

Les femmes, la terre et le foncier ; un assemblage qui prend forme au Nigeria !

Emem ISANG - Anne GIRARDIN

En 2012, suite à l'accord du G8 entre les gouvernements du Royaume-Uni et du Nigeria pour l'amélioration de la transparence foncière, Mmes Emem Isang, géomètre-expert nigériane, et Anne Girardin, consultante internationale en gestion de l'information des terres, rejoignent un projet de croissance économique financé par les Britanniques dont l'un des volets est le soutien à la réforme foncière entreprise à travers le pays. Au cours de différentes activités, Les Puissantes (comme on les appelle) amorcent ensemble un nouveau souffle pour sécuriser les terres des personnes les plus démunies, en particulier les femmes.

MOTS-CLÉS

Nigeria, foncier, femme, VGGT, enregistrement, développement.

Nations Unies en matière de croissance économique et réduction de la pauvreté pour redresser la barre. En 2009, le gouvernement fédéral nigérien établit un comité technique présidentiel (PTCLR – *Presidential Technical Committee on Land Reform*) afin d'orienter des réformes foncières à travers le pays. En 2012, lors de la nouvelle alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique, le Royaume-Uni s'engage à soutenir le Nigeria dans la mise en œuvre de systèmes d'administration foncière transparents.

Parmi les programmes de développements financés par les Britanniques, l'un est dédié à la croissance économique et l'emploi au Nigeria. Ce programme comporte un volet foncier destiné à promouvoir la sécurisation des terres pour fiabiliser les investissements. Au sein du programme, deux femmes ont été recrutées : Mesdames Emem Isang, géomètre-expert installée

Préambule

"N'oubliez jamais qu'il suffira d'une crise politique, économique ou religieuse pour que les droits des femmes soient remis en question. Ces droits ne sont jamais acquis. Vous devrez rester vigilantes votre vie durant."
Simone de Beauvoir

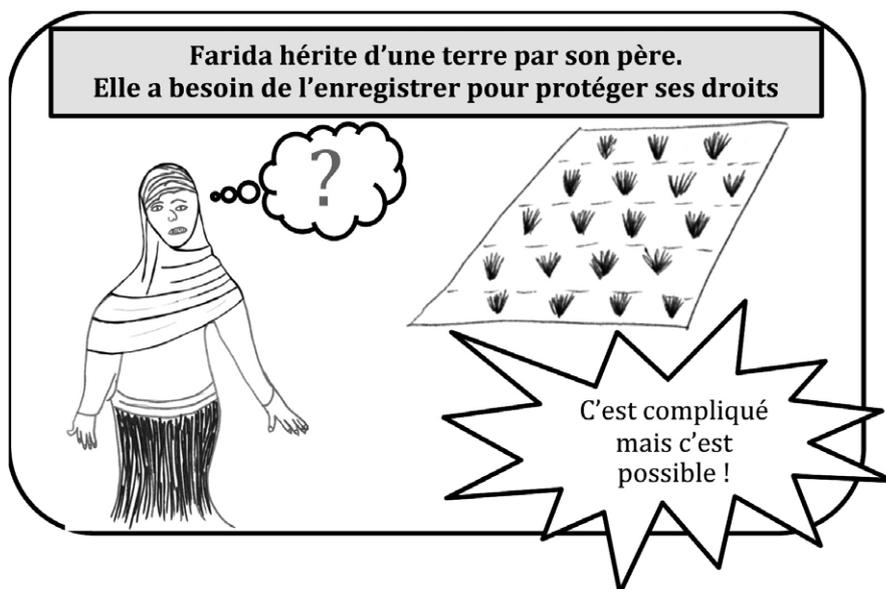
"La discrimination contre les femmes en matière de droit foncier constitue une violation de leurs droits fondamentaux." Commission de la condition de la femme des Nations Unies, 1998.

Introduction

Occuper une terre est essentiel à l'Homme car elle est non seulement source d'abri, de nourriture, d'énergie mais aussi une part importante de l'identité sociale. Pourtant, 70 % de la population mondiale n'a pas accès à l'administration formelle et la gestion transparente des terres. Avec les effets croissants des changements climatiques et des conflits dans de nombreuses régions du monde, cette partie de la population déjà dépourvue du droit fondamental de sécurité foncière, se voit encore plus dépourvue du fait des besoins en ressources alimentaires et

espaces pour le développement d'infrastructures. Une grande partie de cette population sont les groupes dits marginalisés comme les peuples indigènes, les handicapés, et bien sûr, les femmes.

Le Nigeria n'échappe pas à ce fait. Ne pouvant se baser sur la loi pour sécuriser les terres des plus vulnérables, ce pays africain s'appuie sur les principes de développement menés par les



Extrait BD n°1 : Farida à Kano, désorientée, ne sait pas comment enregistrer la terre héritée de son père.

▶ à Abuja, secrétaire de l'ONG nigérienne *Women in Surveying*, et Anne Girardin, consultante internationale en gestion de l'information des terres. Ensemble, ces deux femmes vont mener trois actions en étroite collaboration avec le PTCLR et dans le cadre de l'accord du G8 afin de sécuriser les terres des plus démunis, en particulier les femmes.

Apport de visibilité sur les lois foncières et procédures d'enregistrement d'une terre à la demande

Lorsqu'en 2012, le programme britannique invita Anne à se rendre à Kano dans le nord du Nigeria pour enseigner les procédures d'enregistrement foncier du pays à une quinzaine de femmes venant de différentes institutions (service du cadastre, ministères du développement urbain, de l'aménagement du territoire, de la justice et de quelques ONG en genre et développement), le défi était de taille. Comment une occidentale de culture chrétienne allait pouvoir enseigner à des Nigériennes de culture musulmane les lois et coutumes de leur pays en matière d'administration foncière ? Dans cette partie du monde où les pères transmettent une partie de leurs terres à leurs filles, il faut agir car selon ses femmes, ce sont très souvent les frères ou les oncles qui enregistrent ces terres à leur place pour ne pas laisser les maris les redistribuer à d'autres enfants sans leur accord préalable.

Le stage a donc commencé par une présentation des normes et des bonnes pratiques promues par la communauté internationale en matière d'administration foncière. Un principe général veut que les citoyens aient un certain nombre de droits, de devoirs et de restrictions sur les terres qui doivent être reconnus et documentés pour être mieux sécurisés. Ce principe est notamment modélisé par la norme ISO 19152:2012 du modèle de référence du domaine de l'administration des terres (LADM – *Land Administration Domain Model*). Cette présentation a permis d'expliquer de manière théorique que plusieurs droits, devoirs et restrictions pouvaient se superposer sur une même terre.

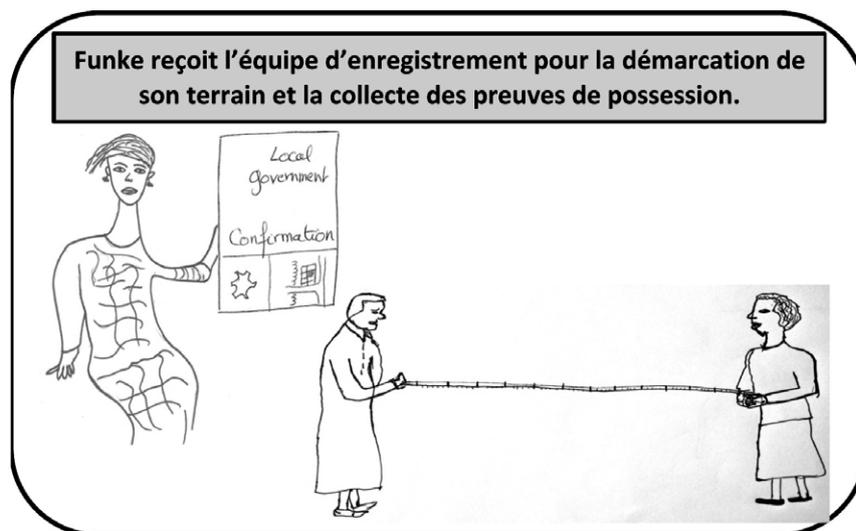


Les stagiaires discutent des étapes d'enregistrement à intégrer dans la bande dessinée.

Ensuite, un passage en revue des sources de droits fonciers applicables dans cette région du globe (la loi sur l'aménagement du territoire de 1978, la loi islamique et les droits coutumiers) a permis de faire une synthèse sur le pluralisme légal en matière de droit de propriété suivant le genre, la situation du bien, ou encore le mode de transmission de ce même bien dans le nord du Nigeria. Aussi, il a été nécessaire de présenter en quoi la réforme foncière envisagée par le PTCLR était déterminante car la loi sur l'aménagement du territoire de 1978, conférant le droit de propriété de l'ensemble des terres aux Gouverneurs des États et de délivrance

de certificats d'occupation (CofO – *Certificate of Occupancy*) à qui de droit, n'est plus adaptée aux nombreuses possessions dépourvues de documentation, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

Enfin, les agents du service du cadastre et du Ministère du développement urbain ont expliqué en détail chaque étape à parcourir pour l'obtention d'un CofO. La schématisation de cette procédure était si compliquée que personne dans la salle de formation ne pouvait réellement en dégager l'essentiel. Il était donc indispensable de l'interpréter afin que les travailleuses sociales puissent en comprendre le sens et



Extrait BD n°2 : Funke à Ondo reçoit la visite de l'équipe de terrain pour l'enregistrement systématique.



accompagner les mères, les jeunes mariées et les jeunes filles souhaitant protéger leurs droits fonciers. Une technique très souvent employée par l'ONG française *Géomètres Sans Frontières* a été utilisée : la rédaction d'une bande dessinée par les stagiaires elles-mêmes. Cette BD de quelques images met en valeur les grandes étapes qu'une femme devra parcourir pour obtenir le CofO. Elle est un moyen royal de conciliation des aspects techniques, juridiques et sociaux de cette procédure fastidieuse.

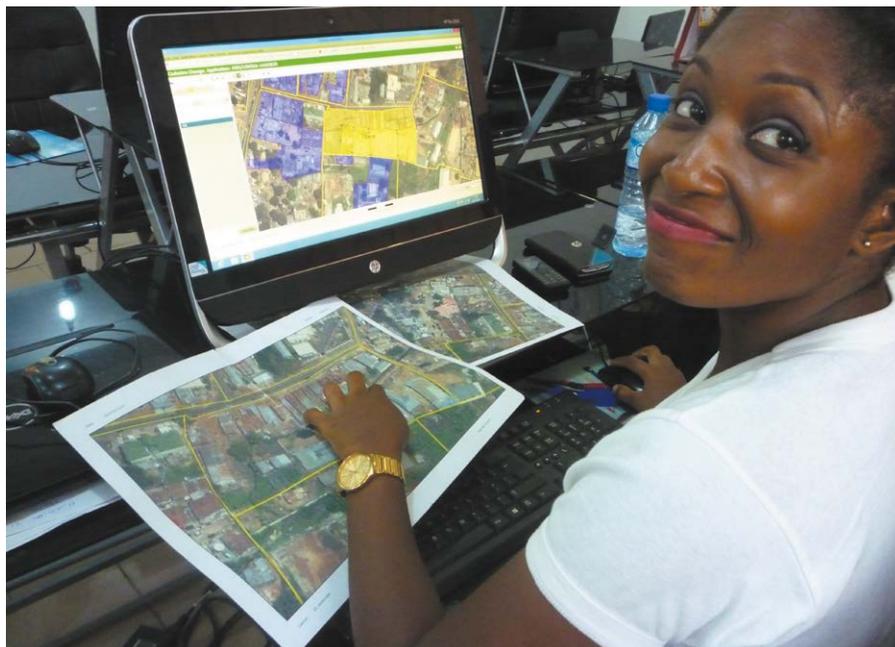
Recours à l'enregistrement systématique en milieu urbain ; les femmes mises à l'honneur !

La réforme foncière porta d'abord sur la sécurisation des droits fonciers en milieu urbain afin

- 1) de répondre aux nouvelles directives internationales de sécurisation foncière,
- 2) de permettre aux propriétaires d'utiliser leurs titres comme garantie,
- 3) de permettre à l'administration de mieux contrôler les transactions foncières et la collecte de taxes.

En 2012, à peine 3 % des terres du territoire nigérian font l'objet d'un titre foncier officiel tellement la procédure établie dans les années 70 est fastidieuse et chère. L'obtention d'un CofO requiert de nombreuses navettes entre les gouvernements locaux et d'État, ainsi qu'un levé topographique de précision réalisé par un géomètre-expert privé. Grâce aux moyens numériques d'aujourd'hui, il est possible de faciliter cette procédure analogique, de la rendre moins coûteuse et surtout plus transparente. L'idée du PTCLR est donc d'identifier les points de la procédure d'enregistrement qui peuvent être numérisés et/ou simplifiés tout en restant dans le cadre de la loi en vigueur.

Pour répondre aux besoins techniques, des outils libres d'administration des terres sont configurés. Ils ont notamment recours à l'imagerie satellite de haute résolution (dans ce cas, 50 cm) qui permet l'identification des parcelles et des bâtis. L'erreur de positionne-



La technicienne utilise SOLA pour préparer les CofO

ment, qui n'est garantie qu'à 10 m avec les images satellites utilisées, déplaît aux géomètres-experts qui assurent une précision relative de 10 cm. L'un des piliers du PTCLR est le géomètre général de la Fédération du Nigeria ; un ingénieur géomètre employé par le gouvernement afin d'assurer la conformité des lois en matière foncière. Une négociation est alors engagée entre le géomètre général et les géomètres-experts afin de remplacer le levé topographique par le seul géoréférencement des parcelles dans le cas de l'enregistrement systématique.

Au Nigeria, chaque État est responsable de son propre système d'administration des terres. Cela veut dire que politiquement parlant, c'est le gouverneur de l'État qui donne son accord sur la faisabilité de l'opération tout en garantissant un budget raisonnable et une communication effective auprès de la population pour la mise en place d'un système. Les États où l'aspect politique fut négligé furent en échec. Par contre, les États où les gouverneurs ont été engagés dans le processus, ont montré des premiers succès permettant à la Fédération du Nigeria d'entrevoir une issue à la sécurisation foncière et la gestion de taxes dans le pays de manière équitable et transparente. Un des succès fut l'État de Kogi. En moins d'une année d'opération, avec une dizaine d'équipes de

terrain, 5 techniciens SIG, un responsable informatique et 1 directeur (Emem Isang), l'État a enregistré 3 369 CofO ; à peu près autant que le total des CofO délivrés depuis 1978.

L'enregistrement systématique devait lui aussi accentuer la sécurisation foncière des terres appartenant aux femmes. Comme cette procédure ne correspond pas tout à fait à la procédure d'enregistrement à la demande, la première BD rédigée à Kano fut adaptée à ce nouveau contexte. Parce que l'enregistrement systématique est déployé dans plusieurs États du pays, la langue et le prénom de l'héroïne sont également adaptés. Une famille de plusieurs sœurs provenant de plusieurs ethnies est née au Nigeria : Farida en Hausa au nord, Funke en Yoruba au sud-ouest, Amaka en Ibo au sud, et Sefia (en Yoruba également) à Kogi au centre. Ces dessins naïfs sont de nouveau un véritable moyen de communication auprès des foyers et des groupes marginalisés.

Reconnaissance des droits fonciers en milieu rural ; un véritable défi pour les femmes !

La nouvelle alliance du G8 de 2012 pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique a permis au Nigeria de mettre sur les rails un concept visant à attirer





les entreprises agroalimentaires du secteur privé en milieu rural. Le concept vise à identifier des zones de production agricole élevée afin d'y construire des usines destinées à traiter les récoltes en produits transformés (*Staple Crop Processing Zone – SCPZ*). A peine l'engagement du G8 signé que plusieurs entreprises nationales et internationales ont exprimé leur intérêt d'installer une SCPZ dans certaines zones de leur choix.

Auparavant, lorsqu'un projet d'agriculture industrielle voyait le jour, les petits agriculteurs, pasteurs, pêcheurs, indigènes, femmes et autres groupes marginalisés occupant le territoire à 99 %, étaient trop souvent laissés de côté lors des négociations d'utilisation de leur sol pour l'agriculture intensive. Aujourd'hui, un tel engagement du G8 implique de répondre à certains principes internationaux stricts de développement, en l'occurrence :

- 1) les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (*Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure – VGGT*) et les principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires (*Responsible Agricultural Investment – RAI*) des Nations Unies,
- 2) les normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale de la Société Financière Internationale (*IFC Performance Standards*). Ces règles sont censées garantir une transparence de l'état foncier initial, une équité des transactions réalisées en cas d'expropriation, ainsi qu'un engagement clair de l'utilisation du sol pendant la période d'occupation et de restitution après utilisation du sol pour l'agriculture au profit de l'industrie.

Dans l'État de Kogi, une SCPZ doit voir le jour dans une zone maraîchère riche. L'inventaire initial de l'occupation de ces terres a démontré que traditionnellement, la terre appartient aux communautés dépendantes du Roi, l'Obaru de Kabba. Depuis une trentaine d'années, des déplacés internes et des peuples nomades se sont installés dans

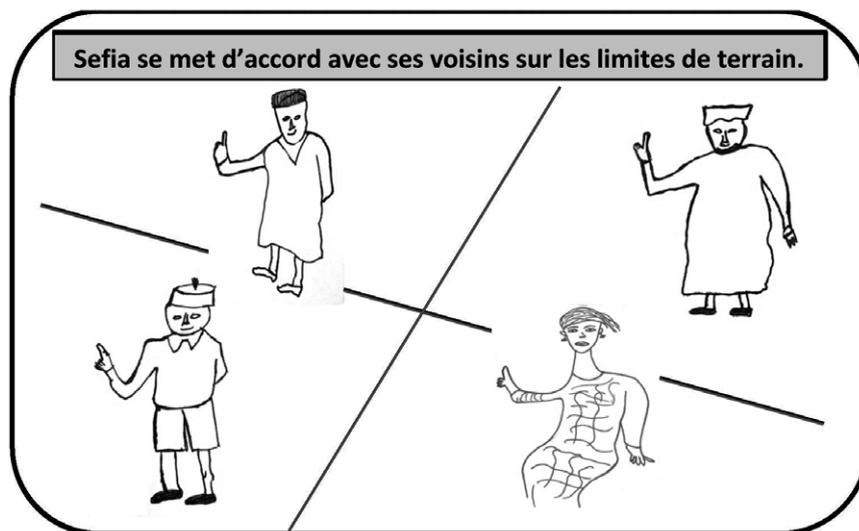


Emem explique l'enregistrement foncier au roi et à des femmes du village d'Agbade

la région et ont créé des villages plus ou moins éloignés de la route principale. D'après les communautés traditionnelles, certaines d'entre elles sont très bien acceptées en payant régulièrement leur redevance au roi, mais d'autres le sont moins, voire pas du tout comme les peuples nomades dont les bêtes ravagent soi-disant les cultures. Aussi, certaines zones protégées n'ont pas été respectées depuis plusieurs décennies comme les réserves forestières, les zones de chasse ou les zones de pêche le long des rivières. Quant aux femmes, d'après les hommes, elles n'ont droit

à aucun droit foncier puisque les terres qu'elles cultivent appartiennent aux maris ou aux enfants en cas de veuvage.

Cet inventaire même sommaire a été très difficile à réaliser étant donné le manque de documentation présente dans cette partie reculée du pays. Il a fallu parfois reprendre des cartes établies dans les années 50 et un schéma directeur datant de 1979 pour retrouver certaines traces de droits et restrictions en matière foncière. Pourtant, l'enjeu est de taille car suivant le niveau de possession acquis par ces



BD à adapter pour les zones d'aménagement agricole : Séfia à Kabba, se met d'accord avec ses voisins sur les limites de parcelle.



Composition de chaque BD : chaque femme reçoit son propre titre foncier, personne ne peut contester ce droit car il est reconnu par les voisins et l'État.

nouvelles communautés ou groupes marginalisés, leurs droits à compensation peuvent différer grandement. Il faut procéder à un inventaire détaillé mais avant cela, les membres des communautés, les décideurs politiques et financiers, les agents administratifs, ainsi que les travailleurs sociaux doivent se mettre d'accord sur les droits fonciers fondamentaux à respecter. Pour cela, Emem et Anne (appelées depuis *Les Puissantes* d'après le film de Peter Chelsom avec Sharon Stone) ont organisé des groupes de rencontre et plusieurs sessions d'information afin d'écouter chacun sur sa perception du foncier et trouver des compromis entre ces perceptions, les lois en vigueur dans le pays et les règles internationales à respecter. Ainsi, les femmes ayant exprimé la réalité à défricher et cultiver elles-mêmes certaines parties de terre, ont demandé la reconnaissance de leurs droits fonciers ; ces droits reconnus par la communauté internationale sont expliqués aux hommes jusqu'alors restés dans le déni.

Ces nombreuses consultations ont permis d'adapter la méthode d'enregistrement systématique en milieu urbain aux zones d'aménagement agricole. Cette méthode prévoit d'utiliser des outils entièrement numériques. Après validation par le PTCLR, elle verra certainement le jour une fois les décideurs politiques et financiers prêts à lancer ce projet. La BD, elle, devra être adaptée à ce contexte épineux ; la

famille des sœurs du foncier au Nigeria n'a pas fini de s'agrandir !

Conclusion

La route vers la sécurisation des droits fonciers des terres appartenant aux femmes est encore longue dans certaines parties du Nigeria mais elle ne manque pas de volonté politique. A travers ces actions, le gouvernement nigérian a pris conscience de l'importance de la représentation de ces groupes au sein même de l'administration. Emem, grâce à son expérience en tant que géomètre-expert, puis secrétaire de l'ONG nigérienne *Women in Surveying*, mais aussi grâce à son travail colossal en tant que directrice de l'enregistrement systématique pour l'État de Kogi, a été nommée géomètre générale au sein du gouvernement de l'État d'Akwa Ibom. C'est aujourd'hui la seule femme ayant été nommée à ce poste ; c'est donc un honneur pour Emem et pour toutes ses collègues géomètres que de voir cette promotion. C'est d'autant plus déterminant que le gouvernement a pris conscience de l'importance de l'industrialisation du pays et du besoin de gestion de l'espace. Cette prise de conscience implique une meilleure connaissance des lieux pour une meilleure prise de décision, donc une augmentation forte du besoin d'informations géospatiales et de respect des droit fonciers des plus démunis.

Selon Emem : "Nous voulons en faire davantage pour mettre en application les pratiques internationales en matière foncière." Une volonté qui s'intègre parfaitement au nouveau programme de développement durable issu de la COP21 à Paris en 2015, articulé autour de 17 objectifs de respect de l'environnement et des Droits de l'Homme. ●

Contacts

Emem ISANG

géomètre-expert, géomètre générale de l'État de Akwa Ibom, Nigeria
emempeejay@yahoo.com

Anne GIRARDIN - consultante internationale en gestion de l'information des terres,
anne@landclarity.org

Biographies

Towards improved land governance:
<http://www.fao.org/3/a-ak999e.pdf>

FIDA Land tenure security and poverty reduction: <https://www.ifad.org/documents/10180/0f715abf-3f59-41f6-ac08-28403ebd271f>

Land reform in Nigeria: progress, problems & prospects by Professor Akin L. Mabogunje, Chairman, Presidential Technical Committee for Land Reform

G8 new alliance for food security and nutrition in Africa: a critical analysis from a human rights perspective by Roman Herre, Philip Seufert, Yifang Slot-Tang, Denisse Cordova, Flavio Valente, Laura Michéle, February 2014

ABSTRACT

In 2012, following the G8 agreement between the United Kingdom and the Nigerian Governments, Mrs Emem Isang, Nigerian chartered surveyor, and Mrs Anne Girardin, consultant in land information management, join an economical growth's program funded by the British Government to support the land reform undertaken across Nigeria. During various activities, The Mighty (as they are called) initiate a new breath to secure the land of the most vulnerable people, especially women.