

Conférence sur la politique foncière (CLPA-2019)

**Vaincre la corruption dans le secteur foncier :
Voie durable pour la transformation de l'Afrique**

**4 - 8 novembre 2019
Abidjan, Côte d'Ivoire**

Titre :	Illustration de stratégies de sécurisation des droits fonciers des femmes dans un contexte d'acquisition des terres à grande échelle au Sénégal
Catégorie d'évènement :	Documents de travail
Sous-thème :	Accès des femmes à la terre et à la garantie des régimes - remédier aux goulets d'étranglement persistants et tirer parti des possibilités qui se présentent
Mots clés :	Droits fonciers, Sécurisation, Femmes, Stratégies, Accaparement des terres

I - Contexte

L'acquisition de terres arables à grande échelle (ATGE) dans les pays en développement pour y effectuer de gros investissements dans le but d'une production commerciale ou d'assurer la sécurité alimentaire de pays étrangers, est devenu un phénomène récurrent ces dernières années et a beaucoup impacté sur les droits fonciers des communautés. Beaucoup de termes sont utilisés dans la littérature pour désigner ce phénomène, ainsi peut-on lire dans la littérature des termes comme « *acquisitions foncières à grande échelle*¹ », « *investissements agricoles à emprise foncière*²», ou « *investissements fonciers à grande échelle*³ ».

Ces acquisitions sont faites généralement dans le respect du droit national des pays en développement où elles ont lieu, mais posent plutôt une question de légitimité compte tenu des modalités d'attribution, des effets négatifs qu'elles produisent sur les populations locales, ainsi que des résultats mitigés quant aux opportunités de développement qu'elles peuvent constituer pour les pays de destination.

La définition retenue dans le cadre de cette communication est celle donnée par une organisation de la société civile du Burkina Faso dans le cadre d'une recherche qu'elle a menée sur la question en 2014⁴. Elle définit l'accapement des terres comme « *un phénomène à travers lequel un tiers acquiert et/ou occupe des terres à des fins d'exploitation agro-industrielle, minière ou spéculative, en violation des droits fondamentaux des communautés locales, les privant ainsi de leurs moyens de subsistance*⁵ ».

Cette définition se rapproche de celle donnée par Oxfam International, qui soutient que « *l'acquisition de terres se transforme en accapement dès lors qu'elle viole les droits humains, qu'elle se déroule sans consultation des personnes concernées, sans véritable*

¹ Boche, M. et Ward, A., 2014. *Acquisitions foncières à grande échelle et restructurations agraires*. Comité Technique « Foncier et Développement ».

² Comité technique « Foncier et Développement », Guide d'analyse ex-ante de projets d'investissements agricoles à emprise foncière. <http://www.gret.org/wp-content/uploads/Guide-analyse-ex-ante.pdf>

³ Voir Union africaine, Groupe de la Banque africaine de Développement et Commission Économique pour l'Afrique. (2014). *Principes directeurs relatifs aux investissements fonciers à grande échelle en Afrique*.

⁴ COPAGEN (Coalition pour la Protection du Patrimoine génétique Africain) 2016, Etude lancée dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest afin de procéder à un inventaire du phénomène ATGE, Le rapport de l'étude est disponible <http://redtac.org/souverainetealimentaire/projets-en-cours/acquisition-massive-de-terres-en-afrique-de-louest/>

⁵ INADES-Formation Burkina, 2014, « Acquisitions massives de terres agricoles et leur impact sur l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire des populations locales au Burkina Faso ».

consentement et en secret [ainsi que dans la négligence de ses éventuels impacts sociaux et environnementaux] »⁶

Les femmes sont particulièrement touchées par ce phénomène d'ATGE qui contribue au renforcement de la vulnérabilité de leurs droits fonciers.

II- La situation des ATGE au Sénégal

Au Sénégal, le phénomène des ATGE a vraiment pris forme et ampleur avec l'avènement de l'Alternance politique et économique qui a vu la mise en œuvre de réformes profondes dans le secteur agricole depuis 2000.

Selon l'étude d'IPAR de 2011, intitulée *les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal*, l'option affirmée et appliquée est orientée vers la promotion des grandes exploitations agricoles, « l'entreprenariat agricole » et une plus grande libéralisation du secteur agricole et du marché.

Ainsi la pratique du métier devient de plus en plus ouverte aux capitaux puissants et nécessite une solide capacité d'investissement qui n'est pas à la portée des agriculteurs traditionnels qui sont des exploitants familiaux⁷.

La mise en place de cette politique s'est effectuée à travers différents programmes qui servent de base à son application, notamment la Grande Offensive pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) et le Retour vers l'Agriculture (REVA).

Ces deux programmes lancés en 2006 (REVA) et 2008 (GOANA) visent une production en grande quantité et sont orientés vers les produits susceptibles d'avoir un impact sur le marché mondial.

Au Sénégal, les promoteurs des ATGE sont de deux types : les promoteurs locaux et les investisseurs étrangers.

L'étude d'IPAR précitée dresse un tableau sombre d'attribution de grandes surfaces aux profits d'investisseurs privés (nationalités étrangères, nationaux non-résidents des communautés affectataires, hauts cadres de l'Etat et des autorités religieuses)

En ce qui concerne la région de Kédougou, l'affectation la plus importante est celle qui est faite au profit du Linka initié par un investisseur privé espagnol. Ce dernier a été

⁶ Oxfam international, 2016, « Questions et réponses sur les accaparements de terres » Novembre

⁷ Faye I.M., Benkahla A., Touré O., Seck S.M., Ba C.O., 2011, Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène, Initiative Prospective Agricole et Rurale, 45 pages

attributaire de 80 000 ha dans les communautés rurales de Saraya, Tombrankoto et Bandafassi. A Ross-Béthio 40 000 ha de terres ont été attribués à un milliardaire nigérian pour la plantation de la canne à sucre.

Dans la vallée du fleuve Sénégal, le groupe Forase groupe Foras 100 000 ha pour la production de riz dans le cadre de son projet Agroglobe. 42 000 ha de terres (dont 36 000 destinées à la riziculture et à la polyculture et 6 000 ha à l'exploitation de biocarburants) ont été faites dans les communautés rurales de Ross-Béthio, de Mbane et de Diama pour la réalisation des objectifs de la GOANA. C'est aussi le cas dans la communauté rurale de Diama où il a été question de déclasser 1 800 ha sur les 2 290 ha de la forêt classée pour les affecter à des investisseurs privés.

Dans la communauté rurale de Mbane, 232 208 ha ont ainsi été attribués à des personnalités de l'Etat alors qu'en réalité la superficie de la communauté rurale ne dépasse pas 190 600 (toutes catégories de terres confondues).

Les chefs religieux musulmans sont également d'importants bénéficiaires des terres des communautés rurales du Sénégal. Dans les forêts classées de Pout et de Thiès, 10 000 ha de terres ont été attribués par un décret signé par le Président de la République d'alors à deux khalifes généraux de grandes confréries. L'un a été attributaire de 9 000 ha et le second a obtenu 1 000 ha.

A Bayé dans la communauté rurale de Tasset, 125 ha de terres ont été attribués à un autre khalife général.

L'étude de CICODEV Afrique (2011) fait état d'au moins 657.753 ont déjà été attribués à 17 privés : 10 nationaux et 7 étrangers au vu de ces chiffres non exhaustifs du fait de l'opacité qui entoure les opérations. Cela représente 1645% des surfaces cultivables du Sénégal.⁸

Quand on considère les autres menaces sur les terres cultivables dont la salinisation, l'érosion côtière, l'éboulement en sable dunaire, la pression démographique, ces chiffres soulèvent la question de l'impact du phénomène des ATGE sur l'agriculture paysanne, sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Selon le rapport 2016 de Land Matrix Africa⁹, 270 mille 908 hectares de terres arables ont fait l'objet de 18 transactions. Cette superficie représente 3% des terres arables au Sénégal, selon l'étude qui indique que les investisseurs étrangers ont été les mieux servis.

⁸ CICODEV Afrique, 2011, Etude sur « l'accaparement des terres en Afrique de l'ouest »

⁹ Land Matrix, 2016, « Les acquisitions foncières à grandes échelles au Sénégal »

Sur les 18 investisseurs répertoriés par Land Matrix Africa, 12 sont européens (Italie, France, Roumanie, Pays-Bas), asiatiques (Inde, Arabie Saoudite) ou africains (Nigeria et Cameroun). Les Français, avec 9 représentants, arrivent en plus grand nombre. La société italienne Nuove Iniziative industriali Srl, détient la plus grosse part des terres : 55 hectares. Les nationaux, note le rapport, ne contrôlent que 10,5% des surfaces cédées en 2016.

L'étude renseigne que la région de Louga est la plus prisée et la plupart des transactions sont conclues pour la production d'agro carburants (Jatropha), soit 77% de la superficie sous contrat.

Les cultures vivrières concernent un grand nombre de projets (28%), mais ne correspondent qu'à une petite superficie sous contrat (8%).

La grande majorité des offres conclues concernent des baux (durée du bail entre 10 et 99 ans).

La production approvisionne le marché intérieur dans le cas de 10 transactions mais la plus grande part de la production est destinée à l'exportation.

III- Quel est l'état actuel des droits fonciers des femmes dans ce contexte de la ruée vers les terres ?

Au Sénégal, à l'instar de la plupart des pays africains, les femmes sont principalement engagées dans l'agriculture et l'élevage, elles effectuent, souvent avec des moyens rudimentaires, près de 82,6% du travail contre 79,4% pour les hommes¹⁰. Elles ne disposent pour autant que de 13% de la terre et ne reçoivent qu'1% des prêts alloués à l'agriculture¹¹ ». N'étant pas propriétaires des terres qu'elles occupent, elles ne pourront ni y réaliser des investissements durables ni bénéficier de crédits bancaires consistants. Les pratiques patriarcales continuent de régir les relations sociales. Ces pratiques sont les principaux obstacles à l'amélioration des droits des femmes en matière de propriété foncière. Ce sont les hommes (chefs religieux, chefs de famille et chefs coutumiers incontournables dans la gestion foncière et qui sont dépositaires des valeurs qui légitimes

¹⁰ Sénégal, 2012, Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (2013-2017) page 04, 72 pages, octobre

¹¹ http://www.oxfam.org/fr/news/2007/pr071019_developpement_rapport_monde

la discrimination à l'égard des femmes) qui ont en charge l'administration du patrimoine foncier lignager.

La place de la femme dans la gouvernance et le mode de transmission foncière est à l'image de sa relation avec un homme (frère, père ou mari) ainsi, la femme est toujours placée sous tutelle d'un homme -père, mari ou frère- pour accéder à la terre sous la forme de prêt ou don par le biais de ce dernier. Par conséquent, les droits fonciers des femmes découlent de liens de parenté avec un homme ou du mariage. Ainsi, si ces liens disparaissent, les femmes peuvent perdre leurs droits fonciers. Elles sont considérées comme des ayants droit secondaires, par l'intermédiaire d'un parent de sexe masculin.

De même, la femme ne peut pas hériter des terres laissées par ses parents. Ces terres reviennent à ses frères, les filles sont souvent écartées de la succession afin d'éviter que les biens fonciers ne sortent du patrimoine de la famille paternelle. La terre étant dans nos coutumes, un bien collectif, la fille en se mariant introduirait des "étrangers" (ses enfants), qui viendraient déposséder la collectivité de son patrimoine foncier. Elle hérite bien sûr d'autres biens de son auteur, mais pas de la terre.

L'exclusion des femmes de l'héritage foncier empêcherait, au moment du mariage, la dissémination des biens fonciers hors de la famille patrilinéaire. L'exclusion des femmes serait aussi un moyen de préserver l'unité, la cohésion du lignage. Elle permet de conserver son caractère patrimonial à la terre¹².

Dans ses études réalisées dans la vallée du fleuve Sénégal, le MCA a procédé à un « inventaire de l'occupation et des droits sur les terres. »

Dans le département de Podor, les ayants droits (tous types de droits confondus) font état de 80,6% d'hommes et 19,4% de femmes. Les superficies occupées par les hommes sont plus importantes que celles exploitées par les femmes, avec respectivement 89,4% et 10,6%. La superficie moyenne par homme (6,9 ha) est deux fois supérieure à la superficie par femme (3,4 ha¹³).

¹² EndaPronat, 2011, Recherche action participative « Amélioration et sécurisation de l'accès des Femmes au foncier au Sénégal » Rapport de recherches financé par le CRDI

¹³ Travaux du MCA/Sénégal concernant 9 collectivités locales de la région de Saint Louis (7 Communautés Rurales et 2 Communes) dont 4 dans le delta et 5 dans le département de Podor, citée par CONGAD, dans le cadre du « Projet de renforcement des capacités des ONG/OCB pour l'amélioration de l'accès à la terre et à la sécurisation foncière en zone rurale au Sénégal » www.congad.org

Pourtant, le cadre législatif interdit toute forme de discrimination envers les femmes. Les textes en vigueur donnent ainsi aux femmes des droits d'accès à la terre égaux à ceux des hommes, mais il faudrait aussi noter que les croyances coutumières prévalent même au niveau des institutions locales officielles chargées de l'application des lois qui en principe devraient bannir toutes ces formes de discriminations.

De nombreuses études ont montré que les barrières résident aussi dans la méconnaissance par la grande majorité des femmes, des lois qui pourraient leur permettre de faire valoir leurs droits. Selon l'ouvrage du GESTES/UGB¹⁴ 1% des femmes ne connaissent pas la loi sur le domaine national. Même lorsqu'elles connaissent la législation, elles n'osent pas remettre en cause les règles sociales, en particulier les rapports entre hommes et femmes. Une situation qui montre que « les barrières sont donc au niveau des représentations et sont culturellement enracinées ».

IV- Les acquisitions foncières à grande échelle, un phénomène renforçant la fragilisation des droits fonciers des femmes

Les femmes sont particulièrement touchées par le phénomène de L'ATGE. En effet, leur occupation étant déjà fragilisée par des pratiques discriminatoires, elles peuvent se voir brusquement déposséder de terres qu'elles possèdent. De plus les femmes sont souvent exclues des négociations formelles et informelles locales et nationales sur l'usage des terres et les sommes qui peuvent leur être allouées à titre de compensation sont généralement moindres.

Pourtant, de nombreuses études ont montré le rôle des femmes dans le maintien d'une agroécologie préservant la biodiversité, le renforcement des cohésions sociales par leurs pratiques organisationnelles collectives. Dans certains pays d'Afrique, elles forment la majorité des chefs de famille et d'exploitation et jusqu'à 80 % de la production alimentaire repose sur elles¹⁵.

Souvent, les femmes paysannes sont reléguées sur des terres marginales, moins productives. Mais ces terres sont aussi les premières concernées quand les pouvoirs

¹⁴ Intitulé: « Sénégal : les femmes rurales à l'épreuve d'une citoyenneté foncière » publié en mars 2012

¹⁵ Femmes et environnement : les enjeux des inégalités de genre 31p, <http://www.egalte-infos>.

publics ou des investisseurs extérieurs les convertissent en cultures pour l'exploitation de l'huile de palme à des fins d'exportation de carburant « propre ».

C'est ainsi qu'au Sénégal des stratégies et approches innovantes ont été recensées à travers le pays. Elles illustrent bien des actions développées allant dans le sens d'une prise en compte, de la protection ou de la promotion des droits fonciers des femmes face au phénomène de l'accaparement des terres.

V- Les stratégies de sécurisation et de promotion des droits fonciers des femmes face à la ruée vers les terres

1- L'application du système de quota pour l'accès des femmes au foncier

Le système de quota est une pratique qui consiste à allouer aux femmes un pourcentage sur les aménagements de terres à usage agricole.

Au Sénégal, il n'existe pas pour l'instant une réglementation spécifique du quota, mais il s'agit d'une bonne pratique appliquée par la SAED¹⁶ à la demande des partenaires et/ou des femmes.

Dans la vallée du fleuve Sénégal où le phénomène de l'ATGE est très dynamique, l'avènement de l'agriculture irriguée a un premier temps augmenté la valeur de la terre et dans un second temps ouvert la porte aux transactions foncières.

Ainsi, sont développées quelques stratégies pour faciliter l'accès des femmes à la terre.

Ainsi pour chaque aménagement sur fonds public un quota d'au moins 10% est alloué aux groupements de femmes lors de la redistribution des terres aménagées.

Ce système de quota a permis de corriger les inégalités entre hommes et femmes sur leurs droits d'accès à la terre. L'application de ce quota a en effet permis à des femmes qui, jusqu'ici, peinaient à accéder à la terre, d'en disposer et mener des activités agricoles.

En 1996 le village de Diawar situé dans la Commune de Diama (région de Saint Louis) a bénéficié d'un aménagement dans lequel le système du quota a été appliqué en faveur des femmes. L'aménagement de la cuvette de Diawar a été fait en 1996 et couvrait une superficie de 600 hectares. Dont les 10% ont été attribués aux femmes.

¹⁶ Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du fleuve Sénégal

En 2005, un aménagement de 100ha qui a été réservés spécifiquement aux groupements de femmes dans le cadre du programme national d'autosuffisance en riz.

Selon la réglementation en faveur, l'accès à la terre est conditionné par la mise en valeur de la parcelle, sous peine d'une désaffectation, ainsi pour éviter aux femmes de perdre leurs parcelles, des mesures d'accompagnement sont aussi mises à la disposition des femmes tel que

- Faciliter l'accès au financement auprès de la banque CNCAS,
- La mise à dispositions des équipements : motos pompes, des matériels agricoles, etc.
- Des formations et des conseils réguliers pour la gestion des cultures.

2- L'appui pour la sécurisation foncière et à l'accès aux instances décisionnelles par l'expérience des projets

La référence à deux projets fera l'objet d'illustration : Projet « Droit foncier Egalité des chances »¹⁷et Projet NEPAD.

- **L'appui à la sécurisation foncière par le Projet « Droit foncier Egalité des Chances**

L'approche et la stratégie du projet Droit foncier comporté trois volets :

L'alphabetisation pour permettre aux femmes de pouvoir lire et écrire dans leur langue locale, ce volet était porté par la Fondation COSPE. Le volet Formation, sensibilisation et accompagnement porté par l'AJS et le troisième volet porté par le CNCR concerné l'encadrement en technique agricole et la mise à disposition des équipements. La finalité était de donner la possibilité à la femme de valoriser la terre après l'avoir aidé à la sécurisé, cela devra être précédé par l'éveil de conscience à travers les formations et les sensibilisations, et l'alphabetisation.

Pour valider la pertinence des activités proposées par le projet, une mission d'imprégnation des réalités locales de chaque zone a été effectuée et pour identifier les contraintes de l'accès des femmes au foncier et les opportunités d'alliances stratégiques.

¹⁷ Projet Droit foncier égalité des chances mise en œuvre par le CNCR en partenariat avec l'AJS et la Fondation COSPE sous financement de l'Union Européenne et la Fondation OSIWA

Les activités qui ont été mises en œuvre étaient :

- La formation de relais communautaires communément appelés Para-juriste et animatrices foncière en gouvernance et législation foncière, plaidoyer et technique de négociation qui vont porter certaines activités du projet ;
- La tenue de campagnes de sensibilisation et d'information sur la législation foncière et les droits des femmes ;
- La formation en techniques maraîchères et de transformation

Les para-juristes ont été choisies sur la base de leur niveau d'instruction, de leur volonté et engagement surtout de leur leadership au sein de leur localité. Ils ont, après, les activités de sensibilisation procéder à la sélection des bénéficiaires en identifiant les femmes exploitantes terriennes, ou propriétaires, à l'enquête sur le mode d'acquisition de la parcelle exploitée.

Les stratégies utilisées ont été :

- Les causeries, les émissions radio, les visites à domiciles
- La construction des alliances
- La restitution avec les femmes dans les localités, plaidoyer auprès des chefs de village et des imams.
- La visite auprès du Maire et du Sous-préfet.
- Négociation entre les groupements de femmes et la collectivité locale qui s'engage à organiser une session de délibération des demandes des femmes issues du processus de négociation.

Plusieurs centaines de femmes (327 femmes) ont sécurisé leurs occupations et à ont bénéficié d'accompagnement technique et d'équipement en matériels agricoles, une conscientisation des femmes sur leurs droits et un changement d'attitude des hommes qui ont fait preuve d'une bonne collaboration grâce aux sensibilisations, formations et la mobilisation des animatrices foncières¹⁸.

- **L'accompagnement pour l'accès des femmes aux instances décisionnelles**

Certes, on assiste à l'apparition timide des femmes dans la gestion des affaires publiques mais leur faible présence au niveau des instances de décision et dans les structures organisées ne crée pas encore une masse critique susceptible d'y défendre leurs intérêts.

¹⁸ Cf. résultats Projet Droit foncier égalité des chances mise en œuvre par le CNCR en partenariat avec l'AJS

Selon une étude réalisée en 2012 par l'Union des Associations des Elus Locaux du Sénégal, les femmes représentent 50,1% de la population sénégalaise et 60% d'entre elles travaillent en milieu rural où elles représentent 68% de la force de travail, mais on ne compte que 13 femmes maires sur un total de 557 communes. Pourtant, la légistaion sénégalaise notamment la Constitution garantit à l'homme comme à la femme l'égalité en droit et devant la loi sans distinction de sexe. Ainsi son Article 7 alinéa 4 dispose que : « les hommes et les femmes sont égaux en droit, la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions ».

La loi sur la parité du 14 mai 2010, vient renforcer cette égalité en permettant aux femmes de siéger au même titre que les hommes dans les commissions locales de distribution des terres.

L'un des principaux défis à relever est sans conteste, celui du rôle des femmes comme dirigeantes, administrateurs et décideurs politiques. Car, c'est uniquement lorsqu'elles participent à l'élaboration, à la planification, à la formulation et à la mise en œuvre des politiques que leurs préoccupations et droits seront pris en considération.

Compte tenu du rôle traditionnellement limité des femmes dans les processus de prise de décision, des processus d'intégration des femmes sont testé à travers l'expérience des commissions domaniales élargies¹⁹ et le développement du leadership féminin qui a permis l'investiture des femmes de développement lors des élections locales de 2014 et leur élection en qualité de conseillères municipales²⁰

La Commission domaniale est le bras technique de la Commune en matière foncière. Elle est chargée, à chaque fois que des demandes d'affectation de terre sont reçues, de fournir au Conseil toutes informations sur le site à affecter, les capacités de mise en valeur des demandeurs.

L'expériences des commissions domaniales élargies a permis aux femmes d'intégrer ces instances où elles naturellement exclues. Ces commissions sont ouvertes aux représentants des groupements de femmes, de jeunes, aux acteurs de la société civile locale.

3- L'accès des femmes à la terre par l'attribution collective

¹⁹ Programme du CONGAD sur l'amélioration de la gouvernance foncière

²⁰ Résultats projet Enda Pronat sur la promotion des droits des femmes dans les Niayes et le Fouta.

L'accès collectif par le biais des groupements féminins est l'une des stratégies utilisées par les femmes partout au Sénégal. Dans notre pays, c'est par le biais de leurs groupements que les femmes bénéficient davantage de droits fonciers formels et directs à travers l'affectation de terre par le conseil municipal.

Ces dernières années, ce phénomène a davantage pris de l'ampleur, notamment en milieu rural où les groupements de femmes se comptent en millier. En effet, dans le but de promouvoir l'autonomisation des femmes dans l'agriculture et favoriser l'atteinte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, cette mise en réseau des femmes est devenue même une condition *sine qua non* pour les femmes rurales afin de bénéficier d'accompagnement, d'accès à la terre et à l'eau.

Ce phénomène s'est accompagné du développement d'un leadership féminin, notamment horizontal capable, dans certaines zones, de mener le plaidoyer pour l'accès de leur groupement aux ressources et facteurs productifs.

En plus de leur permettre d'accéder aux ressources productives, à la terre et à l'eau, l'organisation en groupement peut aussi faciliter l'accès au financement et autres types d'accompagnement par des projets/programmes de développement.

L'accès collectif par le biais des groupements a indéniablement contribué à l'amélioration des droits fonciers des femmes, notamment pour certains groupements du Delta du Fleuve Sénégal où le phénomène est plus dynamique.