



FICHE PAYS N° 4 : OUGANDA

mai 2014

Les politiques foncières en Ouganda :

entre programmes de formalisation des droits et réalités locales

LES FICHES PAYS. Ces fiches proposent une synthèse par pays des principaux enjeux, dynamiques et débats en matière de politique foncière. Les fiches pays ont été produites dans le cadre du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », mis en œuvre par le Comité technique « Foncier & développement », présidé par le MAE et l'AFD.

Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le **Comité technique « Foncier & développement »** est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international.

Auteure : Lauriane Gay (doctorante en science politique à l'université Montpellier I, attachée au Laboratoire ART-Dev, lauriane.gay@gmail.com)

Relecteurs : Jean-Pierre Chauveau (directeur de recherche émérite de l'IRD) et Claire Médard (directrice de recherche IRD-Urmis)

Coordination : Aurore Mansion (Gret)

La rédaction de cette fiche pays a également bénéficié des débats tenus lors de la Journée thématique sur l'Ouganda organisée le 21 mars 2014 par le Comité technique « Foncier & développement » et des contributions de Claire Médard (IRD-Urmis), Valérie Golaz (Ined-Ceped), Victoire Chalin (doctorante Urmis, Saverio Krätli (consultant indépendant) et Nadège Orlova (IGN).

La note de synthèse restituant les débats de cette journée est téléchargeable sur le Portail « Foncier & développement » www.foncier-developpement.fr

Coordonné par le Gret au titre du secrétariat du Comité technique « Foncier & développement »





LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

L'Ouganda est un pays au climat tropical situé au cœur de l'Afrique des Grands Lacs. Il couvre une superficie de 236 040 km² dont 44 000 km² de lacs et de cours d'eau¹. Un plateau central d'une altitude moyenne de 1 100 mètres et entouré de montagnes, caractérise la géographie de ce pays situé sur l'équateur. Le pays est divisé en quatre zones géographiques, le Nord, l'Ouest, l'Est et la région centrale. Au sud, la distribution des précipitations est bimodale et permet deux récoltes par an quand les deux saisons des pluies s'unissent au nord, favorisant des périodes sèches plus longues qu'au sud.

Depuis son accession à l'indépendance en 1962, la population ougandaise a été multipliée par 5,5² et continue de croître au rythme de 3,4 % par an³. En 2002, date du dernier recensement, elle était de 24,2 millions d'habitants. En 2012, elle est estimée à 36,35 millions⁴, soit une densité de 175,91 habitants au km², dont 84 % vivent en milieu rural. Avec 16 % en 2012⁵, le taux d'urbanisation en Ouganda reste l'un des plus faibles du monde. En 2012, les jeunes de moins de 15 ans représentent la moitié de cette population (49 %).

L'histoire politique de l'Ouganda a été dominée par deux décennies de violence qui ont démarré en 1966 lors du coup d'État orchestré par le Premier ministre Milton Obote (premier régime « Obote I » 1966-1971) et ont mis fin à la première Constitution et au règne du roi du Buganda Mutesa II (1962-1966). Les dictatures successives d'Idi Amin Dada (1971-1979) et du second régime de Milton Obote (« Obote II » 1980-1985) plongent le pays dans un chaos social, économique et politique. Depuis 1986, à la suite d'une guerre de libération entamée en 1980 [G. Prunier, dans G. Prunier et B. Calas, 1993], l'Ouganda retrouve une stabilité sous la domination du *National Resistance Mouvement* (NRM) dirigé par Yoweri Museveni. Dans le cadre d'un régime présidentiel fort, l'Ouganda entame une période de reconstruction dont seule la moitié sud du pays bénéficie. Entre 1986 et 2006, des mouvements rebelles dévastent les régions du nord. La *Lord Resistance Army* (LRA) est l'acteur principal de ces exactions. Environ deux millions de personnes sont déplacées, forcées à rejoindre des camps gouvernementaux dès 1996 et d'une manière systématique à partir de 2002. À la suite du processus de paix de Juba entamé en 2006, les personnes déplacées ont progressivement regagné leur foyer. En conséquence, si le taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté est actuellement de 29 % en moyenne dans le pays, il est plus élevé dans les régions du nord (60 %) [Ubos, 2006].

La période de reconstruction qui démarre en 1986 coïncide avec une ouverture au libéralisme et la mise en œuvre des Plans d'ajustement structurel (PAS) mis en œuvre à partir de 1987. Cette libéralisation du pays et sa doctrine pro-marché ont valu à l'Ouganda la qualification de meilleur élève par les institutions financières internationales en raison d'un taux de croissance annuelle du PIB de 7 %/an en moyenne pendant toute la décennie 1990. Ce taux atteint les 8 % entre 2000 et 2008, mais les nombreux scandales liés à la corruption entachent progressivement l'image du Gouvernement ougandais. Toutefois, malgré un redressement économique spectaculaire allié à une réduction de la pauvreté [CFSVA, avril 2013], l'Ouganda demeure un des pays les moins avancés (PMA) classé 157^e sur 177 pour l'Indicateur de développement humain en 2009.

L'économie ougandaise est à dominante agricole avec un secteur agricole représentant 23 % du PIB et employant environ 80 % de la population active⁶. 70,4 % des terres arables sont cultivées⁷, majoritairement dans le cadre d'une agriculture familiale. Le principal objectif du Plan pour la modernisation de l'agriculture défini par le Gouvernement en 2000 est de passer d'une agriculture de subsistance à

1. Il existe cinq lacs importants (Victoria, Albert, Kyoga, Edouard et George) et 160 autres plus petits aux côtés de nombreux marais et rivières.

2. Au recensement de 1959, la population ougandaise était de 6,5 millions d'habitants [Ubos, 2012].

3. <http://www.worldbank.org/en/country/uganda/overview>

4. <http://www.worldbank.org/en/country/uganda/overview>

5. http://www.statistiques-mondiales.com/population_urbaine.htm

6. <http://www.worldbank.org/en/country/uganda/overview>

7. <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS>



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

une agriculture commerciale grâce au contrôle de l'inflation, à l'arrêt des subventions étatiques et à la libéralisation du commerce⁸. Malgré l'importance du secteur agricole, il ne bénéficie pour l'année 2013-2014 que de 3,2 % des dépenses du budget national. Les cultures alimentaires les plus communes sont le maïs, les haricots, les bananes plantains, le manioc et la patate douce. En 2013, le pays produisait suffisamment de manioc et de banane plantain pour nourrir sa population [CFSVA, avril 2013], mais restait encore fortement dépendant des importations de riz en provenance du Vietnam, de la Tanzanie et du Pakistan pour asseoir sa sécurité alimentaire dans certains districts [Mafap, 2012].

L'agriculture familiale est confrontée à de multiples contraintes dont notamment la diminution de la surface cultivée par actif – en moyenne les personnes engagées dans la production alimentaire cultivent 1,1 hectare [Ubos, 2008-2009] contre 2 à 3 hectares dans les années 1990 – le niveau élevé de dégradation des sols, le faible accès aux crédits et aux intrants agricoles [Ubos, 2008-2009], et enfin les incohérences de la législation foncière ougandaise. Par ailleurs, les 3,4 % de taux de croissance démographique actuelle, l'un des plus élevés au monde, questionne inévitablement les capacités de l'agriculture ougandaise à subvenir aux demandes alimentaires du pays. Cette réalité prend place dans un contexte d'investissements grandissants et de transformations profondes des politiques foncières amorcées sous la colonisation britannique. Pour parvenir à garantir son développement économique et sa sécurité alimentaire, le pays doit relever trois principaux défis qui touchent directement à la question foncière :

- garantir les droits fonciers des communautés dans un contexte d'investissements grandissant ;
- sécuriser les droits fonciers dans une situation de pluralisme juridique et de promotion des régimes de propriété privée ;
- protéger les sociétés pastorales dans le cadre d'une affectation d'espaces agropastoraux à d'autres usages.

À partir d'une approche historique, cette fiche mettra en perspective ces différents défis en apportant des éclairages sur les pluralités des modes d'accès à la terre, les grands enjeux des réformes foncières depuis le milieu des années 1990, et l'état de la gouvernance foncière.

LA PLURALITÉ DES MODES D'ACCÈS À LA TERRE EN OUGANDA

Les régimes de propriété avant l'arrivée au pouvoir de Y. Museveni

● Durant la colonisation

L'Ouganda a la particularité de connaître un régime de propriété privée mis en place en 1900 dans la région centrale de l'Ouganda, au Buganda, un royaume traditionnel puissant à l'arrivée de la colonisation britannique. Au début du XX^e siècle, le paysage géopolitique de l'Ouganda se structure autour de deux grands ensembles.

- le premier regroupe les organisations politiques centralisées que l'on nomme royaumes ou encore chefferies, situées au sud, sud-ouest de l'Ouganda ;
- le deuxième est constitué de sociétés aux structures segmentaires acéphales dans lesquelles le pouvoir est contrôlé par les classes d'âge et les lignages, présentes au nord du lac Kyoga.



Source : www.portalestoria.net/UGANDA.htm

8. *Plan for Modernisation of Agriculture : Eradicating Poverty in Uganda*, 2000, p. vi.



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

● Le système *mailo* : l'adoption d'un régime foncier allogène

Le Buganda, situé sur les rives du lac Victoria, est un royaume de langue bantoue composé de clans⁹ dont l'organisation monarchique est rigoureuse. Au XVII^e siècle, il entame une formidable vague d'expansion à travers le pays, une entreprise qui, à la fin du XIX^e siècle, lui permet de contrôler toutes les rives nord et nord-ouest du lac Victoria, et de s'imposer comme première puissance face aux autres organisations politiques¹⁰. En 1900, c'est avec le royaume du Buganda que les colonisateurs britanniques doivent négocier le *Uganda Agreement*. Cet accord clef transforme le royaume du Buganda en une province de l'Ouganda et réforme à la racine le système foncier prévalant dans le royaume.

Le système foncier mis en place dans le cadre de cet accord prend le nom de système *mailo*, en référence à l'unité de mesure anglaise, le mile. Concrètement, ce système procède à un découpage des terres du Buganda entre la couronne britannique et la monarchie ganda. Le territoire du Buganda comprend alors au total 19 600 km² dont 10 500 sont placés sous l'autorité du protectorat britannique. Ces espaces appelés « Crown Land » représentent toutes les terres domaniales contrôlées par l'administration coloniale. Elles sont régies par la *Crown Land Ordinance* de 1903 qui, jusqu'en 1916, permet la délivrance de titres de propriété privée à des non-natifs. Dans ce cadre, les droits fonciers des ayants-droits coutumiers sont protégés. Le royaume du Buganda se voit attribuer approximativement 9 000 km² de terres (environ 9 % du protectorat) qu'un partage divise entre le roi du Buganda (le *Kabaka*), la famille royale et environ 4 000 chefs traditionnels [H. West, 1972]. Ces nouveaux propriétaires terriens disposent alors, de par la loi, d'un droit absolu et inaliénable sur leur terre, qu'ils peuvent transmettre aux futures générations¹¹.

Le système *mailo* introduit la propriété privée sur les terres du royaume du Buganda et favorise la création d'une oligarchie foncière qui stabilise et renforce l'autorité du protectorat. Cette distribution s'accompagne de la promotion d'un développement économique basé sur des cultures de rente (coton, cacao et café) et de l'imposition de nouvelles taxes et du travail obligatoire, qu'elles soient l'œuvre des nouveaux propriétaires *mailo* ou des plantations européennes [A. François, 1998]. Le système doit *in fine* faciliter les investissements et permettre la création d'un marché foncier sur le modèle occidental.

En 1928, le *Uganda Agreement* est reformé par la loi Busuulu et Envujjo suite à des mouvements contestataires organisés à l'encontre de la réforme *mailo*. La défense des droits fonciers des paysans non considérés par le *Uganda Agreement* est au centre des oppositions. L'amendement met en place des taxes versées par les paysans aux propriétaires, qui protègent les premiers d'expulsions arbitraires des seconds, et seul un ordre de la Cour est à même de légaliser une expulsion. Dans ce cadre, les paysans peuvent transmettre leurs droits fonciers. Ainsi, sur une même parcelle, il existe un propriétaire possédant un titre de propriété et des individus détenteurs de droits d'usufruit et d'occupation appelés aussi des « détenteurs-occupants » [V. Chalin, 2014].

À partir de 1900 et sous l'effet de ces différentes réformes, la terre du Buganda devient progressivement un bien que l'on vend et que l'on achète. Malgré une interdiction juridique concernant la vente d'une partie ou de la totalité d'une parcelle de terre utilisée par un paysan, les « détenteurs-occupants » ont progressivement mis en place un double marché foncier [E. S. Troutt, 1994, p. 20]. Des enquêtes menées en 1953 par A. B. Mukwaya montrent qu'un tiers des grands domaines *mailo* de plus de 240 hectares ont été divisés entre 1920 et 1950, et revendus en petites et moyennes propriétés [A. B. Mukwaya, 1953, p. 79]. L'introduction de la tenure *mailo* est souvent présentée comme la première intrusion du droit propriétaire européen au cœur du Buganda. Cependant, les nombreuses réappropriations du système *mailo* par les propriétaires et les « détenteurs-occupants » confèrent à cette tenure un caractère « coutumier » où les régulations formelles issues du droit colonial se mêlent aux pratiques locales.

9. Au XIX^e siècle, le royaume du Buganda se compose d'une trentaine de patriciens liés à la couronne. Les membres d'un clan sont soudés par des interdits et des obligations collectives mais plus largement par une idéologie de la parenté, la descendance patrilinéaire.

10. Actuellement, le lac Victoria au sud, le Nil Victoria à l'est et le Lac Kyoga au nord constituent les frontières de l'Ouganda.

11. Pour davantage de précisions concernant les changements sociaux et culturels apportés par le système *mailo*, se référer à Holly Hanson, *Landed Obligation The practice of Power in Buganda*, Social History of Africa, Portsmouth, 2003.



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

● En dehors du Buganda

Le système *mailo*, bien que principalement présent dans le royaume du Buganda, existe également dans le royaume du Bunyoro. En 1900, le protectorat britannique avait récompensé la collaboration du royaume du Buganda par l'octroi de terres se situant au sud et à l'est de la rivière Kafu, dans le royaume du Bunyoro. Dans ces territoires, des élites Baganda ont également reçu des titres *mailo*. En 1964, une partie de ces terres correspondant à l'actuel district de Kibaale, a été restituée au royaume du Bunyoro à la suite d'un référendum. Cependant, cette restitution n'a pas modifié la nature du système foncier dans cette région. Depuis la fin des années 1960, les propriétaires *mailo* ont quitté ces terres. Ils sont devenus des propriétaires absents sur des terres dont ils possèdent toujours le titre de propriété [R. Espeland, 2006]. Au début du XX^e siècle, des titres de propriété privée ont également été distribués dans les royaumes d'Ankole et de Toro aux membres des familles royales ou individus proches de ces derniers [D. R. Olanya, juin 2011]. Ces *native freehold* ne pouvaient être transmis qu'à des natifs des royaumes.

En dehors de ces royaumes, toutes les terres étaient déclarées terres domaniales et régies par les ordonnances de 1903 et 1922. Les populations se regroupaient en communautés et la reconnaissance des droits d'accès à la terre était soumise à un principe d'affectation de l'espace pour des usages particuliers, à partir d'une logique permettant l'utilisation d'une même parcelle de terre par de multiples acteurs. Il existait des contrôles territoriaux claniques et lignagés dans lesquels l'autorité est généralement investie en la personne d'un chef dont l'exercice du pouvoir est ponctuel et dépend des conjonctures. Cependant, que ce soit dans les royaumes de langue bantoue du Sud et de l'Ouest où l'usage et le contrôle de la terre fonctionnaient *via* l'application de relations clientélares, ou dans les sociétés acéphales situées pour la plupart au nord et à l'est de l'Ouganda, les ordonnances foncières britanniques se sont superposées aux régulations locales.

● Le tournant de l'indépendance

À l'indépendance de l'Ouganda, le Premier ministre Milton Obote devient président à la suite d'un coup d'État orchestré en 1966. Il abolit tous les royaumes traditionnels et réforme la législation foncière en 1969 par le biais du *Public Land Act*. Cette nouvelle loi attribue le monopole de l'organisation foncière à un organe étatique, le *Uganda Land Commission* (ULC). S'il n'opère pas de véritable changement concernant les droits d'accès à la terre, ce nouveau texte de loi renforce la protection des droits fonciers coutumiers des personnes habitant en milieu rural.





LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

En 1975, le général Amin Dada, président de l'Ouganda depuis son coup d'État en 1971, introduit un nouveau décret qui bouleverse le système foncier ougandais. Le *Land Reform Decree* (LRD) transforme toutes les terres du pays en terres publiques et abolit en théorie la diversité des modes d'appropriation. Les terres sont déclarées propriété de l'État et toutes les propriétés privées sont transformées en un bail de location de 49 à 99 ans pour les particuliers, et de 199 ans pour les institutions. Le système *mailo* cesse théoriquement d'exister et les « détenteurs-occupants » des anciennes terres *mailo* deviennent des « locataires tolérés ».

Malgré une faible effectivité du décret, la mécanique administrative sous Amin Dada n'ayant pas les moyens de fonctionner correctement [J.-B. Kaggwa, 1994], le LRD a contribué à précariser la position des « détenteurs-occupants » et à détériorer les relations entre ces derniers et les propriétaires. Ce décret, allié à une politique de déclassement des réserves naturelles entamée au début des années 1970, a également permis une délivrance de baux locatifs sur un mode clientéliste au bénéfice d'individus proches du Gouvernement. Entre 1976 et 1991, la plupart des baux locatifs étaient alloués à des agents de l'État, qu'ils soient politiciens ou bureaucrates, et concernaient des surfaces pouvant parfois inclure plusieurs villages. Particulièrement en région Lango et dans le district de Masindi, ces propriétaires n'ont pas investi dans le secteur de l'agriculture mais sont devenus des hommes d'affaires taxant les communautés nouvellement transformées en locataires sur leur propre terre [Bazaaza N., in Mamdani M. et Oloka-Onyango J., 1994; Mamadani M., 1984].

Les enjeux de la reconnaissance du système *mailo* et des régimes fonciers coutumiers lors de la formulation de la Constitution ougandaise de 1995

● Une nouvelle législation foncière pour une centralisation des ressources

En 1986, suite à six années de guerre civile, Yoweri Museveni prend le pouvoir et met en place un nouveau système politique se voulant démocratique et unificateur par le biais d'un gouvernement à base élargie, dans lequel les différents partis politiques existent mais ne peuvent ni se présenter aux élections présidentielles ni tenir des réunions publiques. La réforme de la législation foncière débute en 1989 et constitue l'un des chantiers politiques les plus importants du Gouvernement de cette époque, dans un contexte marqué par une reconstruction à la fois politique, sociale et économique.

À la différence d'autres pays, l'Ouganda ne commence pas son processus de réforme par la formulation d'une nouvelle politique foncière globale, mais par le remplacement de la loi en vigueur (LRD) et l'écriture d'un nouveau chapitre « Terre et environnement » à la Constitution ougandaise. L'esprit de ce texte est notamment influencé par les travaux du *Land Tenure Center* (LTC) de l'Université du Wisconsin, un laboratoire américain spécialisé sur les politiques foncières et financé par l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Comme dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne à la fin des années 1980, la problématisation de la question foncière tourne alors principalement autour du choix de la tenure [H. B. Hansen et M. Twaddle, 1998] et du contrôle des ressources foncières. La mise en œuvre des PAS amène le Gouvernement NRM à entreprendre une réforme foncière où la propriété privée est posée comme la clef de voûte du développement, et où les régimes fonciers coutumiers et le système *mailo* sont perçus comme des systèmes d'appropriation archaïques [J.-P. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard, 2009, p. 10].

Les premiers projets de loi foncière de la période Museveni conçoivent l'État comme détenteur des terres au nom des citoyens ougandais, et comme le garant d'une sécurité foncière par la délivrance de titres de propriété. L'État, en tant qu'entité souveraine, devait être investi de la propriété des terres avant qu'il n'en concède la possession¹². En milieu urbain, seuls des baux emphytéotiques peuvent être délivrés dans le cadre d'une administration centralisée pour contrôler le développement des investissements. Dans les scénarios envisagés alors, les droits fonciers des « détenteurs-occupants » du système *mailo* sont transformés en droits de propriété privée. Un système de compensation des propriétaires *mailo* est imaginé. Toutefois, ce fonds n'est pas approvisionné par l'État. En effet, au début des années 1990, les droits fonciers des « détenteurs-occupants », devenus héréditaires depuis

12. The Tenure and Land Control Bill, 1993.



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

1928, ont largement impacté ceux des propriétaires qui, aux yeux du Gouvernement ougandais et de la Banque mondiale, ne possédaient que le prestige d'avoir leur nom sur un papier. Au-delà des conceptions économiques encourageant le transfert des droits de propriété des propriétaires aux « détenteurs-occupants » afin d'augmenter la production, le système *mailo* est perçu par le président comme un système élitiste baganda à la faveur des propriétaires. Ce système encouragerait les projections foncières identitaires et plus particulièrement l'exclusivisme ethnique.

● Le temps des compromis

En 1995, l'Ouganda devient le premier pays d'Afrique à assigner toutes les terres du pays aux citoyens ougandais, en fonction de quatre types de régimes fonciers : la propriété privée, le système *mailo*, les baux locatifs et les régimes fonciers coutumiers¹³. L'abolition du décret foncier d'Idi Amin supprime les terres publiques. Elles sont désormais régies en vertu des régimes fonciers coutumiers. Cependant, ce nouveau système foncier s'enracine dans un État unitaire et les revendications fédéralistes du Buganda sont rejetées par l'assemblée constituante. Ces choix sont les fruits d'une co-construction des politiques publiques foncières où la place du politique est prédominante. Dans les imaginaires collectifs, les régions du Nord et de l'Est ne sont pas familières des politiques d'individualisation des droits d'accès à la terre et représentent les territoires de l'opposition [R. Banégas, 1995]. Lors du processus de formulation de la Constitution ougandaise, les commissionnaires et délégués du Nord et de l'Est ont été associés à une vision foncière largement opposée à celle du Gouvernement ougandais [L. Gay, 2013]. Concrètement, la terre ne pouvait rester propriété de l'État et seuls les citoyens ougandais devaient être en charge de sa gestion. Au Buganda, si les avis divergent concernant les modalités de gestion du *mailo*, les Baganda réclament la restauration de cette tenure¹⁴ associée directement au royaume et à la culture Baganda [S. S. Kayunga, 2000]. À long terme, le royaume du Buganda souhaite la mise en place d'un système fédéral où le système *mailo* serait le garant d'une unité territoriale et, *a fortiori*, d'une unité culturelle. Ce système d'administration et de gouvernement permettrait au royaume du Buganda une gestion autonome des terres se situant sur son territoire.

Jusqu'en 1995, la co-construction de la politique foncière atteste d'une reconstruction politique de l'État ougandais basée sur un compromis entre des intérêts divergents. En 1993, cette politique permet également la restauration culturelle des autorités traditionnelles. Cependant, le chapitre de la Constitution laisse de nombreuses questions en suspens, dont celle des droits d'accès à la terre pour les propriétaires *mailo* et les « détenteurs-occupants » qui sera clarifiée par la suite dans le cadre du *Land Act* de 1998.

Les modes de gestion du foncier en Ouganda

● Le système *mailo* aujourd'hui : l'encadrement du droit formel étatique

On estime aujourd'hui à 580 648 le nombre de propriétaires terriens en Ouganda¹⁵ dont certains sont des propriétaires de titres *mailo*. Leurs terres sont souvent occupées et mises en exploitation par des « détenteurs-occupants ». Au Buganda la terre se vend et s'achète depuis l'instauration du système *mailo*, mais c'est surtout à partir des années 2000 que le nombre de titres en circulation augmente [V. Golaz. et C. Medard, 2011].

Concrètement, ce système associe sur un même lopin de terre, un propriétaire possédant le titre de propriété et des « détenteurs-occupants » de parcelles dont les droits fonciers combinent un droit d'occupation mais également des droits d'usage. Il s'agit donc de la reconnaissance de droits différenciés sur une même parcelle de terre. Les droits fonciers des « détenteurs-occupants » sont protégés par le tribut annuel payé directement au propriétaire. Le montant de ce tribut doit être fixé par le *District Land Board* (DLB) et approuvé par le ministère des Terres. Le prix du tribut varie en fonction de la parcelle de terre. Toutefois, il ne peut pas être de nature commerciale et doit rester symbolique.

13. The Constitution of the Republic of Uganda, 1995.

14. The Report of The Uganda Constitutional Commission, Analysis and Recommendations, 1992.

15. Estimations calculées grâce au travail de restauration et numérisation des titres de propriété par IGN dans six districts cadastraux entre 2010 et 2013.



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES



Le propriétaire *mailo* possède le titre de propriété et peut revendiquer un droit de préemption que lui confère un amendement au *Land Act* de 1998¹⁶ lorsqu'un « détenteur-occupant » souhaite céder ses droits fonciers. En 2010, un amendement au *Land Act* qualifié de « pro-tenancier » par le royaume du Buganda et certains politiciens, renforce cette politique de sécurisation des droits fonciers des « détenteurs-occupants ». Désormais, les « détenteurs-occupants » et les occupants *bona fide*¹⁷ ne pourront souffrir d'une expulsion qu'à l'issue d'un ordre provenant d'une cour de justice et seulement pour non-paiement du tribut. Toute personne qui expulse ou participe à une expulsion illégale est passible d'un emprisonnement maximum de sept ans et/ou d'une amende pouvant atteindre 1,9 million de shilling ougandais (843 \$).

● La souplesse du système *mailo*

Ces aspects juridiques formels ne sont pas les seuls à encadrer le quotidien des « détenteurs-occupants » dont les droits fonciers revêtent des aspects « coutumiers » [S. Coldham, 2000] et permettent le développement de pratiques locales, dont notamment des mises en valeur indirectes de la parcelle par de nouveaux acteurs [V. Chalin, 2014]. Au Buganda, sous réserve de l'accord du propriétaire, le « détenteur-occupant » peut sous-louer sa parcelle par le biais de contrats de métayage ou de fermage. Les arrangements conclus entre les deux parties ne sont pas encadrés par le droit formel étatique et permettent à de nouveaux acteurs d'accéder à la terre au Buganda [V. Chalin, 2014], une région où les prix du foncier ne cessent d'augmenter depuis la fin des années 1990. Ces arrangements permettent aux « détenteurs-occupants » de conserver leur parcelle et de la mettre en exploitation par un tiers tout en habitant une autre région. Ainsi, au-delà des droits formels étatiques, le système *mailo* combine des faisceaux de droits pluriels dépassant la simple logique du titre de propriété dont la délivrance « au plus grand nombre » est au cœur des discours actuels.

16. The Land Amendment Act, 2010, article 35.

17. Il s'agit d'occupants de bonne foi installés sur une terre immatriculée par l'État au moins douze ans avant l'entrée en vigueur de la constitution en 1995.



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

● L'instrumentalisation du système *mailo*

Depuis la fin des années 1990, tous les textes de loi cherchant à réguler davantage le système *mailo* connaissent une opposition violente de la part de Mengo¹⁸, des contestations soutenues par les partis politiques de l'opposition. Les tentatives de régulation/réappropriation par l'État du système *mailo* ont suscité l'expression de mécontentements politiques par divers acteurs. En effet, ce système ne peut être appréhendé comme une simple tenure foncière. Il s'agit d'une rente financière dont le royaume, les proches de la couronne et les nouveaux propriétaires bénéficient directement [P. Englebert, 2001]. Suite à la restauration du Buganda en 1993, des biens de la couronne dont certaines terres allouées au royaume au début du siècle font partie, ont été restitués et permet aujourd'hui au Buganda de les mettre en location. Il s'agit d'un système *mailo* où le roi est le seul propriétaire détenteur d'un titre sur un espace couvrant une superficie de 350 km². Toute loi modifiant les relations entre propriétaires et « détenteurs-occupants » est dès lors perçue par Mengo comme une intrusion étatique au cœur d'un système qu'il souhaite lucratif et hors de portée des lois foncières issues du droit formel étatique.

En effet, les terres de la couronne ganda sont gérées par le *Buganda Land Board*, une administration propre au royaume qui n'entend pas toujours se soumettre au droit formel étatique, quand l'État est gestionnaire des autres terres *mailo*. Deuxièmement, ce système est, nous l'avons dit, au cœur d'une stratégie identité-territoire permettant au royaume d'alimenter ses revendications fédéralistes. Pour le Gouvernement NRM, déposséder progressivement les propriétaires *mailo* de leur droit foncier en renforçant ceux des « détenteurs-occupants » permet notamment de limiter l'utilisation des terres *mailo* par le royaume et les propriétaires, et de séduire une population de « détenteurs-occupants » majoritaire dans la région. Différents partis politiques ont apporté leur soutien aux revendications émanant du royaume, un positionnement intéressé leur permettant de présenter un front uni d'opposition face au gouvernement central [L. Gay, 2011].

● La pluralité des régimes fonciers coutumiers en Ouganda

En dehors du royaume du Buganda, d'Ankole et de Toro, on observe des régimes patrilinéaires où les hommes sont habilités à accéder à une portion du patrimoine foncier lignager à leur majorité sociale. La terre peut parfois être vendue, cependant les règles encadrant ce marché foncier sont différentes selon les localités [Troutt et al., 1993]. Les modes de gestion du foncier sont pluriels et les droits d'accès à la terre peuvent être l'apanage du clan, des familles étendues ou nucléaires. Ces différents droits fonciers sont intimement liés à l'organisation sociale des communautés dont les acteurs produisent eux-mêmes les conditions d'une sécurisation foncière en perpétuelle mutation [Laurent P.-J. et Mathieu P., in Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A., 1995]. Ces différents niveaux de gestion s'entrecroisent et ne sont pas exclusifs. Toutefois, la gestion familiale étendue serait la plus répandue [Lemu, 2005]. Les hommes gèrent la parcelle au nom de la famille et sont censés, selon la loi, consulter femmes et enfants lors d'une transaction foncière. Au niveau des règles de gestion du foncier émanant directement des communautés, cette consultation n'est pas toujours obligatoire en raison des nombreuses variations locales. Selon les régions, l'autorité du système clanique est plus au moins forte et dépend notamment des histoires migratoires, de la pénétration des politiques publiques, des événements socio-politiques, etc. Cependant, malgré l'existence de variations locales et d'échelles de gestion différentes, le clan reste au cœur de l'organisation sociale des communautés et un acteur central de la gestion du foncier.

Face à l'augmentation de la pression foncière sur les terres agricoles (croissance démographique, développement d'un marché foncier, individualisation de l'accès à la terre, etc.), des projets de documentation des droits fonciers coutumiers s'amorcent dans le Nord du pays. En coopération avec une organisation non gouvernementale locale appelée *Land and Equity Movement in Uganda* (Lemu), plusieurs régions codifient ainsi les règles et principes fondamentaux régissant leur mode d'accès à la terre¹⁹.

18. Mengo désigne la colline sur laquelle se situait le palais du kabaka (*Mengo hill*) à l'arrivée des colons. Actuellement, elle abrite le siège administratif du royaume. Ainsi, nous employons le nom de Mengo en référence aux dirigeants du royaume.

19. <http://www.land-in-uganda.org/>



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

● La transformation des régimes fonciers coutumiers : l'introduction des régimes de propriété privée

Dans les années 1950, l'introduction du rapport de la *East African Royal Commission* confirme la direction prise par la politique foncière de la Couronne britannique en Afrique de l'Est : les régimes fonciers coutumiers doivent se transformer en régimes de propriété privée. L'individualisation de la tenure foncière est perçue comme la clef de voûte du développement. En Ouganda, cette politique a été fortement combattue dans de nombreuses régions [J. E. Opyene, 1993] mais trouve toutefois un ancrage empirique dans trois localités : les districts de Kigezi et Busigu, et le royaume d'Ankole²⁰. À la fin des années 1950, les terres de ces régions ont connu des programmes de démarcation et d'enregistrement des droits fonciers coutumiers. Ces trois projets pilotes ont été relativement mal accueillis. Les communautés locales les ont perçus comme des tentatives d'accaparement des terres par les autorités coloniales [Kamusiime et al., 2005]. Par ailleurs, des problèmes techniques et d'organisation ont impacté négativement ces projets. Les comités fonciers en charge des démarcations et de la délivrance des titres étaient composés de volontaires dont la faiblesse des moyens financiers et logistiques ont nui à leur bon déroulement. Enfin, les communautés n'ont pas été suffisamment sensibilisées et la notion même de propriété privée est restée incomprise. À la fin des années 1950, moins de 30 % des propriétaires enregistrés ont collecté leur titre de propriété [Kamusiime et al., 2005].

Aujourd'hui, ce manque de connaissance des régimes de propriété privée, et plus largement des lois foncières issues du droit formel étatique, est toujours une réalité. Par ailleurs, le titre de propriété en Ouganda n'est pas perçu de la même manière d'une région à l'autre et d'une communauté à l'autre. Dans la région Lango au nord du pays, quelques tendances se dessinent. Touchés violemment par les exactions commises par la LRA²¹, les habitants de cette région ont progressivement regagné leur terre. Depuis 2004, l'utilisation d'arbres locaux pour démarquer les parcelles devient courante.

Les nombreux conflits liés aux retours des communautés et aux tentatives d'investissements d'entreprises locales ou étrangères ont contribué à intensifier un sentiment d'insécurité foncière [CSOPNU, 2004] des familles et des clans qui vont chercher à se faire délivrer un titre pour repousser d'éventuels *land grabbers*. Par la suite, un processus de « re-collectivisation » familiale de la propriété semble s'opérer dans certains cas, un processus où le titre délivré reste dans la famille, l'assignant aux règles de gestion coutumière pour une « repatrimonialisation » du foncier. En cas de division de la parcelle, une (re)titrisation des lopins de terre attribués aux fils serait difficilement concevable²². Il s'agirait de formes d'adaptation aux titres de propriété qui n'empruntent pas le chemin de l'individualisation.

LES INCOHÉRENCES DES POLITIQUES PUBLIQUES FONCIÈRES

Le *Land Act* de 1998 et ses amendements : le développement du marché des terres par la promotion des régimes de propriété privée

● Des changements fondamentaux

L'élaboration du *Land Act* a été une entreprise longue et extrêmement politisée [P. McAuslan, 2003]. Au total, cinq versions de la loi foncière se sont succédées depuis 1990 avant d'aboutir au texte final de 1998. La version finale du texte confirme la tendance prise vers le paradigme néolibéral de la « titrisation » des terres à travers l'établissement de titres de propriété. Le *Land Act* se donne pour objectif d'établir un nouveau système foncier devant améliorer le développement de l'agriculture et d'un marché foncier. Concrètement, il opérationnalise le chapitre foncier de la Constitution et opère six changements majeurs par rapport aux politiques ultérieures.

20. Pour une analyse plus détaillée des programmes de « titrisation » des terres dans ces régions, voir notamment Okec S., « Pilot Schemes for the Registration of Land Titles in Uganda », in Obol-Ochela (ed.), *Land Law and Reform in East Africa*, Kampala, Milton Obote Foundation, 1969.

21. En 1987, la LRA a pour principal objectif de renverser le Gouvernement NRM et de mettre en place un régime politique basé sur les dix commandements.

22. Terrains de recherche effectués par l'auteure en 2013 et 2014 dans la région Lango Ouganda.



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

> Les résidents bona fide

Il s'agit d'occupants de bonne foi installés au moins douze ans avant l'entrée en vigueur de la Constitution en 1995 sur une terre immatriculée par l'État. Si pendant douze ans cet occupant n'a pas été menacé d'expulsion par le propriétaire, il est alors considéré comme *bona fide*. Ses droits fonciers et obligations sont les mêmes qu'un « détenteur-occupant ». Cette clause devait officiellement permettre une régularisation du chaos engendré par le décret foncier d'Amin Dada et les années de guerre civile.

> Les certificats fonciers coutumiers

Le *Land Act* de 1998 propose deux types de certificats :

- le *Communal Land Association* (CLA) permet d'établir des associations foncières communales pour une gestion des terres en commun. Les personnes représentant un CLA sont élues localement et doivent élaborer les règles qui régiront cette propriété. Ces plans de gestion encadrent plusieurs activités dont le pâturage, la chasse, la récolte de bois, etc. ;
- le *Certificat of Customary Ownership* (CCO) s'adresse aux familles et individus possédant une terre coutumière. Les individus ou familles souhaitant obtenir un CCO inscrivent les noms des personnes détenant des droits fonciers sur ladite terre. Il confère aux détenteurs le droit de louer, hypothéquer, mettre en gage, accorder des droits à une tierce partie, etc.

L'idée de délivrer des certificats coutumiers a émergé à l'occasion des débats constitutionnels. Elle avait pour objectif d'améliorer la sécurité foncière des propriétaires coutumiers et des usagers par la délivrance d'un document juridiquement reconnu. Cette première formalisation des droits fonciers coutumiers devait permettre, par la suite, un passage du certificat au titre foncier. Aujourd'hui, peu de certificats ont été délivrés et, en pratique, les banques ne les acceptent pas.

> Les certificats d'occupation

Un « détenteur-occupant » ou un *bona fide* peut désormais acquérir, sous réserve du consentement du propriétaire, un certificat d'occupation (*Certificate of Occupancy*). Ce document permet de renforcer la sécurité foncière des « détenteurs-occupants » et de faciliter l'accès aux crédits à gage. Des banques et certains juristes ont rapidement critiqué ces certificats évoquant une dualité de la propriété. Pour ces derniers, il n'est pas envisageable d'accorder des prêts bancaires aux propriétaires et aux « détenteurs-occupants » utilisant tous deux la même parcelle de terre en gage. Ce document doit également apporter aux « détenteurs-occupants » une protection contre les expulsions illégales. Au jour d'aujourd'hui, l'administration foncière n'est pas en mesure de délivrer des certificats en raison notamment d'un manque de fonds alloué à la mise en œuvre de cette politique foncière.

> Le Land Fund

Le *Land Fund* est un réservoir financier disponible pour les « détenteurs-occupants » et les propriétaires. Il doit faciliter l'achat de la parcelle de terre par les « détenteurs-occupants » et fournir une aide financière aux propriétaires pour le paiement d'éventuelles compensations (si expulsion d'un propriétaire pour cause d'utilité publique par exemple). Cependant, pour que le *Land Fund* puisse fonctionner pleinement, le montant annuellement alloué à ce réservoir financier devrait être d'environ 880 millions de dollars²³, soit environ le quart du budget annuel de l'État²⁴. Depuis 1998, le *Land Fund* n'a jamais vu le jour.

23. Parliamentary Debates (Hansard), Official report, Fourth Session-Second Meeting, Thursday, 26 November 2009.

24. Budget speech, financial year 2009/2010, Theme « Enhancing Strategic Interventions to improve Business Climate and Revitalize Production to achieve Prosperity for All », Delivered at The Meeting of The Fourth Session of The 8th Parliament of Uganda on Thursday, 11th June, 2009 by Honourable Sydan. M. Bbumba (MP), Minister of Finance, Planning and Economic Development. www.finance.go.ug/docs/Budget%20Speech_FY2009_10_Final.pdf



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

> La décentralisation de l'administration foncière

Le ministère des Terres, du Logement et du Développement urbain est au sommet de la pyramide. Il est responsable de la création des cadres procéduraux et donne les orientations politiques relatives aux questions foncières, au logement et au développement urbain. Il est composé de trois unités administratives. La première est en charge de la gestion des terres, la deuxième de la planification et du développement urbain et la dernière est dédiée au logement. Ces unités sont elles-mêmes divisées en plusieurs départements. La commission foncière ougandaise (*Uganda Land Commission, ULC*) est un organe étatique également affilié au ministère. Il administre toutes les terres appartenant au Gouvernement en Ouganda et à l'étranger.

Les principaux organes de la décentralisation foncière

- **Les District Land Boards (DLBs) :** Les DLBs sont en charge d'allouer par district toutes les terres dites « libres » qui ne sont pas détenues par des personnes ou des institutions, et de faciliter l'enregistrement et le transfert des droits de propriété. Ainsi, le DLB considère les terres « libres » comme lui appartenant puisqu'il les gère au nom du Gouvernement. Enfin, il doit tenir à jour les registres fonciers, une tâche qu'il confie au *District Land Registrar*.
- **Les District Land Offices (DLOs) :** Depuis l'amendement de 2004, le DLB travaille en collaboration avec le *District Land Office (DLO)*, une institution censée fournir des services techniques au DLB tels que des géomètres, des cartographes et des experts.
- **Les Area Land Committees (ALCs) :** Les ALCs se retrouvent dans tous les sous-comtés – il s'agit de la troisième division administrative en Ouganda intégrant les paroisses et les villages – et travaillent étroitement avec les DLBs en ce qui concerne la délivrance des certificats fonciers coutumiers et des certificats d'occupation. Ils déterminent les droits fonciers coutumiers attachés à la parcelle pour enfin la démarquer et établir un croquis. Il en est de même pour les certificats d'occupation. Le comité doit faire le lien entre les différentes parties prenantes. Les éléments récoltés sont ensuite transmis aux DLB pour approbation ou refus de la délivrance du certificat. Cette procédure se déroule entièrement au niveau du district afin de faciliter la délivrance des certificats. Dans la pratique, ils jouent un rôle à leur niveau dans la délivrance de titres de propriété.

> Les tribunaux fonciers

Les litiges fonciers doivent être résolus par des tribunaux fonciers présents dans chaque district et chaque sous-comté. À la différence des cours de justice allant du village au district, les tribunaux fonciers sont spécialisés afin de ne traiter que des questions foncières. Cependant, toute personne possédant une terre en vertu des régimes fonciers coutumiers est libre de se référer soit aux autorités traditionnelles, soit aux instances juridiques étatiques. Dans les faits, ces tribunaux n'ont jamais vu le jour et ce sont actuellement les cours de justice ordinaires qui sont généralement mobilisés.

● Les paradoxes du *Land Act* de 1998 et de ses amendements

La loi foncière de 1998 et ses amendements visent à développer le marché des terres grâce à la formalisation des droits fonciers. Que ce soit par le biais des certificats, du concept de *bona fide*, de l'utilisation du *Land Fund* ou du renforcement des droits fonciers des « détenteurs-occupants », ces lois font la promotion de l'accès à la propriété sur la base d'une nouvelle équation : « une terre pour un individu ». Cependant, à la différence d'autres pays d'Afrique de l'Est où l'enregistrement des titres a été obligatoire dans certaines régions, la démarcation et l'acquisition d'un titre en Ouganda restent à la discrétion des individus. Ces lois ciblent les « détenteurs-occupants » du système *mailo*, mais également les propriétaires fonciers coutumiers. Elles traduisent des enjeux de pouvoir qui finissent



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA :
 ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES



par en affaiblir largement leur portée et cohérence. En effet, les désaccords entre le Gouvernement NRM et Mengo concernant le devenir du système *mailo*, engendrent des lois foncières « hybrides » et « politisées » mettant en danger leur cohérence. Mengo perçoit actuellement le *Land Act* et ses amendements comme un outil juridique cherchant à dénaturer les droits fonciers des propriétaires *mailo* en les rendant symboliques, espérant ainsi une destruction des mécanismes internes au *mailo* et un affaiblissement du royaume du Buganda.

Ces paradoxes s'expliquent par les luttes politiques entre Mengo et le Gouvernement NRM. Mengo cherche à protéger un système *mailo* rattaché au pouvoir ganda où certains propriétaires terriens sont toujours affiliés à l'administration du royaume ou indirectement à ses cercles d'influence. Rendre « démocratique » l'accès à la propriété au Buganda, *via* notamment le concept d'occupant *bona fide*, augmenterait le nombre de personnes détenant des droits fonciers à perpétuité sur les terres des propriétaires *mailo*, introduisant de nouveaux « détenteurs-occupants » dont on ne pourrait obtenir un tribut ou tirer profit. D'après ces milieux conservateurs, cette « ouverture » permettrait également à davantage « d'étrangers », à savoir des non-Baganda, de devenir propriétaires terriens.

Si le Buganda a toujours accueilli des travailleurs agricoles migrants venus de différentes régions en Ouganda, et plus particulièrement de l'Ouest, sa politique territoriale associe le système *mailo* à la culture ganda. Dès lors, la « démocratisation » du titre détruit la combinaison « identité-territoire » sur laquelle repose notamment ses revendications fédéralistes. Pourtant, le *Land Act* et ses amendements laissent quelques « marges de manœuvre » aux propriétaires *mailo* qui, malgré tout, détiennent le titre de propriété. Par ailleurs, selon le *Land Act*, un « détenteur-occupant » doit obtenir le consentement du propriétaire *mailo* avant d'entamer toute transaction foncière sur sa parcelle de terre²⁵. Ces compromis résultent des oppositions émanant de Mengo. Enfin, le certificat d'occupation semble davantage répondre à une notion « d'insécurité foncière » véhiculée par le Gouvernement (le risque d'expulsion des « détenteurs-occupants » par les propriétaires *mailo* en raison de l'inexistence de documents juridiques attestant de leur droit foncier) qu'à des dynamiques foncières actuelles – quel statut et protection pour les nouveaux acteurs issus des contrats de métayage ou de fermage ?

25. The Land Act, juillet 1998, article 34.





LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

La méconnaissance du système *mailo* entraîne la rédaction de lois et réformes ne répondant que partiellement aux enjeux actuels.

Les paradoxes relatifs à la reconnaissance des régimes fonciers coutumiers au cœur d'une politique « pro-titrisation » des terres s'expliquent également par les différents agendas politiques du Gouvernement et des représentants du Nord et de l'Est de l'Ouganda. Lors de la formulation du *Land Act* de 1998, les parlementaires du Nord et de l'Est travaillant au sein du comité parlementaire dédié aux questions foncières souhaitaient sécuriser les droits coutumiers d'accès à la terre de leur communauté lorsque les « tendances gouvernementales » étaient davantage tournées vers un contrôle du foncier pour un développement du marché des terres grâce à la formalisation des droits fonciers. En effet, si les régimes fonciers coutumiers sont reconnus en 1995, les structures de gestion interne à ces régimes sont largement ignorées en 1998. Le clan, acteur important des mécanismes fonciers coutumiers, n'est pas intégré à la gestion du foncier dans le cadre de la décentralisation administrative. Concernant la gestion du foncier, l'État reconnaît la légitimité des autorités traditionnelles mais ne souhaite pas intégrer leur savoir-faire aux régulations proposées par le nouveau système en place. Il en est de même dans les cours de justice où la présence des autorités traditionnelles n'est pas obligatoire lors du règlement des litiges fonciers. Les certificats fonciers coutumiers sont eux-mêmes des instruments issus du droit formel conçus en dehors des réalités foncières coutumières. Les objectifs phares de cette politique de certification suivent des idées communément admises telles que le renforcement de la sécurité foncière et l'accès aux crédits bancaires, mais ne considèrent aucunement les environnements sociaux dans lesquels les régimes fonciers coutumiers évoluent. Enfin, le certificat ne constitue pas une fin en soi, mais n'est qu'une étape, une porte d'entrée vers la propriété privée.

● Quelle effectivité des politiques foncières contemporaines ?

Au-delà des paradoxes de la loi foncière de 1998 et de ses amendements, la question de leur mise en œuvre doit être posée. Le développement de l'administration foncière décentralisée en Ouganda commence en 1999. Les premières études effectuées sur le *Land Act* de 1998 soulignent des problèmes de mise en œuvre de l'administration foncière en raison d'une absence d'étude de faisabilité. Si des documents ont été rédigés *a posteriori*²⁶, les évaluations financières et des ressources humaines nécessaires n'ont pas été entreprises en amont. À la fin des années 1990, il aurait fallu 32 253 fonctionnaires ayant des compétences dans le domaine du foncier (des cartographes, géomètres, experts, etc.) afin de faire fonctionner les différents bureaux [E. Gayiia Nsamba, 1999]. Par ailleurs, cette décentralisation devait avoir lieu dans les 45 districts de l'époque, un chiffre actuellement porté à 112 en raison d'une forte accélération de la décentralisation administrative en Ouganda depuis la fin des années 1990. Actuellement, si les 112 districts sont pourvus d'un DLB et d'un DLO, plusieurs postes restent vacants [OAG, 2011]. Un rapport d'audit sur le bon fonctionnement des institutions foncières en Ouganda effectué en 2011 affirme que les principaux organes de cette décentralisation ne perçoivent jamais l'intégralité des fonds qui leur sont alloués par l'État dont une partie significative proviendrait de bailleurs de fonds [OAG, 2011].

Par ailleurs, la mise en œuvre des politiques foncières depuis 1998 est relativement faible en raison d'un manque de directives ministérielles cohérentes. Jusqu'à récemment, aucune livre blanc sur le foncier ne révélait les intentions du Gouvernement, ni la manière dont il souhaitait organiser sa politique foncière. En février 2013, un plan national pour le foncier (*National Land Policy*) comble ce vide politique qui, pendant des années, laissa aux nombreux acteurs de ce secteur des marges de manœuvre favorisant la dispersion, les intérêts personnels et la corruption. La délivrance de titres de propriété et de certificats souffre également de ces dysfonctionnements. Le coût élevé de l'accès au titre, allié à la longueur du processus administratif²⁷ décourageant les intéressés.

Concernant les certificats coutumiers, une première tentative d'introduction a débuté en avril 2012 dans certains districts du Nord de l'Ouganda. Cette initiative a rapidement été stoppée en raison des nombreuses critiques et réactions violentes émanant de divers acteurs habitant les régions concernées (ONG, politiciens, membre de l'administration foncière décentralisée, etc.). En région Acholi,

26. Il s'agit notamment du *Land Act Implementation Study* (LAIS) et du *Land Sector Strategic Plan 2001-2011* (LSSP).

27. Une moyenne d'environ 270 jours de travail [N. Orlova, 2013].



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

le contrôle et les règles de gestion du foncier émanent principalement des communautés ou des familles étendues. Les principales critiques portent sur les modèles des certificats²⁸ et les procédures de délivrance dans lesquelles les autorités traditionnelles ne sont pas impliquées. Depuis 2011, certains politiciens de la région Acholi travaillent en étroite collaboration avec la société civile dans le but d'améliorer la compréhension des régimes fonciers coutumiers par les populations, le format et les procédures de délivrance des certificats coutumiers, ainsi que la codification des pratiques foncières. L'objectif principal est d'améliorer le modèle des certificats afin qu'ils intègrent les spécificités et la diversité locales et protègent ainsi mieux les droits fonciers de chacun. Ce projet est financé par la *Democratic Governance Facility* (DGF), un mécanisme de financement multi-donneur soutenu par des pays européens. Actuellement, seul le district de Kasese situé à l'ouest de l'Ouganda délivrerait des CCOs. Depuis 2004, 18 900 demandes ont été enregistrées et 16 200 certificats ont été délivrés, dont un nombre relativement important ne comporte que le nom du chef de famille [NULP, mars 2014]. Ce district aurait en 2004 pris seul l'initiative de commencer la distribution des certificats.

Un livre blanc sur le foncier pour une harmonisation des systèmes de gestion

● Un processus consultatif important

L'élaboration d'un livre blanc sur le foncier exprimant clairement les intentions du Gouvernement ne commence qu'en 2001. À cette date, un groupe de travail composé de membres du secteur privé, public, d'organisations non gouvernementales et d'experts, contribue au processus de formulation. Entre 2007 et 2011, de nombreux séminaires sont organisés dans plusieurs districts en Ouganda afin de sonder les communautés locales. Au total, cinq versions du *National Land Policy* (NLP) sont rédigées pour parvenir à un document final rendu public en août 2013. La longueur du processus s'explique notamment par l'importance de l'enjeu foncier en Ouganda. Pour les acteurs ayant participé à ce processus de formulation, l'aboutissement du livre blanc réside dans la transformation des textes de lois régissant le foncier. En effet, toute idée nouvelle acceptée dans ce livre doit, à terme, trouver une place dans les textes fondateurs en vue d'une harmonisation des politiques publiques foncières.

● L'affirmation d'une stratégie : la formalisation des droits d'accès à la terre

L'un des objectifs centraux du NLP est de lier la gestion du foncier au développement économique. Pour ce faire, le livre blanc a choisi de réaffirmer les principes phares de la théorie des droits de propriété, à savoir l'insécurité supposée des propriétaires coutumiers et la nécessité de formaliser leur droit d'accès à la terre afin de développer le marché foncier. Le NLP souhaite rationaliser et harmoniser les tenures en vue d'améliorer la sécurité foncière et l'accès à la terre [NLP, 2013, p. 15]. À terme, les régimes de propriété doivent être catégorisés en terre privée, terre publique et terre gouvernementale. Le NLP affirme l'autorité du Gouvernement sur les modes de gestion du foncier puisque toutes les tenures foncières, qu'elles soient formalisées ou non, doivent se soumettre aux pouvoirs régulateurs de l'État. Concrètement, ces dispositions permettent à l'État d'affirmer, en matière foncière, un pouvoir de contrôle et de gestion sur l'ensemble de son territoire. En effet, si la Constitution et le *Land Act* de 1998 évoquent une régulation du foncier par le Gouvernement, ils ne soumettent pas explicitement toutes les tenures foncières au droit formel étatique. Le plan national du foncier souligne que l'État détient un pouvoir souverain, une autorité résiduelle sur toutes les terres du pays quand les citoyens ougandais conservent le titre radical, l'ultime propriété de ces terres.

Le NLP entend notamment répondre à l'un des paradoxes du *Land Act* concernant la non-intégration des institutions traditionnelles dans les procédures légales étatiques, en soumettant les régimes fonciers coutumiers au droit positif étatique. En effet, la dualité des deux systèmes est perçue comme responsable des conflits et de l'inefficacité de l'administration en raison du chevauchement de leur prérogative en matière foncière. La reconnaissance du rôle des institutions traditionnelles dans le

28. Ils ne seraient pas adaptés aux pratiques locales et encourageraient le chef de famille à individualiser ses droits fonciers au détriment de ceux de sa femme et de ses enfants.



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

domaine du foncier devrait notamment permettre un meilleur fonctionnement de l'administration. Pour ce faire, elle entend passer par la codification des règles et principes régissant les droits d'accès à la terre, la création d'un bureau d'enregistrement des droits fonciers coutumiers [NLP, 2013, p. 17], la reconnaissance du rôle des institutions traditionnelles lors des litiges fonciers, et la promotion d'une démarcation systématique des parcelles détenues en vertu des régimes fonciers coutumiers. Ainsi, il s'agit de reconnaître la légitimité des pouvoirs fonciers détenus par les autorités traditionnelles, tout en les soumettant au pouvoir exécutif et en les intégrant au droit formel étatique.

LES PROGRAMMES D'INDIVIDUALISATION DES DROITS D'ACCÈS À LA TERRE ET INVESTISSEMENTS PRIVÉS

Les initiatives promues par la Banque mondiale pour une « bonne gouvernance » foncière

● Une priorité donnée à la modernisation du cadastre

À partir de 2005 et en cohérence avec le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, le Plan de modernisation de l'agriculture ou encore la politique de décentralisation de l'administration foncière menée depuis 1998 (*Land Sector Strategic Plan 2001-2011*), l'Ouganda développe un programme foncier entièrement financé par la Banque mondiale dont l'objectif principal est d'améliorer l'accès à la terre par le biais d'une « sécurisation » des droits fonciers, grâce à la création d'un Centre national de l'information foncière, l'informatisation du cadastre et la démarcation systématique des terres en Ouganda. Ce programme repose sur l'hypothèse que l'insécurité foncière constituerait un frein aux investissements et au développement économique du pays, et serait générée par un manque de documents formels et une mauvaise gouvernance foncière. Effectif depuis mai 2006, ce programme est l'une des composantes du *Second Private Sector Competitiveness Project* (PSCP II) et fait partie d'un plan national plus vaste appelé *Land Sector Strategic Plan* (LSSP) dont l'objectif premier est de guider le Gouvernement, les secteurs privés et la société civile dans l'organisation et l'utilisation des ressources foncières.

Le projet DeSILISOR

C'est dans le cadre de ce programme qu'est lancé en 2010 le projet DeSILISOR (*Design, Supply, Installation, Implementation of the Lands Information System and Securing of Land Records*) mis en œuvre dans six districts pendant trois ans par IGN France International. Ce projet a notamment permis la numérisation de 500 000 titres de propriété, la réhabi-

litation et le scannage de 16 594 cartes dont 14 280 ont été géo-référencées et 4 536 vectorisées, ainsi que la formation de 210 personnes du ministère impliquées dans l'administration foncière et la cartographie²⁹. Par ailleurs, un Centre national de l'information foncière a été construit à Kampala et doit à terme regrouper l'ensemble des données produites par les services régionaux du Cadastre.

● Le LGAF et l'évaluation de la gouvernance foncière

Le LGAF ou *Land Governance Assessment Framework* est un outil développé par le département Recherche de la Banque mondiale, pour évaluer le cadre juridique, les politiques et pratiques concernant le foncier dans les pays en développement. Plus concrètement, il s'agit de mettre en perspective le cadre théorique et les pratiques réelles afin : 1/ de faire une évaluation détaillée de la gestion fon-

29. www.sig-la-lettre.com/IMG/pdf/IGNFI-Ouganda-WB.pdf



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

cière dans un pays donné et 2/ d'identifier des axes prioritaires de renforcement de la gouvernance foncière. Cet outil est mis en place dans plusieurs pays où un constat partagé est fait entre la Banque mondiale et l'État. Il doit permettre une mise à jour de données qualitatives et quantitatives dans le domaine du foncier, une priorisation des réformes foncières souhaitables, ainsi que l'élaboration de plans d'action pour les mettre en œuvre [K. Deininger, H. Selod, A. Burns, 2012].

En Ouganda, le LGAF est conduit depuis un an par le *Uganda Land Alliance* (ULA), une organisation non gouvernementale locale. Dix thématiques clefs ont été choisies et évaluées à l'aide de 33 indicateurs et 119 sous-indicateurs. La reconnaissance des droits d'accès à la terre, la gestion des terres en milieu rural, la gestion des terres gouvernementales, le marché des terres et les mécanismes de gestion des disputes sont quelques-unes des thématiques couvertes par le LGAF. Dans le cadre d'un rapport non définitif rédigé par le ULA, quatre axes prioritaires d'intervention ont été dégagés à l'issue des travaux : les taxations foncières, les mécanismes de résolution des conflits, la gestion des forêts et les transactions foncières.

● « Titrisation » et délimitation des terres

En avril 2013, le projet *Competitiveness and Enterprises Development Project* (CEDP) a été instruit et accepté par la Banque mondiale à hauteur 54 millions de dollars. Ce nouveau programme s'inscrit dans la continuité du projet *Second Private Sector Competitiveness Project* entamé en 2006. Son objectif principal est d'améliorer la compétitivité des entreprises et l'attractivité du pays, en apportant notamment un soutien aux réformes de l'administration foncière.

Pour ce faire, la dynamique foncière du CEDP se décompose en quatre grands axes d'actions :

- le renforcement des capacités de l'administration foncière par le développement des bureaux d'archivage et des centres d'information dans tous les districts cadastraux ;
- la délimitation et l'enregistrement systématique des terres communales, familiales et individuelles, dans les régions du Nord et de l'Est de l'Ouganda ;
- le renforcement des mécanismes de résolution des conflits fonciers ;
- le renforcement des structures et capacités de l'administration foncière.

Ce projet entend à la fois réduire les conflits fonciers et augmenter les investissements agricoles en milieu rural grâce à l'enregistrement de 600 associations de terres communales (*Communal Land Associations*, CLAs), 800 000 parcelles de terres détenues individuellement dans les milieux ruraux, et enfin 100 000 parcelles détenues individuellement dans les milieux urbains³⁰. Le démarrage des activités est prévu dès 2014. À noter que ce programme de certification/titrisation ne possède pas de caractère obligatoire et la formalisation des droits fonciers est laissée à la discrétion des propriétaires.

Les investissements privés dans le foncier : une mise en perspective

● L'accès au foncier pour les investisseurs : règles, acteurs et pratiques

La terre appartient aux citoyens et l'expropriation ne peut être envisagée que dans des cas particuliers³¹. Seules des raisons sanitaires, sécuritaires et d'utilité publique (*public use*) permettent à l'État d'entamer des procédures d'expropriation. Ces dispositions ne satisfont pas le Gouvernement NRM qui, par deux fois, a tenté en vain de les réformer. Lors de la formulation du *Land Act*, la première mouture du texte a introduit la notion d'intérêt public, un concept plus large que celui d'utilité publique, intégrant les intérêts privés en vue du développement du pays. Dans le cadre d'un amendement constitutionnel opéré en 2005, une ouverture des acquisitions foncières au développement économique a été proposée et reprise en 2009 dans la quatrième mouture du livre blanc sur le foncier [M. Mercedes Stickler, 2012, p. 11].

30. Document of the World Bank, International Development Association, Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 66,1 million to the Republic of Uganda for a Competitiveness and Enterprises Development Project, April 12, 2013.

31. The Constitution of the Republic of Uganda, 1995, article 26 (2).



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

Actuellement, si un investisseur étranger souhaite obtenir un bail locatif, deux solutions s'offrent à lui. Il peut négocier directement avec le propriétaire de la terre, un procédé connu sous le nom de *willing seller/willing buyer* (vendeur-consentant/acheteur consentant). Il peut également déposer une demande auprès d'un organe étatique compétent, tel que :

- le *Uganda Land Commission* (ULC) en charge de la gestion des terres appartenant au Gouvernement (environ 15 % des terres en Ouganda) ;
- le *Uganda Investment Authority* (UIA), un organe étatique semi-autonome contribuant au développement économique du pays en améliorant les investissements directs étrangers et nationaux³² ;
- le *District Land Boards* (DLB) en charge d'allouer les terres perçues comme n'appartenant à aucun individu ou autorité [M. Mercedes Stickler, 2012, p. 10].

La version non définitive du rapport LGAF rédigé par le ULA souligne une confusion des rôles et un manque crucial de règles et de régulations concernant l'accès à la terre pour les investisseurs souhaitant se tourner vers l'État et non vers des propriétaires privés.

● Les acquisitions de terre par les acteurs privés : des clefs de lecture

En 2012, l'initiative « Land Matrix »³³ répertoriait sept acquisitions de terre à grandes échelles concernant 121 512 hectares de terre en Ouganda [M. Mercedes Stickler, 2012]. D'une manière générale, peu d'informations sont disponibles pour comprendre et suivre la logique de ces acquisitions, ce qui compromet toute tentative de lecture pertinente des acquisitions foncières en Ouganda [I. Zeemeijer, 2011].

En Ouganda, les investisseurs sont d'origines diverses (ougandais, chinois, russes, sud-africains, anglais, indiens, égyptiens, kényans, etc.) et les projets portés sont multiples, allant de la culture du maïs, du riz, du café et du tournesol, à celle du bois et du *Jatropha*. Des surfaces sont aujourd'hui allouées à des investisseurs étrangers travaillant dans la production agricole quand bien même le code d'investissement ougandais l'interdit [Investment Code Act, Section 10(2)(a)].



32. Les réglementations concernant le UIA restent floues et cet organe n'est pas explicitement autorisé par la loi à acquérir des terres pour le compte des investisseurs, ce qui ne l'empêche pas dans la pratique de le faire. Le UIA aurait par ailleurs une base de données indépendante du ULC, lui permettant d'identifier des terres appropriées aux projets d'investissement proposés.

33. www.landmatrix.org



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

La presse se fait parfois l'écho de ces investissements, mais elle reste peu rigoureuse et ne vérifie pas toujours le contenu des informations qui lui sont transmises [I. Zeemeijer, 2011]. Il en est de même pour les organes étatiques en charge d'aider les investisseurs à s'installer, dont les communiqués se révèlent souvent incorrects, faute de coordination des différents organes étatiques compétents. Aucune procédure n'organise aujourd'hui les responsabilités des différentes agences gouvernementales en charge d'allouer les terres du Gouvernement [Bogere 2011].

L'actuelle méfiance des communautés locales envers les investisseurs s'explique notamment par l'opacité des procédures d'acquisition, et plus particulièrement par les méthodes d'allocation des terres au niveau des districts. Si les régimes fonciers coutumiers sont reconnus et protégés par la loi, les terres perçues comme n'appartenant à aucun individu ou autorité au niveau des districts peuvent être confondues avec des terres coutumières.

L'exemple de l'entreprise Madhvani

La lutte actuelle entre certains politiciens du Nord et l'entreprise Madhvani illustre parfaitement ce manque de confiance envers les organes étatiques. En 2004, l'entreprise Madhvani spécialisée dans la production de sucre s'est adressée au DLB d'Amuru, un district situé en région Acholi, afin d'obtenir des terres. Suite à un accord locatif entre les deux entités concernant un bail locatif de 20 000 hectares, des mécontentements issus de la société civile et des politiciens ont empêché la transaction, la nature publique des terres étant remise en cause [The Examiner, 2011]. La « conquête des terres » par le droit trouve ici un

exemple empirique. Pour les opposants au projet Madhvani, le DLB ne peut allouer une terre perçue comme vacante sans obtenir le consentement des communautés. Ainsi, quand les droits fonciers des occupants *bona fide* et des propriétaires fonciers coutumiers sont théoriquement reconnus et protégés par la loi, ces individus restent pourtant vulnérables face aux réalités économiques. Le Gouvernement ougandais ne possède par ailleurs pas de plan de relocalisation, ni de politique rigoureuse concernant le suivi des compensations, des vides juridiques qui s'effectuent au détriment des droits fonciers coutumiers.

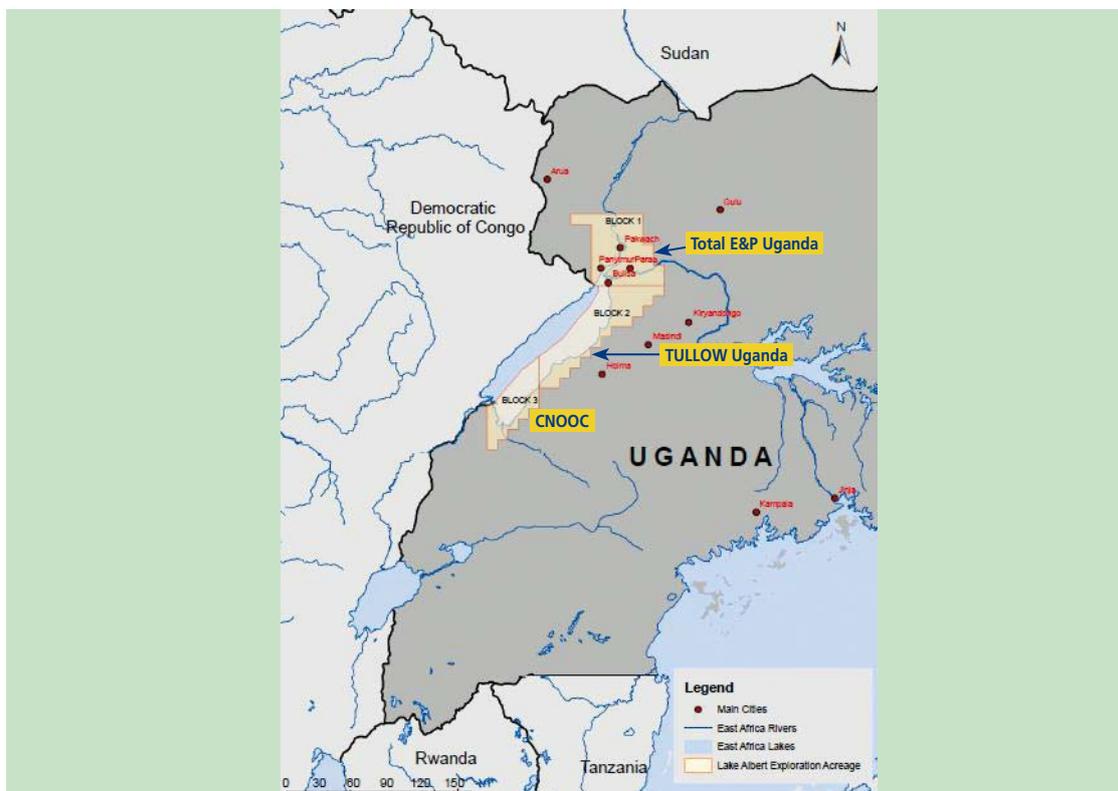
● Les activités pétrolières et l'accès à la terre : que dit la loi ?

L'existence de réserves de pétrole exploitables, évaluées à un billion de barils, a été confirmée en 2006 par la compagnie anglaise *Heritage Oil* autour du Lac Albert, un lac frontalier avec le Congo Kinshasa. Depuis le mois d'avril 2011, le Graben Albertine côté ougandais a été divisé par le Gouvernement en trois parties distinctes dans le cadre d'une exploration pétrolière, allouant le bloc 1 à l'entreprise française Total, le bloc 2 à l'entreprise irlandaise *Tullow Oil* et enfin le bloc 3A à une entreprise chinoise, la *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC). Ces trois permis couvrent une surface totale de près de 10 000 km² et concernent des explorations onshore. Les trois compagnies sont partenaires à parts égales (33 %, 1/3 chacun). Depuis 2012, Total, *Tullow Oil* et CNOOC ont entrepris des travaux d'exploration et d'appréciation ayant permis de découvrir des ressources de pétrole de plus d'un milliard de barils.

Pour mener à bien les activités pétrolières en phase exploratoire, un accès à la terre est nécessaire que ce soit pour la réalisation d'activités sismiques³⁴, la mise en place de plates-formes de forage, ou l'installation des camps pétroliers. Actuellement, seul le *Petroleum (Exploration, Development and Production) Act* de 2013 et le *National Oil and Gas Policy* de 2008 évoquent brièvement les procédures à suivre lorsqu'une compagnie pétrolière est amenée à négocier un droit d'accès à la terre avec un propriétaire ou un usager. Cependant, seule la pratique des baux locatifs est détaillée.

34. La prospection sismique permet de visualiser les structures géologiques en profondeur grâce à l'analyse des échos d'ondes sismiques. En Ouganda, les compagnies pétrolières utilisent la dynamite à terre pour créer une onde qui se propage sous terre. Les échos sont par la suite interprétés en associant d'autres données afin d'estimer les probabilités de trouver du pétrole.

LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA :
ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES



Source : Total, 2013

Avant d'entreprendre toute activité, la compagnie doit obtenir l'accord écrit du propriétaire. Un bail locatif doit être signé entre la compagnie et le propriétaire stipulant la durée du bail et les modalités encadrant l'accord. Si la compagnie et le propriétaire ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente, le chef des experts du ministère des Terres (*Government Chief Valuer*) intervient. Les évaluations financières des locations sont effectuées par une agence indépendante et doivent être validées par le *Government Chief Valuer*³⁵.

Le déroulement des activités sismiques

Le *Petroleum Act* ne mentionne pas de règles d'accès à la terre dans le cadre des activités sismiques, mais les entreprises tentent de définir des procédures qui soient en conformité avec les lois foncières du pays. Ces procédures comprennent généralement une période de sensibilisation suivie d'une première évaluation des parcelles de terres traversées par la sismique. C'est durant cette phase que l'autorisation d'utiliser la terre d'un individu, d'une famille ou d'un clan est demandée. Une fois les activités terminées, une deuxième évaluation doit confirmer les éventuels dommages. Toutes les acti-

tivités d'évaluation sont entreprises par des experts indépendants contractés par les entreprises pétrolières. Cependant, l'accès à la terre n'est pas considéré dans les compensations, et seuls les dommages causés aux cultures et habitats des communautés habitant les lieux sont pris en charge par la compagnie pétrolière. Les compensations sont distribuées par le contractant recruté pour la sismique. Les valeurs des différentes cultures, arbres et ou structures endommagés par les activités sismiques sont réévaluées tous les cinq ans par le *District Land Board* (DLB), et validées par le ministère des Terres.

35. Un document intitulé : *Land Access and Compensations*, présenté par Total E&P Uganda le 1^{er} novembre 2013. Document interne.

LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

Depuis 2010, la simple présence des compagnies pétrolières a fait augmenter le nombre de conflits fonciers et de transactions foncières (locations et ventes, qu'elles soient formelles ou non) dans les régions connaissant des activités de prospection [ULA, septembre 2011].

L'individualisation des droits d'accès à la terre pour les populations pastorales et agropastorales

● Pastoralisme versus fermes commerciales

L'individualisation de la propriété foncière touche également les éleveurs et les agropastoraux. Elle se concentre majoritairement dans un couloir en diagonale partant du Nord-Est du pays, le Karamoja, et finissant dans les régions du Sud-Ouest. Ce corridor représente 42 % des terres du pays et abrite 60 % des éleveurs [F. Muhereza, 2004]. Il est composé de terres privées, gouvernementales et coutumières.

En 2008, le Bureau des statistiques ougandais indiquait qu'environ 4,5 millions de familles possédaient au moins une tête de bétail. En 2009, ce secteur contribue à hauteur de 8 % au produit intérieur brut [M. Rugadya, H. Kamusiime, E. Obaikol, 2005]. Cette contribution est majoritairement le fait de bergers indépendants – seulement 10 % proviennent de fermes commerciales – et permet à l'Ouganda une quasi-autosuffisance en ce qui concerne la production de viande. Les pâturages dédiés principalement à l'élevage du bétail couvrent environ 84 000 km² ou 43 % de la surface du pays [M. Rugadya, H. Kamusiime, E. Obaikol, 2005].

Ces éleveurs, qu'ils soient nomades ou semi-nomades, subissent tous les conséquences de l'individualisation des droits d'accès à la terre. Depuis la colonisation britannique, le pastoralisme doit composer avec la sédentarisation forcée des éleveurs et la privatisation des pâturages. L'introduction du coton et des fermes commerciales privées au début et milieu du XX^e siècle participe de cette politique [W. Kisamba-Mugerwa, 2001]. Dans les années 1940, on note une intensification des politiques de privatisation nouvellement tournées vers la protection de l'environnement où des espaces auparavant dédiés à l'élevage deviennent des territoires classés, gérés par le Gouvernement [W. Kisamba-Mugerwa, 2001]. La région du Karamoja située au nord-est de l'Ouganda a particulièrement souffert de ces politiques. Entre 1955 et 1965, 94,6 % de son territoire est classé en réserves naturelles, entraînant de nouvelles réglementations affectant directement les communautés pastorales [H. Kamusiime, E. Gayiia-Nsamba, 2010]. De 1960 à 1980, de nombreux espaces en gestion coutumière, notamment ceux situés à l'Ouest du corridor, ont été transformés en baux locatifs afin d'y implanter des fermes mécanisées. La conséquence première de ces baux locatifs est la transformation des droits d'accès à la terre des éleveurs en droit d'usufruit sur des espaces désormais contrôlés par des propriétaires terriens [S. Krätli, 2010]. Par ailleurs, ces baux locatifs auraient largement profité à des individus proches des arènes du pouvoir [Lofchie and Doornbos, 1973].

Pendant des décennies, ces systèmes ont été ignorés des régulations étatiques et plus particulièrement des politiques publiques foncières et pastorales, au nom de la théorie économique des droits de propriété. En effet, le pastoralisme en Ouganda est régi, au même titre que la chasse et parfois l'agriculture, en vertu de régimes fonciers coutumiers dans lesquels les espaces dédiés à l'élevage sont gérés collectivement. Cette politique d'individualisation des espaces coutumiers touche particulièrement les districts de l'Ouest de l'Ouganda et la région du Karamoja [W. Kisamba-Mugerwa, 2001]. Dans le cadre de la politique de déclassement des réserves naturelles démarrée depuis 2002 dans la région du Karamoja, les terres « libérées » sont désormais les cibles de projets agricoles ou de fermes commerciales, au détriment de systèmes pastoraux pourtant prédominants en Ouganda.

● Une récente prise en considération des systèmes pastoraux

Au-delà des recommandations propres à la gestion de l'administration foncière et des droits d'accès à la terre en vue d'un développement économique, la NLP met l'accent sur les injustices subies, entre autres, par les communautés pastorales depuis la colonisation. La création de réserves naturelles et de fermes commerciales ainsi que la privatisation des espaces collectifs dédiés à l'élevage sont



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA : ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

pointées comme responsables de leur marginalisation et de l'augmentation des conflits [NLP, 2013, p. 23]. La NLP met par ailleurs l'accent sur la gestion des ressources communes qui, jusqu'à présent, n'était pas suffisamment prise en compte par les réglementations étatiques. Cette protection des droits fonciers des éleveurs et des agropastoraux utilise des procédés tournés vers la documentation et la privatisation des droits.

CONCLUSION

Les droits d'accès à la terre en Ouganda sont, dès le XX^e, largement bouleversés par l'introduction des régimes de propriété privée. Depuis l'indépendance, toutes les lois foncières issues du droit formel étatique encouragent la promotion de la propriété privée. Le régime NRM du président Museveni ne fait pas exception à cette règle et promeut avec le soutien des institutions financières internationales des politiques foncières tournées vers la formalisation des droits fonciers et le développement du marché des terres. Cette « politique du titre » résulte d'un « tour de passe-passe juridique » reconnaissant les régimes fonciers coutumiers et les autorités traditionnelles tout en les subordonnant au cadre légal formel.

La publication récente du livre blanc sur le foncier confirme cette tendance et laisse à penser que de nouvelles réformes devraient bientôt voir le jour pour relever le défi de l'intégration des régimes foncier coutumiers. Mais avec la politisation importante des questions foncières, il est fort probable que de nouvelles oppositions viennent contester de futures réformes. Les oppositions émanant de Mengo ou des régions du Nord attestent du caractère éminemment politique de cette question. Cette politisation du foncier semble empêcher l'élaboration d'une politique foncière basée sur l'accès équitable à la terre et la transparence de sa gestion par les institutions qui en ont la charge.

Par ailleurs, les choix à l'égard des types de droits reconnus et de types de gouvernance foncière promus sont à mettre en rapport avec la diversité des identités sociales locales. La « politique du titre » du président Museveni a pour ambition d'unifier le système foncier et par là même de garantir l'unité nationale. Ces choix s'effectuent au détriment d'une politique foncière cohérente. On constate des écarts saisissants entre ces politiques et les modes de gestion du foncier qui prévalent localement. La souplesse du système *mailo* et les adaptations singulières des régimes fonciers coutumiers au paradigme du titre sont largement ignorées. Or, une meilleure connaissance des pratiques sociales permettrait aux politiques de sécurisation par le titre de s'adapter davantage aux réalités sociales. Actuellement, l'ignorance de ces pratiques laisse craindre, à court et moyen termes, des conséquences inattendues et sans doute contre-productives sur la petite et moyenne agriculture familiale. ●



BIBLIOGRAPHIE

- BANEGAS R., « Entre guerre et démocratie : l'évolution des imaginaires politiques en Ouganda », in MARTIN D. C. (dir.), *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale*, Paris, Karthala-Ifra, 1998.
- BAZAARA N., « Land Policy and the Evolving Forms of Land Tenure in Masindi District », in MAMDANI M. et OLOKA ONYANGO J. (eds.), *Uganda: Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, 1994.
- BOGERE H., « Uganda Land Commission is illegal », *The Observer*, 4 août 2011.
- Budget speech, financial year 2009-2010, Theme « Enhancing Strategic Interventions to improve Business Climate and Revitalize Production to achieve Prosperity for All », Delivered at the Meeting of the Fourth Session of the 8th Parliament of Uganda on Thursday, 11th June, 2009 by Honorable Sydan. M. Bbumba (MP), Minister of Finance, Planning and Economic Development.
- CHALIN V., *Les propriétés foncières au Buganda en Ouganda : le paradoxe du système mailo-bibanja sous le régime de Museveni. Une étude des pratiques locales et des identifications sociales en périphérie encore rurale de Kampala*, travail de recherche co-financé par l'Agence française de développement et le ministère des Affaires étrangères, 2014.
- COLDHAM S., « Land Reform and Customary Rights: The Case of Uganda », *Journal of African Law*, vol. 44, n° 1, 2000.
- COLIN J.-P., LE MEUR P.-Y., LÉONARD E., « Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers », in COLIN J.-P., LE MEUR P.-Y., LÉONARD E., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Karthala, Paris, 2009.
- Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA), Uganda, April 2013.
- CSOPNU, *Land Matters in Displacement. The Importance of Land Rights in Acholiland and What Threatens Them*, rapport rédigé par Judy Adoko et Simon Levine, décembre 2004. www.land-in-uganda.org/assets/LEMU-Land%20Matters%20in%20Displacement.pdf
- DEININGER K., SELOD H., BURNS A., *The Land Assessment Governance Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*, World Bank, Washington DC, 2012.
- DOORNBOS M. R., LOFCHIE M. F., « Ranching and Scheming: A Case Study of the Ankole Ranching Scheme », in LOFCHIE M. F. (ed.), *The State of the Nations. Constraints on Development in Independent Africa*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, CA, Londres.
- ENGLEBERT P., « Le Bouganda, un presque État dans l'État », *Afrique contemporaine*, 3^e trimestre 2001.
- ESPELAND H., *The Lost Counties: Politics of Land Rights and Belonging in Uganda, presented at: « At the frontier of land issues: Social embeddedness of rights and public policy »*, Montpellier, France, 17-19 mai 2006.
- FRANÇOIS A., *Café, terre et sociétés aux sources du Nil. Sécurité foncière et investissement agricole chez les planteurs de café du Sud-Est ougandais*, Thèse pour le doctorat de géographie, Université de Paris X Nanterre, 1998.
- FRIIS C. et REENBERG A., *Land Grab in Africa: Emerging Land System Drivers in a Teleconnected World*, GLP Report No. 1. Global Land Project, University of Copenhagen, Denmark, 2010.
- GAY L., *L'instrumentalisation des questions foncières en Ouganda*, Paris, Ceri-Sciences Po-CNRS, 2011.
- GAY L., *La genèse des politiques publiques foncières comme mode d'action de l'État ougandais sous le leadership de Y. Museveni*, collection recherche du Comité technique « Foncier & développement », décembre 2013, à paraître.

LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA :
ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

- GAYIYA E. N., « Mise en œuvre de la réforme foncière en Ouganda : les défis à venir », document présenté au séminaire du DFID sur les droits fonciers et le développement durable en Afrique subsaharienne, au Centre de conférence de Sunningdale Park, Berkshire, Angleterre, du 16 au 19 février 1999.
- GOLAZ V. et MÉDARD C., *Titres de propriété et insécurité foncières au Buganda, récits contrastés*, Paris, Ceri-Sciences Po-CNRS, 2011.
- HANSON H., *Landed Obligation : The practice of Power in Buganda*, Social History of Africa, Portsmouth, 2003.
- KAGGWA J.-B., *Land Tenure and Land Use in Kampala District*, Working paper / Centre for Basic Research, n° 45, Kampala, 1994.
- KAMUSIIME H. et NSAMBA-GAYIYA E., *Tenure in Mystery. Status of Land under Wildlife, Forestry and Mining Concessions in Karamoja Region, Uganda*, Associates Research Uganda, with support from Trocaire Uganda and Oxfam GB, Kampala, 2010. www.celep.info/wp-content/uploads/downloads/2011/03/Final-Report-Status-of-Karamoja-Land.pdf
- KAMUSIIME H., RUGADYA M., OBAIKOL E., *Capital Creation, Transfer or Reversal: Assessing the Outcomes of Systematic Demarcation of Customary Tenure in Uganda*, Kampala, Associates for Development, 2005.
- KAYUNGA S. S., *The Federo (Federalism) Debate in Uganda*, Centre for Basic Research, Working Paper, n° 62, Kampala, 2000.
- KISAMBA-MUGERWA W., *Rangelands Management Policy in Uganda*, a paper prepared for the International Conference on Policy and Institutional Options for the Management of Rangelands in dry Areas, May 7-11, 2001, Hammamet, Tunisia. www.capri.cgiar.org/pdf/rangeland_uganda.pdf
- KRATLI S., « Karamoja with the Rest of the rest of Uganda », *Nomadic People*, Volume 14, Issue 2, 2010.
- « Land Access and Compensations », présenté par Total E&P Ouganda le 1^{er} novembre 2013, Document interne.
- LAND AND EQUITY MOVEMENT IN UGANDA (LEMU), *Where we are and where we need to go*, septembre 2005. www.land-in-uganda.org/assets/Land-rights-in-Uganda-%20where-we-are-now-and-where-we-need-to-go-Sep-2005.pdf
- LAURENT P.-J. et MATHIEU P., « Compétition foncière et invention sociale locale. Un exemple du Burkina Faso », in *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A., Paris, Karthala, 1995.
- MAMDANI M., « Forms of Labor and Accumulation of Capital: Analysis of a Village in Lango, Northern Uganda », *Mawazo (Kampala)*, 5, n° 4, December, 1984.
- MAMADNI M., *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*, Karthala-Sephis, 2004.
- MCAUSLAN P., *Bringing the Law Back In; Essays in Land, Law and Development*, Aldershot, Ashgate, 2003.
- MERCEDES STICKLER M., « Governance of Large-Scale Land Acquisitions in Uganda: the Role of the Uganda Investment Authority », draft paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II Organized by the Land Deals Politics Initiative (LDPI), October 17-19, 2012, Cornell University, Ithaca, NY, USA.
- MONITORING AFRICAN FOOD AND AGRICULTURAL POLICIES (MAFAP), *Analysis of Incentives and Disincentives for rice in Uganda*, FAO, décembre 2012.
- MUHEREZA F., « Economic Contribution of Pastoralism to Development », A paper presented at IIED /Reconcile Partners Forum, Nakuru-Kenya, 2004.
- MUKWAYA A. B., *Land tenure in Buganda: Present day tendencies*, East African studies of Social Research, The Eagle Press, 1953.
- NORTHERN UGANDA LAND PLATFORM (NULP), *Observation Visit to Kasese on the Issue of Certificates of Customary Ownership (CCOs)*, Draft Trip Report, février 2014.

LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA :
ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

- OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL (OAG), *Value for Money Audit Report on the Functionality of Land Management Institutions in Uganda*, The Republic of Uganda, mars 2011.
- OLANYA D. R., « Colonial Legacy, Access, Political Economy of Land, and Legal Pluralism in Uganda 1900-2010 », Paper presented at ECAS 4, Conference June 2011, Uppsala, Sweden.
- OPYENE J. E., « Recent Trends In the Lango Land Tenure System. Kampala », Uganda, Centre for Basic Research, Working paper n° 36, 1993.
- ORLOVA N., « Project in Uganda: Final Appraisal and Tentative Road Map at the Regional Level », published in the materials of the annual World Bank Conference on Land and Poverty, 8-11 April, 2013, Washington DC, USA.
- Parliamentary Debates (Hansard), Official report, Fourth Session-Second Meeting, Thursday, 26 November, 2009.
- *Plan for Modernization of Agriculture : Eradicating Poverty in Uganda*, Ministry of Agriculture, Animal and Industry and Fisheries (MAAIF), the Republic of Uganda, 2000.
- *Principles, Practices, Rights and Responsibilities (PPRR) of Customary Land Tenure in Acholiland*, June 2008. <http://land-in-uganda.org/lemu/wp-content/uploads/2013/11/Acholi-PPRR.pdf>
- RUGADYA M., OBAIKOL E., KAMUSIIME H., *Critical Pastoral Issues and Policy Statements for the National Land Policy in Uganda*, Associates for Development, Research and Capacity Building on Land Based Ressources, Land Research Series n° 5, mars 2005.
- *The Examiner, Land Debates, Quaterly Publication of Human Right Focus (HURIFO)*, Issue 1, 2011. www.hurifo.org/publications/examiner/examiner1_2011.pdf
- The Report of The Uganda Constitutional Commission, Analysis and Recommendations, 1992.
- TROUTT E. S., *Rural African Land Markets and Access to Agricultural Land: The Central Region Of Uganda*, Research and Policy Development Project, Research Paper 8, prepared for Makerere Institut of Social Research and the Land Tenure Center, 1994.
- TROUTT E., MARQUARDT M., KISAMBA-MUGERWA W. et BARROWS R., *The Dynamics of the Land Market and the Issue of Compensation in Uganda*, Makerere Institute of Social Research and the Land Tenure Centre, 1993.
- TWADDLE M. et HANSEN H. B., *From Chaos to Order: The Politics of Constitution-making in Uganda*, Fountain Publishers, Kampala, 1994.
- Uganda Bureau of Statistics (UBOS), Uganda Demographic and Health Survey, 2006.
- Uganda Bureau of Statistics (UBOS) and Macro International Inc. 2007.
- Uganda Bureau of Statistics (UBOS), Summary Report on Uganda Census of Agriculture 2008-2009, December 2010.
- Uganda Bureau of Statistics (UBOS), Statistical Abstract, June 2012.
- Uganda Land Alliance (ULA), *Land Grabbing and its Effects on the Communities in the Oil Rich Albertine Region of Uganda. The Case of Hoima*, Buliisa, Amuru, septembre 2011.
- WEST H., *Land Policy in Buganda*, Cambridge University Press, 1972.
- WORLD BANK, International Development Association, Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 66,1 million to the Republic of Uganda for a Competitiveness and Enterprise Development Project, April 12, 2013.
- ZEEMEIJER I. M., « Who gets What, When and How: New Corporate Land Acquisitions and the Impact on Local Livelihoods in Uganda ». Masters thesis, International Development Studies, Department of Human Geography, Faculty of Geosciences, Utrecht University. Leiden: December 2011. <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2012-0214-200726/SCRIPTIE%20GOED%20080212.pdf>



LES POLITIQUES FONCIÈRES EN OUGANDA :
ENTRE PROGRAMMES DE FORMALISATION DES DROITS ET RÉALITÉS LOCALES

Textes de lois et documents cadres

- The Investment Code Act, 1991.
- The Tenure and Land Control Bill, 1993.
- The Constitution of the Republic of Uganda, 1995.
- The Land Act, 1998.
- The National Oil and Gas Policy, 2008
- The Land Amendment Act, 2010.
- The Land Sector Strategic Plan, 2001-2011
- The National Land Policy, 2013.
- The Petroleum (Exploration, Development and Production) Act, 2013.

Sites internet

- <http://www.worldbank.org/en/country/uganda/overview>
- http://www.statistiques-mondiales.com/population_urbaine.htm
- <http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS>
- <http://www.land-in-uganda.org/>

