

Mars 2020

Regards Croisés

Programme Régional Dialogue Politique en Afrique de l'Ouest



Neil Palmer/Original/A farmer at work in Kenya's Mount Kenya region/flickr/Lizenz CC BY-NC 2.0

Entre coutumes et législation : les droits fonciers en Afrique de l'Ouest

Voies et moyens pour la mise en œuvre des droits fonciers actuels des femmes au Burkina Faso, au Bénin et au Togo

Katharina Hopp

La majorité de la population du Burkina Faso, du Bénin et du Togo vit de l'agriculture et de l'élevage. Le cadre juridique de la gestion des terres est caractérisé par un dualisme entre le droit étatique et les droits coutumiers traditionnels. Les lois coutumières locales régissent encore principalement la propriété, l'utilisation et la cession des terres. Seuls quelques petits agriculteurs sont enregistrés comme propriétaires fonciers au niveau de l'État. Dans ce contexte, les femmes n'ont de facto aucun accès sécurisé à la terre - malgré leur rôle central dans l'agriculture et l'égalité juridique. Afin de renforcer le processus de mise en œuvre des lois foncières modernes et, partant, le rôle économique des femmes et la sécurité alimentaire, un dialogue intensif et une coopération étroite entre les femmes directement concernées, les organisations de la société civile, les autorités coutumières et religieuses, les pouvoirs publics et les autres décideurs politiques sont nécessaires.

Le dualisme juridique

Les questions relatives aux droits fonciers en Afrique de l'Ouest se situent à l'interface entre droits coutumiers, d'une part, et droits codifiés, d'autre part. Ce chevauchement s'est produit au début du XXe siècle et est encore présent de nos jours. Car, si la propriété, l'utilisation et la cession des terres ont été largement façonnés par les normes traditionnelles, des lois et règlements codifiés ont été introduits pendant la période coloniale. En Afrique occidentale francophone, par exemple, le principe des terres vacantes et sans maître, selon lequel les terres inhabitées appartiennent automatiquement à l'État, était de mise. Quelle que soit la stratégie de modernisation, les principes du droit coutumier, qui étaient administrés par les autorités et institutions coutumières, n'ont pas été abolis de facto. Au lieu de cela, un niveau supplémentaire de lois nationales a été ajouté. Ce dualisme entre la propriété individuelle enregistrée, d'une part, et la propriété commune et les droits d'usage, d'autre part, représente une base permanente de conflits et un défi dans la politique foncière ouest-africaine même encore aujourd'hui.

L'accès des femmes à la terre

En vertu du droit traditionnel, les femmes, en particulier, ont rarement un droit direct d'accès à la propriété foncière. Leur accès à l'exploitation du sol leur est accordé indirectement par les hommes de la famille, renforçant la relation de dépendance déjà existante, dans laquelle se trouvent la plupart des femmes en Afrique de l'Ouest. Pour diverses raisons, cette situation est problématique. Ainsi, les femmes perdent souvent le droit d'utiliser les terres de leurs familles lorsqu'un divorce est prononcé, lorsque le père ou le mari décède ou bien lorsque les parents de sexe masculin vont s'installer dans des villes éloignées. En outre, elles n'ont souvent accès qu'à de petites parcelles de terre à faible rendement et ne sont parfois pas autorisées à pratiquer des cultures pérennes (par exemple le café, le cacao, les mangues, les oranges) ou des cultures commerciales (par exemple le coton, l'ananas). Ainsi, il n'est guère possible pour les petites paysannes sans titre de propriété officiel d'obtenir des prêts. Il est donc difficile pour les femmes d'investir durablement dans l'agriculture et de générer des bénéfices. Cependant, comme le montre une étude réalisée au Rwanda, la probabilité d'obtenir des prêts pour des investissements augmente de 12 % si la femme possède des titres de propriété formels.¹ De plus, les femmes pourraient augmenter leurs rendements agricoles de 20 à 30 % et ainsi améliorer la sécurité alimentaire si elles avaient le même accès aux facteurs de production - y compris les titres fonciers formels - que les hommes.² La propriété foncière formalisée permet aux femmes d'être considérées comme des acteurs sociaux légitimes et - capables d'influencer et de prendre des décisions économiques. Cela contribue de manière significative à la sécurité sociale et économique des familles entières. Dans ce contexte, une mise en œuvre effective des lois foncières existantes en Afrique de l'Ouest est d'une importance sociale, économique et politique.

¹ LandLinks. Fact Sheet: Land Tenure and Women's Empowerment, 2016. <https://www.landlinks.org/issue-brief/factsheet-land-tenure-womens-empowerment/> [30.01.2020]

² Food and Agriculture Organization of the United Nations. Le rôle des femmes dans l'agriculture: Comblant le fossé entre les hommes et les femmes pour soutenir le développement, 2020. <http://www.fao.org/publications/sofa/201011/fr/> [31.01.2020]

Egalité de droit – en théorie

Au Burkina Faso, au Bénin et au Togo, des lois foncières stipulant l'égalité des droits des hommes et des femmes en matière de droit foncier et de droit de succession ont été promulguées ces dernières années. Au Bénin, une loi des finances a également été adoptée fin 2017 pour réduire les coûts des demandes d'acquisition de terres - ce qui profitera aux femmes, pour qui il est souvent particulièrement difficile de supporter les coûts y afférents. La stratégie nationale de promotion de l'entrepreneuriat féminin au Burkina Faso souligne également que les femmes ont un accès égal aux moyens de production, y compris à la terre. Des mesures de soutien direct sont également utilisées : au Bénin, par exemple, les comités de gestion des terres chargés de la mise en œuvre des lois foncières ont des quotas faibles mais fixes pour les femmes - un seul siège sur onze dans les comités municipaux et deux sur douze dans les comités villageois sont réservés à des femmes. Et au Togo, le code pénal prévoit une amende ou une peine d'emprisonnement si une femme se voit refuser l'accès à la terre ou à d'autres facteurs de production en raison de son sexe. Voilà ce qu'il en est de la situation juridique.

Et dans la pratique ?

Bien que les statistiques actuelles fassent souvent défaut, il est clair que les droits de propriété enregistrés ont jusqu'à présent été l'exception plutôt que la règle. 77 % de la population du Burkina Faso n'ont aucun document officiel attestant de leur droit à (leur) terre. Dans le même temps, il existe une disparité importante entre les sexes. Dans le cas du Bénin, 85 % des propriétaires fonciers sont des hommes et seulement 15 % des femmes.³ Et seulement 2 % des femmes béninoises héritent de la propriété foncière - pour les hommes, ce chiffre est de 80 %. Il y a plusieurs raisons à cela. On constate souvent un manque de connaissances sur les droits formels à la terre et à l'héritage, et cela est particulièrement vrai pour les femmes. L'enregistrement des terres est souvent opaque, lourd et - malgré les efforts déployés pour alléger la charge financière - coûteux en raison du manque de clarté des responsabilités et d'un niveau élevé de bureaucratie.⁴ En outre, la plupart des lois sur l'utilisation des terres ne prévoient pas de solutions efficaces pour l'utilisation saisonnière des terres par les populations nomades et pour l'accès aux terres des agriculteurs étrangers, deux cas dans lesquels les terres sont revendiquées par plusieurs acteurs.⁵ En Côte d'Ivoire, on a pu observer les conséquences négatives de cette réglementation ambiguë. Une loi introduite en 1998 pour formaliser les droits fonciers sur la base des droits coutumiers a été politiquement instrumentalisée et a conduit à un conflit ouvert, surtout dans l'ouest du pays, entre les Ivoiriens et les immigrants, principalement du Burkina Faso, et a donc été l'un des facteurs ayant déclenché la crise qui a duré plusieurs

³ Coopération Bénin-Union Européenne. Bénin Profil Genre, 2014. S. 23, 32.

<https://decentralisation.gouv.bj/wpcontent/uploads/2018/12/8.1-Profil-genre-B%C3%A9nin-2014.pdf>
[16.02.2020]

⁴ African Union Commission, United Nations Economic Commission for Africa and African Development Bank. Land Policy in Africa: West Africa Regional Assessment, 2011. S. 29.

https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/regionalassessment_westafrica.pdf
[16.02.2020]

⁵ Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International (Maedi), Agence Française de Développement (AFD). Land Tenure and Development Technical Committee. Formalising Land rights in developing countries: moving from past controversies to future strategies, 2015. S. 42 f.

<https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Formalising-landrights.pdf> [31.01.2020]

années⁶ : La question des droits fonciers est étroitement liée à d'autres facteurs-clés. Qui a le droit de propriété et d'utilisation sur quelles ressources ? Qui compte réellement comme citoyen ? Ces questions souvent non réglées recèlent un potentiel de conflit à ne pas sous-estimer. Un autre problème majeur pour une mise en œuvre efficace est le manque de données, de statistiques et de cartographie GPS de la propriété foncière. Surtout en dehors des zones urbaines, ces informations sont encore gérées manuellement, sont peu accessibles et souvent incomplètes. Dans les zones rurales du Burkina Faso, on estime que seulement 10 à 50 % des terres sont cartographiées et font l'objet d'un titre de propriété officiel.⁷ Outre les avantages des structures administratives décentralisées dans la mise en œuvre des lois foncières, cela peut également entraîner un manque de clarté des responsabilités locales, de l'incohérence et du clientélisme. Au Togo, par exemple, le droit foncier est mis en œuvre par le ministère de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie, le ministère de l'économie et des finances, le ministère de la décentralisation, le ministère de la justice et le ministère de la sécurité, entre autres. Les ministères manquent également de ressources financières et humaines. Au Burkina Faso, seulement 20 % des municipalités ont une administration foncière en état de fonctionnement.

La société civile joue un rôle-clé

Afin de promouvoir le respect des lois foncières, la société civile et les acteurs internationaux, tels que la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), poursuivent plusieurs approches. Au Burkina Faso, au Bénin et au Togo, la KAS met en œuvre depuis 2016 l'initiative spéciale "Un monde sans faim" du ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ). Cette initiative spéciale contribue de manière significative au renforcement des droits fonciers des femmes et à la sécurité alimentaire. En tant qu'acteur de la formation politique, la KAS poursuit un concept holistique. Grâce à des manifestations régulières, la connaissance des lois et des systèmes de gestion des terres est diffusée à différents niveaux - y compris la société civile, les acteurs coutumiers et religieux, les médias et, enfin et surtout, les décideurs politiques tels que les parlementaires - et un effort de sensibilisation important est mené. Ce travail de dialogue renforce les réseaux locaux et nationaux engagés dans la mise en œuvre des droits fonciers. Dans les forums de dialogue, par exemple, les décideurs locaux élaborent des plans pour informer la population de ses droits et de ses possibilités d'engager des poursuites judiciaires. Pour sensibiliser la population, en particulier les femmes, les pièces de théâtre sont un moyen important. En 2019, par exemple, des représentations théâtrales régulières organisées par la KAS dans différentes communautés du Burkina Faso ont informé environ 50 000 spectateurs sur la loi codifiée. Les présentateurs radio et les journalistes reçoivent une formation complémentaire lors de séminaires sur la question des droits fonciers afin de diffuser en permanence les résultats en tant que multiplicateurs. L'importance des émissions de radio pour l'information juridique et la formation politique est particulièrement évidente dans les zones rurales. Par exemple, la KAS a sensibilisé environ 20 000 auditeurs aux droits fonciers des femmes par une série d'émissions de radio au Togo. En outre, les autorités religieuses et traditionnelles sont cruciales pour la mise en œuvre de la législation. Ceux-ci jouent un rôle-clé à ne pas sous-estimer dans la clarification des questions de droits fonciers - aussi parce qu'ils appliquent encore largement le droit coutumier traditionnel dans les conflits. Par le

⁶ Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. Côte d'Ivoire : les conflits fonciers en zone rurale, 2017. S. 3, 10ff.

https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/21_civ_conflits_fonciers.pdf [12.02.2020]

⁷ Burkina Faso. Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière du Burkina Faso, 2014. S. 55.

http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Burkina_Faso_Final_Report.pdf [02.02.2020]

biais de fora de dialogue public, la KAS effectue un important travail de sensibilisation : des représentants de la société civile, des chefs de communauté et des experts en droits fonciers analysent l'état de mise en œuvre des droits fonciers et soulignent les raisons importantes de l'octroi de titres fonciers aux femmes. Ainsi, la Fondation a déjà réussi à convaincre de nombreuses autorités locales et religieuses de défendre activement les droits fonciers des femmes, et un changement durable de mentalité s'opère progressivement. Au niveau national, la KAS s'est particulièrement engagée à veiller à ce que les perspectives des femmes soient prises en compte dans les nouvelles décisions et réglementations juridiques et à ce que le quota de femmes dans les comités d'administration des terres mis en place dans certaines régions soit respecté. Un domaine d'activité important est également la production de publications et le travail de sensibilisation des décideurs dans les ministères. Au Burkina Faso, la KAS a préparé un aperçu annoté des lois et règlements fonciers applicables et l'a distribué aux membres de l'Assemblée nationale, aux ministères, aux instituts de recherche et aux communes. Dans le contexte des pays d'Afrique de l'Ouest, la préparation de telles études est importante pour contrecarrer le manque de transparence qui prévaut souvent. En outre, pendant les conférences de la KAS, des recommandations sont formulées à l'endroit des parlementaires et des gouvernements dans le but de renforcer l'entrepreneuriat agricole des femmes, qui est étroitement lié aux droits fonciers. L'amélioration de la qualité des produits agricoles et de la commercialisation correspondante ainsi que les adaptations de l'agriculture au changement climatique sont également des sujets qui sont particulièrement pertinents pour les femmes cadres et qui seront traités pendant les formations correspondantes. Ces séminaires de renforcement des capacités aident les femmes à utiliser leurs terres de manière durable et à générer des bénéfices à long terme. De cette manière, le travail de dialogue et de sensibilisation de la KAS contribue globalement à renforcer le processus de mise en œuvre du droit codifié.

Approches régionales

En outre, il existe des approches pour développer des solutions transnationales face à des défis similaires. Le problème des droits fonciers et les questions connexes telles que les zones que les peuples nomades de la région du Sahel sont en droit de revendiquer pour eux-mêmes et le mode de l'utilisation des ressources transfrontalières - telles que les forêts, les rivières et les lacs - et leur organisation ont déjà été discutés en 1994 lors de la conférence de Praia, organisée par le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et le Club du Sahel. Le processus de Praia, lancé dans les années 1990, visait, entre autres, à mener une sensibilisation à l'échelle régionale et à apporter un soutien aux États membres dans la rédaction de lois foncières.⁸ Lors de la conférence de suivi de Praia+9 en 2003 - organisée, entre autres, avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) - la rédaction d'une charte régionale du régime foncier au Sahel et en Afrique de l'Ouest a été annoncée et confiée au CILSS. Une telle charte foncière, prévue pour 2020, doit définir des principes directeurs pour les questions de régime foncier et conduire à une normalisation régionale. L'UEMOA a également décidé d'initier la mise en place d'un Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest. Cet organisme analysera les développements actuels de la politique foncière en Afrique de l'Ouest et élaborera des approches communes pour trouver des solutions. Bien que certains centres nationaux de consultation pour les questions foncières existent, par exemple au Burkina Faso et au Bénin, la mise en œuvre de la Charte foncière régionale et de l'Observatoire régional du foncier

⁸ OECD. Land Reform Processes In West Africa: A Review, 2006. S. 13.
<https://www.oecd.org/swac/publications/39496075.pdf> [03.03.2020]

n'est pas encore effective. Toutefois, la tendance va dans la bonne direction - et l'approche régionale est généralement à préconiser pour les facteurs qui exercent actuellement une forte pression sur les ressources foncières. Par exemple, les conséquences du changement climatique, telles que l'érosion des sols, et la situation de la politique de sécurité dans la région du Sahel ont un impact direct sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et la position économique des femmes.⁹ Dans ce contexte, les initiatives régionales en Afrique de l'Ouest auraient un grand potentiel si elles étaient poursuivies. Elles pourraient fédérer leurs expertises et leurs ressources humaines, élaborer des propositions de solution, mais aussi accroître la pression de l'opinion publique sur les gouvernements. Le renforcement de ces initiatives montrera dans quelle mesure les gouvernements d'Afrique de l'Ouest ont reconnu l'importance du problème des droits fonciers et sont disposés à coopérer les uns avec les autres dans un esprit panafricain.

Renforcer les droits fonciers pour la participation économique et politique des femmes

La mise en œuvre des droits fonciers des femmes est d'une grande importance économique et politique. La formalisation de la propriété foncière est un important tremplin pour améliorer la participation économique des femmes, en particulier dans les régions rurales où l'agriculture de subsistance est le principal domaine d'activité. Grâce aux certificats de propriété, les femmes légitiment leur droit à participer à la gestion de la société. Selon le principe : on écoute celui à qui la terre appartient. De cette façon, les expériences et les perspectives des femmes peuvent être prises en compte dans les processus décisionnels et améliorer la sécurité alimentaire régionale. La participation économique et politique sont étroitement liées et s'inspirent mutuellement. Avec un pouvoir de décision plus fort dans leurs propres familles et communautés, il y aurait vraisemblablement un plus grand nombre de femmes qui se considèrent comme des acteurs politiquement légitimes ayant le droit d'exercer une influence et étant plus disposées à s'impliquer dans les processus décisionnels du village et de la communauté. Les droits fonciers offrent un accès majeur à l'amélioration du rôle économique et de la participation politique des femmes - deux conditions préalables à un développement durable des sociétés. En outre, une mise en œuvre effective des lois foncières sensibiliserait davantage la population à la législation de l'État, contrairement au droit coutumier traditionnel. En accordant des titres fonciers, les structures de l'État pourraient également augmenter leur base d'acceptation dans la population. Cela est particulièrement important dans les régions rurales d'Afrique de l'Ouest, où les perspectives et les décisions de l'État sont parfois encore perçues comme lointaines.

Le pacte UE-Afrique, une opportunité ?

Dans de nombreux pays, tels que le Burkina Faso, le Bénin et le Togo, il existe déjà des bases juridiques pour les droits fonciers des femmes. L'objectif doit être de veiller à ce qu'elles soient effectivement mises en œuvre. Cela exige des efforts plus sérieux de la part des gouvernements pour garantir la transparence, l'État de droit et l'égalité des sexes. Les organisations de la société civile et les acteurs internationaux tels que la Konrad-Adenauer-Stiftung, y contribuent également de manière significative. Ils sensibilisent la population, établissent une coopération entre les structures gouvernementales et non

⁹ OCDE. Conflits liés aux ressources et terrorismes : Deux facettes de l'insécurité, 2013. S. 3.
https://read.oecdilibrary.org/development/conflits-lies-aux-ressources-et-terrorismes_9789264190306-fr# [16.02.2020]

gouvernementales et encouragent le dialogue avec les parlementaires. De cette manière, la société civile joue son rôle de cinquième pouvoir avec un rôle important dans le contexte ouest-africain. Dans la future coopération entre l'Union européenne et l'Allemagne avec l'Afrique, le processus de mise en œuvre des droits fonciers devrait être mis en avant. L'initiative spéciale "Un monde sans faim" (EWoH) du BMZ a déjà permis d'obtenir des résultats considérables : L'initiative EWoH a, par exemple, permis à plus de 135 000 personnes dans le monde de recevoir des titres fonciers garantis.¹⁰ Au Burkina Faso, au Bénin et au Togo, la KAS aide à créer des structures qui soutiendront la mise en œuvre de la législation à long terme. Par exemple, la mise en réseau des principaux acteurs locaux est encouragée par des manifestations de dialogue, l'attention des parlementaires sur les conséquences sociales et économiques des questions de droits fonciers est accrue et la formation appropriée des représentants des médias assure une sensibilisation continue. Afin d'obtenir des résultats durables avec les réseaux de partenaires établis, l'initiative spéciale devrait être poursuivie et portée au niveau européen. Au fond, il ne s'agit de rien de moins qu'un changement complet de mentalité dans la société, qui prend du temps. C'est là que le pacte UE-Afrique avec l'Union africaine annoncé par le ministre allemand du développement Gerd Müller visant à renforcer les partenariats avec la société civile s'avère utile. Car, sans une volonté politique sérieuse de garantir la mise en œuvre des droits fonciers des femmes, un "pacte contre la faim et la pauvreté" durable ne serait guère réalisable.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Florian Karner

Directeur du Programme Régional Dialogue politique en Afrique de l'Ouest

Département de la Coopération européenne et internationale

<https://www.kas.de/de/web/westafrika/home>

Florian.Karner@kas.de



Le texte de cette œuvre est sous licence selon les termes de "Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International", CC BY-SA 4.0 (disponible à l'adresse : <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

¹⁰ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Sonderinitiative EINEWELT ohne Hunger, 2019.

https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/hunger/191122_FS_SEW_oH_web.pdf [05.02.2020]