



La réforme post-conflit de la gouvernance foncière dans la région des Grands Lacs en Afrique Partie III – Garantir les droits fonciers des petits exploitants paysans

Dans les contextes post-conflits, la sécurisation des droits fonciers des petits exploitants locaux est d'une importance majeure en vue de réduire et de prévenir les litiges ou conflits fonciers, de contribuer au rétablissement des moyens de subsistance en milieu rural, et d'améliorer la production agricole. Il est généralement considéré que l'enregistrement et d'autres façons d'officialiser l'acquisition des terres améliorent considérablement la sécurité foncière locale et le développement rural. Notre recherche en Ouganda, au Burundi et au Sud-Soudan suggère toutefois que les situations d'après-conflits posent des défis particuliers à la formalisation de la propriété foncière. Cette dernière peut, par exemple, déclencher des litiges et de la concurrence, ou ajouter à la confusion au sujet de la propriété et la sécurité foncières locales.

L'amélioration de la sécurité foncière des femmes constitue un défi particulier, dans la mesure où ces femmes font l'objet de vulnérabilités spécifiques en matière d'accès à la terre, notamment dans les situations d'après-conflit. Les dispositions coutumières et statutaires relatives au régime foncier offrent à la fois des opportunités ainsi que des menaces à la sécurisation de l'accès des femmes à la terre.

Formaliser la propriété foncière

Les débats se poursuivent afin de savoir dans quelle mesure la formalisation de la propriété foncière permettrait d'améliorer la sécurité foncière et d'accroître les investissements effectués dans les terres et la production. Alors que les expériences de formalisation en Afrique furent peu prometteuses dans les années 80 et 90, les débats actuels soulignent la manière dont la formalisation se ferait au détriment des femmes (qui ont essentiellement des droits secondaires) et des droits collectifs (en raison de l'individualisation). Par ailleurs, elle ne tient pas compte de la diversité des droits (de propriété) que plusieurs individus pourraient avoir sur la même terre. Cela dit, de nombreux décideurs politiques envisagent l'enregistrement de la propriété foncière, d'une façon ou d'une autre, comme étant nécessaire à la sécurité foncière et favorable au développement économique.

Des préoccupations au sujet des effets indésirables de la formalisation ont permis d'explorer des approches alternatives, telles que la promotion de la complémentarité entre les régimes fonciers coutumiers et légaux, la simplification de la procédure d'enregistrement auprès de l'Etat, ainsi que la transparence et l'accessibilité des registres fonciers. Le « modèle de Madagascar » d'enregistrement foncier au niveau local est actuellement reproduit dans différents contextes ; et dans diverses localités, les prises de vue aériennes sont utilisées pour identifier les revendications des terres au niveau local. Des efforts sont également déployés pour instituer l'enregistrement collectif. Toutefois, ces nouvelles stratégies soulèvent des questions sur leur durabilité. En outre, dans quelle mesure ces stratégies continu-

ent-elles d'exclure certaines personnes, ou alimentent-elles un projet néolibéral de marchandage des terres? Et sont-elles en mesure de gérer le grand nombre de conflits liés à la terre, ainsi qu'une gouvernance foncière contestée au lendemain de violents conflits?

Bureau foncier communal de Ngozi au Burundi



Notre recherche sur le terrain montre qu'après de violents conflits, les populations ressentent souvent une très grande insécurité foncière. On ne se souvient plus de la localisation des propriétés foncières suite aux déplacements prolongés, tandis que la légitimité des autorités traditionnelles ou nationales en charge des questions foncières est remise en question. Les efforts pour enregistrer et officialiser la propriété foncière dans de tels contextes peuvent être difficiles, et parfois s'avérer problématiques.

Les expériences pilotes en matière de décentralisation de l'enregistrement ou de la certification des propriétés foncières au Burundi révèlent que les enregistrements au niveau local pourraient empêcher certains conflits fonciers sans pour autant résoudre les litiges existants, comme les bailleurs de fonds l'avaient espéré. Par conséquent, les propriétés au centre des litiges ne sont toujours pas enregistrées. On rapporte également que la reconnaissance des titres fonciers aboutirait à ou ferait resurgir des litiges existants, et pourrait officialiser les acquisitions irrégulières du passé. Au Sud-Soudan, la délimitation des terres pourrait créer un conflit, via le renforcement des frontières entre des communautés à un moment où les réclamations sont toujours fortement contestées.

Un autre défi consiste à empêcher les personnes vulnérables de s'éloigner. Au Burundi, l'enregistrement ne permet point de protéger les revendications de ceux qui vivent encore dans les camps de déplacés internes, ou les réclamations des personnes autochtones des régions sur lesquelles sont situés ces camps. Un défi majeur réside dans la protection de la sécurité foncière des femmes, dans la mesure où les services fonciers tendent à identifier les hommes plutôt que les femmes en qualité de propriétaires légaux. De même, ils négligent les autres droits que pourraient avoir d'autres membres de la famille et de la collectivité, les locataires terriens ou les autochtones. La gestion de l'enregistrement des terres communes constitue un autre

défi, car elle tend à aboutir au découpage et à l'individualisation de ces terres.

Arpentage des terres dans le cadre d'un projet pilote d'enregistrement (certification) décentralisé des terres à Ngozi au Burundi



Il est également difficile de rendre autonome l'enregistrement des terres. A la fin, la plupart des personnes participant à des projets pilotes au Burundi et au sud-ouest de l'Ouganda n'a pas pu retirer (et payer) leurs certificats fonciers, car de concert avec leurs voisins et les autorités locales, ils ont estimé que le processus de démarcation des frontières en soi-même fournit assez d'informations claires sur les frontières. En outre, les opérations successives (ventes, transferts de droits) n'ont pas été signalées, et des personnes ont fait des changements aux certificats fonciers à la main. Au Burundi, les autorités locales ont été davantage préoccupées par la responsabilisation de la procédure d'enregistrement des terres envers les bailleurs de fonds plutôt qu'à l'endroit de la population. Elles se sont davantage préoccupées des ressources qu'elles produisent que de leur durabilité.¹

En plus des titres fonciers, l'introduction de certificats de propriété est problématique dans la mesure où elle ajoute à la confusion juridique. De nombreuses personnes ne sont pas conscientes des différents statuts juridiques respectifs des certificats de propriété et des titres fonciers. De ce fait, elles ont des attentes erronées quant au degré auquel les certificats peuvent constituer une preuve de propriété. En outre, les populations doutent que le prochain gouvernement reconnaîtra les certificats actuellement accordés. Ces doutes quant à l'avenir de la validité des documents gouvernementaux ont également été observés dans le sud-ouest de l'Ouganda.

Enfin, on peut se demander si les titres fonciers et certificats de propriété permettraient d'accroître la production agricole. Au Burundi, la certification n'a pas amélioré l'accès aux crédits. Par exemple, la majorité des institutions financières ont l'habitude d'examiner la situation financière et la crédibilité des demandeurs, ou d'exiger un titre foncier plutôt qu'un certificat de propriété auprès des personnes auxquelles sont accordés des prêts.

Une question clé est de savoir dans quelle mesure la formalisation contribue effectivement à la sécurité foncière. Dans le sud-ouest de l'Ouganda, les populations valorisent les titres fonciers. Ils espèrent que les titres fonciers préviendront les litiges fonciers, ou serviront de preuve en cas de litiges. Les titres fonciers sont censés accroître la liberté de propriété individuelle, et empêcher l'interférence de la famille élargie dans les transactions foncières. Cependant,

les requérants semblent être des personnes riches au sein des communautés, du fait de l'actuel coût élevé de la procédure en raison de la nécessité d'un arpentage détaillé des lieux.

En fait, la nouvelle procédure a considérablement modifié la compréhension locale de la sécurité foncière, et parfois rendu les terres coutumières moins sécurisées. La procédure est perçue comme une prédisposition en faveur des riches, et comme une occasion idéale pour empiéter sur les terres d'autrui. Dans la région du Lac Albert, l'introduction des titres fonciers auraient contribué à l'accaparement des terres. Les personnes riches y sont enclines à acquérir des terres, car seules celles qui seront en possession de titres fonciers seront indemnisées lors de l'acquisition de leurs terres en vue de l'exploration pétrolière.

En outre, les titres fonciers sont considérés comme le seul moyen de résister à l'État, perçu comme l'une des principales institutions qui empiètent sur les terres des citoyens. Malheureusement, la promotion de titres fonciers crée également des sentiments d'insécurité, en popularisant l'idée selon laquelle les titres fonciers sont indispensables à la garantie des droits fonciers. Or, la plupart des personnes ne peuvent pas s'en procurer. L'accent mis par l'État sur la nécessité des titres fonciers et des certificats de propriété sape également la confiance des populations dans les institutions locales en qualité de protecteurs de la sécurité foncière.

Recommandations

- Alors qu'il est nécessaire de fournir des éléments de preuve lors des revendications au droit à la terre et à la propriété foncière locale, les décideurs politiques devraient être davantage préoccupés par le genre d'insécurité foncière qui prévaut, et les moyens de les prévenir. Les titres fonciers ou les certificats de propriété ne pourraient pas améliorer la sécurité foncière locale si les institutions ne peuvent point protéger les réclamations fondées sur ces titres fonciers, ou si elles sont tout simplement contournées. La formalisation ne devrait pas être une fin en soi; notamment, elle peut être problématique dans les contextes post-conflits.
- La protection des terres communes est particulièrement problématique. Tant que les communautés n'ont aucune preuve de leur propriété foncière communautaire, il leur sera difficile de négocier avec les étrangers et de résister efficacement aux violations de leurs terres communautaires.
- Il est important d'être précis quant aux problèmes qui doivent être réglés lors de l'élaboration des stratégies d'enregistrement. L'enregistrement des terres exige un Etat de droit, et ne pourrait être bénéfique si les élites politiques et le gouvernement continuent d'ignorer les revendications qui ont été légalisées. Si le problème consiste en l'imprécision quant aux limites/frontières plutôt qu'aux titres de propriétés, les collectivités pourraient être mieux servies au travers de moyens plus transparents de délimitations des frontières.
- Une plus grande attention devrait être accordée aux mécanismes locaux de sécurité foncière, y compris l'enregistrement des terres au niveau local et la résolution des litiges fonciers. Les réformes devraient s'appuyer sur ces paramètres, plutôt que sur les modèles de sécurisation des droits fonciers introduits depuis l'extérieur. Dans le même temps, les intervenants devraient promouvoir la participation, la transparence et les pratiques d'évaluation au sein des systèmes fonciers communautaires.

¹ Les recherches sur le terrain de Rosine Tchatchoua-Djomo

- Toute initiative mettant l'accent sur l'enregistrement des revendications des terres devrait prendre soin de documenter la diversité des droits des différents exploitants de la terre, y compris leurs droits d'accès.

La protection des droits fonciers des femmes après un violent conflit

De nombreuses études et évaluations ont mis en évidence la situation des femmes dans les régions affectées par des conflits, et il est évident que les femmes sont particulièrement vulnérables, surtout en matière d'accès à la terre. Dans de nombreuses zones rurales africaines, les femmes ont accès à la propriété foncière au travers de (la lignée de) leurs maris. Cela pourrait rendre particulièrement vulnérables les femmes divorcées ou veuves, celles dans les mariages polygamiques, et celles avec seulement des enfants de sexe féminin, en particulier lorsque les mécanismes de protection coutumière sont de plus en plus sous pression. Cela est d'autant plus problématique lors des conflits violents de longue durée et des déplacements forcés, lorsque sont détruits les arrangements coutumiers et les relations sociales qui permettent aux femmes d'accéder à des terres.

Dans nos études de cas, nous avons rencontré de nombreux exemples où les droits fonciers des femmes sont violés lors des situations post-conflits. La recherche conduite par l'Université de Mbarara démontre que la sécurité foncière est un facteur important pour la santé mentale. Non seulement les litiges fonciers au sein des familles ont un impact sur la sécurité alimentaire, ils provoquent également de la détresse, la colère et une rupture de la structure familiale. En outre, au cœur des situations (post-) conflits, la terre est une question clé autour de laquelle les relations hommes-femmes sont en pleine renégociation. Les hommes tentent de regagner leur masculinité, après « l'effondrement de la masculinité » : les femmes ont repris leurs rôles de pourvoyeuses (chefs de famille) et décideurs pendant la guerre, rôles que les hommes essaient dorénavant de récupérer.² Dans plusieurs contextes, nous avons rencontrés des litiges entre maris et épouses au sujet des relations hommes-femmes. Les femmes commencent à être éduquées et se procurent des terres par elles-mêmes, et elles doivent empêcher les hommes de revendiquer les terres qu'elles achètent ou héritent. Cela dit, les femmes peuvent être généralement plus vulnérables et principalement pauvres ; les femmes sans instruction ne parviennent pas à obtenir l'accès à la propriété foncière.

Une situation particulièrement difficile a été rencontrée dans le nord de l'Ouganda, où certaines femmes sont encore bloquées dans les anciens camps pour personnes déplacées. Elles ne peuvent point retourner vers leurs maris ou leurs parents, en raison des litiges fonciers. Dans ce cas, les mailons de la sécurité sociale coutumière ne sont plus opérationnels. En raison des pressions croissantes qui s'exercent sur les terres, les femmes sont perçues comme une menace à la propriété foncière masculine. La plupart des femmes ne savent pas quelles autorités pourraient les aider. Elles ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour bénéficier de l'aide des autorités (parfois corrompues). Elles font l'objet de stigmatisation au sein de leurs familles et auprès des autorités publiques. La décentralisation de l'ad-

ministration ne peut pas les aider, car les autorités locales en charge des anciens camps de déplacés n'ont aucune autorité dans leurs communautés d'origine.³

Les femmes cultivant la terre à Ngozi au Burundi



Après un conflit, de nombreux débats examinent souvent dans quelles mesures les pratiques coutumières et locales devraient être renforcées ou remplacées. Notre recherche nous a permis d'observer de manière répétée que les pratiques coutumières peuvent parfois aider les femmes à obtenir l'accès à la terre, ou à protéger leurs enfants. Néanmoins, elles sont souvent érodées en raison des conflits.⁴

Les décideurs politiques remettent fréquemment en question les pratiques coutumières concernant les femmes et font la promotion d'autres réglementations alternatives en matière d'héritage de terres. Ceci est efficace à plusieurs degrés. Dans le sud-ouest de l'Ouganda, nous avons observé que les perceptions locales au sujet des droits fonciers de la femme sont progressivement en plein changement. Pourtant, les femmes n'ont souvent pas les moyens de faire reconnaître leurs droits fonciers légaux. Compte tenu de la controverse locale au sujet de la capacité de l'État à protéger les droits des femmes à la propriété foncière, les autorités locales hésitent souvent à appliquer les nouvelles règles tout comme elles s'inquiètent de leur propre légitimité, position ou intérêts personnels. Ainsi, contrairement aux autres affaires juridiques, les questions autour de l'accès des femmes à la propriété foncière sont beaucoup plus souvent renvoyées devant le système judiciaire formel, mettant ainsi dans une position désavantagée les femmes pauvres et n'ayant pas beaucoup d'influence dans la société.⁵

De manière plus générale, bien que les autorités puissent être disposées à promouvoir les droits fonciers des femmes, elles refusent de s'ingérer dans les relations intrafamiliales et les coutumes. A la suite des élections présidentielles de 2010 au Burundi par exemple, le président élu avertit la société civile et les ONG internationales de ne point plaider en faveur des droits des femmes à l'héritage foncier, affirmant que l'Etat ne devrait pas interférer dans des normes acceptées par l'usage coutumier. Par conséquent, de nombreuses autorités locales ont peur de s'impliquer dans les

² Les recherches sur le terrain de Viola Nyakata

³ Mathijs van Leeuwen, Doreen Nancy Kobusingye and Peter Hakim Justin (2013). "Governance off the Ground". [video file] Retrieved from www.youtube.com/watch?v=mkG_g3h_5Og

⁴ Eddie Nsamba Gayiyya (2015, May). "Unpacking Contradictions and Tensions Between Customary Land Tenure Systems and Imported/Modern Property Rights Regimes: Towards A Reform Agenda", Paper presented at the Regional Seminar on "National Workshop on Land Governance", Imperial Royale, Kampala, Uganda.

⁵ Mathijs van Leeuwen (2014). "Renegotiating Customary Tenure Reform – Land Governance Reform and Tenure Security in Uganda", *Land Use Policy*, 7(39):292-300.

questions foncières touchant les femmes. Cependant, au cours des dernières années, les donateurs ont réussi à reprendre le dialogue avec le gouvernement sur la question.

Femmes du camp de déplacés de Pabbo dans le district d'Amuru au nord de l'Ouganda qui ne peuvent retourner dans leurs communautés en raison de litiges fonciers



Notre recherche sur le terrain dans diverses localités a souligné l'évolution de la valeur des terrains, et les conséquences pour les possibilités des femmes d'accéder à la terre. Les populations sont de plus en plus conscientes de la valeur monétaire des terres en raison du fait qu'elles résident dans des camps des personnes déplacées où ces dernières ont eu à louer des lopins de terres, également à cause de la migration en cours vers les centres urbains et des intérêts exprimés par les investisseurs étrangers. Ceci s'accompagne du fait que la terre est perçue comme un produit qui peut être gérée séparément, plutôt qu'une richesse appartenant à la collectivité et dont certains droits pourraient être délégués à un groupe, une famille ou des particuliers. Dans le système coutumier, les femmes et les hommes ne disposent pas d'un réel plein contrôle. La monétisation des terres et la formalisation des droits de propriété foncière semblent induire une transition vers la pleine propriété, susceptible d'être largement désavantageuse pour les femmes.

Enfin, en plus de ces femmes, nous ne devrions pas oublier d'autres groupes vulnérables, à l'instar des jeunes hommes. Le transfert de contrôle à la jeune génération reste un sujet fréquent de disputes au sein des familles. De tels conflits « intergénérationnels » entre les jeunes et leurs pères représentent non seulement un conflit au sujet des ressources, mais également une lutte de pouvoir au sein de la famille. Ces différends peuvent avoir de graves conséquences (y compris le meurtre) pour la stabilité de la collectivité, et la productivité agricole aussi.

Recommandations

- Étant donné les capacités d'exécution limitées des gouvernements dans la région, la question est de savoir si l'accès des femmes à la terre devrait être protégé au moyen de la législation de l'État, ou plutôt par le biais d'un renforcement des arrangements fonciers coutumiers qui protègent les droits des femmes (et des hommes!). Le débat est actuellement formulé en termes de propriété foncière. Il correspondrait probablement mieux aux préoccupations locales tant des femmes que des hommes, si la question était de savoir comment protéger la propriété familiale pour la prochaine génération. Il serait inutile d'idéaliser ou de diaboliser le régime foncier coutumier dans ce débat.
- De même, le problème devrait être défini de façon plus précise : les femmes n'ont-elles point accès à la propriété foncière ? Ou n'ont-elles point de droit de regard et de

rôle dans la prise de décision? En outre, quels types d'accès à la terre devraient être encouragés, étant donné que les femmes de la classe moyenne trouvent de plus en plus d'emploi hors du domaine agricole? Le problème est-il une question de droits coutumiers par opposition aux droits des femmes ? Ou est-il plus une question d'inégalité dans la propriété foncière à l'échelle nationale, et des élites possédant un grand pourcentage de terres agricoles dont ils n'ont pas besoin ou n'en font pas usage ?

- L'amélioration de l'accès des femmes à la terre requiert à la fois l'implication des hommes et des femmes au cœur des débats. Elle doit prendre conscience que les décideurs politiques font partie de leurs collectivités et sont également influencés par leurs coutumes. Non seulement cela nécessite la diffusion des politiques au niveau local, mais également une meilleure exploration de la façon équitable dont le foncier est perçu et promu au niveau local.



Grounding Land Governance

Cette série de fiches d'informations rassemble les principales conclusions du programme de recherche interdisciplinaire « Grounding Land Governance – Land Conflicts, Local Governance And Decentralization In Post-Conflict Uganda, Burundi, And South Sudan ». Au cours de la période 2011-2016, ce programme de recherche a étudié la manière dont les litiges fonciers et la gouvernance foncière évoluent dans les situations après-conflit en Ouganda, au Burundi et au Sud-Soudan, ainsi que ses implications dans les relations entre l'État et citoyens, la légitimité et l'autorité des institutions foncières locales, et la résolution des conflits au sujet des terres. Les séminaires organisés à Entebbe, Kampala, et Juba en mai 2015, ont réuni des universitaires, les praticiens du développement et les représentants des gouvernements de la région afin de discuter des conclusions des études de cas et d'explorer les implications pour les politiques et la recherche future, lesquelles sont incluses dans ces fiches d'information.

« Grounding Land Governance » est une collaboration du Centre d'Études Africaines, de l'Institut de Formation et de Recherche Interdisciplinaire, de l'Université de Sciences et de Technologie Mbarara en Ouganda, du Centre d'Analyses et de Management des Conflits Internationaux de l'Université de Radboud Nijmegen, du Centre des Etudes des Catastrophes de l'Université de Wageningen, et d'une série d'autres instituts et ONGs. Le programme est financé par NWO-WOTRO Science for Global Development.

Auteurs :

Mathijs van Leeuwen, ASC/CICAM Radboud University Nijmegen - m.vanleeuwen@fm.ru.nl

Doreen Kobusingye, ASC - kobsdorisor@yahoo.com

Peter Hakim Justin, ASC - logoro28@gmail.com

Rosine Tchatchoua-Djomo, ASC - tdrosine@yahoo.fr

Han van Dijk, ASC/Wageningen University - dijk@asc.leidenuniv.nl

Contact :

Centre d' Etudes Africaines, Université de Leiden

B.P. 9555, 2300 RB Leiden, Pays-Bas

+31 (0)71 527 3372/76 www.ascleiden.nl