Lucia Palombi

Unité de la Gestion des Terres et des Régimes Fonciers

FAO

Lucia Palombi travaille comme consultante à l'Unité de Gestion des Terres et des Régimes Fonciers (NRLA) de la FAO. Depuis 1997 elle a travaillé avec des groupements de femmes au Tchad, en Equateur et au Niger. Au Tchad, elle a fait une recherche de terrain dans la zone de Djouman (Mayo Kebbi), sur le rôle des femmes dans les organisations villageoises de développement. Dans ce contexte elle a étudié le rôle des femmes dans le processus de changement socio-économique et le rapport des différentes ethnies de la zone avec la pratique associative, laquelle a donné vie à des nouveaux mécanismes de solidarité. Au Niger, dans la région de Tahoua, elle a été la coordinatrice d'un projet de la Coopération italienne qui concernait des dizaines de groupements de femmes. Le projet était particulièrement révélateur du rôle des femmes dans la lutte contre la désertification et montrait l'importance de l'accès des femmes aux ressources naturelles.

Maintenant elle participe au projet de la FAO pour appuyer l'initiative du Consortium africain pour élaborer un Plan et des Directives pour la Politique foncière en Afrique. Elle collabore aussi au travail de NRLA sur le renforcement des capacités légales des pauvres pour sécuriser les droits fonciers.

Stratégies d'information et de communication pour lutter contre les inégalités de genre en matière d'accès à la terre en Afrique – Expériences et approches de l'Unité de la Gestion des Terres et des Régimes Fonciers de la FAO

L'accès des femmes à la terre est une condition essentielle pour répondre aux besoins productifs, sociaux, culturels et religieux des femmes dans les zones rurales d'Afrique. Pourtant c'est une question très complexe, qui change selon les contextes nationaux, les groupes sociaux et les systèmes juridiques. L'Unité de la Gestion des Terres et des Régimes Fonciers (NRLA) de la FAO reconnaît l'extrême importance de la parité hommes-femmes en matière d'accès à la terre. A ce propos, cet article présente quelques activités menées par NRLA pour améliorer l'accès des femmes à la terre, avec quelques idées pour mettre en œuvre des approches liées à des nouvelles stratégies d'information et de communication.

Du point de vue de la production, l'accès à la terre est vital pour l'agriculture et l'élevage ainsi que pour la collecte de bois, de fruits, de plantes médicinales et d'autres produits de première nécessité. L'accès à la terre est une source de sécurité sociale qui peut contribuer à réduire sensiblement la pauvreté des femmes. Le fait d'avoir accès à la terre dans de bonnes conditions motive les femmes à investir et leur permet d'accroître leur productivité et de garantir une meilleure alimentation pour leurs familles.

Dans la plupart des pays africains, le statut juridique des femmes en termes d'accès aux ressources naturelles est régi par une situation de *pluralisme juridique* dans laquelle le *droit officiel*, le *droit local* et, souvent, le *droit religieux* sont applicables en même temps. Différents systèmes juridiques peuvent définir les droits aux ressources naturelles de manière très différente et la corrélation entre ces systèmes dépend du contexte dans lequel ils se produisent.

Presque partout en Afrique, les droits des femmes sont plus fragiles que les droits des hommes. Dans certains pays, les femmes ne peuvent pas juridiquement posséder des terres. Dans la plupart des pays africains, bien que la loi protège les droits fonciers des femmes, la tradition impose que les revendications territoriales des femmes reposent sur leurs relations avec les hommes de la famille. A cela, il faut ajouter qu'en cas de divorce, de séparation ou de veuvage, les femmes peuvent perdre leurs terres et devenir sans-abri et démunies. A cause de leur manque d'indépendance économique et des ressources nécessaires pour poursuivre en justice, les femmes peuvent ne pas être en mesure de contester les violations de leurs droits fonciers au sein de la famille ou au sein des institutions locales.

Dans de nombreux contextes, selon la tradition, les femmes sont perçues comme un élément « transitoire » de la famille. Tous les biens acquis par les époux, à l'exception des biens personnels, appartiennent au mari, qui a le droit de conserver ces biens à la dissolution du mariage. Même si les femmes n'ont pas souvent de *droits de contrôle et de transfert*, traditionnellement elles ont des *droits d'usage* sur les terres qui sont aussi très importants du point de vue économique et social.

Cependant, sous l'effet de la pression démographique, de la marchandisation de la terre, de la commercialisation de l'agriculture et de l'augmentation de la concurrence pour les terres, les systèmes coutumiers et le droit officiel ne sont, très souvent, plus en mesure de garantir même les droits d'usage sur les terres. La pénurie des champs peut rendre très difficile la participation des femmes à l'agriculture et ça peut engendrer un manque de contrôle des femmes sur la production agricole qui donne suite à leur exclusion de l'accès à la terre. Il faut considérer aussi la demande mondiale croissante de biocarburants qui favorise la conversion des terres, ce qui cause parfois le déplacement partiel ou total des activités agricoles des femmes vers des terres marginales.

Dans ces circonstances, les droits des femmes sont en évolution rapide, et dans de nombreux cas, sont en train de se détériorer. Les bouleversements démographiques, économiques et sociaux qui affectent les communautés urbaines et rurales d'Afrique tendent à marginaliser les femmes, car elles font partie d'une des catégories les plus démunies face à ces changements. En général, les femmes pour avoir accès à la terre doivent faire face aux obstacles suivants:

Un droit foncier incomplet

Dans plusieurs pays, la réforme agraire et le morcellement des terres communales ont déterminé le transfert des droits fonciers aux hommes en tant que chefs de famille, ignorant l'existence de ménages dirigés par une femme et les droits des femmes mariées à la copropriété. Dans ce cadre, même en considérant les efforts pour obtenir des certificats de propriété sur les terres, les femmes risquent d'être dépouillées de toute reconnaissance formelle de leurs revendications territoriales. La propriété individuelle peut parfois offrir une certaine protection à long terme pour les femmes ; par contre elles peuvent bénéficier aussi de la mise en place des droits collectifs d'un groupe de base et en exerçant une pression collective par la création de groupes d'intérêt. Par conséquent, il devient de plus en plus important de déployer des efforts pour délivrer des titres aux utilisateurs des terres plutôt qu'aux seuls propriétaires.

La méconnaissance de la loi

Ce sont surtout les gens qui habitent en zones urbaines (en majorité des hommes) qui connaissent la loi. De plus, les règles juridiques et les procédures ne sont pas faciles à utiliser, sont peu claires et non accessibles pour les femmes pauvres, car l'accès à la justice est difficile et coûteux.

Le manque ou la faiblesse des institutions officielles

L'administration foncière est souvent insuffisante du point de vue des ressources humaines et n'est pas ouverte aux problèmes des femmes.

L'épidémie du SIDA

A la mort de son mari, l'épouse risque de perdre, au profit de la famille du défunt, la terre qu'elle a toujours cultivée ainsi que la maison qu'elle habite avec ses enfants.

Activités de NRLA dans le domaine de l'accès à la terre des femmes

Promouvoir l'égalité hommes-femmes pour l'accès à la terre est un thème fondamental de travail de la FAO. Depuis 2003, NRLA publie une série d'études sur les régimes fonciers qui concernent l'accès à la terre et la maîtrise de son usage. Le numéro 4 de cette série d'études, intitulé *« La parité hommes/femmes et l'accès à la terre »*, est un guide pour les acteurs des gouvernements et de la société civile, qui donne des recommandations pour l'inclusion des questions de genre dans les projets d'administration de la terre. Sur ce thème, la FAO a publié aussi un autre guide, destiné aux ONG qui travaillent pour la promotion d'un accès plus équitable à la terre pour les femmes et les hommes dans les communautés rurales.[1] Ce guide présente des stratégies pour améliorer l'équité entre les sexes à travers l'évaluation de la situation actuelle, l'information des personnes sur leurs droits à la terre, et la responsabilisation des groupes marginalisés.

En 2004, sur demande du service foncier de la FAO, Françoise Ki-Zerbo a réalisé une étude intitulée *« Les femmes rurales et l'accès à l'information et aux institutions pour la sécurisation des droits fonciers. Etude de cas au Burkina Faso »*. Son travail porte sur les systèmes fonciers modernes et traditionnels au Burkina Faso et les initiatives locales pour améliorer l'accès des femmes à la terre et aux informations légales. D'une part, l'étude souligne l'importance de la communication sociale et du dialogue à tous les niveaux de la population, y compris les chefs coutumiers et les élus locaux, et, d'autre part, elle indique qu'il faudrait mettre en place une structure administrative plus efficace pour veiller à l'application de la réglementation et pour sécuriser les droits des citoyens et des citoyennes.

La FAO prépare actuellement un Outil d'Apprentissage Intégré[2] (*Integrated Learning Tool - ILT*) pour les femmes et les filles dans des zones rurales. Celui-ci s'appuie sur deux outils déjà existants et qui ont été mis au point par la FAO: l'*ASEG* (Programme d'Analyse Socio-Economique selon le Genre), qui se concentre sur l'analyse socio économique et l'analyse de genre dans les cycles de projets au niveau micro, méso et macro, et le *DTPN*, Développement Territorial Participatif et Négocié, dont l'objectif global est d'offrir des outils permettant d'aboutir à un accord social négocié, en réduisant les asymétries de pouvoir et les inégalités en matière de capacités de négociation. Cet outil d'apprentissage intégré vise à aider les acteurs du développement et les intervenants afin de connaître les effets environnementaux, sociaux, économiques, politiques et culturels qui affectent les femmes et les hommes dans leur vision d'un « territoire ». Il met l'accent sur la participation et la capacité de négociation des femmes rurales et des petites filles, qui sont le plus souvent exclues des programmes et des politiques de développement.

A partir de l'expérience de la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural (CIRADR) qui s'est tenue à Porto Alegre en mars 2006, trois institutions multilatérales panafricaines (UA-BAD-CEA) ont lancé une initiative visant à l'élaboration d'un Plan et des Directives pour la Politique foncière en Afrique. La FAO, avec la supervision technique de NRLA, fait le suivi de cette initiative à travers un Projet de Coopération Technique. L'objectif global de cette aide, qui a débuté en février 2008 et se terminera en avril 2009, est de contribuer à assurer la sécurité des droits fonciers, l'augmentation de la productivité et le développement durable en Afrique. Un des objectifs est de permettre aux organisations paysannes et de la société civile de préparer de façon participative une contribution importante au processus de définitions des politiques foncières.

NRLA est aussi en train de promouvoir l'accès à l'information et aux institutions juridiques comme facteur clé pour garantir les droits fonciers des populations rurales pauvres, y compris les femmes. Les différents processus et actions par lesquels les pauvres deviennent plus qualifiés, plus renforcés dans leurs connaissances et, finalement, plus en mesure d'utiliser les institutions et procédures foncières peuvent être globalement définis comme « renforcement des capacités légales » (en anglais « *legal empowerment* »). L'objectif est de promouvoir des changements institutionnels et de rendre les procédures juridiques plus simples et moins coûteuses. Il s'agit aussi de rendre les administrations en charge plus responsables et accessibles. La FAO a identifié cette question comme un élément de son programme de travail pour la période 2006-2009 et est en train de préparer une publication qui fera partie des Études sur les Régimes Fonciers. La FAO a collaboré aussi avec diverses organisations en Afrique, Amérique latine et Asie, et a commandé un certain nombre d'études, qui seront publiées bientôt sur CD. L'objectif final de ces études est d'identifier des leçons

qui peuvent conduire à des processus de responsabilisation juridique pour garantir les droits fonciers des pauvres plus efficaces et durables.[3]

Approches de NRLA pour améliorer l'accès des femmes à la terre à travers des stratégies d'information et de communication

Pour améliorer l'accès des femmes à la terre et pour sécuriser leurs droits fonciers, NRLA souhaite appuyer le renforcement des capacités des femmes rurales pauvres. Dans ce cadre, il est important que les femmes aient suffisamment de soutien dans la défense de leurs droits : améliorer leurs connaissances juridiques les rend capables de faire valoir leurs droits à titre individuel ou collectif.

D'abord il faut entreprendre une recherche-action afin d'identifier les besoins en information légale et renforcer les capacités de négociation des femmes. Le succès des stratégies pour renforcer les droits des femmes à la terre doit se fonder sur des analyses détaillées qui comprennent un examen des collectivités locales et des lois religieuses. La première étape est la consultation des femmes pour identifier leurs problèmes et leurs besoins en formation.

Dans ce contexte, il est nécessaire de soutenir les institutions locales, de contacter les ONG et les organisations paysannes et d'encourager les groupes et les coopératives féminines à collecter des informations et à stimuler la formation d'alliances entre les femmes. Les groupements de femmes ont un rôle très important pour faire en sorte que les femmes soient moins dépendantes des hommes et aient une plus forte position de négociation.

Une fois ces besoins identifiés, il faut améliorer les connaissances juridiques de tous les acteurs concernés: femmes, organisations de base, ONG, chefs religieux, dirigeants communautaires et personnel des services publics au même temps. Tous ceux qui peuvent faciliter l'accès à l'information doivent faire partie d'un processus de renforcement de capacités. En outre, la formation du personnel administratif et judiciaire peut contribuer à les rendre sensibles à des obstacles juridiques rencontrés par les femmes.

Il est fondamental d'éliminer les obstacles à l'accès à

l'information. La vulgarisation juridique est très importante et doit être réalisée d'une manière diversifiée et accessible pour tous: il faut adapter le message selon les groupes cibles et diversifier les moyens de communication. Après avoir simplifié et traduit en langues locales les textes juridiques, il serait aussi intéressant d'élaborer des programmes de formation dans les langues locales qui expliquent la complexité du pluralisme juridique et d'intégrer la formation sur le foncier dans les programmes d'alphabétisation fonctionnelle pour les adultes. Dans ce contexte, il faut aussi reconnaître le rôle fondamental qui peut être joué par les para-juristes spécialisés en droit foncier. Comme ils peuvent faciliter l'accès des femmes pauvres et illettrées à l'information juridique, il faut renforcer leurs capacités en termes de connaissance juridiques et pédagogiques.

Pour les populations qui ont des taux élevés d'analphabétisme, il est fondamental de communiquer l'information juridique d'une manière dynamique et variée, pas seulement écrite mais aussi visuelle et orale. Les documents graphiques peuvent inclure : panneaux d'affichage, bandes dessinées ou brochures illustrant différents scénarios de défense des droits fonciers. Si d'une part on peut utiliser des outils, tels que les cassettes audio ou vidéo, compréhensibles et accessibles pour la majorité de la population, d'autre part on peut aussi travailler en collaboration avec les radios communautaires. A ce propos, les jeunes peuvent avoir un rôle fondamental dans leur communauté car ils sont souvent plus ouverts et capables de communiquer de manière dynamique. Les groupes de théâtre peuvent aussi organiser des pièces concernant des litiges fonciers. Après la réalisation de la pièce, les acteurs – ou les membres d'une organisation juridique qui y est associé – pourraient modérer un dialogue communautaire sur le thème traité dans la pièce théâtrale. En même temps, si on l'enregistre, la pièce peut être diffusée sous forme de cassette vidéo ou à la radio.

Pour diminuer l'écart entre la loi et la réalité et pour sécuriser les droits à la terre des femmes, le changement doit être graduel. En outre, la négociation entre les différents acteurs et une nouvelle stratégie d'information deviennent essentielles. La FAO souhaite continuer à collaborer avec les associations et les ONG qui ont pour objectif d'améliorer l'accès des femmes à la terre en Afrique rurale à travers des stratégies d'information et communication durables et appropriées.

Bibliographie

— Diarra M., Monimart M. (2006) *Femmes sans terre, femmes sans repères. Genre, foncier et décentralisation au Niger*, Londres, IIED.

— FAO (2003) *La parité hommes/femmes et l'accès à la terre.* Etude sur les Régimes Fonciers 4.

— FAO (2006) *Améliorer la parité hommes/femmes en matière d'accès à la terre*, Notes sur Les Régimes Fonciers 2.

— FAO (2007) *Integrated Learning Tool for Rural Women and Girls*, Based on SEAGA and PNTD approaches - Draft version.

— FAO *Legal empowerment to secure the land rights of the poor*, Draft version (to be published as a Land Tenure Study).

— Ki-Zerbo F. (2004) *Les femmes rurales et l'accès à l'information et aux institutions pour la sécurisation des droits fonciers. Etude de cas au Burkina Faso*, Rapport d'étude réalisé pour la FAO.

— Mathieu P. (2007) *Gendered property rights are important for livelihoods, for equity and for development: some introductory remarks*, in the Proceedings Report of the FAO Technical Consultation on "Gender, Property Rights and Livelihoods in the Era of AIDS", 28-30 November 2007, FAO, Rome, Rome, 28-30 November 2007.

— Monimart M., Diallo Drame S. (2008) *Genre Foncier et Décentralisation. Recherche au Mali : Etude de cas dans 5 zones en 3ème, 4ème 5ème et 7ème régions.* Rapport de l'étude réalisée en collaboration avec IIED, AOPP, Intercoopération, Sahel Eco, SNV.

— NEDA (1997) *Les droits des femmes sur les ressources naturelles, en particulier la terre et l'eau*, Document de travail 2, La Haye.

1. FAO, *Améliorer la parité hommes/femmes en matière d'accès à la terre*, Notes sur Les Régimes Fonciers 2, Rome, 2006.
2. A la tête de cette initiative deux agents de coordination technique de deux divisions de la FAO : Ilaria Sisto (ESWD) et Paolo Groppo (NRLA).
3. La FAO a travaillé en partenariat avec l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) et la Coalition Internationale pour l'accès à la terre (ILC), avec un appui financier de la Norvège. Les organisations qui ont contribué à la réalisation des études sont : Grupo ALLPA, AQUADEV, CEPES, CODECA, Fundación Tierra, RCN Justice et Démocratie, Task Force Mapalad et WOCAN.