

Points clés

Les innovations en termes de régime foncier doivent inclure les femmes à toutes les étapes, sans distinction de conditions socio-économiques, d'âge ou d'ethnie.

Il n'est pas suffisant de garantir l'accès au foncier : les femmes doivent aussi être représentées et exercer un contrôle sur la prise de décisions liées aux terres.

Pour que les innovations aient un impact, les praticiens doivent travailler avec des familles entières, des communautés et des autorités coutumières afin d'explorer les dimensions liées au genre de la prise de décisions et des droits de propriété relatifs aux ménages et aux terres communautaires.

En s'appuyant sur les pratiques locales et l'évolution progressive des relations de genre, on peut faire avancer la gouvernance foncière d'une manière inclusive et culturellement sensible.

Il faut des mécanismes pour veiller à ce que les femmes puissent accéder à de nouveaux outils fonciers et les utiliser. On pourra par exemple confier cette mission à des para-juristes formés dans ce sens.

Élaborer des outils fonciers équitables en termes de genre en Afrique de l'Ouest

S'attaquer à l'inégalité des droits fonciers entre les femmes et les hommes constitue l'un des enjeux les plus impérieux du développement en Afrique de l'Ouest, compte tenu notamment de la rapide mutation des contextes démographiques, sociaux et écologiques et du fait de la concurrence accrue dont font l'objet les terres et les ressources naturelles. Pourtant, les outils techniques permettant d'arriver à une gouvernance foncière inclusive et équitable fonctionnent toujours dans des situations sociales et familiales complexes. Ces dimensions sociales ont besoin d'être au cœur de l'analyse et du débat et devraient servir de point de départ à l'élaboration de solutions. Cette note d'information passe en revue des innovations au Ghana et au Mali qui ont tenté de mettre au point des « outils fonciers » sensibles au genre pour trouver des moyens d'améliorer l'accès des femmes au foncier.

Nombre de populations dans les zones rurales d'Afrique de l'Ouest connaissent des pressions accrues sur leurs terres et leurs ressources naturelles. Ces pressions sont à la fois d'ordre interne et externe aux communautés et comprennent l'essor démographique, les changements climatiques, l'élargissement des marchés fonciers et l'accroissement de l'exploitation commerciale des ressources naturelles.

L'accès des femmes au foncier peut être particulièrement vulnérable à ces pressions mais il peut aussi être entravé par des initiatives bien pensantes visant à garantir le foncier mais qui sont « insensibles au genre » — c.-à-d. qu'elles ne reconnaissent ni ne réagissent aux facteurs sociaux sous-jacents pour déterminer qui peut accéder aux terres et dans quelles conditions.

Les efforts déployés pour garantir l'accès aux terres et sécuriser le foncier ont besoin de reconnaître la « politique de la différence » au sein des communautés et des ménages au niveau local. Différents groupes ont des besoins différents et cela vaut aussi pour les femmes. Dans ce contexte, les autorités locales, nationales, étatiques et coutumières ont besoin de représenter tous les groupes et de rendre des comptes à tout le monde. Les interventions doivent répondre aux besoins des différents groupes.

C'est la raison pour laquelle les approches itératives et ascendantes pour la conception et la mise à l'essai des outils fonciers ont une meilleure chance d'aboutir à des outils plus équitables, plus accessibles et plus émancipateurs (voir la note d'information associée de l'IIED intitulée

« Sécuriser les droits fonciers en Afrique de l'Ouest : une approche ascendante »).

La présente note d'information explique en quoi la prise en compte des dimensions sociales du

Les femmes détiennent souvent des droits secondaires ou « délégués » et leur accès aux terres est généralement arbitré par les hommes

régime foncier et l'appréciation des différentes relations qu'entretiennent les femmes et les hommes vis-à-vis des terres peuvent aider à élaborer des outils qui sécurisent l'accès au foncier pour les

femmes, les hommes et les enfants de tous les groupes socio-économiques.

Droits fonciers des femmes en Afrique de l'Ouest

En Afrique de l'Ouest, les relations coutumières entre les sexes au sein des familles et des communautés confèrent le plus souvent aux femmes un régime foncier plus précaire que celui

des hommes. Les relations foncières des femmes comme des hommes sont également fonction du statut socio-économique, de l'âge et de l'ethnie. Les modes d'accès aux terres et la sécurité foncière inégale varient aussi en fonction de la situation géographique. Les usages locaux dictent la répartition de tâches dans les moyens de subsistance ruraux et dans les pratiques agricoles, la prise de décisions au sein des ménages et des communautés et les systèmes successoraux.

D'une manière générale, les femmes détiennent souvent des droits secondaires ou « délégués » et leur accès aux terres est généralement arbitré par les hommes. Cela peut se faire aux termes d'un mariage, d'un emprunt, ou parfois par voie d'héritage. Dans la majeure partie du Sahel, il est interdit aux femmes de posséder des terres à moins qu'elles soient mariées et lorsqu'elles ont un accès au foncier, il est généralement précaire ou octroyé pour un bref laps de temps. Au Ghana, les parcelles auxquelles peuvent accéder les femmes sont souvent plus petites et de moins bonne qualité. Les usages peuvent imposer des

Encadré 1. Mali : pas seulement un accès, mais aussi un contrôle foncier pour les femmes

Dans trois communes de la région de Sikasso au Mali, des ONG locales ont travaillé avec des communautés pour développer des conventions locales villageoises afin de clarifier les règles et la gouvernance de la gestion foncière (Voir la note d'information associée de l'IIED intitulée « Sécuriser les droits fonciers au Mali : solutions locales à casse-tête national » pour en savoir plus sur les conventions locales participatives). Les conventions locales sont nées de discussions en petits groupes de réflexion qui ont été répercutées dans des débats en plénière.

Ce mécanisme de dialogue et débat communautaires intensifs comprenait des processus de prise de décisions au niveau des ménages concernant la gestion des terres et des ressources. Il portait, en particulier, sur le mode de transfert des terres d'une famille à une autre, ou à un particulier extérieur à la famille, ou encore sur la façon dont une femme perd ses droits d'accès aux terres au décès de son mari (aliénation foncière). À leur tour, les dialogues communautaires ont débouché sur un accord collectif en vue d'établir et de formaliser des règles qui exigent la représentation des femmes et des jeunes dans la prise de décisions au niveau du ménage pour tout ce qui a trait aux transactions foncières.

Il y a eu des débats au sein des autorités coutumières et entre les membres de la communauté quant à la question de savoir qui est la personne la mieux placée pour représenter les intérêts des femmes : une femme chef de famille, une femme célibataire ou divorcée vivant chez sa famille paternelle, des belles-filles/des femmes qui ont épousé un membre de la famille, ou toutes les femmes sans distinction. Dans chaque cas, les risques liés au changement des coutumes et les avantages d'une plus grande participation ont été abordés.

Chaque village s'est prononcé sur les personnes qui devaient assister aux réunions de famille pour la prise de décisions ayant trait aux questions foncières. Les résultats de ces discussions ont été repris dans la convention locale. Tous les membres de la famille qui assistent aux réunions de famille doivent désormais signer un accord avant de pouvoir procéder au transfert de terres. Si cela impliquait certes un changement considérable, les chefs de famille et les hommes y étaient dans l'ensemble favorables car les débats ont été ouverts et inclusifs. Outre le fait que cela donnait plus de voix aux femmes et aux jeunes membres de la famille dans la prise de décisions, un certain nombre d'autres avantages ont été identifiés par les participants :

- Une sensibilisation généralisée aux décisions ayant trait à la gestion foncière car les femmes ont fait part des discussions à leurs enfants
- Une plus grande sensibilisation au type de régime foncier que détient la famille sur ses différentes parcelles
- Une plus grande transparence sur les nouvelles transactions qui interviennent.

restrictions les empêchant de négocier elles-mêmes leur accès aux terres, de planter des arbres sur leurs terres, etc. Les épouses perdent souvent leurs droits au décès de leurs maris.

Si les systèmes coutumiers évoluent, cela n'annonce pas toujours de bonnes nouvelles pour les femmes : la responsabilité des chefs envers leurs communautés s'érode ; les systèmes de clan s'effritent eux aussi, ce qui laisse la gestion des terres à la merci de la « famille » — une tendance qui peut impliquer la concentration des pouvoirs entre les mains du chef de famille, limitant ainsi la prise de décisions des femmes sur les terres en question. Dans certains cas, les femmes perdent l'accès aux terres à mesure que les hommes s'impliquent de plus en plus dans l'agriculture.¹

Nombre d'efforts pour sécuriser le régime foncier en milieu rural se sont concentrés sur la formalisation des droits de propriété individuels, collectifs ou des ménages. Ces efforts peuvent gravement fragiliser la position des femmes à moins que les règles, les processus associés à leur élaboration et leur mise en œuvre et ceux qui les appliquent ne soient sensibles au genre.

Il est désormais davantage admis qu'une gouvernance foncière responsable doit inclure des droits égaux pour les femmes et qu'une approche insensible au genre est à tout le moins insuffisante et parfois même préjudiciable.² Dans toute l'Afrique, des cadres juridiques sont remaniés pour accorder une plus grande place aux droits fonciers des femmes. Pourtant, dans la pratique, il existe un énorme fossé entre les droits d'accès et d'héritage consacrés dans les constitutions, la législation foncière ou le droit de la famille et la réalité à laquelle sont confrontées nombre de femmes.

Quelques approches pratiques

Formaliser des pratiques progressistes par le biais d'un dialogue inclusif.

Les communautés seront plus enclines à soutenir et embrasser des approches sensibles au genre en matière de sécurisation du régime foncier si celles-ci se concentrent sur une consolidation et une formalisation des pratiques locales progressistes et des innovations, plutôt que de tenter de générer des approches entièrement nouvelles. Ainsi, là où les terres commencent à être davantage gérées au niveau de la famille nucléaire, il se peut qu'il y ait plus de place pour nouer un dialogue et établir des mécanismes en

faveur de la participation des femmes à la prise de décisions dans la gestion foncière, ou là où les femmes ont déjà réussi à négocier un accès à des parcelles indépendamment des hommes. Pour ce faire, il est essentiel de démarrer avec des dialogues communautaires qui se penchent sur les systèmes coutumiers, l'évolution des circonstances, les formes d'inégalité en termes d'accès aux terres et de rôles dans la prise de décisions, et les sources de conflit. Ils permettent d'aider à clarifier les droits des femmes et des hommes en vertu des systèmes étatiques, coutumiers et religieux. Ils servent aussi de tribune pour analyser dans quelle mesure ces droits sont appliqués, comment les différents groupes sont touchés par les modalités actuelles et comment vont changer les défis et les opportunités en fonction de l'évolution du contexte et des pressions.

Au Niger, une ONG a facilité des débats locaux sur les pratiques en matière d'héritage. Les débats ont clarifié les différents moyens permettant aux femmes d'accéder aux terres et de sécuriser des droits fonciers. Parmi ces moyens, on peut citer la possibilité pour les femmes d'acheter des terres et pas seulement d'obtenir des terres « en gage », ou encore de devenir propriétaires pour obtenir des terres pour leurs enfants.³ De telles possibilités donnent aux femmes un régime foncier nettement plus sûr, ce qui renforce leur assise économique et leur statut social. Au Mali, les ONG ont facilité des débats villageois qui ont incité les communautés à décider d'accroître et de formaliser la représentation des femmes dans les processus de prise de décisions ayant trait aux terres familiales. Certains de ces villages et communes ont décidé d'inclure des femmes dans les décisions relatives à la gestion foncière en incorporant des clauses précises dans leurs conventions locales (Voir l'encadré 1).

Les débats prévoyaient du temps pour résoudre les différends éventuels. Il s'ensuit que les débats ont fermement établi la notion qu'il existe un réel besoin de sécuriser l'accès au foncier pour tout le monde et qu'on ne pourra y parvenir que si tous les groupes sociaux participent pleinement à la prise de décisions relatives aux questions foncières. Les ONG en charge de la facilitation au Mali ont contribué à établir des comités locaux de suivi pour superviser la mise en œuvre de ces conventions locales sur une base permanente mais comme elles n'ont été adoptées que

Encadré 2. Pas seulement l'outil mais le pouvoir de l'utiliser : Accords de transfert entre époux au Ghana

Les « modèles d'accords de transfert entre époux » sont un outil innovant que le Land Resources Management Centre teste actuellement au Ghana pour réduire les conflits susceptibles de se produire sur les terres familiales lorsqu'un mari décède. Dans un système matrilineal, les terres familiales ne devraient pas passer à l'épouse ou aux enfants du couple. Les veuves peuvent souvent être lésées, même perdre des terres qu'elles ont aidé à établir et à mettre en valeur.

Grâce à des séances de formation et un dialogue communautaire, il est possible d'arriver à un consensus à propos des droits des veuves aux terres familiales. La participation des hommes et des femmes aux discussions sur le genre et les questions foncières peut faire que les hommes finissent par approuver les droits formels de leurs épouses sur des terrains qu'ils ont conjointement établis et mis en valeur, tout particulièrement si les débats soulignent les implications possibles pour leurs enfants.

On ne peut nier que certaines femmes affirment qu'elles seraient moins inquiètes pour leur sécurité foncière à plus long terme et pour la sécurité de leurs moyens de subsistance si elles détenaient un document juridique de transfert entre époux. Un contrat de transfert entre époux a donc été élaboré et validé avec les villageois et les autorités. Il demeure, néanmoins, un outil qui suscite d'âpres débats ; pour certains, il augure une transition vers la famille nucléaire ou le morcellement des terres familiales — deux questions extrêmement sensibles. Il existe aussi des problèmes de mise en œuvre, y compris le besoin des femmes de se sentir suffisamment sûres d'elles pour soulever la question et exiger un accord formel de la part de leurs maris.

récemment, il est difficile d'évaluer véritablement leur impact à ce stade. Toutefois, nombre de membres de la communauté considèrent ces conventions locales comme une avancée majeure.

Sécuriser les intrants. Au Sahel, il est fréquent que les femmes accèdent au foncier par le biais de parcelles horticoles qui appartiennent à des groupes. Toutefois, les femmes ne peuvent pas être sûres qu'elles recevront des parcelles de qualité suffisante et elles ne sont pas sûres de pouvoir accéder aux mêmes parcelles dans la durée. Le premier élément pose un problème car pour obtenir des rendements décents, les femmes peuvent avoir besoin d'investir des fonds qu'elles n'ont pas nécessairement. Le deuxième en pose un autre car cela dissuade les femmes de prendre des décisions à long terme ou d'investir dans les parcelles. Au final, l'un et l'autre de ces éléments nuisent à la productivité. Par ailleurs, les groupes de femmes sont souvent incapables d'obtenir des intrants comme des clôtures, des semences ou des engrais. Pire encore, lorsqu'elles réussissent et que leurs parcelles deviennent productives, il peut arriver que leurs proches masculins fassent main basse sur leurs parcelles.

Ce sont les raisons pour lesquelles dans le sud du Mali deux ONG ont piloté une initiative d'obtention de titres fonciers permanents sur des parcelles détenues par des groupes de femmes, avec l'appui de négociations collectives entre les communautés et les autorités. Comprenant que la sécurité foncière ne peut pas à elle seule engendrer les bénéfices attendus sans accès aux autres ressources, les ONG chargées de la facilitation ont ensuite travaillé avec les groupes de femmes propriétaires pour accéder aux intrants, aux marchés et à des conseils stratégiques en vue d'améliorer la productivité des parcelles.

Des modèles d'accords formels. Au Ghana, la fréquence accrue des procès ayant trait à des conflits fonciers locaux et des contrats de location (par exemple en cas de métayage ou de gérance) suggère que les systèmes coutumiers se délitent et que la concurrence sur les terres ne cesse de croître. Les procès sont longs et onéreux. Au Mali, des conflits liés aux conditions des transferts fonciers (par exemple les prêts, gages et dons) se multiplient car les gens commencent à accorder moins d'importance aux accords verbaux coutumiers. Ceci s'explique par l'accroissement des pressions foncières. Et à

Les débats et les processus de conception ont besoin de refléter les aspirations des femmes et des hommes, qu'ils soient jeunes ou vieux

mesure que s'éteignent les anciennes générations qui avaient jadis conclu des marchés, leurs descendants ont plus de marge de manœuvre pour défendre leurs propres intérêts

au lieu d'honorer un accord. Au Ghana comme au Mali, seuls quelques agriculteurs ont documenté leur transfert ou leur bail de terres locales dans des contrats écrits qui ont été signés par les deux parties en présence de témoins. Par ailleurs, lorsqu'il y a effectivement une

documentation, les contrats ne clarifient pas toujours le périmètre, les conditions de location ou d'usage ou les modalités de résiliation de l'accord. Le manque de documentation adéquate des transferts fonciers peut mettre les parties, y compris les femmes, dans une situation vulnérable au moment de négocier les droits sur les récoltes ou sur d'autres ressources issues de terres contestées.

C'est la raison pour laquelle des organisations au Mali et au Ghana ont cherché à tester des options pour améliorer la façon dont les contrats de location et les transferts fonciers sont documentés. Dans les deux pays, les agriculteurs reconnaissent de plus en plus que des modèles standard permettraient de faire en sorte que ces contrats soient exhaustifs et admis par les autorités et les tribunaux locaux. Des modèles de contrats bien conçus peuvent être simples et accessibles à ceux qui ont le plus grand besoin d'officialiser leurs droits. Ainsi, les modèles peuvent exiger que les deux époux signent les accords de transfert foncier ou peuvent renfermer une clause pour s'assurer que les personnes illettrées comprennent la teneur du contrat qu'elles s'apprêtent à signer (voir la note d'information associée de l'IIED intitulée « Sécuriser les droits fonciers en Afrique de l'Ouest : une approche ascendante »). Durant le processus de dialogue au Ghana, les agriculteurs ont réalisé que la formalisation des accords entre époux pourrait aussi se révéler utile, en l'espèce pour atténuer nombre des questions délicates auxquelles peuvent se heurter les familles et les rapportés lorsqu'un mari décède (voir l'encadré 2).

Enseignements en termes de politiques et pratiques

Il n'y a pas de raccourci pour arriver à une gouvernance foncière inclusive et égalitaire dans son traitement du genre mais une chose est claire : les outils techniques sont toujours imbriqués dans des relations sociales et familiales complexes. Par conséquent, ces dimensions sociales doivent être au cœur de l'analyse et du débat et devraient servir de point de départ à l'élaboration de solutions.

Plusieurs approches peuvent aider à élaborer des outils pour une gouvernance foncière équitable dans son traitement du genre et la façon dont les outils sont mis au point a une incidence sur la nature de l'approche. Le temps qui est consacré à la discussion et les personnes présentes vont dicter quelles sources de conflit sont traitées et comment. Les procédures inclusives assorties d'une facilitation soignée ne sont pas faciles. Même les processus qui se veulent participatifs et inclusifs se trouvent confrontés à des défis pour obtenir la participation active des femmes de groupes d'âge, d'ethnies et de statuts socio-économiques différents. Toutefois, les approches participatives et inclusives sont cruciales pour analyser les vulnérabilités, les conflits et les stratégies et, au moment de concevoir les documents, pour relier l'accès au foncier à des opportunités de moyens de subsistance. Les processus doivent aussi être itératifs. Les groupes de réflexion et les dialogues prennent du temps pour consolider les différentes contributions, qui doivent ensuite être vérifiées avec tous les membres de la communauté et avec les autorités.

Ainsi, le fait de travailler seulement avec des femmes ne garantira en rien un changement des pratiques. Les débats et les processus de conception des modèles d'accord, par exemple, ont besoin de refléter les aspirations des femmes et des hommes, qu'ils soient jeunes ou vieux. Une interaction régulière et un dialogue avec les autorités coutumières et étatiques à tous les niveaux sont également requis. En l'absence d'adhésion des autorités en faveur des accords formels pour documenter les transactions foncières et les transferts entre époux, ce genre d'innovations a peu de chance de perdurer.

Et là où les outils et les approches cherchent à instaurer des changements, au lieu de consolider

une évolution progressive que l'on voit déjà apparaître dans la société, l'adhésion sera probablement un processus de longue haleine. À quel point les femmes se sentent émancipées pour avoir recours aux innovations ou aux nouveaux services est une considération essentielle en termes d'adoption et d'impact. Des formes spécifiques de diffusion de l'information, par exemple les conseils fournis par des services d'assistance juridique ou par des notaires, ont besoin d'avoir des ressources adaptées à des groupes cibles spécifiques (femmes, jeunes, autorités coutumières).

Enfin, puisque dans la pratique une gouvernance foncière équitable en matière de genre est plus une question de tendances sociétales que d'outils techniques, un suivi doit être mis en place et il devrait se concentrer sur la cartographie et le suivi des changements de comportements et des

perspectives, de manière à ce que les raisons à l'origine d'une faible adoption ou d'un faible taux d'engagement puissent être soigneusement évaluées, au même titre que les résultats.

Emily Polack, Diana Fletschner et Moussa Djire

Emily Polack est chercheur au sein du Groupe sur les ressources naturelles de l'IIED www.iied.org/users/emily-polack. Diana Fletschner est spécialiste en genre et directrice de la recherche chez Landesa www.landesa.org/author/dfletschner. Moussa Djire est professeur de droit à l'Université de Bamako, au Mali.

Cette note d'information fait partie du projet de l'IIED sur la sécurisation des droits fonciers en Afrique de l'Ouest. Parmi les notes d'information associées figurent :

Sécuriser les droits fonciers en Afrique de l'Ouest : une approche ascendante. <http://pubs.iied.org/17216FIIED>

Sécuriser les droits fonciers au Ghana : innovation et aspirations locales. <http://pubs.iied.org/17214FIIED>

Sécuriser les droits fonciers au Mali : solutions locales à casse-tête national. <http://pubs.iied.org/17222FIIED>



Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Contact

Emily Polack
emily.polack@iied.org

80-86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tél : +44 (0)20 3463 7399
Fax : +44 (0)20 3514 9055
www.iied.org

IIED invite vos réactions et commentaires sur :
@IIED et
www.facebook.com/theiied

Cette publication est basée sur des recherches financées par la Fondation Bill & Melinda Gates. Les résultats et conclusions qu'elle contient sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'avis ou les politiques de la Fondation Bill & Melinda Gates.

Notes

¹ Doka, M et Monimart, M (2004) Pression foncière et nouvelles normes d'accès à la terre : vers une déféminisation de l'agriculture au sud Niger ? IIED, London / ² FAO (2013) La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes : Guide technique pour une gouvernance foncière responsable et équitable pour les femmes et les hommes. / ³ Doka, M (2011) Sécurisation foncière : Quel statut pour les femmes ? Note préparée pour le projet de Sécurisation des droits fonciers en Afrique de l'Ouest. www.iied.org/securing-land-rights-west-africa