accès à la terre et ne sont pas tous confrontés aux mêmes enjeux, il serait hasardeux de vouloir faire un état des lieux exhaustifs des questions, des problèmes et des attentes qui peuvent varier d'un pays à un autre.

En effet, l'Afrique Subsaharienne n'est pas une zone relativement homogène. Il y a des différences marquées entre et au sein des sous régions qui influencent les conditions d'accès à la terre et à la réforme agraire. Il y a des différences culturelles et sociales entre les pastoralistes et des cultivateurs, des communautés patrilineaires et matrilineaires.

Chaque politique de la terre dans ces différents pays fonctionne dans des contextes historiques et sociaux particuliers qui forment et contraignent les choix opérés.

Il faut également relever des différences marquées entre les pays en terme de contingences économiques actuelles aussi bien que le potentiel agricole et économique.

Enfin, le problème de pression de la population sur la terre ou celui de l'accès de celle-ci à la nourriture (aliment) ne se présente pas avec la même acuité dans tous les pays³.

² François Collart Dutilleul, « Entre politique foncière et politique alimentaire, Quel droit pour quel développement ? », communication au 10e Forum de Bamako, février 2010 (article publié sur le site du Programme Lascaux ; <http://www.droit-aliments-terre.eu>).

³ CHERRYLL Walker, Assurant l'Accès à la terre pour les femmes : rapport préparé pour la FAO, 2001, p.5 ; document consultable en ligne : <http://www.landcoalition.org/pdf/wbwaafrrf.pdf>.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

Les lacunes et les crises existants dans une partie de l'Afrique Subsaharienne ne doivent donc pas être considérées comme étant représentatives de cette partie du continent dans son ensemble.

Cette présentation limitée essentiellement aux pays de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)⁴ est organisée autour de deux points : Etat des lieux des questions, des problèmes (I) et Les attentes (II).

I. ETAT DES LIEUX DES QUESTIONS, DES PROBLEMES

Depuis les origines de l'homme, terre et aliment sont intimement liés voire indissociables (de la première dépend l'existence du second) même si de nos jours, du fait des progrès technologiques, l'on peut produire des aliments sans recourir à la terre (exemples des cultures hors sols).

Du sol, l'homme tire des matières tant pour son alimentation que pour les industries les plus diverses. L'accès et le droit à la terre influencent la distribution de richesses et de pouvoir entre les ménages et les groupes sociaux. Des conflits peuvent s'élever entre les diverses utilisations du sol⁵, hypothéquant une utilisation optimale.

A. Concernant la terre

Le premier problème qui se pose est celui de la clarification de son régime juridique.

On s'accorde souvent à souligner l'ambiguïté de ce régime.

- Ambiguïté historique tout d'abord dans la mesure où le droit de la terre résulte de plusieurs strates constituées par les anciennes coutumes, les textes de droit colonial et ceux du droit moderne ;
- Ambiguïté du droit applicable ensuite dans la mesure où coexistent plusieurs régimes juridiques. C'est le cas où le droit foncier a été "modernisé". Dans certains pays coexistent la propriété privée, le domaine de l'Etat, le domaine national exclusif de propriété (Sénégal, Congo) ;
- Ambiguïté enfin quand coexistent en droit ou en fait le droit coutumier et le droit moderne (conflit classique entre la tradition et la modernité).⁶

⁴ La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (dont le siège est à Bangui) comprend 6 pays : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, et Tchad.

⁵ David HOUDEINGAR, « Les conflits d'usage entre principe de coexistence et principe de responsabilité », Communication présentée au Congrès mondial sur L'Accès à la terre et ses usages : variations internationales, Nantes (France) 8 et 9 Juin 2009, p.14 (à paraître – v. référence sur le site du programme de recherche Lascaux, www.droit-aliments-terre.eu).

⁶ Marc DEBENE, « La jurisprudence en matière de Droit de la terre », Rapport Synthèse, Université de Paris I, Centre d'Etudes Juridiques et Politiques du Monde Africain, Economica, 1990, p. 5.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

De ce régime juridique ambigu, découlent, en ce qui concerne la zone CEMAC, trois problèmes fonciers d'importance nécessitant des solutions urgentes. Il s'agit de la **sécurité foncière ou plus exactement de la précarité des droits fonciers** (surtout pour les femmes), **la distribution de droit de propriété et de l'accès à la gestion des ressources naturelles**⁷.

Ce n'est donc pas la dualité de ce régime juridique qui pose problème mais le flou qui caractérise certaines dispositions régissant la gestion des sols⁸. La coexistence de "droits traditionnels" et d'un droit "moderne" n'entraîne pas forcément des contradictions et des blocages dans le fonctionnement quotidien des régimes fonciers locaux.

L'enjeu foncier est plutôt réglé par la combinaison des principes différents (dont celui de l'appropriation individuelle et d'arrangements pragmatiques invoqués et négociés par les acteurs en compétition selon leurs rapports de force).

Dans bien des cas, le résultat de ces confrontations assure un niveau de sécurisation foncière des exploitations individuelles et de paix sociale au sein des collectivités rurales que des mesures juridiques formelles invoquant les bienfaits de la propriété privée au sens occidental du terme ne seraient en mesure d'imposer.

Le second problème a trait aux performances du secteur agricole qui sont demeurées insuffisantes pour faire face aux multiples défis auxquels la région est confrontée notamment l'insuffisance alimentaire, l'amélioration de la productivité agricole.

En matière de productivité de la terre, le niveau des rendements des cultures reste très bas dans la zone CEMAC comparé au niveau moyen dans le monde. Par exemple, les rendements des cultures vivrières principales (céréales, racines et tubercules) toutes confondues sont faibles et varient entre 0,67 et 1,72 tonnes/ha entre les pays membres de la CEMAC contre 3,09 tonnes/ha dans le monde pour les céréales et 2,85 tonnes /ha et 8,95 tonnes /ha pour les racines et les tubercules contre 13,18 tonnes/ha dans le monde.⁹

A la faiblesse des performances du secteur agricole s'ajoute la précarité de l'agriculture familiale. En effet, les petits agriculteurs pratiquant une agriculture familiale connaissent les conditions de vie les plus rudes. Ce sont pourtant eux qui font vivre le pays, l'agriculture familiale générant l'essentiel de la production agricole. La précarité de l'agriculture familiale a donc une incidence directe sur l'alimentation des populations des

⁷ Les problèmes que posent les régimes fonciers actuels et ceux liés à la terre contribuent à la dégradation des terres et à la mauvaise gestion des ressources naturelles telles que la forêt et la faune. Les problèmes fonciers sont très sensibles et souvent exploités à des fins politiques en faisant très peu d'attention à l'équité, aux besoins de la rationalité économique et aux exigences environnementales.

⁸ Au Tchad par exemple, le législateur n'a pas supprimé les droits coutumiers. Il les reconnaît comme moyen de jouissance d'une terre à condition qu'il y ait une emprise réelle sur la terre. C'est ainsi qu'il a intitulé la Loi n°24/PR/67 du 22 Juillet 1967 Loi sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers. Les droits coutumiers peuvent donc conduire au titre foncier prévu par le droit moderne.

⁹ Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, Stratégie Agricole Commune des Etats membres de la CEMAC, Document de travail 2006, p.17.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

pays membres de la CEMAC. Les petits agriculteurs bénéficient rarement des aides publiques. S'ils en existent, ces aides connaissent une baisse constante.

Un autre problème majeur est celui de la dégradation des terres. Les grands facteurs de dégradation sont l'érosion et le tassement du sol dû à un défrichement généralisé, aux passages répétés des bétails dans les zones d'élevage et l'exposition des sols à de fortes précipitations.

L'exploitation abusive des forêts et la pratique du nomadisme culturelle dans les régions forestières constituent des causes principales de la déforestation de la zone CEMAC.

La forte croissance démographique et l'urbanisation, constituent également des problèmes auxquels doivent faire face les pays membres de la CEMAC.

Malgré l'ampleur du SIDA, le taux de croissance de la population africaine est le plus élevé du monde. Il se situe autour de 2,72% par an, 2,86 pour la CEMAC contre 1,64% pour le monde durant la période 1970/2003.

L'urbanisation accélérée pose de nouveaux défis en ce qui concerne la production, la transformation, la conservation et la distribution des produits alimentaires pour nourrir les villes et les centres urbains.

Nourrir une population sans cesse croissante et de plus en plus urbaine requiert une large diffusion et adoption des technologies agricoles qui permettent de produire davantage par unité de superficie cultivée tout en préservant l'environnement et en particulier la qualité des sols et de l'eau.

L'absence ou la faiblesse de financement du secteur agricole.

Dans la région Afrique Centrale, le niveau des allocations budgétaires au secteur agricole est resté globalement faible ces dernières années. En effet, bien des dirigeants des pays d'Afrique se sont engagés en 2003 à consacrer (conformément à la Déclaration de Maputo) 10% des dépenses publiques à l'agriculture. La plupart des pays du continent (à l'exception de l'Ethiopie, du Malawi, du Mali, du Niger, du Tchad et du Burkina Faso) n'avaient pas encore atteint cet objectif en 2005. Dans la zone CEMAC, seul le Tchad a atteint et même dépassé le seuil de 10% soit 13%. Pour le reste, les données se présentent, pour la période 2005-2008, comme suit : Cameroun (entre 2,2 et 4%), Congo (0,2%), Gabon (1,4%), Guinée Equatoriale (non déterminé), Centrafrique (non déterminé).

On peut également noter la faible performance de la recherche agricole. Les problèmes posés par les Droits de propriété Industriel et Droit d'obtentions Végétales (en ce qui concerne les semences).

L'histoire du développement montre que la recherche, les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont des facteurs déterminants du progrès. Il importe pour les pays de la zone CEMAC de valoriser ces trois facteurs en ce qui concerne l'agriculture s'ils veulent que celle-ci connaisse des progrès notables en terme de productivité.



"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010

Cependant en matière de recherche, un choix est à opérer entre l'un des deux modèles de recherche-développement. L'un conduit par les multinationales (du Nord) qui comptent sur les monopoles privés et les cultures génétiquement modifiées. L'autre soutenu par le secteur public est mené par les agriculteurs et se fonde sur l'usage collectif des savoirs et des ressources pour une agriculture durable.

Selon DEVLIN Kuyek « *si les gouvernements des pays africains adoptent des modèles de Droit de propriété intellectuelle pour la biodiversité agricole, ils choisiront un modèle industriel de sélection des plantes cultivées et, en conséquence, une réorganisation de l'agriculture favorable aux intérêts des multinationales semencières du Nord.* »¹⁰ Pour lui, les conséquences des droits d'obtention végétale et des brevets sont de quatre ordres :

- ils restreignent le droit des agriculteurs à partager, utiliser et conserver des semences de leurs récoltes en étendant le monopole des sélectionneurs sur les plantes qu'ils cultivent ;
- ils entretiennent la dépendance vis-à-vis des compagnies étrangères ;
- ils permettent le piratage des plantes cultivées développées par les agriculteurs ;
- ils menacent la sécurité alimentaire et la biodiversité agricole.¹¹

B. Concernant l'aliment

En plus des facteurs structurels et conjoncturels de l'insécurité alimentaire déjà cités, il y a :

- **L'approvisionnement en nourriture** (aliment) dans le monde et particulièrement en Afrique Subsaharienne qui a souvent été et demeure problématique. La sous-alimentation et la famine constituent les fléaux les plus meurtriers. L'Afrique Subsaharienne, région la plus touchée par la sous-alimentation affiche 186 millions de personnes soit 34% de sa population¹². Ceci étant la faim et la sous-alimentation ne sont pas associés à la disponibilité alimentaire mais sont plutôt une question de droits (d'accès).

- **L'impossibilité de se procurer des aliments** (2 raisons : soit il n'y a pas de nourriture disponible, soit la nourriture est disponible mais les personnes qui en sont privées n'y ont pas accès).

La nourriture disponible est-elle suffisante en ce qui concerne un certain nombre de variables telles que la qualité nutritionnelle, la quantité et l'acceptabilité culturelle.

¹⁰ DEVLIN Kuyek, *Les Droits de propriété intellectuelle dans l'agriculture en Afrique et leurs conséquences pour les petits agriculteurs*, GRAIN, Août 2002, p.4.

¹¹ Selon le rapport soumis au Comité des droits de l'enfant, 53^{ème} groupe de travail de pré-session en Octobre 2009, par Mme Magdalena BIZET, « l'apparition des droits de propriété intellectuelle (DPI) sur les végétaux au Burkina Faso risque de fragiliser encore plus le secteur agricole familial et par conséquent la situation alimentaire des enfants. », 3 D, Octobre 2009, p.1

¹² Commission des Droits Humains des Nations Unies, « le droit à l'alimentation », rapport présenté par Mr Jean ZIEGLER, 07 Février 2001.



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

Protection du droit à l'alimentation

La Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (ADHP) du 28 juin 1981 mentionne la fourniture de nourriture au titre des obligations de l'individu envers sa famille. **Le droit à l'alimentation n'apparaît nulle part comme droit humain et des peuples.** Cependant, il peut être revendiqué sur le fondement du droit à la dignité, à la santé (article 16), à l'existence des peuples (article 20) et du droit au développement (articles 22 et 24). L'article 60 engage les Etats africains sur le plan du droit à l'alimentation qu'ils reconnaissent dans certains instruments universels ou continentaux. C'est le cas de la Charte africaine des droits et du bien être de l'enfant de Juillet 1990 qui oblige à « *assurer la fourniture d'une alimentation adéquate et d'eau potable* » à l'enfant et d'adopter des « *programmes de nutrition.* »

Le protocole II additionnel à la Charte ADHP relatif aux droits des femmes du 11 Juillet 2003 leur garantit « *des services nutritionnels* » en période de reproduction et son article 15 garantit spécialement leur « *droit à la sécurité alimentaire.* »

Difficulté de mise en œuvre (respect, contrôle du respect et la répression des violations) **du droit de l'homme à l'alimentation** face aux catastrophes tant humaines que naturelles (grandes pandémies, les guerres, la démographie, la sécheresse, les inondations, les attaques des sauterelles).

Absence de législation nationale sur le droit à la nourriture.

Dépendance de la sous région à l'égard des importations alimentaires.

Facteurs structurels de l'insécurité alimentaire sont pratiquement les mêmes que ceux énumérés dans le point consacré à la terre (ce sont la dégradation des terres et baisse de la fertilité des sols, la faiblesse de l'investissement, les faiblesses des services d'appui : pesanteurs sociologiques, non maîtrise des ressources en eaux.

Facteurs conjoncturels : conflits armés (principale cause de l'insécurité alimentaire en Afrique Centrale), maladies invalidantes (VIH-SIDA, paludisme, tuberculose), exode rural, urbanisation.

Problème de construction politique de la sécurité alimentaire.

« *La terre compte un milliard d'affamés. Le phénomène ne semble pas inquiéter les gouvernements du Nord et pourtant, en créant une insécurité croissante, la faim menace globalement la planète.* »¹³

Face à ces questions, ces problèmes, les attentes sont multiples et variées.

¹³ Bertrand BADIE, La construction politique de la sécurité alimentaire, ENA Magazine, N°399, Mars 2010, p.21



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

II. ETAT DES LIEUX DES ATTENTES

A. En matière foncière, les attentes sont nombreuses et concernent :

La mise en place d'une politique foncière adéquate permettant de :

- Résoudre les problèmes posés par des situations improductives du fait des blocages dérivant d'interprétations contradictoires des droits modernes et coutumiers ;
- Assurer une planification adéquate de l'utilisation des terres dans les périphéries urbaines à potentiel agricole ;
- Définir des politiques cohérentes concernant la mise en valeur des terres domaniales ;

La réforme des régimes fonciers actuels en vue d'améliorer la sécurité foncière (surtout pour les femmes), la distribution de droit de propriété et de l'accès et la gestion des ressources naturelles afin d'encourager les investissements.

Les actions à entreprendre à cet effet peuvent être les suivantes :

- Informer les producteurs et les autres acteurs sur le contenu de la loi foncière en mettant l'accent sur les droits et obligations des utilisateurs et des propriétaires terriens ; la procédure relative à l'acquisition, à l'accès à la terre ;
- Informer les acteurs sur les lois relatives aux contrats d'achat et de location des terres agricoles ;
- Préciser dans la loi foncière les restrictions qui limitent la superficie qu'une personne morale ou physique peut acquérir à des fins économiques ou autres afin d'empêcher l'émergence d'une classe de gros propriétaires concentrant l'essentiel de cette ressource naturelle dans leurs mains ;
- Renforcer les capacités des communautés locales en matière de gestion des ressources locales communes ;
- Rendre les institutions transparentes, consistantes et crédibles. En effet, les agriculteurs et les autres acteurs en zone CEMAC comme ailleurs en Afrique sont confrontés aux changements imprévisibles des règles et des politiques qui affectent négativement leurs activités.

Les lois, les règles et les politiques doivent être stables et leurs changements prévisibles pour créer un environnement propice aux affaires et afin de développer la confiance des investisseurs, des agriculteurs et d'autres acteurs économiques. L'attention doit particulièrement se focaliser sur les lois sur la propriété, l'occupation du domaine national, la propriété intellectuelle et sur celles définissant les formes de coopération et de compétition compatibles avec la constitution du pays (ces lois concernent les matières telles que les licences, les contrats, les droits et obligations, les coopératives, les groupements d'intérêts économique, etc.).



**"De la terre à l'aliment, des valeurs aux règles"
Rencontres Lascaux - 28 & 29 juin 2010**

B. En matière d'aliment

- **Adoption de lois nationales sur le droit à la nourriture** conformément aux dispositions du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966).

- **Mise en œuvre effective du droit à l'alimentation à travers la satisfaction des besoins alimentaires des populations et le renforcement de la sécurité alimentaire** notamment par l'amélioration quantitative et qualitative de la production vivrière et la définition d'une politique d'échanges et de réserves alimentaires, la disponibilité et l'accessibilité des aliments.

- **Formulation et mise en œuvre d'une politique agricole commune (PAC) dans un espace économique unique où joueront les règles de la solidarité et de la complémentarité.**

En conclusion, loin d'être exhaustive, cette présentation de l'état des lieux des questions, des problèmes, des attentes résultant des liens existant entre "Terre et aliment" vise simplement à apporter un éclairage sur le cas des pays de la zone CEMAC.

Si dans ces pays, les ressources en terre arables et en eau sont globalement suffisantes pour permettre d'augmenter sensiblement la production agricole (notamment celle des produits vivriers) afin de répondre aux besoins sans cesse croissants des populations en quête de nourriture, elles ne font cependant pas (probablement pour cette raison), l'objet d'une attention spéciale.

Leur accès et leur répartition étant très inégaux et la pression exercée sur elles (ces ressources) étant suffisamment forte, il est indispensable de remédier à cette situation. L'exploitation rationnelle notamment des ressources en eau contribuera significativement au développement de l'agriculture réduisant ainsi la dépendance de ces pays face aux récurrentes et massives importations de produits alimentaires.