

Priscilla Ramirez

Marie Lou-Reymondon

Papiers, femmes et droits fonciers

Emancipation des femmes et accès à la terre en Ouganda

Papier de validation du cours
de Richard Banégas
(Ecole doctorale – PSIA)

**« Citoyenneté, violence et
changement politique en Afrique »**

1^{er} semestre 2016

Introduction

En Ouganda, il existe un écart frappant entre le droit des femmes à la propriété foncière tel qu'il est établi la loi, et la réalité à laquelle celles-ci doivent faire face lorsqu'elles revendiquent ces droits fonciers. De ce fait, alors qu'aucune loi n'interdit aux femmes de posséder des terres, *de facto* le contexte entourant l'exécution des lois les empêche d'être propriétaires. Les lois écrites peuvent même aggraver les inégalités de genre lorsqu'elles accordent des titres de propriété aux hommes, des lors que ceux-ci, en tant que « chefs de famille », sont considérés par le droit coutumier comme les possesseurs de la terre : les hommes voient ainsi leur légitimité renforcée au regard de l'État lors de la mise en place de cadastres et de la distribution de titres de propriété, alors que par contraste les femmes demeurent dans une situation de grande vulnérabilité face aux dérives institutionnelles de la bureaucratie locale.

Cette divergence dans l'accès au foncier soulève la question suivante : quel rôle les titres de propriété ont-ils dans la vie sociale et politique des femmes ougandaises ? Agissent-ils au détriment de leurs droits ou bien sont-ils un outil dont elles peuvent se servir pour s'émanciper ? Afin d'aborder cette question, nous examinerons dans un premier temps le rapport qu'entretiennent les femmes et les mouvements citoyens qu'elles forment à l'autorité distributrice de papiers. Dans un second temps, nous étudierons le rapport qu'elles entretiennent avec la société dans son ensemble, particulièrement dans un contexte d'autonomisation des femmes et d'émergence de nouveaux acteurs individuels et institutionnels comme les ONG locales et transnationales de défense des droits des femmes.

Notre étude se fonde empiriquement sur les initiatives du mouvement citoyen Slum Women's Initiative for Development (SWID). Celui-ci vient en aide aux femmes faisant face à des situations de corruption et de sexisme dans leur démarche administrative et judiciaire pour obtenir des titres de propriété. Les papiers institutionnalisant l'exclusion des femmes deviennent pour ce mouvement citoyen un outil pour atteindre l'émancipation féminine. Nous prenons cet exemple car les mouvements citoyens apparaissent comme un point d'articulation entre les dynamiques locales, nationales et globales. Le mouvement SWID formé par le bas, issu d'une initiative locale, illustre les luttes sociales et politiques des femmes ougandaises qui se cristallisent autour de la question des titres de propriété.

Le rapport entre les communautés et les autorités attribuant les titres de propriété

Le rapport entre les femmes et l'État

La Constitution ougandaise de 1995 dispose la reconnaissance par l'État du rôle significatif des femmes dans la société. Dans le chapitre consacré à la protection et à l'avancement des droits et libertés fondamentales de l'Homme, l'article 33 est entièrement dédié aux droits des femmes. Le chapitre 26, concernant la protection contre la privation de propriété, s'adresse à des « personnes » et non spécifiquement à des hommes. De même, le *Land Act* de 1985, dans ses sections 28 et 40 notamment, interdit les procédures de droit coutumier qui sont contraires aux droits constitutionnels des femmes et requiert l'approbation écrite des deux conjoints pour toutes les transactions impliquant des biens familiaux.

Il n'en demeure pas moins que 75% des terres en Ouganda sont réglementées par le droit coutumier (FAO 2005), et notamment par les régimes matrimoniaux coutumiers. Ce cadre juridique est régi par des traditions et des coutumes particulièrement genrées. Dans les faits, uniquement 7% des terres en Ouganda appartiennent aux femmes et elles ne peuvent accéder aux 93% restants que par l'intermédiation d'un parent masculin (Asimwe 2001). Or, du fait des mariages coutumiers qui ne sont pas enregistrés par le registre civil, en cas de divorce coutumier ou de mort du conjoint, la revendication des femmes à jouir de leurs terres n'est pas protégée.

Doit-on en déduire que la diffusion du droit constitutionnel au détriment du droit coutumier et l'attribution de titres de propriété par les bureaucraties locales permettent de corriger ces inégalités de genre ? Tout d'abord, l'attribution des terres se fonde en partie sur des « certificats de propriété coutumière » attribués aux hommes par les bureaucraties locales. Si les femmes n'ont pas la propriété de la terre dans le droit coutumier, un certain « droit d'usage » peut leur être reconnu par la communauté lorsqu'un parent masculin leur attribue une terre. Or, les titres de propriété ne reconnaissent pas ce droit d'usage sur des terres considérées comme communes puisqu'ils imposent une privatisation des terres. La volonté, orchestrée par l'État, de définir des droits de propriété entraîne la méconnaissance d'un droit d'usage reconnu par les communautés traditionnelles et peut donc aller à l'encontre de l'intérêt des femmes.

En outre, la corruption est très présente en Ouganda. L'ONG Transparency International classe l'Ouganda à la 139ème place parmi 168 États sur la question de la

transparence (Transparency International 2015). Ceci représente un défi supplémentaire pour les femmes dans la mesure où les autorités bureaucratiques ne sont pas des interlocuteurs de confiance pour faire respecter la procédure régulière et protéger leurs droits constitutionnels. Dans le domaine du foncier, cette situation est exacerbée par la décision du gouvernement ougandais d'établir un monopole étatique sur la distribution des terres dans les années 70, ce qui a donné carte blanche aux autorités pour étendre la propriété foncière de l'État dans un contexte de corruption administrative. On peut prendre l'exemple d'Agote Mary du district de Pallisa : elle fut chassée des terres qu'elle avait achetées avec son mari après que celui-ci ait décidé de divorcer. Sa tentative de dénonciation auprès du contrôleur judiciaire, ancien camarade de classe de son mari, fut ignorée. « *I have reported him to the District Probation Officer, but he has done nothing because he and my husband... are former schoolmates.* » (Asiimwe 2001).

Par ailleurs, les femmes revendiquant leurs droits fonciers par des actes de protestation sont parfois soumises à une condamnation publique de la part des autorités légales qui se font les apôtres de l'ordre moral. En avril 2015, lors des manifestations dans les districts d'Amuru et Soroti plusieurs femmes se sont déshabillées – ce qui est un acte de forte désapprobation, voire une malédiction dans la culture Acholi – pour protester contre l'appropriation de leurs terres par une entreprise touristique voulant faire de cet espace une réserve naturelle (Byaruhanga 2015). Certaines d'entre elles furent arrêtées, et le mouvement fut condamné publiquement par les autorités. Lors d'une conférence organisée par l'Uganda Land Alliance sur les droits fonciers des femmes, une ministre, Jane Ekapu, a fustigé ces femmes pour leur pratique « honteuse » (Okoth 2015). Elle ajoute que ce sont certainement les hommes qui sont derrière cette pratique, puisqu'habituellement ce sont eux qui poussent les femmes à se déshabiller, alors qu'aucune femme ayant un mari et des enfants ne rentrerait chez elle sans se sentir honteuse après un tel acte.

Les rapports entre les ONG et l'État

Le mouvement citoyen Slum Women's Initiative for Development (SWID) a été créé en 2003 par un groupe de 30 femmes pour lutter au départ contre les expulsions des quartiers pauvres de Walukuba Masese dans la circonscription de Jinga. Son objectif est de former un réseau de soutien face aux situations de corruption qui entourent l'accès aux titres de propriété. Ce mouvement se revendique d'une approche « par le bas » en misant sur l'*empowerment* des femmes constituant la base du mouvement. En d'autres termes, ce mouvement cherche à aider

les femmes des communautés locales à atteindre leur autonomie, plutôt que d'influencer la législation et les politiques anti-discriminatoires de l'État.

Cependant, l'approche « par le bas » n'est pas toujours couronnée de succès dans la lutte pour les droits fonciers des femmes. En effet, d'autres mouvements pour les droits des femmes comme l'Uganda Land Alliance luttent depuis deux décennies pour inclure une clause de copropriété dans le *Land Act*. Cette approche « par le bas » a plutôt rencontré l'apathie du gouvernement.

Pour obtenir une plus grande visibilité et favoriser un dialogue moins conflictuel avec les autorités, SWID s'est en quelque sorte « ONGisé » et institutionnalisé en développant un réseau international : il compte parmi ses partenaires des ONG transnationales comme l'organisation britannique Comic Relief et la Commission Huairou, mais aussi des organisations internationales comme l'ONU-Femmes. Cette approche permet au mouvement de se développer au niveau national et de gagner en efficacité. « Avant, l'administration locale pensait que nous étions en conflit avec elle et que nous voulions lui ravir le processus », témoigne Joyce Nangobi, fondatrice du SWID, lors d'un entretien avec le PNUD (PNUD 2014). « lorsque nous avons organisé notre « Dialogue d'habitant à habitant », nous avons invité l'administration à des ateliers où les membres de la communauté ont imaginé ce qu'ils voulaient et ont expliqué leurs idées aux autorités municipales. Aujourd'hui, nous avons notre mot à dire dans les décisions locales et on nous invite à participer à la planification et aux discussions budgétaires ».

En outre, ce réseau international permet au mouvement d'avoir accès à plus de ressources matérielles. Par exemple, en 2012, suite à la participation du SWID dans une étude menée par le Programme mondial anti-corruption du PNUD et la Commission Huairou, ceux-ci ont accordé au mouvement « une subvention de départ ainsi qu'une aide technique pour l'Initiative sur la transparence et la responsabilisation » (PNUD 2014).

Enfin, d'une façon plus subtile, le soutien des grandes organisations internationales permet au SWID d'avoir plus d'influence sur le gouvernement ougandais, car celui-ci, dans une logique d'extraversion (Bayart 1999), met en avant son rôle de champion des droits des femmes en Afrique et arbore sa constitution comme un document progressiste et sensible à la question du genre. Il est donc susceptible d'être réactif aux « *politics of shame* » (politiques de la honte) menées à l'encontre des femmes et de répondre ainsi aux

préoccupations des femmes pour éviter une condamnation de la part de la communauté internationale.

D'après le PNUD, « grâce à cette initiative 35 femmes ont pu recevoir leur titre de propriété en moins de 14 mois et 120 autres ont soumis les documents nécessaires pour entamer le processus ».

Émancipation des femmes et émergence de nouvelles pratiques d'intermédiations dans un contexte de diffusion des papiers

Comme nous l'avons vu, les femmes, notamment les femmes mariées, n'ont pas de droit de propriété sur les terres dans le droit coutumier en Ouganda. La terre qu'elles cultivent est celle que leur mari leur a confié, non pas la leur. Mais pour autant, les papiers ne font que légitimer cet état de fait au regard de l'État lorsqu'ils attribuent un titre de propriété à l'homme. On peut même faire l'hypothèse qu'en participant à l'individuation des acteurs, les papiers ont pour effet pervers une déstructuration des solidarités communautaires. C'est d'ailleurs la critique qui est adressée aux femmes revendiquant elles aussi la possession des terres par les membres masculins de leur communauté¹. Dans un contexte de valorisation financière de terres autrefois négligées par les investisseurs, l'attribution de titres de propriété provoque une augmentation des achats de grandes parcelles de terre par des entrepreneurs ainsi que des conflits entre familles, voisins et communautés. Le Land Act de 1998 marque un tournant dans les rapports entre propriétaires et occupants : la crainte de perdre son titre ou sa terre provoque un essor des conflits fonciers et la fin de l'ancienne logique foncière duale entre propriétaires et occupants (Golaz & Medard 2011).

Dans les sociétés lignagères, le rapport des femmes à la terre est un rapport indirect qui passe nécessairement par l'intermédiaire d'un parent masculin. Ainsi, les femmes veuves, célibataires, divorcées, sans enfants ou ayant seulement des filles, ne peuvent pas avoir accès à la terre. La « logique des papiers » peut, si elle rompt avec la tradition d'une transmission par les hommes, permettre aux femmes détentrices de titres de propriété de s'émanciper de leur parent masculin en ayant un rapport immédiat à leurs droits de propriété. La possession de titres de propriété les pose comme détentrices à part entière, et non comme simples occupantes, des

¹ On peut notamment citer les entretiens réalisés par (Mari Tripp 2001): « *When the women's movement advocates for women's rights, which are already considered Western and individualistic, it is accused of elevating women over and above family or society [...] If female children are given land by fathers, they will not respect their husbands and will leave them at the slightest excuse* ».

terres qu'elles cultivent ou qu'elles habitent. Le combat des femmes pour le droit à la propriété foncière peut être alors perçu plus largement comme une remise en cause des relations de genre et de la société lignagère dans son ensemble.

Mais la revendication de droits fonciers n'est pas sans obstacle, ce qui rend nécessaire, encore une fois, l'introduction d'une intermédiation entre les femmes et la propriété. La méconnaissance de leurs droits et l'absence d'information sur la manière d'obtenir des titres de propriété empêchent les femmes, notamment les moins éduquées, d'accéder aux papiers. Leur combat passe donc par l'apprentissage de « la logique des papiers », c'est-à-dire du fonctionnement de la bureaucratie locale. Elles font également face à une discrimination économique : les femmes cultivent souvent la terre pour un usage interne à la famille contrairement aux hommes qui vendent leur production. Les ressources économiques manquent donc particulièrement aux femmes, ce qui les handicapent face aux pratiques de corruption de la bureaucratie locale. Ces obstacles rendent impossible un accès direct à la propriété par la logique des papiers et nécessite une intermédiation.

Cette intermédiation peut être mise en place par la formation d'un collectif de femmes: SWID par exemple met en avant l'auto-émancipation des femmes : « *SWID was formed by grassroots women for grassroots women* ». En 2003, lorsque Joyce Nangobi craint de perdre le terrain sur lequel elle vit, c'est vers ses voisines, dont les terres doivent être vendues à la même entreprise manufacturière, qu'elle se tourne. C'est donc localement, à l'échelle d'un voisinage, que l'initiative naît. Par la reconnaissance d'une injustice qui les touche toutes, ces femmes se constituent en collectif, en nouvelle communauté. Cette intermédiation vise à « donner du pouvoir » aux femmes comme le souligne son slogan : « *an empowered community and a home for every woman* ». Cet *empowerment* des individus vient déjà de la visibilité qu'offre la formation d'un collectif vis-à-vis des autorités locales : pour éviter la corruption, les femmes vont ensemble aux bureaux des cadastres pour soumettre leur dossier. Ensuite, cet *empowerment* vient de la mutualisation des ressources financières : dès 2003, SWID met en place un système d'emprunt rotationnel : en fournissant un apport plus important aux femmes, celles-ci peuvent demander un prêt pour acheter une parcelle.

Cependant, ce collectif n'est plus aujourd'hui un acteur uniquement local et constitué de femmes sans ressources. SWID s'est institutionnalisé, il fait aujourd'hui appel à des acteurs transnationaux pour acquérir des ressources comme l'ONU-Femmes et la Commission Huairou contre la corruption. En échange de la coopération de SWID lors d'enquêtes sur les pratiques de corruption, les ONG transnationales leur fournissent des ressources économiques et

cognitives en formant des *paralegals*. Ces assistants juridiques acquièrent les bases du droit foncier de manière à défendre leur communauté auprès des gouvernements locaux. C'est donc bien encore au travers de communauté, par l'intermédiation des *paralegals* que les femmes obtiennent leur droit : l'individuation des femmes par leur accès aux papiers s'opère à travers une action collective. De nouveaux acteurs se sont cependant distingués au sein de la communauté comme détenteurs d'un capital cognitif supérieur qui leur donne le pouvoir d'aider les individus fragilisés.

Le passage d'un droit coutumier informel à une « bureaucratie des papiers » peut donc être une opportunité pour sécuriser les droits fonciers des femmes. Les membres de SWID sont devenus en cela des alliés de l'État dans la mise en place d'une propriété foncière fondée sur le droit et dans la remise en cause de pratiques coutumières qui ne leur permettaient pas d'avoir un rapport direct à la terre. En théorie, les titres de propriété ne font pas de distinction de genre et peuvent être achetés, possédés et vendus par des femmes. Mais comme nous l'avons vu, ceci n'est pas immédiat et les femmes fragilisées par leur pauvreté doivent faire appel à des intermédiations pour retourner la logique des papiers à leur avantage. On peut aussi voir le combat pour les papiers comme le point de départ d'une émancipation féminine : les femmes s'organisent collectivement et deviennent en cela actrices de la société civile. Apprendre les logiques des papiers peut aussi permettre de revendiquer auprès de l'État des lois plus égalitaires comme la revendication d'une co-appartenance dans le droit Ougandais.

Conclusion

La convergence des intérêts entre l'État et les ONG défendant le droit foncier des femmes ne doit pas occulter d'autres pratiques de résistance qui suscitent la réprobation des autorités. Sur la page Facebook du ministère des terres, du logement et du développement urbain de l'Ouganda, on trouve une multitude de photos de femmes brandissant des papiers attestant de leur droit de propriété. L'État montre ainsi sa participation, ou du moins son consentement, à l'amélioration de l'égalité des sexes. Le droit légal est non-discriminatoire à l'égard des femmes en théorie et c'est une bonne raison pour soutenir la diffusion de la logique des papiers. Mais pour le gouvernement, il existe de bonnes et de mauvaises manières de réclamer ce droit : Comme nous l'avons vu, les femmes qui se sont déshabillées pour protester contre l'éviction de leur terre sont soumises à la réprobation des représentants de l'autorité. La ministre précise dans son discours qu'il y a des moyens « plus efficaces » pour résoudre ce problème: « *What works is legal papers, for example had they had Certificates of Customary*

Ownership (CCOs) then this would not have been an issue ». D'une part, le gouvernement condamne les coutumes patriarcales en les accusant d'être responsables de la lenteur des réformes légales et de discriminer les femmes. D'autre part, la ministre refuse à ces femmes la pleine responsabilité de leurs actes de protestation. Si le gouvernement reprend à son compte le concept féministe d'*empowerment* c'est pour lui donner le sens restreint de la connaissance du droit légal. Les initiatives féministes reconnues par l'État sont donc celles qui s'inscrivent pleinement dans la logique des papiers dont l'État orchestre la diffusion.

Bibliographie

Articles et Ouvrages:

MARI TRIPP, Aili, 2001, "Women's Movements, Customary Law, and Land Rights in Africa: The Case of Uganda", *African Study Quarterly*

GOLAZ, Valérie et MEDARD, Claire, 2011, « Titres de propriété et insécurité foncière au Buganda : récits contrastés » in PERROT, Sandrine (dir.) *(In)Sécurités foncières en Afrique : débat global et enjeux locaux*, Paris

BYARUHANGA, Catherine, 2015, "The Ugandan women who strip to defend their land", *BBC Africa*

COKOTH, Cecilia, 2015, "Stripping won't solve problems - Teso women told", *New Vision*

ASIIMWE, Jacqueline, 2001, "Making Women's Land Rights a Reality in Uganda: Advocacy for Co-Ownership by Spouses", *Yale Human Rights and Development Journal*, Vol. 4: n° 1, pp.171-187

KIRAMI, Mari, 2008, « Droit fonciers : le combat des femmes », *Afrique Renouveau*

"Women rights to land and property still a myth", *New Vision*, janvier 2015.

Autres documents et « Littérature grise » :

BANQUE MONDIALE, 2013, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity*, Washington D.C

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, 2005, Gender and Land Rights Database: Uganda, web

OAKS CONSULTING GROUP, 2012, *Rapport sur le projet de SWID EWPIR (The Empowerment of HIV/AIDS Women on Property and Inheritance Rights)*

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, 2014, « Ouganda: les femmes luttent pour leurs droits fonciers », *Afrique Renouveau*

SLUM'S WOMEN INITIATIVE FOR DEVELOPMENT (SWID), site internet

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2015, *Corruption by Country: Uganda*, 2015

UN WOMEN, 2012, *Seeing Beyond the State: Grassroots Women's Perspectives on Corruption and Anti-Corruption*

Article de presse :

Women have equal rights on land ownership says government", *New Vision*, 2015.